

Трансграничные водные ресурсы Центральной Азии как фактор региональной безопасности: политические и правовые аспекты ее обеспечения

Рысбеков Ю.Х.¹

Введение. В начале 1990 гг., вследствие самораспада социалистического лагеря и ликвидации блокового противостояния, изменились традиционные средства ведения международной политики и сместились акценты в ее осуществлении. Характерной чертой 1990-х гг. стало обилие политических перемен на мировой арене. С окончанием «холодной войны» кардинально изменилась геополитика, мир из биполярного превратился в многополярный, и человечество как будто вернулось в русло естественно–исторического развития. В то же время, система международных отношений стала более неустойчивой, что проявилось в целом в потере управляемости и меньшей предсказуемости процесса реализации международной политики. Блоковое противостояние выступало стабилизирующим фактором в системе международных отношений. Парад «малых суверенитетов», пришедшая на смену большой «холодной войне» череда «горячих войн», порожденных не всегда здоровой психикой некоторых претендентов на роль местных цезарей (так, милошевичи и т. п.), угроза балканизации в ряде регионов планеты и другие негативные тенденции «постсоветского» периода явились первыми результатами новых политических реалий.

Вместе с тем, окончание «холодной войны» предоставило нам шанс по-другому взглянуть на окружающий мир и место человека на Земле. Многополярная структура международных отношений обусловила как свободу, так и исключительную сложность выбора дальнейших путей развития новыми субъектами мировой политики. Основные сложности заключаются, очевидно, не в том, что ориентирами выбраны стандарты жизни развитых стран мира («золотого миллиарда» населения планеты), а в трудностях пути, образно говоря, «от трупоб Лагоса до огней Лас-Вегаса». Эти огни, благодаря современным технологиям, светят слишком ярко, но в отличие от маяка, могут сбить с верного пути.

Что же надо сделать для определения путей будущего развития и достижения стандартов жизни, которые мы выбрали как стратегическую цель нашего развития? Представляется, что ответ кроется в решении вопросов, поставленных Президентом моей республики: «Как сохранить безопасность, как обеспечить стабильность и за счет чего добиться устойчивого развития по

¹ НИЦ МКВК Центральной Азии, помощник директора, канд. техн. наук

пути прогресса?»². Ответы на эти вопросы неразрывно связаны с обеспечением безопасности на разных уровнях – глобальном, региональном, национальном, местном.

1. Безопасность, в общем случае, и тесно связанные с нею понятия (ее обеспечение, проблемы, угрозы, интересы, объекты, уровни) можно представить в виде сводной матрицы, которая включает 4 блока:

- *функциональный*: какие проблемы, аспекты безопасности рассматриваются;
- *объектовый*: на кого (что) направлены усилия по обеспечению безопасности;
- *уровневой*: на каком уровне рассматриваются проблемы безопасности;
- *кодификационный*: собственно исследуемая проблема безопасности.

В настоящей работе рассматриваются политические и правовые аспекты (функциональный блок) водных проблем (кодификационный блок) на региональном и субрегиональном уровнях (блок уровней безопасности) и их влияние на безопасность государств Центральной Азии (объектовый блок).

Общая теория безопасности (ОТБ), согласно специальным исследованиям, рассматривает следующие уровни безопасности:

- международный, национальный, локальный (регионов страны), частный.

Принимая во внимание тесную взаимную обусловленность понятий “опасность - безопасность”, “угрозы - интересы” и существующие проработки по данной проблеме, можно заключить, что ОТБ в настоящее время оперирует уровнями безопасности по следующим признакам:

- геостратегическим (глобальный уровень);
- геополитическим (глобальный, региональный, национальный уровни);
- объектовым (личности, общества, государства, региона);
- предметным (политический, правовой, экономический...);
- частным (отрасли, опять же - личности);
- локальным в географическом плане (региональный внутри страны);
- качественным (высокий, средний, низкий, критический).

2. Анализ показывает, что классификация уровней безопасности весьма далека от унификации. Для придания градации уровням безопасности свойств системности предлагается следующая их классификация:

1. глобальный (глобальный международный);
2. региональный (региональный международный);
3. субрегиональный (внутрирегиональный международный);
4. национальный («страновой», государственный);
5. субнациональный (региональный внутригосударственный);
6. элементарный (в плане объектов безопасности и географическом).

² Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. – Т.: «Узбекистон», 1997 – 320с (с.7).

Проблемы безопасности глобального и регионального уровней являются предметами соответственно глобальной и региональной политики, а национального и субнационального - внутренней политики государства. Ниже проблемы управления трансграничными водными ресурсами (ТВР) Центральной Азии, рассматриваются для регионального (в целом Центральная Азия) и субрегионального (так, бассейн реки Сырдарья) уровней.

Национальный уровень рассмотрен в контексте его влияния на региональный и субрегиональный уровни обеспечения безопасности.

3. Национальная безопасность функционально связана с жизненно важными национальными интересами и включает различные виды - политическую, правовую, идеологическую, социальную, экономическую и другие, в их взаимосвязи и динамике, и носит системный характер³.

Хотя в общей системе безопасности национальная безопасность является подсистемой глобальной и региональной безопасности, понятие “национальная безопасность” является ключевым в системах безопасности различных уровней.

Национальная безопасность первична и есть системообразующий фактор всех уровней безопасности. Не только субнациональная (естественным образом), но и глобальная и региональная безопасность являются производными национальной безопасности - как в историческом контексте, так и в плане устойчивости и возможностей (наличия реальных рычагов) ее обеспечения.

Суть национальной безопасности составляет защищенность национальных интересов в различных сферах общественно-политической жизни. Соответственно, говорить о других видах безопасности, включая региональную, логично с позиций обеспечения региональных интересов и их защищенности от внешних и внутренних угроз и вызовов. Региональной безопасности в отвлеченном виде не существует и ее следует рассматривать через призму обеспечения безопасности национальной. В этом заключаются как политические аспекты (проблемы), так и основы обеспечения региональной безопасности.

4. С проблемой отведения угроз безопасности своего существования (в начале - природного, в дальнейшем - порожденных им самим - социального и техногенного характеров) человеческое сообщество столкнулось с момента зарождения. На протяжении веков в качестве главной цели каждое государство ставило обеспечение безопасности внешней (защита своих территорий) и внутренней (устойчивость верховной власти), и в ее структуре основными звеньями были безопасность военная (внешняя) и общественная (внутренняя).

³ См. более подробно – **1.** Белая книга российских спецслужб. - М.: Обозреватель, 1995; **2.** Карпов А. Становление науки о национальной безопасности России. // Информационный сборник (ИС) “Безопасность”, 1997, № 10 –12. **3.** Манилов В.Р. Угрозы национальной безопасности России. // «Военная мысль» (ВМ), 1996, № 1. **4.** Основы экономической безопасности. - М.: ЗАО “Бизнес-школа”/“Интел-Синтез”, 1997 - 288 с; **5.** Рахманов А.Р. Проблемы безопасности: на национальном, региональном и глобальном уровнях. - Т.: ГНИ “УМЭ”, 2001 - 100с. **6.** Ташкулов Д.У., Рысбеков Ю.Х. К вопросу о системности категории «национальная безопасность». // «Хукук–Право–Law», 2001, № 2 (14) - с.49...52. **7.** Ташкулов Д.У., Рысбеков Ю.Х. Политико–правовые аспекты обеспечения экологической безопасности... // «Давлат ва Хукук». 2001, № 3 (7) – с.24 – 32. *И др.*

Окончание “холодной войны” обусловило значительную трансформацию взглядов на безопасность; принципиально отличными от прежних стали угрозы безопасности и задачи по их выявлению и нейтрализации.

Переоценка взглядов коснулась, прежде всего, проблем обеспечения международной экологической безопасности.

Политика была и остается «сконцентрированным выражением экономики», в силу этого положения экологические проблемы ранее решались государствами, как правило, в рамках экономической проблематики. В начале 1990 гг. имело место своеобразное «отпочкование» проблем экологии от экономики и обретении ими весомой «автономной ниши» во внутренней и внешней политике многих государств. Вызвано было это изменением геополитических координат безопасности и осознанием социальной остроты экологических проблем.

Историю экологических проблем глобального и регионального порядков, как элемента большой политики, можно разделить условно на три этапа:

Этап 1. До 1950-х гг.

Этап 2. 1950-1990 гг.

Этап 3. С начала 1990-х гг.

Принципиальное отличие между первыми двумя этапами эволюции политизации экологических проблем легко демонстрируется на примере строительства крупных водохозяйственных сооружений. История строительства искусственных вододерживающих сооружений, как и создания первых государственных образований, насчитывает более 5 тыс. лет и связана с развитием науки и технологий. В период со 2-ой половина XIX до 1-я половина XX вв. вода становится решающим фактором развития, но до 1950 гг. большие плотины строились развитыми странами мира (США, Австралия, Канада, Западной Европы, СССР, Япония) и, как правило, на своей территории.

После 1950гг., когда на повестку дня ставится вопрос о социально-экономическом развитии стран «третьего мира», происходит резкая политизация ситуации вокруг строительства больших плотин в мире. В этом плане характерной является напряженная политическая ситуация со строительством всемирно известной Асуанской плотины (р.Нил, Египет), которая получила плохую репутацию вследствие противоборства двух политических систем. Так, США обещали помочь Египту в строительстве Асуана. Однако Президент Египта Насер, Президент Индонезии Сукарно и Премьер-министр Индии Неру создают Движение неприсоединения (ДН), что противоречит интересам США, и они ультимативно заявляют, что если Египет будет с ДН, то они откажутся помогать в строительстве Асуанской плотины. Этим воспользовался СССР, финансировавший строительство Асуана и оказавший техническую поддержку.

Как известно, сразу по завершении строительства спецслужбы США организовали серию статей о негативных социально-экономических и экологических последствиях плотины и другие акции по дискредитации плотины, известные как «Мифы об Асуане». Так Асуан стал элементом геополитики того времени. Отметим, что специальные исследования,

проведенные СИДА в конце 1980-х - начале 1990-х гг., показали, что плотина Асуан была одной из лучших в мире⁴.

2-ой этап в эволюции политизации экопроблем имеет 2 подэтапа:

2а. До рубежа 1970-х гг.

2б. До начала 1990-х гг.

В политическом плане подэтап 1 связан с разрядкой международной напряженности и позитивными сдвигами в отношениях СССР и Запада, в первую очередь – США, подэтап 2 - с известными всему миру обстоятельствами.

К началу 1970-х гг. и началу 1990-х гг. относятся и рубежные эпохи в политизации экологических проблем на международном уровне.

5. Проблемы поддержания баланса интересов человеческого общества и природы всегда были в центре внимания исследователей.

Однако лишь к концу 1960-х - началу 1970 гг. происходит крутой поворот в оценке социально-политических и других последствий антропогенного воздействия на окружающую природную среду⁵. И если в 1904 г. В.И.Вернадский⁶ подчеркивал, что «наступит время, когда человеку придется взять ответственность на себя за дальнейшую судьбу биосферы», то к 1970 гг. пришло сознание того, что это время наступило⁷.

⁴ Бисвас А.К., Тортахата С. История развития плотин и большие плотины: глобальная перспектива. // Мысли о будущем. - Т.: НИЦ МКВК, 2002 – с.34-44 (с.41).

⁵ **1.** Араб–Оглы Э.А.: **1а.** В лабиринте пророчеств. – М.: 1973; **1б.** Демографические и экологические прогнозы. - М.:1975. **2.** Будыко М.И.: **2а.** Глобальная экология.- М.: 1977; **2б.** Динамическое равновесие человека и природы. - Минск: 1977. **3.** Глобальные проблемы современности. – М.: 1981. **4.** Дуглас У.О. Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия. - М.: 1975. **5.** Коммонер Б. Замыкающийся круг. Л.: 1974. **6.** Лаптев И.Д. Экологические проблемы. Социально-политический и идеологический аспекты. – М.: 1982. **7.** Лейбин В.М. «Модели мира» и образ человека. Критический анализ идей Римского клуба. – М.: 1982. **8.** Маркович Д.М. Социальная экология. – М.: 1991. **9.** Моисеев Н.Н. Человек, среда, общество. - М.: 1982; **10.** Новиков Ю.В. Окружающая среда и человек. - М.: 1980. **11.** Одум Ю. Основы экологии. – М.: 1975. **12.** Одум Г., Одум Э. Энергетический кризис человека и природы. – М.: 1978. **13.** Попов А.Я. Современное мальтузианство. - М.: 1960. **14.** Реймерс Н.Ф. Природопользование. – М.: 1990. **15.** Смит Дж. Модели в экологии. – М.: Мир, 1976. **16.** Тугаринов В.П. Природа, цивилизация, человек. - Л.: 1978. **17.** Федоров Е.К. Экологический кризис и социальный прогресс. М.: 1977. **18.** Хозин Г.С. Глобальные проблемы современности. – М.:1982. **19.** Эттенборо Д. Живая планета. Портрет Земли. – М.: 1988. **20.** Экологические очерки о природе (под ред.Б.Гржимека) – М.: 1988. **21.** Шахназаров Г.К. Грядущий миропорядок. – М., 1981. **22.** Югай Г.А. Общая теория жизни. – М.: Мысль, 1985. **23.** Яншин А.Л., Мелуа А.И. Уроки экологических просчетов. - М.: 1991. **24.** Probst U. Polit-Ökologie: zwischen Sozial-politik und Utopia. – Frankfurt a. Main: 1980. **25.** Peccei A. The Human Quality. – Oxford: Pergamon Press, 1977); **26.** Meadows D. et al. Limits to Growth. - New-York: 1972). *И др.*

⁶ В.И.Вернадскому принадлежат идеи, трансформировавшиеся со временем в принцип «коэволюции (соразвития) человека и природы» и в обязательные для выживания человечества условия, названные позже «экологическим императивом», а также концепция «ноосферы». Хотя понятие «ноосфера» было введено французским философом Э.Леруа (1927г.) и первично разработано Тейяром де Шарденом, современное понимание ноосферы как сферы разума, высшей стадии развития биосферы, разработано в 1930-1940гг. В.Вернадским.

⁷ Моисеев Н.Н. Человек во Вселенной и на Земле. // «Вопросы философии», 1990, №6 – с.42.

Политизации проблем экологической безопасности на глобальном уровне во многом способствовали создание Римского клуба (1968 г.) и доклады, подготовленные по инициативе клуба⁸.

С деятельностью Римского клуба тесно связано развитие глобалистики – нового научного направления, не столько модного, сколько исключительно гуманистического с позиций обеспокоенности за будущее человеческого общества.

В связи с этим представляется небесполезным освежить в памяти фундаментальные положения Концепции Римского клуба⁹:

- а)** применение глобальных подходов к решению глобальных проблем;
- б)** системное мышление («думать холистически») при рассмотрении комплекса глобальных проблем, названных клубом термином «мировая проблематика»;
- в)** осознание, что решение глобальных проблем – долгосрочная перспектива.

Методология предложенных решений глобальных проблем и ряд прогнозов Римского клуба требуют критического осмысления¹⁰, но можно не сомневаться в постоянстве и правильности приведенных выше положений.

Другой важной вехой в политизации экологических проблем стала состоявшаяся в 1972г. первая Конференция ООН по окружающей среде (ОС) в Стокгольме (Стокгольм-72), которая констатировала, что налицо глобальный экологический кризис всей биосферы.

В работе Конференции не участвовал Союз ССР, не подготовленный к обсуждению глобальных экологических проблем, хотя к этому времени экологические проблемы территории Союза ССР широко обсуждались, в том числе - на страницах партийной печати¹¹.

⁸ Римский клуб – международная неправительственная организация, созданная в 1968г. по инициативе крупного экономиста, бизнесмена и общественного деятеля А.Печчеи (Италия) и объединившая усилия известных ученых, политиков и общественных деятелей из разных стран мира. Широкий резонанс в мире получили проекты Римского клуба «Пределы роста» (руководитель: Д.Медоуз, 1972), «Человечество у поворотного пункта» (М.Месарович, Э.Пестель, 1974), «Цели человечества» (Э.Ласло, 1977), «Нет пределов обучению» (Д.Боткин, М.Эльманджра, М.Малица, 1979), «Маршруты будущего» (Б.Гаврилишин, 1980), «Третий мир – три четверти мира» (М.Гернье, 1980). *И др.*

⁹ **1.** Римский клуб. Миссия. // «Вопросы философии», 1995, №3 – с.69. **2.** Римский клуб: 25 лет со дня основания. // «Вопросы философии», 1995, №3 – с.65-72.

¹⁰ **1.** Фролов И.Т. Перспективы человека. – М.: Политиздат, 1983 – 352с. (с.104-112). **2.** Моисеев Н.Н. Слово о научно-технической революции. – М.: Молодая гвардия, 1978 – 224с. (с.169-220).

¹¹ **1.** См. сноски 5, 10, в части касающейся. **2.** Арбатов А. Независимость на душу населения. // «Коммунист», 1990, №6 – с.66-74. **3.** Асмолов А. Экология, психология и историко-эволюционный подход к развитию человека. // «ВВШ», 1992, №1 – с.25-33. **4.** Велихов Е. Призыв к переменам. // «Коммунист», 1988, №1 – с.51-53. **5.** Добрынин А. Наши отношения с США. // «Международная жизнь» («МЖ»), 1997, №8 – с.3-14. **6.** Коптюг В.: **6а.** Экология: от обеспокоенности к действенной политике. // «Коммунист», 1988, №7 – с.24-33; **6б.** На пути к устойчивому развитию цивилизации. // «Свободная мысль», 1992, №14 – с.3-16. **7.** Сагдеев Р.З. Наука – соучастник политических решений. // «Международная жизнь» («МЖ»), 1988, №10 – с.26-29. **8.** Сагдеев Р., Эйзенхауэр С. Сибирь – сад, Канзас – пустыня? // «МЖ», 1990, №1 – с.73-77. **9.** Шаскольский А.И. СССР-США: проблемы общей безопасности. // «США: Экономика, Политика, Идеология», 1990, №6 – с.125-127. **10.** Шеварднадзе Э. Экология и политика. // «Международная жизнь», 1990, № 10, - с.5...19. *И др.*

К 1970гг. относится и расширение понятия «безопасность», которое после Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в Хельсинки в 1975г. из военно-политического стало многомерным.

Заключительный акт СБСЕ включил «Декалог» принципов обеспечения безопасности, которые включили в себя в том числе межгосударственные отношения в сфере охраны окружающей среды как неотъемлемую часть европейской и глобальной безопасности¹².

Практически ровесником развала Союза ССР является проведенная в 1992 г. вторая Конференция ООН по окружающей среде и развитию (ОСР) в Рио-де-Жанейро (Рио-92). За период между первой (Стокгольм-72) и второй (Рио-92) Конференциями ООН в развитых капиталистических странах мира экологическая ситуация была значительно улучшена, исключая Союз ССР, территория которого, «благодаря гласности» середины 1980-х гг., запестрела ареалами «острых экологических ситуаций» и зонами «экологического бедствия».

После 1991г. на постсоветском пространстве, с некоторым запозданием, доктринальные разработки экологических аспектов безопасности решительно включаются в систему безопасности новых независимых государств как составная ее часть, а также в соответствующие нормативно-правовые акты¹³.

В этот же период существенное смещение акцента на проблемы экологической безопасности делается в документах нормативного характера развитых стран мира, включая их силовые структуры¹⁴.

В последние четверть века экологическая проблематика занимает одно из ведущих мест в арсенале выступлений и публикаций крупных политиков,

¹² **1.** Хельсинки. 25 лет спустя. // «МЖ», 2000, №8-9 – с.39-84. **2.** Дерябин Ю. Вехи «года Европы». // «МЖ», 1990, №1 – с.61-72. **11.** Сагдеев Р.З. Наука – соучастник политических решений. // «МЖ», 1988, №10 – с.26-29. *И др.*

¹³ **1.** Андреев В.Г. Экологическая безопасность вооружения и военной техники. // «Военные знания» («ВЗ»), 1999, №5 – с.44-50. **2.** Комов С.А. О концепции информационной безопасности страны. // «Военная мысль» («ВМ»), 1994, №4. **3.** Макаренко И. Военная безопасность России. // «ВЗ», 2000, № 5 - с.40. **4.** Матвеев А. Глобальные угрозы в американском восприятии. // «Международная жизнь», 2000, №1 – с.96-103. **5.** Прохожев А. А. Россия и национальная безопасность. // «ВЗ», 2000, № 1. **6.** Шевченко Б.И. Проблемы теоретического обоснования экономической безопасности. // «ВМ», 1997, №4. **7.** Концепция национальной безопасности России... // М.: «Обозреватель», 1995, № 3-4; **8.** Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992г. № 2446 – 18. **9.** Рахманов А.Р. Проблемы безопасности: на национальном, региональном и глобальном уровнях. - Т.: ГНИ «УМЭ», 2001 - 100с. **10.** Концепция национальной безопасности Украины. Отд. оттиск. – 2001. **11.** Закон Республики Казахстан от 26.06.1998 г. N 233-1 «О национальной безопасности Республики Казахстан». *И др.*

¹⁴ **1.** Николаев А. Военная доктрина НАТО на современном этапе. // «Зарубежное военное обозрение» («ЗВО»), 1998, № 3 - с.2...5. **2.** Иванов В. Военная доктрина США.// «ЗВО», 1997, № 5 - с.2...6. **3.** Мельников Н. Фонды Президента США.// «ЗВО», 1997, № 7 -с.72...75; **4.** Прохоров С. Разведывательное сообщество США. // «ЗВО», 1998, №12 – с.2-7. **5.** Реутов В. Мероприятия по повышению качества работы разведывательного сообщества США. // «ЗВО», 1998, №5 – с.57. **6.** Солнцев А. Доклад Лондонского Института стратегических исследований «Военный баланс 1998/99». // «ЗВО», 1999, №1 – с.8-10. **7.** Стратегия национальной безопасности США // «Независимая газета», 26.10.1994. **8.** Стратегия национальной безопасности США в следующем столетии // «ЗВО» - 1997, № 8 - с.4...19. **9.** Шаламберидзе Е. Великобритания: система специальных служб в новых международных условиях. // «ЗВО», 1991, №10 – с.13-16; «ЗВО», 1991, №11 – с.14-16; «ЗВО», 1991, №12 – с.14-18. *И др.*

общественных деятелей и исследователей современности¹⁵. Так, на Саммите тысячелетия (СТ), в докладе Генерального секретаря ООН К. Аннана глобальные проблемы современности были представлены в основном экологическими проблемами и ни один из Глав 5 государств – постоянных членов Совета Безопасности (СБ) ООН не обошел их вниманием¹⁶.

В Декларации тысячелетия (ДТ) как главная задача определено обеспечение такого развития цивилизации, чтобы глобализация стала позитивным фактором для всех государств мира. Среди ключевых целей ДТ были названы, в частности, «поддержка принципов устойчивого развития», «остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов», «обеспечение справедливого доступа к воде» различных социальных слоев населения.

6. В системе экологической безопасности водные и связанные с водным фактором проблемы (дефицит водных ресурсов, их загрязнение, снабжение питьевой водой, вода для продовольствия, деградация почв и др.) занимают особое место. Среди водных проблем одной из ключевых является дефицит пресных вод, общий объем которых на планете остается неизменным, в то время как население продолжает расти. Так, в течении XX века население планеты увеличилось в с 1млрд. до 6млрд. человек, соответственно, потребление воды человечеством увеличилось в 6 раз, а количество воды на 1 жителя Земли уменьшилось также в 6 раз. В настоящее время объем используемых на планете пресноводных ресурсов и составляет 95% возможного к изъятию.

Четверть населения мира (треть - развивающихся стран) испытывают водный дефицит, более 1 млрд. жителей не имеют доступа к чистой воде и, согласно прогнозам, столько же людей к 2025г. будет проживать в условиях «абсолютного водного голода», а к 2050 г., по данным Всемирного Водного Совета, около 2/3 населения планеты столкнутся с проблемой жесткого дефицита водных ресурсов. От переносимых водой эпидемий умирает ежегодно до 10 млн. человек.

¹⁵ **1.** См. сноски 5, 7, 11, в части касающейся. **2.** И.Каримов: **2.а.** Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. – Т.: «Узбекистон», 1997 – 320с. **2б.** Выступление на 48-ой сессии ГА ООН 28. 09. 1993г. **2в.** Выступление на международной конференции в Копенгагене, 12.03.1995г. **2г.** Выступление на Ташкентском совещании-семинаре по безопасности и сотрудничеству в Центральной Азии, 15.09.1995г. **2д.** Выступление на торжественном заседании Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН, 24.10.1995г. **3.** Выступление Президента Казахстана Н.Назарбаева на торжественном заседании ГА ООН 24.10.1995г. **4.** К.Аннан. Годовой доклад о работе ООН за 1997 год. - Нью-Йорк, ООН, 1998 - 100с. **6.** Выступление Олбрайт на церемонии, посвященной 50-ой годовщине Института дипломатической службы. // «Wireless File», USIS, Tashkent, 14.04.1997 - с.3...7. **7.** Выступления Клинтона и Гора на праздновании Дня Земли 1997 года. // «Wireless File», USIS Tashkent, 24.04.1997 - с. 9...12. **8.** Моисеев Н.Н. Мировое сообщество и судьба России. – М.: МНЭПУ, 1997 – 272с. **9.** Пядышев В.Б. Каким мы оставили XXI век?. // «МЖ», 2000, №1 – с.3-19;. *И др.*

¹⁶ **1.** Аннан К. Мы народы: роль ООН в XXI веке. // «МЖ», 2000, №10 – с.10-19. **2.** Блэр Т. Хотя от наших выступлений мир не переменится... // «МЖ», 2000, №10 – с.25-26. **3.** Клинтон Б. Не нужно требовать от ООН делать то, чего она не способна делать. // «МЖ», 2000, №10 – с.22-24. **4.** Путин В. Нам повезло родиться и жить в рубежную эпоху. // «МЖ», 2000, №10 – с.20-21. **5.** Цзэминь Ц. Большие страны должны уважать малые страны, сильные должны поддерживать слабых, а богатые помогать бедным. // «МЖ», 2000, №10 – с.29-32. **6.** Ширак Ж. нашему глобализованному миру необходимы органы, которые бы... // «МЖ», 2000, №10 – с.27-28.

У миллиарда жителей планеты суточный рацион питания содержит менее 2000 калорий в сутки, в то время как потребление в развитых странах составляет 3350, развивающихся - 2500 калорий в сутки. Очевидно, проблемы обеспечения населения продуктами питания непосредственно связаны с наличием воды.

«Дефицит ресурсов станет... причиной конфронтации, конфликтов и войн. ...Важнейшим видом природных ресурсов станет вода. ...За то, что мы ранее могли купить за деньги, придется платить кровью» - такова оценка перспектив развития водных отношений в мире одним из высокопоставленных сотрудников Комитета начальников штабов (КНШ) США по делам разведки.

«Если в XX веке жидким золотом называли нефть, то в XXI веке это название будет присвоено пресной воде. И так же, как нефть приносила ограниченное процветание определенным районам последние сто лет и вызывала войны и конфликты, ее место займет пресная вода»¹⁷. В этом прогнозе правдой является возрастающая ценность пресной воды, а ее дефицит как фактор конфликтов носит вероятностный характер и зависит от умения выработать и осуществить компромиссную внутреннюю и внешнюю водную политику государств.

Как один из классических примеров «водного фактора» региональной и международной безопасности в целом можно привести следующий. Так, многими политологами и аналитиками одной из главных причин 6-дневной войны (29.10-04.11.1966г.) между Израилем и Египтом называется установление Египтом контроля над Суэцким каналом.

7. Водохозяйственная ситуация: планета. По последним оценкам (ВМО/ЮНЕСКО) 97,5 % водных ресурсов Земли являются солеными (Мировой океан), 2,5 % - пресными; из пресных вод 2,24 % недоступны (полярные льды, ледники, глубокие подземные воды). Соответственно, только 0,26 % мировых вод являются доступными и пресными (речные, в озерах, подземных бассейнах)¹⁸. Эти 0,26% вод Земли и являются потенциальным источником возможных региональных и внутринациональных водных конфликтов.

В настоящее время более 80 стран мира ощущают недостаток пресноводных ресурсов, среди которых Узбекистан, Туркменистан, Казахстан (Южный). Ситуация усугубляется тем, что многие речные бассейны мира носят трансграничный характер. Так, около 300 речных бассейнов мира имеют статус трансграничных, они занимают примерно половину поверхности Земли, в их пределах проживают около 40% (2,5млрд.) населения планеты.

Как следствие, в последнее время большинство аналитиков не без оснований считают, что имеется связь между экологическими кризисными ситуациями и развитием на этой основе различного рода конфликтов, включая социальные, межнациональные, территориальные, а многие эксперты полагают, что в XXI

¹⁷ Курам Д.Х. Видение 2050. // Водная безопасность в мире и регионе. - Информационный сборник НИЦ МКВК, №1 (14), апрель 2001 – с.5-9 (с.7).

¹⁸ Сэмсон П., Шарье Б. Международное пресноводный конфликт: проблемы и стратегии предотвращения. // Международное и национальное водное право и политика. - Т.: НИЦ МКВК, 2001- – с.93-125 (с.95).

веке борьба за природные ресурсы обострится и прогнозируют на будущее специфические войны - “водные”, “хлебные” и другие “эко - войны”¹⁹.

Проблема использования водных ресурсов трансграничных рек в настоящее время является конфликтогенным фактором в ряде регионов планеты:

- **Тигр и Евфрат** (интересы Турции, Сирии, Ирака, Ливии, Израиля);
- **река Иордан** (интересы Израиля, Сирии, Иордании, Ливана);
- **река Нил** (интересы Египта, Судана, Эфиопии, Уганды);
- **Аракса** (интересы Армении, Азербайджана, Ирана, Турции);
- **Сырдарьи** (интересы Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана);
- **Замбези** (Анголы, Ботсваны, Замбии, Зимбабве, Мозамбика, Намибии);
- **Ганга** (интересы Индии, Бангладеш) и т. д.²⁰.

По территориям нескольких государств протекают ряд других крупных рек мира. Так, бассейн Дуная включает 17 стран, бассейны рек Конго, Нигер, Рейн - от 9 до 11 стран, бассейны Ганг-Брахмапутра, Кура-Аракс, Волга, Неман, Висла и ряда др. - от 5 до 8 стран²¹. (По другим данным²², Дунай протекает по территориям 14 стран, Нигер - 10, Конго - 9, Рейн - 8, Амазонка - 6, Меконг - 6 и т. д.).

За последние полвека на планете в отношении использования трансграничных водных ресурсов (ТВР) имели место более 500 конфликтных ситуаций и около 40 взаимных претензий на грани международных конфликтов с применением насилия. Но..., в этом плане трудно не согласиться с мнением, что «насилие из-за воды не выглядит ни стратегически рациональным, ... ни экономически жизнеспособным» [А. Вулф, 2001].

В то же время, общая тенденция в отношении использования трансграничных водных ресурсов (ТВР) заключается в стремлении большинства государств к урегулированию спорных вопросов на основе общепризнанных норм международного права; за этот период заключено более 160 (всего - более 200) межгосударственных соглашений по ТВР. Из этого списка исключены соглашения, не касающиеся непосредственно водных ресурсов, а имеющих отношения к судоходству, рыболовству и др. Всего же, по данным ФАО, за

¹⁹ **1.** Александров И. XXI век: гидроресурсы и вооруженные конфликты. // “ЗВО”, 1998, № 9 - с. 2-5; **2.** Вулф А.Т. Проблемы трансграничных водных ресурсов: полученные уроки. // Юридический сборник №2 (9) – Т.: НИЦ МКВК, 2001 – с.181-193. **3.** Котов Л. Переговоры с Бангладеш о разделе вод Ганга. // ИТАР-ТАСС, сер. “АМ”, 25.07.1995 - с.9-11 (с.9). **4.** Палария А. Непокойные воды Евфрата. // “Компас”, 1996, № 26 - с.31-34; **5.** Петерс Р. Культура будущих конфликтов. // “Параметры”, Winter 1995 /96, 11с.; **6.** Путилов С. Планете угрожают “хлебные войны”. // “Новости разведки и контрразведки”, 1996, №24 - с.14; **7.** Присколи Дж.Д. Международные конфликты, связанные с трансграничными водными ресурсами. // Юридический сборник №2 (9) – Т.: НИЦ МКВК, 2001 – с.157-180. *И др.*

²⁰ **1.** См. сноску 19 - №№ 1, 4-7, а также: **2.** Азмех Ю. О проблеме ресурсов пресной воды на Ближнем Востоке. // ИТАР-ТАСС, сер. “СВ”, 19. 04. 1994 - с. 2-3; **3.** Борисенко И. Сирийско-израильские переговоры. // ИТАР-ТАСС, “Пульс планеты”, сер. “АМ”, 29. 12. 1995 - с.2; **4.** Котов А. Переговоры с Бангладеш о разделе вод Ганга. // ИТАР-ТАСС, сер. “АК”, 25. 07. 1995 - с. 9-11; **5.** Фазельянов Э. Вода как фактор мира и стабильности: проблемы Нила в зеркале международного права. // “Азия и Африка сегодня”, 1999, № 11 - с. 2-8.

²¹ См. сноску 19 - №7. Вулф А.Т., 2001, с.182.

²² Роджерс П. Значение сотрудничества в разрешении споров по международным речным бассейнам. - Юридический сборник №2 (9) – Т.: НИЦ МКВК, 2001 – с.23-40.

период 1805-1984 гг. (180 лет) насчитывается более 3600 Соглашений, имеющих отношение к ТВР²³.

Для целей настоящей работы представляет интерес некоторые результаты анализа, проведенного по итогам эмпирического исследования по зафиксированным случаям конфликтов и сотрудничества, в которых международные водные ресурсы были движущей силой события, за последние 50 лет XX века. Всего рассмотрено более 1800 событий. Основные результаты²⁴:

1. *Отсутствие крайностей.* По разработанной авторами исследования шкале (от минус 7 – война, до +7 – добровольное объединение стран благодаря водным ресурсам), в современной истории не было войн из-за воды. Единственный пример – война между городами-государствами Лагаш и Умма в бассейне рек Тигр и Евфрат, имела место 4500 лет назад. Отсутствует и оценка +7.

2. *Случаи сотрудничества преобладают.* Из общего числа случаев 67,1 % относится к сотрудничеству, 27,7 % – конфликтам, 5,2 % – оценены как нейтральные или незначительные.

3. *Умеренный характер большинства случаев.* 42,8 % случаев находятся в диапазоне от умеренной устной поддержки (+1) до умеренной устной враждебностью или конфликтностью (-1).

Еще 20,2 % случаев расположены между официальной устной поддержкой (+2) и официальной устной враждебностью (-2). Соответственно, 62 % случаев имеют устный характер, и более 2/3 не имели официальной поддержки.

4. *Вода как раздражающий фактор.* Как пример пограничных конфликтов из-за воды приводятся таковые между Индией и Пакистаном, США и Канадой. В частности, вода была последней и наиболее спорной проблемой на переговорах о мирном Договоре 1994г. между Израилем и Иорданией.

5. *Вода как объединяющий фактор.* Споры из-за воды, как правило, разрешаются и между враждующими сторонами, и при наличии серьезных конфликтов по другим вопросам. Так, Комиссия Меконга работала и во время войны во Вьетнаме, Комиссия Инда продолжала работать во время двух войн между Индией и Пакистаном, переговоры по водным ресурсам (1950-е гг.) проводили недавно находившиеся в состоянии войны Израиль и Иордания и др.

6. *Количество воды и инфраструктура являются основными проблемами* – их касается 67 % событий. Конфликты по вопросам вододелия и инфраструктуры составляют 87 %, а вместе со случаями военных действий – 100 %.

7. *События по вопросу качества воды* охватывают 5 % событий.

Авторы выдвигают гипотезу, что годы, непосредственно предшествующие подписанию Соглашений, будут отличаться высоким уровнем конфликтности, но этот фактор должен способствовать началу переговорного процесса.

Одним из важных факторов предупреждения конфликтов авторами признается своевременное создание соответствующих организаций в речном бассейне.

²³ См. сноску 19 - №7. Вулф А.Т., 2001, с.186.

²⁴ См. сноску 19 - №7. Вулф А.Т., 2001, с.187-190.

8. Водохозяйственная ситуация: Центральная Азия

С начала 1990гг. водные проблемы бассейна Аральского моря (БАМ) стали факторами региональной, а наиболее острые (так, Арал) - и глобальной безопасности. Значительная часть речного стока региона формируется в Таджикистане, Кыргызстане, Афганистане, а основными его потребителями являются Казахстан, Туркменистан, Узбекистан. Сложившаяся ситуация:

- **Исламское Государство Афганистан (ИГА):** использует около 1,5-2,0 куб.км/год. На Севере ИГА (верховья Амударьи – реки Кокча, Кундуз и др.), по разным оценкам, формируется от 8 до 14 куб. км/год;

- **Республика Казахстан:** водообеспеченность Южного Казахстана, низовий реки Сырдарьи и Северного Аральского моря зависит от работы Токтогульского (Кыргызстан), Кайраккумского (Таджикистан), Чарвакского (Узбекистан) водохранилищ и межгосударственных каналов, проходящих через Узбекистан;

- **Кыргызская Республика:** на его территории образуется около 25% стока БАМ. Имеет значительные гидроэнергетические ресурсы, испытывает затруднения в обеспечении населения электроэнергией в зимнее время, заинтересован в интенсивном развитии своего гидроэнергетического потенциала;

- **Республика Таджикистан:** в ее пределах формируется до 80% стока реки Амударьи и практически весь сток реки Зеравшан; сток реки Вахш будет сильно деформирован Нурекским и Рогунским водохранилищами. Занимает одно из ведущих мест в мире по наличию гидроэнергетического потенциала; намерен развивать гидроэнергетику;

- **Туркменистан** практически полностью зависит от подачи в страны зоны формирования стока - Афганистана и Таджикистана.

На территории Туркменистана находятся более половины акватории Туямуюнского гидроузла, обеспечивающего водой Республику Каракалпакстан, Хорезмскую область Узбекистана и Дашховузскую область Туркменистана, а также головные водозаборы и другая инфраструктура Аму-Бухарского машинного и Каршинского магистральных каналов (АБМК и КМК) Узбекистана. На туркменскую территорию сбрасываются коллекторно-дренажные воды с орошаемых земель Кашкадарьинской, Бухарской и Хорезмской областей Узбекистана;

- **Республика Узбекистан:** на его территории формируется менее 10% речного стока бассейна Аральского моря, соответственно, более 90% используемых водных ресурсов образуется на территории ИГА, Кыргызстана, Таджикистана. Большинство крупных (Нарын, Сурхандарья, Зеравшан и др.) и малых рек протекают по Узбекистану в пределах среднего и нижнего течений.

Верховья реки Чаткал, одного из составляющих реки Чирчик, основной артерии Ташкентского оазиса, находятся в Кыргызстане. На территории Кыргызстана также находятся основные водные источники верховий Сырдарьи, акватории Сохского, Андижанского, Касансайского водохранилищ.

От устойчивой работы находящихся на территории Туркменистана сооружений АБМК зависит водообеспеченность Бухарской и Навоийской областей, КМК – до 70% орошаемых земель Кашкадарьинской области. От работы Кайраккумского гидроузла в значительной степени зависит

водообеспеченность Джизакской, Сырдарьинской (в меньшей - Ташкентской), от стока реки Зарафшан - Самаркандской, Навоийской, Кашкадарьинской и Джизакской областей.

В свою очередь, канал «Дустлик», проходящий через Узбекистан, питает около 130 тыс. га земель Южного Казахстана, водообеспеченность Келесского массива в значительной мере зависит от переброски части стока реки Чирчик.

В этих условиях актуальной становится проблема создания прочной политической и правовой базы управления ТВР Центральной Азии - одного из важных аспектов нейтрализации угроз региональной безопасности.

9. Политические основы управления ТВР региона

По мнению многих ведущих аналитиков современности, в использовании ТВР Центральной Азии заключен значительный конфликтный потенциал.

Водные проблемы занимает одно из ведущих мест в иерархии тревог за будущее Центрально-Азиатского региона (ЦАР). В зависимости от складывающейся политической ситуации водные проблемы могут стать факторами сближения или дезинтеграции государств Центральной Азии²⁵.

В то же время, в ряде аналитических работ по перспективам использования ТВР ЦАР преобладают эмоции, игнорируется возможность бесконфликтного использования ТВР ЦАР, что доказано временем.

Принятие соответствующих политических решений на высшем уровне – наиболее «продвинутой» часть в сфере водных отношений между странами ЦАР.

Ни по одному аспекту региональных отношений Главы государств ЦАР не встречались так часто, как по водно-экологическим проблемам. Так, Главами государств Центральной Азии приняты Кызыл-Ординская, Нукуская, Алма-Атинская, Душанбинская Декларации, Ташкентское, Ашгабатское Заявления, Программы бассейна Аральского моря (ПБАМ-1, ПБАМ-2) по решению водно-экологических проблем региона, не считая другие двусторонние и многосторонние встречи на высшем уровне по этим вопросам.

Сразу после обретения независимости, в целях сохранения «status-quo» и исключения потери управляемости ТВР в БАМ, Соглашением 1992г.²⁶ создана Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК) Центральной Азии. В Соглашении 1992г. также было зафиксировано, что Стороны будут уважать «сложившуюся структуру и принципы распределения» и действовать на основе «ныне действующих нормативных документах по распределению водных ресурсов межгосударственных водных источников».

²⁵ **1.** «Водная геополитика» в Центральной Азии несет в себе конфликтный потенциал. // Центральная Азия: взгляд со стороны. – Т.: НИЦ МКВК, 2003 – с.6. **2.** Кили Л. Энергия и экологическая безопасность: Сырдарьинский кризис в Центральной Азии. – Центральная Азия: ... – Т.: НИЦ МКВК, 2003 - с.9-24. **3.** Краснова И. Водные проблемы Центральной Азии. - Центральная Азия: ... – Т.: НИЦ МКВК, 2003 - с.59-62. **4.** Сара С. О'Хара. Вода и конфликты в Центральной Азии - Центральная Азия: взгляд со стороны. – Т.: НИЦ МКВК, 2003 - с.71-83. **5.** Милославский Г.В. Интеграционный потенциал региона. // «Восток», 1996, №5 - с.6-14. *И др.*

²⁶ Соглашение между Правительствами Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (Алма-Ата, 18.02.1992г.).

Создание МКВК позволило организационно закрепить совместное управление ТВР всеми странами региона. Исполнительными и контрольными органами МКВК были определены Бассейновое водохозяйственное объединение (БВО) «Сырдарья» и БВО «Амударья», на которые возложены обязанности управления ТВР, соответственно – по бассейнам рек Сырдарья и Амударья.

В настоящее время МКВК входит в структуру Международного Фонда спасения Арала (МФСА), созданного решением Глав государств ЦАР в 1993г. Членами МКВК являются первые руководители водохозяйственных ведомств государств Центральной Азии. Одновременно с МФСА был создан Межгосударственный Совет по проблемам бассейна Аральского моря (МГСА) и его Исполнительный Комитет (ИК), в который вошли по 5 представителей от каждого государства региона. Местоположением ИК МГСА был определен г. Ташкент.

На первой встрече Президентов государств ЦАР (26.03.1993 г., г. Кызыл-Орда) подписано Соглашение «О совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона».

Первое заседание МГСА состоялось 13.07.1993г. в г. Ташкенте, на котором одобрены «Основные положения Концепции государств Центральной Азии по решению проблем Арала и бассейна Аральского моря с учетом социально-экономического развития региона».

Второе заседание МГСА состоялось одновременно со встречей Президентов государств Центральной Азии в г. Нукусе 11.01.1994 г., на котором, в частности, утверждена «Программа конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет с учетом социально-экономического развития региона» (ПБАМ-1). Техническое задание по ПБАМ-1, для финансирования за счет доноров, утверждено *на третьем заседании* МГСА, которое состоялось в Ашгабате 18.07.1994 г.

На четвертом заседании МГСА и очередной встрече Глав государств Центральной Азии (г.Дашогуз, 03.03.1995г.) подписано совместное Заявление Президентов стран ЦАР о равноправном и взаимовыгодном сотрудничестве на многосторонней основе и создан Совет Исполкома МГСА, куда включены по два представителя от каждого государства.

Пятое заседание МГСА состоялось в г.Кзыл-Орда 19.04.1996 г.

Шестое (последнее) заседание МГСА состоялось 27.02.1997 г. (Алма-Ата).

На заседании структура органов управления ТВР региона была изменена, по решению Глав государств Центральной Азии, МГСА и МФСА были объединены.

Новая структура МФСА включила Правление и Ревизионную комиссию и, как правопреемника исполнительной дирекции МФСА и Исполкома МГСА, - Исполком (ИК) МФСА, который является рабочим органом МФСА. Местонахождением МФСА определено государство, Глава которого избирается Президентом Фонда. В каждом государстве Центральной Азии были созданы территориальные органы - Филиалы ИК МФСА.

Срок полномочий Президента МФСА, избираемого решением Глав государств Центральной Азии, составлял первоначально 1 год, позже - с 1997 г. - 2 года; в настоящее время срок полномочий Президента МФСА продлен до 3 лет.

Первым Президентом МФСА был избран Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев, в дальнейшем МФСА руководили Президент Республики Узбекистан И. Каримов, Президент Туркменистана С. Ниязов. В настоящее время МФСА возглавляет Президент Республики Таджикистан Э. Рахмонов.

За годы деятельности МФСА принял ряд важных политических решений, направленных на совершенствование системы управления ТВР ЦАР.

Так, одобренная МГСА в 1993г. **Концепция стран ЦАР** по решению проблем Аральского моря²⁷ вобрала в себя ряд положений, которые полностью вписываются в теорию ИУВР в современном понимании. В основу Концепции легли предложения Республики Казахстан, Концепция рабочей группы Кабинета Министров Республики Узбекистан, материалы проектных и научно-исследовательских учреждений, водохозяйственных и природоохранных ведомств, Академий Наук государств Центральной Азии, предложения Всемирного банка и других международных организаций по проблемам БАМ.

Концепция основывается на общих идеях выхода из кризисной ситуации и на особенностях и целях развития стран региона, признает специфику и различия каждой из них в экономических, социальных и экологических условиях. Как цель Концепции определена выработка единых подходов и взглядов стран региона на формирование научно-обоснованных путей улучшения социально-экономической, медико-биологической и экологической ситуации в БАМ.

В Концепции подчеркнуто, что она не может рассматриваться в отрыве от проблем региона в целом, приоритетов социально-экономических требований населения, создания удовлетворительной экологической обстановки. Концепцией признано, что современные политические и экономические условия вносят ряд серьезных осложнений в решение проблем Аральского бассейна.

В Концепции рассмотрен ряд важнейших аспектов развития региона. Решение основных задач Концепции были связаны с «водно-экологической» составляющей социально-экономического развития (СЭР) региона, при этом водосбережению и экономии воды отводится ключевая роль в обеспечении устойчивого СЭР и экологического оздоровления БАМ.

В Концепции, в части совершенствования механизма управления ТВР Центральной Азии, признаны целесообразными:

- подготовка и подписание Главами государств Соглашения о совместной деятельности в БАМ, закрепление за МКВК, БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» как оперативного, так и долговременного управления ТВР,
- разработка пакета региональных нормативно-правовых актов по обязательствам и процедурам управления водными ресурсами,
- включение в сферу управления БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» также учет и контроль трансграничных подземных вод, а также мониторинг природных ресурсов в дельтах крупных рек,
- мониторинг стихийных явлений водного генезиса и др.

²⁷ Концепция Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан «Решению проблем Арала и Приаралья с учетом социально-экономического развития региона» (13.07.1993г., г.Ташкент).

Как механизм реализации Концепции была предусмотрена разработка Программы действий, включающей конкретные проекты. Программа предусматривала осуществление намеченных мер в 3 этапа:

1-й этап: краткосрочные меры (3-5 лет),

2-ой этап: среднесрочные меры (5-10 лет),

3-й этап: долгосрочные меры (более 10 лет).

Определение очередности реализации и отнесение проектов к региональным или национальным возлагалось на МГСА и через правительства стран ЦАР. Финансирование проектов Концепцией предусмотрено за счет средств, выделяемых государствами Центральной Азии в МФСА, грантов и кредитов международных финансовых институтов и других международных организаций.

Не все предусмотренные Концепцией меры были выполнены в установленные сроки (так, обеспечение к 1997г. населенных пунктов Приаралья питьевой водой высокого качества; закупка импортных и строительство заводов по розливу чистой воды для обеспечения населения Приаралья безопасной питьевой водой за минимальную плату; прекращение в 1996г. сброса коллекторно-дренажных вод в Амударью, а также - существенное уменьшение их сброса в Сырдарью, и другие). Но важно, что Главами государств ЦАР были одобрены основные направления региональной политики в сфере управления ТВР ЦАР.

Совместным решением Глав государств ЦАР и Правительства РФ²⁸ в 1994г. утверждена «Программа конкретных действий...» (**ПБАМ-1**), основные положения которой, в частности, включали позиции (сроки - 1994-1998гг.):

- выработка общей стратегии вододеления, рационального водопользования и охраны водных ресурсов в бассейне Аральского моря,
- подготовка проектов региональных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы совместного использования и защиты вод от загрязнения,
- введение в действие нормативов по предельному расходованию воды на производство аграрной и промышленной продукции, технологические нужды,
- внедрение единой для БАМ системы учета водных ресурсов и их использования, а также системы мониторинга состояния природной среды,
- выработку принципов улучшения качества и ограничение загрязнения вод, принятие мер по сокращению и прекращению загрязненных стоков в реки, другие водные источники и на территории сопредельных государств,
- обеспечение подачи населению государств ЦАР доброкачественной питьевой воды и улучшение санитарно-эпидемиологической обстановки,
- осуществление водохозяйственных и экологических исследований на основе мер по оздоровлению обстановки в зонах формирования стока,

²⁸ Решение Глав государств Центральной Азии и Правительства Российской Федерации по «Программе конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет с учетом социально-экономического развития региона» (ПБАМ-1) – г.Нукус, 11.01.1994г.

- составление технико-экономического обоснования (ТЭО) по проблеме донорской подпитки рек БАМ из возможных внешних источников,
- обеспечение сотрудникам подразделений МФСА свободного доступа и дипломатического иммунитета при исполнении ими служебных обязанностей на территории государств Центральной Азии и др.

18-20.09.1995г. в г.Нукусе под эгидой ООН была проведена Международная конференция по устойчивому развитию стран БАМ и **принята Декларация**²⁹.

В Нукусской Декларации страны ЦАР подтвердили обязательства по «сотрудничеству на региональном уровне на основе взаимного уважения, добрососедства и решимости в дальнейшем работать во имя преодоления последствий экологического кризиса в зоне бассейна Арала».

Государства региона еще раз признали остающимися в силе «ранее подписанные соглашения, договора и другие нормативные акты, регулирующие взаимоотношения между ними по водным ресурсам» в БАМ, и обязались их неуклонно исполнять³⁰. В Декларации заявлено также о приверженности стран Центральной Азии «принципам устойчивого развития» и необходимости, в частности:

- признания важности природных ресурсов как основы устойчивого развития,
- повышения эффективности ирригации посредством внедрения экономических методов водопользования, применения совершенных технологий,
- создания региональной системы контроля состояния и обмена информацией по мониторингу окружающей среды, особенно водных ресурсов,
- стимулирования долгосрочных форм использования земель и вод,
- гармонизации экологических стандартов и законодательства.

В Иссык-Кульской Декларации (1995г.)³¹ было отмечено, что:

- единственно верный путь развития ЦАР – стратегия устойчивого развития,
- важнейшими сферами сотрудничества для государств ЦАР являются экологическая, включая стихийные бедствия, демографическая и экономическая,
- необходимо произвести анализ действующих законодательных и нормативных актов и выработать рекомендации по их дальнейшему сближению,
- необходимо разработать мероприятия по согласованным правилам и порядку совместного использования ТВР и контролю качества воды,

²⁹ Нукуская Декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблемам устойчивого развития бассейна Аральского моря (1995г.).

³⁰ Это положение впервые было зафиксировано в Межправительственном Соглашении между 5 странами Центральной Азии «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (Алма-Ата, 1992г.).

³¹ Иссык-Кульская Декларация «О региональном сотрудничестве государств Центральной Азии» (1995г.).

- необходимо разработать единые подходы к оценке экологической ситуации и последствий стихийных бедствий и согласованные нормативы, установить предельно допустимый уровень антропогенного воздействия на природу и др.

В Ашгабатской Декларации (1999г.)³² было признано, что:

- принимаемые усилия по решению региональных проблем недостаточны,
- реализация стратегии и конкретных действий по использованию ТВР региона, должна быть основана на экосистемном и интегрированном принципах,
- использование водных ресурсов БАМ должно осуществляться в интересах всех стран региона с соблюдением принципов добрососедства,
- необходим комплексный подход в решение проблем БАМ,
- информированность общественности - важное условие согласованных действий при проведении экологической и социально-экономической политики,
- образовательные программы по улучшению среды обитания для настоящего и будущих поколений способствуют решению поставленных задач; и др.

Важной вехой в разработке совместных подходов к решению водных и экологических проблем региона стало принятие **Душанбинской Декларации** Глав государств Центральной Азии (2002г.)³³.

В Душанбе государства ЦАР, в частности:

- выразив готовность к выполнению ранее принятых решений и обеспечить экологическую стабильность в регионе,
- отметив значительный потенциал региональных органов по выработке решений трансграничных экологических проблем,
- подтвердив ранее принятые решения по комплексному использованию и охране водных ресурсов БАМ с учетом интересов всех стран региона,
- исходя из ответственности перед будущими поколениями,

приняли Заявление, основные положения которого сводятся к следующим:

- разработка мер по увеличению использования коллекторно-дренажных вод,
- оздоровление социально-экологической обстановки в регионе определить как главное направление в решении проблем, связанных с Аральским кризисом,
- обеспечение населения бассейна Аральского моря чистой питьевой водой считать первоочередной мерой в улучшении социально-экологических условий,
- улучшение мониторинга и обмена информацией между странами по состоянию водных и других природных ресурсов,
- создание условий международным организациям в их деятельности по привлечению средств на реализацию проектов и программ в БАМ,
- использование результатов проектов по управлению водными и энергетическими ресурсами в целях взаимовыгодного сотрудничества.

³² Ашгабатская Декларация Глав государств Центральной Азии (1999г.).

³³ Душанбинская Декларация Глав государств Центральной Азии (2002г.).

В Душанбе Главами государств ЦАР одобрены «Основные направления Программы конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» и поручено ИК МФСА, совместно с МКВК и МКУР³⁴ и по согласованию с Правительствами государств-учредителей, разработать «Программу конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» (ПБАМ-2)³⁵.

Во исполнение поручения Глав государств ЦАР ПБАМ-2 была разработана и утверждена решением Правления МФСА (Душанбе, 28.08.2003г.).

ПБАМ-2 включила следующие приоритеты:

1. Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами БАМ. Цель приоритета: Разработка пакета соглашений для регулирования вопросов совместного использования и охраны водных ресурсов.
2. Реабилитация водохозяйственных объектов и улучшение использования водных и земельных ресурсов. Цель: Восстановление ирригационных и дренажных систем.
3. Совершенствование систем мониторинга окружающей среды. Цель: Совершенствование систем мониторинга окружающей среды.
4. Программа борьбы со стихийными бедствиями. Цель: Проведение мероприятий по предупреждению стихийных бедствий и ликвидации их последствий.
5. Программа содействия решению социальных проблем региона. Цель: Оздоровление социально-экологической обстановки в регионе.
6. Укрепление материально-технической и правовой базы межгосударственных региональных организаций. Цель: Совершенствование работы межгосударственных региональных организаций – ИК МФСА, МКВК, МКУР, БВО «Амударья», БВО «Сырдарья» путем улучшения их правовой и укрепления материально-технической базы.
7. Разработка и реализация региональной и национальных программ природоохранных мероприятий в зоне формирования стока. Цель: Исследования динамики факторов, отрицательно воздействующих на горные, предгорные экосистемы и ледники, и выработка мер по снижению их негативного влияния.
8. Разработка и реализация региональной и национальных программ по рациональному потреблению воды в отраслях экономики стран Центральной Азии. Приоритет 8 представлен одним направлением (целью): «Восстановление ирригационных, дренажных систем и повышение продуктивности орошаемых земель Центральной Азии».

³⁴ МКУР – Межгосударственная Комиссия по устойчивому развитию Центральной Азии.

³⁵ «Программа конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» (ПБАМ-2). – Душанбе, МФСА, 2003 – 110с.

9. Разработка и реализация международной программы санитарно-экологического оздоровления населенных пунктов и природных экосистем Приаралья. Цель: Содействие в реализации проектов, направленных на оздоровление природных экосистем Приаралья.

10. Разработка международной программы восстановления экологической устойчивости и биологической продуктивности.

Цель: Содействие реализации проектов по восстановлению экологической устойчивости и биологической продуктивности природных экосистем.

11. Концепция устойчивого развития БАМ. Цель: Определение системы региональных целей устойчивого развития и основных направлений их реализации.

12. Региональная программа действий по борьбе с опустыниванием. Цель: Сокращение негативных последствий от опустынивания.

13. Развитие водно-болотных угодий в низовьях рек Амударьи и Сырдарьи. Цель: Сохранение водно-болотных угодий в низовьях названных рек.

14. Рационализация использования минерализованных дренажных вод. Цель: Оценка коллекторно-дренажных вод и разработка конкретных мер по управлению качеством и количеством вод для их использования.

Приоритетными направлениями устойчивого развития (УР) БАМ определены:

1. Разработка Конвенции ЦАР по экологической безопасности и УР БАМ.

2. Развитие межгосударственных отношений для достижения УР.

3. Улучшение социально-экономических условий населения.

4. Стратегическое планирование экономики и управление ею с учетом экологических ограничений, обеспечение устойчивого развития экосистем.

5. Развитие потенциала договорных отношений.

6. Обеспечение широкого доступа общественности к принятию решений и прозрачности информации по проблемам развития БАМ.

7. Региональное сотрудничество, как защита от издержек глобализации.

8. Совершенствование экономических и финансовых механизмов для УР.

9. Привлечение инвестиций, вовлечение бизнеса всех уровней для УР региона.

В целях повышения эффективности реализации ПБАМ-2 предложено разработать механизмы поддержки Программы, включающие: 1. механизмы координации; 2. механизмы финансирования; 3. механизмы правовой поддержки; 4. мониторинг процесса реализации Программы; 5. обучение и образование; 6. связь с другими Программами развития; 7. участие общественности.

ПБАМ-2 - ключевой политический документ, отражающий основные трансграничные проблемы региона в водохозяйственной и природоохранной сферах, их связь с социально-экономической обстановкой.

Таким образом, политические решения и поддержка со стороны Глав государств Центральной Азии по проведению коренных реформ в водном секторе региона («региональная водная политика») имеются. Несколько

сложнее обстоит дело с разработкой международно-правовых основ управления ТВР ЦАР.

10. Международно-правовые основы сотрудничества по ТВР

Межгосударственные водные отношения имеют более чем 3-тысячелетнюю историю и до XIX в. ограничивались условиями прохождения границ, судоходства, торговли. Так, одно из первых Соглашений в истории человечества было заключено 3300 лет назад (1296г. до н.э., между египетским фараоном и хеттским царем), предметом Соглашения явились перечисленные вопросы. С XIX века, особенно – со второй его половины, появляется необходимость правового регулирования объема водозабора, качества вод, их вредного трансграничного воздействия. Многие межгосударственные договоры имеют целью регулирование ряда аспектов использования вод.

10.1. Практике развития межгосударственных водных отношений известны ряд руководящих правовых принципов-доктрин:

1. *«Абсолютного суверенитета» (или «доктрина Хармана»)*. Доктрина названа именем министра юстиции США, обосновавшего позицию американской стороны в споре с Мексикой по водам реки Рио-Гранде (1895г.), берущей начало в США; предполагает монопольное использование формируемых на своей территории вод; использовалась странами зоны формирования стока; в основе своей имеет конфликтное начало;
2. *«Абсолютной неприкосновенности»* (сток должен оставаться неизменным);
3. *«Сервитутов» или «Ограниченного суверенитета»* (ограничение права одного государства на использование ТВР в пользу другого или ряда государств);
4. *«Общности интересов»*. Доктрина, признанная мировым сообществом.

Принципы международного водного права (МВП) базируются на фундаментальных принципах международного права (МП) и специальных принципах международного права окружающей среды (МПОС) и их можно свести, в синтезированном виде, к следующим основным³⁶:

1. *Суверенитет страны* на принадлежащий ему участок трансграничной реки;
2. *Сотрудничество и равенство прав* прибрежных государств на справедливое и разумное использование ТВР с учетом исторического пользования;
3. *Справедливое использование водных ресурсов* международных рек при соблюдении общих интересов прибрежных государств и специфических интересов каждого из них”;
4. *Не причинение трансграничного ущерба* («не навреди»);
5. *Возмещение нанесенного вреда* («загрязнитель платит»).

³⁶ 1. Джалалов А.А. Экологические аспекты управления водными ресурсами... Отд. оттиск - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - 24с. 2. Лазервиц Д.Дж. Развитие международного водного права.... // Юр. Сб. №2 (9) - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - с. 67-84. 3. Назиров А.А. Виды организаций по сотрудничеству на трансграничных водах в мировой практике. Отд. оттиск - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - 17с. 4. Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии ИУВР. // Юр. сб. №2 (9) - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - с.4-10; 5. Фазельянов Э. Вода как фактор мира и стабильности: проблемы Нила в зеркале международного права. // "Азия и Африка сегодня", 1999, № 11 - с. 2-8; И др.

Международно-правовая база по ТВР включает межгосударственные договоры и соглашения, а также правила, разработанные Институтом международного права (ИМП), Комиссией международного права (КМП), Ассоциацией международного права (АМП) ООН, многосторонние и двусторонние декларации, конвенции, директивы, резолюции в сфере ТВР.

В настоящее время значительное влияние на развитие международного водного права оказывают Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г., Конвенция Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., Хельсинкские правила по использованию водных ресурсов международных рек 1966 г. и др.

Одна из первых попыток разработки общих правил использования ТВР была сделана в Женевской Конвенции 1923 г. о влиянии производства гидроэлектронергии на другие государства.

В ряде Деклараций (Мадридская 1911 г.; Межамериканская, Монтевидео, 1933 г.; Буэнос-Айресской, 1957 г.), Зальцбургской (1961 г.) и Афинской (1979 г.) резолюциях ИМП, 1961 г., Барселонской Конвенции 1971 г. были заложены принципы ограничения прав на использование ТВР с учетом интересов других государств речного бассейна (режим сервитутов).

В разработанных АМП Хельсинкских правилах 1966 г., Монреальской резолюции 1982 г., Сеульских (1986 г.) и Хельсинкских (1996 г.) дополнительных правилах и др., как и в Конвенции ООН 1997 г. и Конвенции ЕЭК ООН 1992 г. заложены в целом принципы «общности интересов» при использовании ТВР.

Одними из последних в серии правил использования ТВР, разработанных АМП, являются Берлинские правила по водным ресурсам (2004 г.) – обновленный вариант других, перечисленных выше правил. Одним из значимых международно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере использования ТВР, является Европейская Водная Директива (2000 г.)³⁷.

11. Международно-правовые основы управления ТВР ЦАР

В региональной структуре управления ТВР, в самом общем плане, на высшем уровне иерархии находятся Международный Фонд спасения Арала - МФСА (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) и Организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» - ОЦАС (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, с 2004 г. – и Россия).

МФСА и ОЦАС включают управление водными ресурсами трансграничных водных объектов ЦАР как один из аспектов общего политического управления регионом на основе принципа взаимовыгодного сотрудничества и общепризнанных норм международного права.

Непосредственное управление ТВР на региональном уровне осуществляет Межгосударственная Координационная Комиссия (МКВК) Центральной Азии через свои исполнительные органы БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья».

11.1. Конфликт интересов между странами Центральной Азии при совместном использовании ТВР надо воспринимать как объективное явление.

³⁷ Директива ЕвроПарламента и Совета Европейского Союза № 2000/60/ЕС от 23.10.2000 г., устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики.

Но, в целях обеспечения устойчивого развития региона в целом, представляется крайне важным найти приемлемый для всех Сторон баланс между национальными интересами каждой республики Центральной Азии и интересами региона в целом, а также позитивные стороны конфликта интересов.

При конструктивном подходе конфликт интересов позволит:

- уточнить частные (страны) и общие (региона) стратегические цели развития;
- выявить ключевые проблемы, мешающие достижению этих целей;
- установить и согласовать спорные факты;
- осуществить допустимую в интересах Сторон корректировку действий.

Представляется, что главной управленческой целью МКВК должно стать обеспечение консенсуса между странами ЦАР по вопросам баланса национальных и региональных интересов в сфере управления ТВР. Взаимопонимание может быть достигнуто при желании Сторон использовать добровольные механизмы разрешения противоречий, не прибегая к юридическим инструментам.

В то же время, правовые основы разрешения противоречий в сфере управления водными ресурсами трансграничных рек ЦАР должны быть разработаны.

Это позволит осуществлять национальные действия в пределах правового поля. Как правило, при возникновении разногласий и наличии Соглашений, Стороны акцентируют свое внимание на нарушенных положениях Соглашения, а не апеллируют к третьей стороне. Наличие прочной международно-правовой базы управления ТВР региона является также фактором сдерживания эмоций и исключает беспредметность споров.

11.2. Как известно, ВСУР в Йоханнесбурге (2002г.) призвал все государства иметь к 2005г. готовые к применению Национальные планы интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР).

В свою очередь, все государства Центральной Азии подтвердили приверженность принципам ИУВР и готовность к их внедрению³⁸.

По классификации Глобального Водного Партнерства (ГВП), активного и последовательного проводника идей ИУВР, ключевыми элементами среды, способствующей применению ИУВР, являются:

- политические решения («водная политика»),
- законодательная основа («водная политика в форме закона»),
- структуры финансирования и стимулирования.

Как показано выше, Главами государств Центральной Азии соответствующие политические решения приняты, продемонстрирована политическая воля к укреплению и развитию сотрудничества и создана прочная политическая база по проблемам совместного управления ТВР Центральной Азии.

12. За годы независимости между странами Центральной Азии заключены следующие Соглашения в сфере совместного управления ТВР региона:

³⁸ Отчет «Стратегическое планирование и устойчивое управление развитием водных ресурсов в Центральной Азии». – Ташкент, НИЦ МКВК, 2004 – 287с.

1. Соглашение между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (Алма-Ата, 18.02.1992г.);

2. Соглашение между Туркменистаном и Узбекистаном «О сотрудничестве по водохозяйственным вопросам» (Туркменабат, 16.01.1996 г.)³⁹;

3. Соглашение между Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном «Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья» (Бишкек, 17.03.1998г.); Таджикистан – Страна Соглашения с 1999г.

Соглашением от 1992г. страны ЦАР подтвердили отраженные в «Схемах КИОВР...» положения, а также – признали остающимися в силе все ранее принятые нормативно-правовые акты касательно трансграничных вод региона.

В то же время, «Схемы КИОВР...» по бассейнам обеих рек имели ряд недостатков, основными из которых являются следующие:

а) акцент в них делался на управлении объемом при игнорировании вопросов управления качеством водных ресурсов;

б) «Схемы КИОВР...» не учитывали требований природы в воде.

Соглашение от 1996г., подписанное Главами государств, является правовой основой водных отношений между Туркменистаном и Узбекистаном.

Надо заметить, что в Соглашение от 1996г. включен ряд принципов и положений «Схемы КИОВР бассейна Амударьи», в частности - о делении вод Амударьи ниже гидрологического поста Керки равными долями (50% на 50%), а также:

- дружба, добрососедство и сотрудничество;

- совместное использование ресурсов межгосударственных рек;

- отказ от применения экономических и других методов давления;

- уважение взаимных интересов;

- урегулирование спорных вопросов согласительными средствами; и др.

Соглашение от 1998г. сыграло позитивную роль в упорядочении водно-энергетического обмена между странами бассейна Сырдарьи (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан). В то же время, практика действия Соглашения показала, что оно не устраивает:

а) страны зоны формирования стока - в годы средней водности;

б) среднего и нижнего течения Сырдарьи - в маловодные;

в) все Страны – в многоводные годы.

Таким образом, за годы независимости между странами ЦАР заключено три Соглашения по вопросам совместного управления ТВР.

13. Деятельность по разработке и внесению на рассмотрение высших Инстанций проектов Межгосударственных Соглашений (МГС) по различным

³⁹ В ноябре 2004г. заключено Соглашение между Туркменистаном и Республикой Узбекистан, в котором оговорены, в частности, вопросы эксплуатации межгосударственных водохозяйственных объектов на территориях Сторон и прав собственности на эти объекты.

аспектам управления ТВР Центральной Азии, предусмотренных «Программой конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010 гг.» (ПБАМ-2), надо признать, ведется не достаточно активно.

ПБАМ-2 разработана во исполнение поручения Глав государств ЦАР (Душанбе, 06.10.2002г.) и утверждена решением Правления МФСА (Душанбе, 28.08.2003г.). На Исполком МФСА, МКВК и МКУР возложена обязанность обеспечения координации работ по ПБАМ-2 и регулярного информирования Правительств государств ЦАР и Правления МФСА о ходе ее реализации.

ПБАМ-2 предусматривает, как основные приоритеты, также подготовку проектов МГС, направленных на укрепление международно-правовой базы УВР ЦАР.

Так, **по Приоритету №1** («Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря») ПБАМ-2:

в 2004 г. истекли сроки подготовки проектов МГС:

1. По совершенствованию организационной структуры подразделений МКВК;
2. О формировании региональной, национальных и бассейновых информационных систем и об обмене информацией;
3. Об управлении качеством воды для создания экологической устойчивости трансграничных водных объектов;
4. Об арбитраже в вопросах совместного управления, использования и охраны водных ресурсов в бассейне Аральского моря;

в 2005 г. истекают сроки подготовки проектов МГС:

5. Об основных принципах совместного управления, улучшении Соглашения 1998г., использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Сырдарьи;
6. О нормах экологического стока реки Сырдарьи с учетом Северной части Приаралья и Аральского моря;
7. Об основных принципах совместного управления, использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Амударьи;
8. О нормах экологического стока реки Амударьи с учетом Южной части Приаралья и Аральского моря;

а также:

9. Правил управления водными ресурсами бассейна Сырдарьи;
10. Правил управления водными ресурсами бассейна Амударьи.

По приоритету №6 («Укрепление материально-технической и правовой базы межгосударственных организаций») в 2003-2010гг. должны быть разработаны:

1. Правовые нормы и правила деятельности межгосударственных структур в их взаимодействии с государственными структурами.

По Приоритету №7 («Разработка и реализация региональной и национальных программ природоохранных мероприятий в зоне формирования стока») в 2003-2010гг. должны быть осуществлены (касательно правовой базы):

1. Разработка или совершенствование законодательно-нормативных и экономических инструментов по использованию природных ресурсов и охраны горных территорий Центральной Азии.

По Приоритету №8 («Разработка и реализация региональной и национальных программ по рациональному потреблению воды в отраслях экономики стран Центральной Азии») **в 2004 г. истекли сроки** выполнения позиции (касательно правовой базы):

1. Проведение совместных консультаций и подготовка межгосударственных Соглашений,

а в 2004-2006 гг. должна быть разработана (касательно правовой базы):

2. Правовая база для реализации принципов интегрированного управления водными ресурсами в виде пакета документов.

В целом ПБАМ-2 имеет 14 позиций, которые предусматривают подготовку проектов международно-правовых актов (МПА) органами МКВК и МФСА, совместно с соответствующими (водохозяйственными, энергетическими, природоохранными, гидрометеорологическими) ведомствами стран Центральной Азии.

Фактически проектов нормативно-правовых актов должно быть разработано значительно больше, чем 14, так как ряд позиций предполагают подготовку нескольких проектов региональных МПА.

13.1. Приведенные выше позиции по юридической проблематике предусмотрены как «ожидаемые результаты» того или иного проекта ПБАМ-2.

В то же время, подготовка проектов межгосударственных Соглашений (МГС) или проведение соответствующих консультаций между республиками ЦАР предусмотрены позицией «Состав работ» ряда проектов ПБАМ-2.

Так, Приоритетом № 1 («Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря»: проект 1.4. «Разработка отдельных положений к стратегии использования и охраны водных ресурсов»; сроки реализации: 2003-2005гг.) в состав работ включены:

- выявление и согласование интересов республик и хозяйствующих субъектов в отношении объектов межгосударственного значения...;

- разработка экономических механизмов управления комплексными водохранилищными узлами межгосударственного значения...;

- разработка ТЭО водно-энергетического консорциума (правовой, экономической, технической, экологической разделы), включая пакет документов...

По Приоритету № 1 ПБАМ-2 (проект 1.5 «ТЭО строительства Рогунской ГЭС»; сроки реализации: 2003-2004гг.) в состав работ включены:

- проведение взаимных консультаций между республиками;

- подготовка и парафирование совместного коммюнике (Соглашения),

а как «результаты» предусмотрены «Определение и согласование взаимных интересов республик Центральной Азии в совместном строительстве и эксплуатации Рогунской ГЭС, разработка предложений по долевого участию».

По Приоритету № 2 («Реабилитация водохозяйственных объектов и улучшение использования водных и земельных ресурсов»: проект 2.6 «Обеспечение безопасности плотин и водохранилищ»; сроки реализации: 2003-2005гг.) и в состав работ включены позиция «разработка проекта Соглашения».

Аналогичную позицию («разработка проекта Соглашения») имеет и Приоритет № 3 («Совершенствование системы мониторинга окружающей среды»: проект «Создание регионального банка данных по водным ресурсам...»; сроки реализации: 2003-2005гг.)

Анализ показывает, что выполнение в полном объеме предусмотренных ПБАМ-2 проектов нормативно-правовых актов по разным аспектам управления водохозяйственным комплексом региона в установленные сроки невозможно.

13.2. В последние годы предпринимались усилия по подготовке проектов нормативно-правовых актов регионального характера, однако относительно удовлетворительной можно признать работу над проектами Соглашений:

- 1.** «Об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря»;
- 2.** «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря»;
- 3.** «Об охране трансграничных вод, правилах контроля их качества и обеспечения экологической устойчивости в регионе»;
- 4.** «Об основных принципах совместного и рационального использования трансграничных вод бассейна реки Сырдарья».

Однако ни один из этих проектов Соглашений не доведен до подписания.

В частности, работа над проектами МГС о создании Международного Водно-Энергетического Консорциума (МВЭК), новой редакцией (или улучшения) Соглашения 1998 г. по бассейну Сырдарьи идет весьма медленно.

Тормозит процесс работы над проектами МГС настаивание практически каждой Стороной на внесении в проекты МГС предложенных ею замечаний.

В то же время, многие замечания и предложения Сторон (понятийный аппарат, выполнения проектов Соглашений в едином формате, необходимость отработки механизмов реализации Соглашений после их подписания, ряд других вопросов) заслуживают серьезного внимания со стороны исполнителей и требуют совместной проработки и рассмотрения.

Отдельные Соглашения имеют достаточно много версий.

Так, проект Соглашения «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря» еще в 2001г. имел 8-ю версию, проект Соглашения «Об охране трансграничных вод, правилах контроля и качества и обеспечения экологической устойчивости в регионе» в 1999 г. имел 9-ю версию, но отсутствует версия, которая удовлетворяет все Стороны и отвечает требованиям лиц, принимающих соответствующие решения.

Как правило, такая ситуация складывается при изменении состава исполнителей, отсутствии единых подходов к разработке проектов региональных Соглашений, сильной координации.

В ряде случаев помехой более активному продвижению процесса подготовки проектов Соглашений является неготовность Сторон к переговорам; готовность сесть за стол переговоров – ключевой позитив международных отношений.

13.3. Особо следует остановиться на таком аспекте процесса подготовки проектов МГС, как вынесение на рассмотрение Инстанций «сырых» материалов.

13.3.1. Так, в 1 квартале 2005 г. по дипломатическим каналам разослан проект Соглашения между Правительствами Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья.

Проект Соглашения предполагалось обсудить на заседании Глав Правительств государств-членов Организации ЦАС в марте 2005 г. в г. Бишкеке. Проект Соглашения имел ряд серьезных упущений:

- согласно ст.3 проекта Соглашения, ежегодный выпуск воды из Токтогульского водохранилища составлял 12,5 куб.км, т.е. нет «многолетнего режима регулирования» стока реки Сырдарья, о котором говорится в этой же статье;
- в ст.2 проекта Соглашения как среднемноголетняя норма стока реки Нарын в створе Токтогула приводится цифра в 11,9 куб.км, а в ст.3 – 12,5 куб.км;
- неясны и не согласовывалась со Сторонами Соглашения методика расчета оплаты водных услуг Кыргызской Республике (20 млн. – фиксированная, 7 млн, 6 млн, 4 млн. USD – переменная, в зависимости от водности года);
- не отражены вопросы участия региональных органов по управлению водой и электроэнергией (МКВК, БВО «Сырдарья», ОДЦ «Энергия») в управлении водными и энергетическими ресурсами бассейна реки Сырдарья;
- Таджикистан упоминается лишь в связи с обязательством «обеспечить беспрепятственный пропуск согласованных объемов воды»... через Кайраккумский гидроузел (ст.9). Таджикистан является важным участником сезонного регулирования стока в бассейне реки Сырдарья и также имеет право на компенсирование соответствующих услуг, оказываемых в интересах стран низовий; и др.

13.3.2. Аналогично, в феврале 2005г. по дипломатическим каналам был разослан проект Межгосударственного Соглашения между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан о создании Международного водно-энергетического консорциума (МВЭК).

Проект Соглашения о создании МВЭК предполагалось рассмотреть на заседании экспертов от названных стран 14-15.03.2005г. в г.Бишкеке.

Но на заседании (в присутствии экспертов Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана) обсуждался проект Соглашения о создании МВЭК в совершенно другой редакции. Так, предыдущий, разосланный в феврале 2005г., вариант проекта Соглашения о создании МВЭК имел 12 статей, а рассматривавшийся на заседании экспертов («мартовский» вариант) – 23 статьи. Такие «перепады»

в тексте проекта Соглашения можно было бы понять, если бы последующий вариант стал лучше, но оба имели ряд серьезных упущений.

В рассмотренном экспертами проекте Соглашения (март 2005г.):

- не определена цель (или цели) создания Консорциума;
- предлагается заключать «отдельные международные договора» в целях возложения на Консорциум «и других задач» (ст.1), что нецелесообразно;
- не дано определение понятия «Субъекты» Консорциума (ст.2), которое механически перенесено из Концепции создания МВЭК. Но в Концепции предварительно дано определение понятия «Субъекты Консорциума»;
- ст.4 в предложенной редакции неприемлема.

Так, «Принципы сотрудничества...» отсылают к Конвенции ЕЭК ООН 1992г., Конвенции ООН 1997г., Хельсинкским правилам 1966г., «Энергетическому уставному договору». При этом не принято во внимание, что не все Стороны Соглашения к этим МПА присоединились; к тому же - эти МПА названы неточно. В частности, нет «Международной Ассоциации права», а есть «Ассоциация международного права» ООН;

- в ст.5 появляется аббревиатура «МВЭК», которая ранее не упоминается; «МВЭК» следует заменить на «Консорциум» (как и в ст.ст.6, 8, 12, 14, 15, 16, 17);
- ст.6: представляется, что Межгоссовет ЦАС не может быть органом МВЭК, даже высшим, так как он в иерархии власти стоит выше МВЭК;
- ст.7 изложена сумбурно, отсутствует четкость в определении статуса и полномочий Наблюдательного совета и Совета Консорциума, а также структуры Консорциума в целом. Так, фраза «Наблюдательный совет Консорциума возглавляет Председатель совета Консорциума, избираемый из числа членов Совета» не дает ответа на вопрос - чем отличается Совет Консорциума от Наблюдательного совета Консорциума?

Также нет ответа на вопрос, почему Председатель Совета Консорциума «избирается из числа членов Совета», а отстраняется от должности... «мотивированным решением Сторон» (т.е. государств-членов) Соглашения.

В частности, фразу «последующее председательство осуществляется на ротационной основе, в порядке русского алфавита» - следует завершить («членов Совета»? «Сторон Соглашения»? «Субъектов Консорциума»?);

- в проекте Соглашении достаточно дать положения ст.ст.7, 8, 9, 10, 12, 13, 14 в сжатом виде (в 1-2 статьях), а подробно их расписать в Положении о МВЭК.

В частности, это касается ст.10 («Исполнительная дирекция»), ст.13 («Директор исполнительной Дирекции»), ст.14 («Персонал Исполнительной дирекции»). Перечисленное и ряд других деталей - не уровень Соглашения;

- ст.21 называется «Порядок вступления в силу и прекращения Соглашения», однако содержание статьи отражает лишь «порядок вступления в силу»;
- ст.21 и ст.23 повторяются в части, кто является Депозитарием;
- имели место невнимательность при составлении проекта Соглашения.

Так, Организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» (Преамбула) называлась также «Организация Центрально-Азиатское Содружество» (ст.23).

Аналогично: «Консорциум» - «консорциум» - «МВЭК»; «Межгоссовет» (ст.6) – «Межгосударственный Совет» (ст.15); «совет (Консорциума)» - «Совет»; и т.д.;

- имели место частые повторы.

Так, положение, что решения Наблюдательного совета принимаются на основе консенсуса - ст.7, 8, 9; и др.), непонятные словосочетания: «гидровырабатывающие установки», «коррективные меры» (ст.8); «вспомогательные соглашения», «вторичное законодательство» (ст.12); и др.

Представляется, что на рассмотрение высших Инстанций, каким является Совет Премьер-министров (СПМ) стран-участниц ОЦАС, должны выноситься, в определенной степени – безусловно подготовленные проекты Соглашений.

13.4. Проект Соглашения о создании МВЭК разработан во исполнение соответствующих решений СПМ и поручений Совета Глав государств-членов ОЦАС, почему процесс создания МВЭК должен быть доведен до логического конца.

По мнению НИЦ МКВК, принципиально важно, чтобы МВЭК выступал⁴⁰:

- как финансовый механизм, решающий проблемы недостатка средств у покупателей электроэнергии и топливных ресурсов для компенсации водных услуг и гарантирующий своевременное исполнение соответствующих платежей;

- как страховой механизм, покрывающий ущербы, причиняемые Сторонам по объективным причинам (форс-мажор) и вследствие субъективных причин, с последующим взиманием ущерба с виновной стороны.

МВЭК должен стать организацией, устанавливающей упорядоченную систему платежей между государствами ЦАР и обеспечивающей устойчивое функционирование водного и топливно-энергетического комплекса региона.

Консорциум должен иметь в своем распоряжении средства и инструменты для обоснования правильности и эффективности принимаемых решений.

Принципиально важным является и то обстоятельство, что МВЭК не должен ни заменить, ни вобрать в себя МКВК и его исполнительные органы, а должен выполнять, как сказано выше, функции финансового и страхового механизма в сфере водного и энергетического обмена в регионе.

В этом плане, и предположительное «поглощение» МКВК Консорциумом, что вытекает из текста рассмотренного выше проекта Соглашения о создании МВЭК (ст.8, п.6 и ст.12, п.8, цитата: «если МКВК будет существовать... вне МВЭК», выглядит не совсем верным направлением творческой мысли.

13.5. Как не способствующие повышению эффективности работ по подготовке проектов региональных Соглашений по приоритетам ПБАМ-2 следует расценить следующие факторы:

⁴⁰ **1.** Международный водно-энергетический Консорциум (под редакцией проф. В.Духовного). Публикации проекта CAREWIB. – Т.: НИЦ МКВК Центральной Азии, 2005 - 28с. **2.** Рысбеков Ю.Х. Обзор проделанной работы по проектам Соглашений в сфере управления водными ресурсами трансграничных рек Центральной Азии. Семинар АБР «ИУВР» по проекту RETA. Отд. Оттиск. – Т.: НИЦ МКВК, 2005 - 14с.

- не участие представителей региональных водных (МКВК и его исполнительные органы) и энергетических (ОДЦ «Энергия») органов при подготовке проектов МГС соответствующей направленности.

Так, при подготовке проекта МГС о создании МВЭК, названные региональные органы не участвовали;

- отсутствие, регионального (условно - «наднационального») органа, координирующего подготовку проектов МГС по приоритетам ПБАМ-2.

Как правило, на завершающем этапе подготовки проекта Соглашения каждая Страна (страна) представляет свой вариант без согласования с другими.

- отсутствие четкого обоснования необходимости того или иного Соглашения, особенно - экономического.

Представляется, что ТЭО должно быть обязательной частью работ при подготовке, в частности, проектов Соглашений, регулирующие отношения в сфере водного и топливно-энергетического обмена (создание МВЭК, по бассейну реки Сырдарья, строительство гидроэлектростанций и др.);

- отсутствие системного подхода при работе над проектами МГС.

Так, проекты Соглашений о создании МВЭК и по бассейну реки Сырдарья близки как по предмету («вода–электроэнергия–топливо»), так и в плане географического охвата – государства-члены ОЦАС (до 2004г., когда участницей ОЦАС стала и Россия). Однако проекты этих Соглашений разрабатываются и рассматриваются отдельно, они же имеют и разные источники финансирования. Так, разработку проекта Соглашения по бассейну Сырдарье финансирует Азиатский Банк развития (АБР), по созданию МВЭК – Всемирный Банк (ВБ).

Одним из серьезных упущений при разработке проекта Соглашения о создании МВЭК следует признать отсутствие Туркменистана как потенциального участника Соглашения. Обладая практически неограниченными запасами углеводородного сырья, наш сосед может сыграть ключевую роль в обеспечении стабильности водного и топливно-энергетического обмена всего бассейна БАМ.

При условии же исключения бартера и обеспечения взаиморасчетов за водные услуги и поставки гидроэнергии и топлива твердой валютой, Туркменистан может стать и участником Соглашения по бассейну Сырдарьи, и это, очевидно, не парадокс, если взглянуть на проблему шире («как системщик»).

14. В настоящее время наиболее проработанными, в плане подготовки проектов региональных нормативно-правовых актов по приоритетам ПБАМ-2, являются вопросы по следующим проектам:

1. Соглашения о создании МВЭК.

Начинали работу над проектом Соглашения страны бассейна Сырдарьи, в настоящее время одной из сторон Соглашения намерена выступить Россия. Как отмечено выше, принципиально важно, чтобы в процесс подготовки проекта Соглашения был вовлечен Туркменистан.

2. Усовершенствование Соглашения 1998г. или заключение нового Соглашения по бассейну Сырдарьи об использовании его водно-энергетических ресурсов.

3. «Переход к интегрированному управлению водными ресурсами в низовьях и дельтах рек Амударья и Сырдарья» («ИУВР-Низовья АС»).

Проект «ИУВР-Низовья АС», предварительное обоснование которого стало возможно благодаря финансовой поддержке Госдепартамента США, в отличие от аналогичного проекта «ИУВР-Фергана», включает новый Компонент “Правовые основы управления трансграничными водными ресурсами рек Амударья и Сырдарья”. Компонентом предусматривается подготовка ряда проектов МГС по приоритетам ПБАМ-2, а также проектов Правил управления трансграничными водными ресурсами, отдельно по бассейнам рек Амударья и Сырдарья.

При условии реализации проекта «ИУВР-Низовья АС» в процесс отработки принципов ИУВР на пилотных объектах будут вовлечены все страны Центральной Азии и отработаны трансграничные аспекты ИУВР.

14.1. Вопросы подготовки проектов МГС находятся в поле зрения МКВК.

Так, ход работ по подготовке проектов МГС по приоритетам ПБАМ-2 и связанные с ней вопросы рассмотрены на 39-ом (Алма-Ата, 2004г.) 40-ом (Чолпон-Ата, 2004г.) 41-ом (Ташкент, 2005г.) и 42-ом и 43-м (Алма-Ата, 2005г.) заседаниях МКВК, проведены ряд «Круглых столов» и семинар с участием членов МКВК или их полномочных представителей, других заинтересованных сторон.

При поддержке МКВК и содействии АБР в последнее время имеют место значительные позитивные сдвиги в подготовке проектов МГС по приоритетам ПБАМ-2 и решении связанных с подготовкой проектов Соглашений проблем.

В частности, 28.04.2004г. в г.Алма-Ата проведен «Круглый стол» по теме: «Совершенствование механизма управления ТВР в Центральной Азии» по региональному проекту АБР RETA 6163: «Совершенствование управления водными ресурсами совместного пользования в Центральной Азии» в рамках Конференции МКВК по подготовке к 4 Всемирному Водному Форуму.

Одним из принципиальных результатов «Круглого стола» является предложение включить (по инициативе проф. В.Духовного) в сферу действия проекта также бассейн реки Амударья⁴¹, а также доработку и согласование между Сторонами текстов ранее подготовленных (упомянутых выше) трех Соглашений по принципиальным вопросам регионального водного сотрудничества.

Членами МКВК поддержаны предложения по реализации проекта АБР RETA 6163 «Совершенствование управления совместно используемыми водными ресурсами Центральной Азии», подчеркнуты его актуальность и своевременность.

В частности, с членами МКВК согласованы следующие вопросы, предполагаемые к рассмотрению в рамках проекта АБР RETA 6163:

- по компоненту «Б» («Организация дискуссий по региональной водохозяйственной политике») - проведение инвентаризации проектов, проводимых по проблемам совместного управления водными ресурсами в БАМ и обобщение результатов ряда крупных проектов в сфере использования водных ресурсов трансграничных рек Центральной Азии, реализованных при поддержке

⁴¹ Первоначально проект АБР был ориентирован на бассейны рек Чу, Талас и Сырдарья.

международных доноров (SDC, GEF, USAID, Всемирный банк, ТАСИС, СПЕКА и др.);

- по компоненту «В» («Укрепление потенциала региональных водохозяйственных организаций») намечено проведение трех региональных семинаров в 2006г.:

1. «Интегрированное управление водными ресурсами»;
2. «Международное и национальное водное право»;
3. «Механизмы разрешения споров и достижения консенсуса».

В плане реальных действий по активизации работ над проектами региональных Соглашений можно отметить рабочую встречу в декабре 2005г. (г.Ташкент) по обсуждению региональной водохозяйственной политики в рамках проекта АБР RETA 6163. В ходе рабочей встречи были обсуждены проекты 4-х Соглашений, разработка которых предусмотрена Программой ПБАМ-2:

1. Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья;
2. О формировании и функционировании национальных, бассейновых и региональной баз данных...;
3. «Об укреплении организационной структуры...»;
4. «Об охране трансграничных вод...»;

При этом выработаны общие подходы к разработке проектов Соглашений по использованию ТВР БАМ, а в проекты первых трех из названных Соглашений внесены изменения и дополнения, в соответствии с предложениями Сторон.

15. Механизм правового обеспечения безопасности от глобальной и региональной до национальной достаточно сложен, но можно принять почти за аксиому, что степень исполнения положений международного права значительно ниже, чем норм национального права.

Близка к истине логика, высказанная профессором МГИМО В.Кулагиным: “в государственном (внутреннем) праве установленные нормы... соблюдаются благодаря наличию общего “инспектора дорожного движения” - государства⁴². И это не удивительно, потому что особенностью национальных правовых норм является то, что их исполнение обеспечивается принудительной силой государства, чего нельзя сказать о нормах международного права.

В то же время, в системах безопасности различных уровней (от коллективных глобальной – ООН, и региональных - НАТО, ЛАГ, ОБСЕ, ШОС, ЕврАзЭС, ОЦАС, СНГ и др.), процедура и механизм принятия решений и обеспечение их выполнения различен и зависит от организационной структуры и установленного порядка взаимоотношений участников системы безопасности.

Как правило, “жесткие” системы безопасности (военно-политические блоки - так, НАТО, и негосударственные экономические, основанные на общности корпоративных интересов – так, ОПЕК, ВТО, ГАТТ) отличаются высокой исполнительской дисциплиной, а «условно аморфные” (так, СНГ?) - меньшей.

Позиции водников Центральной Азии традиционно сильны в мире, их действия отличаются целенаправленностью и конкретностью результатов. Реализованные ими в годы независимости инициативы в сфере управления

⁴² 1. Кулагин В. М. Международные отношения на пороге XXI века. // «МЖ», 1999, № 7 - с.21.

ТВР позволили избежать серьезных межгосударственных водных конфликтов в регионе. В настоящее время реальны возможности использования их потенциала и прежних связей для оказания позитивного влияния на региональную и международную водную политику. Необходимость и желание большинства Сторон играть по «международным правилам» облегчают эту задачу.

В этом плане следует интенсифицировать деятельность по подготовке проектов Соглашений по совместному управлению водными ресурсами ЦАР, согласно приоритетов ПБАМ-2, продолжить проработку с заинтересованными сторонами и изыскать возможности для достижения этих целей.

При этом за отправную точку надо принять положение, что разработка проектов Межгосударственных Соглашений по ПБАМ-2 является поручением Глав государств Центральной Азии.

Заключение. В системе геоэкономических и геостратегических критериев природно-географические факторы могут рассматриваться как способствующие интеграции или разобщению государств. В Центральной Азии одним из ключевых факторов региональной безопасности выступают совместные ТВР, которые могут и должны выступать в роли только интегрирующего потенциала региона.

МКВК, основной функцией которой является обеспечение водной безопасности в Центральной Азии, надо рассматривать как составную часть политических структур региональной безопасности. И в этом плане принятие решений МКВК на основе консенсуса (право «вето» на принимаемое решение имеет каждый член МКВК) является одним из реальных гарантий защиты национальных интересов каждого государства Центральной Азии по вопросам использования трансграничных водных ресурсов региона.

В решающей степени благодаря вниманию Глав государств ЦАР к водно-экологическим проблемам БАМ и практическим усилиям МФСА, МКВК и его исполнительных органов, а также - поддержке ряда международных организаций удалось обеспечить относительно высокую стабильность совместного управления ТВР рек Амударьи и Сырдарьи за годы независимости.

Сама природа принятия ответственных политических решений требует четкости и определенности, а один из выдающихся государственных деятелей современности подчеркнул, что «действовать профессионально грамотно - это прежде всего - постоянно помнить о первостепенности политических критериев».

Из этого и надо исходить при подготовке соответствующих аналитических материалов для принятия управленческих решений высшими Инстанциями по проблемам обеспечения региональной водной безопасности, одними из необходимых и главных аспектов которой являются международно-правовые.