

Межгосударственному водному сотрудничеству в Центральной Азии – 20-лет: некоторые уроки

Ю.Х. Рысбеков

Научно-информационный центр МКВК

20 лет назад, 18 февраля 1992 г. (г. Алма-Ата) было заключено Соглашение между 5 странами Центральной Азии /1/, которым была создана Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК) Центральной Азии (ЦА).

Соглашением 1992 г. также были созданы Бассейновые водохозяйственные объединения (БВО) «Сырдарья» и «Амударья» со статусом «исполнительных и межведомственных контрольных органов» МКВК, которые ответственны за управление водными ресурсами межгосударственных водных источников – трансграничными водными ресурсами (ТВР) в бассейнах одноименных рек.

Предисловие

Нынешние реалии международных отношений в ЦА связаны с политическими процессами глобального характера, старт которым был дан в середине 1980 гг. Как следствие, с начала 1990 гг. кардинально изменилось обустройство мира, а система международных отношений стала менее устойчивой. Новые геополитические реалии обусловили как свободу выбора путей развития новыми субъектами международной политики, так и исключительную сложность этого выбора. Вместе с тем, одним из преимуществ новой системы международных отношений стало признание большинством государств факта, что безопасность зависит от совместных усилий по выработке путей устойчивого развития. После 1991 г. экологические аспекты безопасности решительно включаются в системы безопасности новых независимых государств как составная ее часть, в этот же период делается существенное смещение акцента на проблемы экологической безопасности в нормативных документах развитых стран мира, включая их силовые структуры.

Сказанное имеет прямое отношение и к новым постсоветским государствам ЦА. Каждое из государств ЦА имеет свои задачи по защите национальных интересов, внешнеполитические аспекты которых тесно переплетены с проблемами региональной и глобальной безопасности. Поэтому и проблемы использования водных ресурсов межгосударственных источников (или ТВР) ЦА, следует рассматривать сквозь призму защиты национальных интересов каждого государства в увязке с задачами обеспечения региональной безопасности, т.е. надо искать баланс интересов и прилагать усилия по его

поиску. Учет национальных интересов должен быть основой при совместной разработке региональной водной политики, так как водная безопасность является одной из составных частей региональной экологической безопасности.

В системе экологической безопасности связанные с водой проблемы занимают особое место, среди которых ключевой является дефицит пресноводных ресурсов. Так, по оценкам Всемирной Метеорологической Организации (ВМО)/ЮНЕСКО, 97,5% вод Земли - соленые, 2,5% - пресные. Из пресных вод 2,24% их объема недоступны или труднодоступны (полярные льды, ледники, глубокие подземные воды). Только 0,26% общего объема мировых пресных вод являются доступными для использования. Эти 0,26% вод Земли и являются потенциальным источником возможных конфликтов.

В XX веке население Земли увеличилось с 1,6 млрд. до 6 млрд., с 1960 г. по 2011 г. – с 3 млрд. до 7 млрд. человек /2/. Соответственно, за последние полвека объем воды на 1 жителя планеты уменьшился в 2,3 раза (общий объем возобновляемых пресноводных ресурсов в многолетнем разрезе остается постоянным).

Ныне $\frac{1}{4}$ населения мира живет в условиях водного дефицита, у более 1 млрд. жителей планеты нет доступа к чистой воде и, по прогнозам, столько же людей к 2025 г. будет испытывать «абсолютный водный голод». По данным Всемирного Водного Совета, к 2050 г. около $\frac{2}{3}$ населения мира столкнутся с проблемой дефицита пресной воды. Как следствие, аналитики полагают, что есть связь между экологическими кризисами и конфликтами на этой почве, что в XXI в. борьба за природные ресурсы обострится, и прогнозируют на будущее специфические - «водные» и другие «эко - войны» /3-5 и др./

В частности, в 2000 г. Генеральный секретарь ООН поставил “водный вопрос” первым в ряду глобальных проблем современности, ожидающих человечество в XXI веке, а в 2001 г. Премьер-министр Израиля недвусмысленно заявил, что любая попытка лишить Израиль части воды, будет воспринята как «казус белли» (формальный повод для объявления войны). «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 США по делам разведки /6/.

В этих и аналогичных заявлениях правдой является возрастающая ценность пресных вод, а их дефицит как причина конфликтов носит вероятностный характер и зависит от умения решающих лиц выработать компромиссную водную политику государств.

Соглашение 1992 г.

С начала 1990 гг. трансграничные водные проблемы Бассейна Аральского моря (БАМ) становятся факторами региональной, а наиболее острые (так, проблема усыхания Аральского моря) - и глобальной безопасности. Весьма

остро стоит также проблема справедливого распределения ТВР БАМ между государствами ЦА, которая имела место и в советский период, но управление процессом из одного центра сглаживало возникающие противоречия. По мнению экспертов, в зависимости от складывающейся политической ситуации водные проблемы региона могут стать факторами сближения или дезинтеграции государств ЦА.

После обретения независимости республиками ЦА встал вопрос о создании международно-правовых основ управления ТВР ЦА, о необходимости разработки и важности которых говорить излишне. Наличие Соглашений между странами региона по тем или иным аспектам управления ТВР позволяет осуществлять национальные действия в пределах правового поля. При наличии договоренностей и возникновении разногласий, Стороны, как правило, акцентируют свое внимание на положениях Соглашения, которые нарушены, а не апеллируют к третьей стороне. Кроме того, наличие прочной международно-правовой базы управления ТВР региона является фактором сдерживания эмоций и исключает беспредметность споров.

Очевидно, что из изложенного выше (создать основы неконфликтного управления, в рамках норм международного права) исходили инициаторы Соглашения 1992 г.

Соглашение 1992 г. подписали первые лица водохозяйственных ведомств республик ЦА (в то время – «Средняя Азия и Казахстан»), оно позволило организационно закрепить совместное управление ТВР ЦА, сохранить «статус-кво» и исключить потерю управляемости ТВР в бассейне Аральского моря (БАМ). Договаривающиеся Стороны согласились, в частности, что будут соблюдать «сложившуюся структуру и принципы распределения» и «ныне действующие нормативные документы по распределению водных ресурсов межгосударственных водных источников» /1/.

Работе над проектом Соглашения 1992 г. предшествовало принятие Ташкентского Заявления (12 октября 1991 г.) /7/ по инициативе руководства водохозяйственных ведомств государств нашего региона (Средней Азии и Казахстана). Эта инициатива является отправной точкой создания МКВК ЦА.

Такие положения Ташкентского Заявления, как «объединение и совместная координация действий», «равные права и ответственность», «зависимость и взаимосвязь интересов всех республик», исключение «односторонних действий» и др., созвучны и отвечают принципам современного международного водного права.

«Мы, ... как профессионалы...» - так начинается Ташкентское Заявление.

Именно профессионализм и политическая дальновидность позволили первым лицам Главных Водных Агентств 5-ти республик (Государственного комитета по водным ресурсам Казахстана, Министерств водного хозяйства Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана) проявить важнейшую для судеб региона инициативу и реализовать ее в сжатые сроки. Только 130 дней разделяют эти два исторических события - принятие Ташкентского Заявления (12.10.1991) и подписание Соглашения в Алма-Ате

(18.02.1992). В этом контексте, история развития международного водного права (МВП) не знает аналогов – такого короткого срока от намерения сотрудничать (Ташкент) до заключения международного договора (Алма-Ата). Так, для заключения Договора по реке Инд (Индия-Пакистан, при посредничестве Международного Банка реконструкции и развития) потребовалось около 10 лет, Договора по реке Ганг (Бангладеш-Индия) – 30 лет, Договора по реке Иордан (Израиль-Иордания) – 40 лет.

Легитимность Соглашения и создания МКВК подтверждена Соглашением 1993 г. «О совместных действиях по решению проблемы Аральского моря...» (Кзыл-Орда) /8/, которое подписано Главами государств ЦА. Так, в статье 2 Соглашения 1993 г. подчеркивается, что его участники считают необходимым образовать на паритетной основе Межгосударственный Совет по проблемам БАМ (позже упразднен) и при нем:

- «постоянно действующий Исполнительный комитет...» (позже – Исполком МФСА),

- «Комиссию по социально-экономическому развитию, научно-техническому и экологическому сотрудничеству» (ныне – Межгосударственная Комиссия по устойчивому развитию (МКУР) Центральной Азии),

- «Координационную водохозяйственную комиссию, действующую в соответствии с Соглашением, подписанным 18 февраля 1992 г....» (МКВК Центральной Азии).

Возвращаясь к Соглашению 1992 г., отметим, что ряд его норм не удалось реализовать в полной мере и по истечении 20 лет, в частности:

(1) Стороны «обязуются обеспечить строгое соблюдение согласованного порядка и установленных правил использования и охраны водных ресурсов» (ст. 2).

Согласованный членами МКВК (на ее заседаниях) порядок использования водных ресурсов не всегда соблюдается Сторонами;

(2) Стороны обязались «не допускать на своей территории действий затрагивающих интересы других сторон и способных нанести им ущерб, привести к изменению согласованных величин расходов воды» (ст. 2).

Как известно, имеют место действия на территории одной Стороны, затрагивающие интересы других Сторон (другой Стороны) и наносящие им (ей) ущерб;

(3) Исполнительные органы МКВК ЦА (БВО и «Амударья» и БВО «Сырдарья») за эти годы не стали «межведомственными контрольными органами» (ст. 8 и ст. 9);

(4) Содержание БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» «за счет отчислений... республик на условиях паритета и долевого участия» (ст. 9).

БВО «Амударья» содержится за счет отчислений из госбюджетов Узбекистана и Туркменистана, БВО «Сырдарья» - Узбекистана и Казахстана;

(5) Обязанность МКВК и БВО обеспечивать «неукоснительное соблюдение режима попусков и лимита водопотребления» (ст. 10),

(6) Обязательность решений МКВК для Сторон по установленным лимитам межгосударственных водозаборов (ст. 11).

В ряде случаев, особенно – в маловодные годы, МКВК ее исполнительные органы (БВО) не могут обеспечить согласованные режимы попусков и лимитов воды;

(7) В течение 1992 г. «разработать механизм экономической и иной ответственности за нарушение установленного режима и лимитов использования вод» (ст. 12).

Прошло 20 лет, механизм не пока разработан.

Имеется ряд других вопросов, касающихся деятельности МКВК за 20 лет, и которые требуют осмысления и анализа, но они выходят за рамки предмета настоящей статьи.

О совершенствовании деятельности МКВК

Создание МКВК было единственно верным шагом в начале 1990-х гг., когда все стремительно рушилось, а ее деятельность за истекшие годы была исключительно полезной для становления и развития системы коллегиального управления ТВР ЦА.

Не исключается, что если не было бы заключено Соглашение 1992 г., МКВК или аналогичный институт в регионе не могли бы быть созданы в последующем, так как могли возобладать центробежные тенденции в сфере управления ТВР ЦА.

Вместе с тем, изменились реалии, накоплен определенный опыт. 20 лет – века, и имеется возможность пересмотра и совершенствования ряда норм, касающихся деятельности МКВК. Так, согласно статье 7 Соглашения 1992 г.:

(1) «Стороны приняли решение создать на паритетных условиях Межгосударственную координационную водохозяйственную комиссию..., предусмотрев проведение заседаний ежеквартально и по необходимости - по инициативе сторон»;

(2) «Заседания указанной комиссии проводятся поочередно под председательством представителей государств и в соответствующей столице».

Эта норма имеется и в Положении о МКВК (1992 г.) /9/:

(3) «3.2. Заседания МКВК проводятся ежеквартально, а по необходимости, по инициативе сторон, поочередно под председательством представителей соответствующих государств и в соответствующей столице».

В Положении зафиксирована и норма о необходимости достижения консенсуса (общего согласия) Сторон по принимаемым на заседаниях МКВК решениям:

(4) «3.3. Каждый из членов МКВК имеет право «вето» на обсуждаемое решение».

Указанная выше периодичность не всегда соблюдалась. Так, в 2009 г. было проведено одно заседание (53-е), в 2010-2011 гг. - по 2 заседания МКВК (с 54-го по 57-е).

В 2011 г. фактически управление ТВР региона не имело формальной основы – не было подкреплено решениями МКВК.

Относительная устойчивость по периодичности заседаний МКВК и принимаемым на них решениям «разладилась» после принятия решений о передислокации (ротации) Научно-информационного Центра (НИЦ) МКВК – одного из ее исполнительных органов – в Таджикистан (решения, принятые на заседаниях МКВК в Душанбе, 2009 г., Шымкенте и Ашгабате, 2010 г.). При этом отсутствовала юридическая база для реализации этого процесса. Соответствующие решения МКВК выходили за пределы правоспособности МКВК – она не была уполномочена создавать договорные нормы, обязательные для учредителей МКВК – 5 государств ЦА.

Так, на 53-ем заседании МКВК (4 июня 2009 г., г. Душанбе) по третьему вопросу («О реализации утвержденной схемы ротации...») было принято решение /10/:

- «2. Членам МКВК (странам-учредителям МКВК) в месячный срок решить вопрос об исполнении утвержденной схемы ротации...»,

- «3. В соответствии со статьей 3.2. «Положения о порядке ротации...» принять к сведению заявление Республики Казахстан об отказе принятия НИЦ МКВК,

- «4. Стороны решили, в связи с отказом казахской, кыргызской и туркменской сторон от передислокации НИЦ МКВК, принять заявление таджикской стороны о передислокации НИЦ МКВК в Таджикистан в соответствии с пунктом 3.2. «Положения о порядке ротации исполнительных органов...МКВК Центральной Азии...».

Из пункта 2 данного решения вытекает, что МКВК создает норму для государств-учредителей МКВК («странам-учредителям... в месячный срок решить вопрос»).

На 54-ом заседании МКВК ЦА (14-15 января 2010 г., г. Шымкент), по пятому вопросу («О ходе реализации ротации исполнительных органов...»), принято решение /11/:

- «1. Секретариату МКВК до 1 февраля 2010 года создать Организационную Комиссию ...по передислокации НИЦ МКВК в Республику Таджикистан...»,

- «3. Поручить Организационной Комиссии подготовить предложение по проведению всех необходимых мероприятий по своевременной передислокации НИЦ МКВК в город Душанбе Республики Таджикистан и представить завершающий отчет членам МКВК до 1 апреля 2010 года».

На 54-ом заседании МКВК ЦА (3 апреля 2010 г.), по третьему вопросу («О результатах работы Организационной Комиссии...») принято решение /12/:

- «1. Отчет Организационной Комиссии принять к сведению».
- «2. ...приостановить деятельность НИЦ МКВК в г.Ташкенте и перевести его в г.Душанбе с 1 июня 2010г. с особым мнением Узбекистана»

Протокол 55-го заседания МКВК подписан тремя членами МКВК: от Казахстана, Кыргызстана и Туркменистана. В протоколах предшествующих 54-х заседаний МКВК ЦА не имеется решений, принятых без достижения консенсуса.

Норма в Положении о МКВК (1992 г.) /9/, - право «вето», - не сработала, как и норма Положения о МКВК, согласованная членами МКВК 18 сентября 2008 г. /13/:

- «3.4. Решения МКВК принимаются на основе консенсуса».

Положение МКВК (2008 г.) /13/ и Положение «О ротации ...» (2008) /14/ были приняты в нарушение «правил организации» (МКВК), которые регулируют «правоспособность международной организации заключать договоры...» («Венская Конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями...», 1986 г. /15/). Согласно ст. 2 Венской Конвенции, «правила организации» означают учредительные акты (УА) международной организации (МНО) и принятые согласно им решения.

Анализ нормативных положений УА МКВК /1, 8, 9, 16/ показывает, что она не была наделена самостоятельной волей, правами, компетенцией в части создания правовых норм, обязательных для ее учредителей. Автономная воля и права МКВК, как МНО, касаются ее функциональности, и в рамках этой (специальной) компетенции она имеет право избирать средства и способы реализации прав и выполнения обязанностей, возложенных на нее государствами-учредителями. МКВК, как МНО, не может заменить государство в международных отношениях, исключая специально оговоренные случаи, так как права МНО являются производными от прав государств, их создавших. Соответственно, «ни одна МНО, без согласия государств-учредителей «не может предпринять действий, затрагивающих интересы своих членов» /17/.

Законодательство стран ЦА о международных договорах (МД) определяет круг лиц, которые имеют право вести переговоры и подписывать МД без специальных полномочий. Так, согласно Закону Республики Узбекистан «О международных договорах Республики Узбекистан» /18/, к лицам, которые имеют право вести переговоры и подписывать МД без специальных полномочий, относятся (ст. 13):

- Президент Республики Узбекистан,
- Министр иностранных дел Республики Узбекистан,
- Глава дипломатического представительства республики в иностранном государстве или глава представительства республики при международной организации или конференции, соответственно, - с государством пребывания или в рамках данной МНО.

Согласно Закону, руководитель министерства или ведомства (так, член МКВК от Узбекистана) вправе также вести переговоры и подписывать *межведомственные договоры* без специальных полномочий, но... только в пределах своей компетенции.

Соответственно, члены МКВК, как контрагенты, могут подписывать международно-правовые акты, порождающие юридические обязательства для Стороны, в пределах только их специальной компетенции (водохозяйственная сфера).

Что касается права «вето» членов МКВК, видимо, следует обсудить укоренившееся мнение об обязательности консенсуса всех членов МКВК для принятия того или иного решения. Так, между заседаниями МКВК ее члены решают ряд важных практических задач межгосударственного характера посредством двусторонних встреч. Такие решения не отражаются в протоколах заседания МКВК, и для которых достижение консенсуса (с другими Сторонами) не требуется. Если право «вето» относится только к решениям, принимаемым на заседаниях МКВК, то и в этом случае спорно наделение правом «вето» члена МКВК от Казахстана на согласованное другими членами МКВК решение по бассейну реки Амударья, как и члена МКВК от Туркменистана - на аналогичное решение по бассейну реки Сырдарья.

Видимо, исключительная компетенция по принятию решения должна принадлежать:

- По вопросам управления ТВР в целом по бассейну реки Амударья - членам МКВК от Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана, на их территориях,

- По вопросам управления ТВР в целом по бассейну реки Сырдарья - членам МКВК от Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, на их территориях,

- По вопросам управления ТВР по бассейну реки Амударья на территориях Туркменистана и Узбекистана - членам МКВК от названных государств,

- По вопросам управления ТВР по бассейну реки Сырдарья на территориях Казахстана и Узбекистана - членам МКВК от названных государств.

...и т.д. по данной схеме.

Относительно проведения заседаний МКВК поочередно и в соответствующей столице – практика показала, что в фиксации такой жесткой нормы необходимости не было. Очередность заседаний МКВК, по ряду причин объективного характера, не могла быть соблюдена. Так, только в первый год деятельности МКВК (1992) эти оба правила были соблюдены (4 заседания и в столицах – в Алма-Ате, Ашхабаде, Бишкеке, Ташкенте). В дальнейшем они проводились необязательно в столице: из 58 заседаний МКВК 23 проведены в столицах, а 35 – в других городах государств-учредителей МКВК (Кзыл-Орда, Нукус, Ош, Бухара, Самарканд, Чарджоу, Ходжент и др.).

Анализ статистики в отношении заседаний МКВК также показывает, что наименьший период между двумя очередными заседаниями МКВК составил 40 дней (41-е заседание, 17-18 марта 2005 г., Ташкент, и 42-е, 28-29 апреля, Алматы), наибольший – более 8 месяцев (57-е, 11 мая 2011 г., Ташкент, и 58-е заседание, 18-19 февраля, Алматы).

По числу заседаний МКВК, проведенных за 20 лет в государствах-учредителях МКВК, картина выглядит следующим образом: Казахстан – 18, Узбекистан – 11, Туркменистан – 11, Кыргызстан – 10, Таджикистан – 8 заседаний МКВК.

Завершая краткий экскурс в историю разработки международно-правовых основ деятельности МКВК ЦА, остановимся и на таком актуальном вопросе, как институционализация МКВК ЦА, которая пока не завершена.

Процесс институционализации МКВК, как международной организации (МНО), аналогичен таковому социального института, которая имеет, в частности, этапы /19/:

1. Потребность в учреждении МНО и определение ее целей и задач;
2. Разработка норм и правил (НИП), и процедур, связанных с выполнением НИП;
3. Институционализация НИП, процедур (принятие и практическое применение их);
4. Установление системы санкций для поддержания НИП;
5. Создание системы статусов и ролей.

Со времени создания МКВК ЦА практически все эти этапы пройдены, исключая этап 4 (не установлена система санкций за невыполнение принятых решений).

Согласно общепринятой правовой доктрине, любая МНО должна обладать, как минимум, следующими обязательными признаками /17/:

- А) Создание МНО согласно международному праву (МП);
- Б) Учреждение на основе договора;
- В) Сотрудничество в конкретной области;
- Г) Права и обязанности.

Эти признаки имеются.

Сложнее со следующим обязательным признаком МНО:

Д) Организационная структура (ОС): штаб-квартира, члены, система органов, высший орган, административный аппарат (АА), руководитель МНО (Председатель или иной).

ОС в целом имеется.

Отсутствуют: АА «в чистом виде» (текущая административная работа выполняется исполнительными органами МКВК), штаб-квартира, руководитель МКВК.

Соглашением 1999 г. /17/ определено, что организации МФСА «являются юридическими лицами, имеют статус международных организаций и правомочны: заключать контракты...; быть истцами и ответчиками в суде...» (ст. 2).

МКВК не является лицом юридическим, так, не может заключать контракты.

МКВК не имеет руководителя и почтового адреса – местонахождения (исключена возможность обратиться прямо к МКВК или ее руководителю). Положением о МКВК (1992 г.) предусмотрено лишь председательствование члена МКВК ЦА на заседании Комиссии и только в период его проведения.

С этих и ряда других позиций (кроме названных выше – статус подразделений исполнительных органов МКВК – национальных филиалов, как международных организаций и др.) деятельность МКВК требует дальнейшей институционализации.

В частности, уставные документы всех без исключения органов МКВК требуют коренного пересмотра, так как ряд их нормативных положений принципиального характера не соответствуют существующим реалиям, а также – элементарной логике. Это утверждение справедливо в отношении Положений о МКВК (2008) /14/ и «О порядке ротации исполнительных органов МКВК Центральной Азии и их руководителей (2008)» /15/. Так, Положение «О порядке ротации...» /15/ имеет норму:

- Ст. 3: «3.2. Вопрос передислокации решается МКВК по предложению страны, подготовившей место и организационную основу для размещения того или иного исполнительного органа. Страна, указанная в схеме (схема указана в этой же статье – п. 3.1., в частности, НИЦ МКВК – в Казахстан – Ю.Р.), имеет право отказаться от такого перемещения или передать это право другой стране решением МКВК».

Очевидно, что предложение о ротации будет доложено Правительству, должны быть получены его одобрение, после чего будут выделены финансовые и иные средства для обеспечения деятельности исполнительного органа (ИО).

Неясно, почему Страна, используя право инициировать ротацию (ИО), подготовившая «место и организационную основу», наделяется также правом «отказаться... или передать это право другой стране ...»? Не исключается, что другая Страна, по разным причинам, может и не согласиться принять ИО МКВК от «отказника». Положения ст. 3 (п. 3.2) Положения «О ротации...» могут породить прецедент: «инициация-отказ».

Когда принималось решение о передислокации НИЦ МКВК в Таджикистан (4 июня 2009 г.), место для размещения и организационная основа для деятельности НИЦ не были подготовлены. Кроме того, в госбюджете Таджикистана на 2010 г. не были предусмотрены средства на содержание НИЦ,

хотя времени было более чем достаточно (июнь-декабрь 2009 г.). Тем не менее, при «сверстанном» бюджете на 2010 г. в январе 2010 г. принимается решение МКВК о передислокации НИЦ МКВК в Душанбе.

В целом «сырая» проработка вопроса о ротации НИЦ МКВК (с 2005 г.) и попытка ее спешной реализации не способствовала укреплению водного сотрудничества в ЦА.

Существует определенные правила, следование которым позволяет значительно повысить качество проектов нормативно правовых актов (НПА).

Каждое государство ЦА имеет Закон, который регламентирует порядок подготовки и принятия НПА. Учет ряда положений этих законов, в преломлении к процессу подготовки региональных НПА весьма полезен. Так, согласно Закону Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» (2000 г.):

- «Нормативно-правовой акт должен соответствовать нормативно-правовым актам, имеющим по сравнению с ним более высокую юридическую силу» (ст. 14).

Правило справедливо и для международного уровня;

- «Координация работы... по подготовке проектов нормативно-правовых актов осуществляется Министерством юстиции Республики Узбекистан...» (ст.15).

Такая координация на региональном уровне в целом отсутствует;

- Проекты НПА «подлежат обязательной юридической экспертизе».... проект НПА «может быть подвергнут и иной экспертизе (экономической... и другой)». В качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие ранее непосредственного участия в подготовке... проекта» (ст. 18).

На региональном уровне такая экспертиза не предусмотрена. Так как проекты НПА готовятся в целом не профессиональными юристами, юридическая экспертиза проектов НПА регионального характера представляется обязательной.

Законодательство стран ЦА предусматривают согласование проектов документов международного права с МИД Стороны (обязательно), а в ряде других случаев, с Минфином и другими ведомствами Стороны, интересы которых затрагиваются.

Послесловие

Конфликт национальных интересов государств ЦА по вопросам управления водными ресурсами межгосударственных источников, как и в любой другой сфере управления, видимо, неизбежен, и его следует воспринимать как позитив регионального развития и учитывать при отработке механизмов управления конфликтом интересов.

Управление конфликтами предполагает использование набора механизмов, которые теория конфликтов систематизирует по направлениям:

- (1) Предвидение (прогноз) потенциальных конфликтов;
- (2) Принятие превентивных мер по их предотвращению;
- (3) Реагирование на возникший конфликт;
- (4) Разрешение конфликта.

Согласно теории конфликтов, успешное управление конфликтами предполагает приведенную выше последовательность.

По нашему мнению, в сфере совместного управления ТВР ЦА работа над такими механизмами управления конфликтами, как предвидение (1) и принятие превентивных мер (2) ведется слабо, и в большинстве случаев работа начинается с реакции на возникший конфликт (3) или с его разрешения (4).

Инициаторы (и подписанты) первых договоренностей в сфере совместного управления ТВР ЦА – Ташкентского Заявления (1991) и Соглашения (1992) – действовали по данной классической схеме (предвидение возможных конфликтов и необходимость принятия превентивных мер, в виде создания международно-правовых основ). Кроме того, в отличие от национального права, международное право – это только то, о чем договорятся Стороны, и в 1992 г. эта возможность была использована в полной мере.

Как известно, трансграничные водные проблемы стоят особенно остро на Ближнем Востоке. В связи с этим представляют интерес мысли Президента Израиля Ш. Переса, которые изложены в его в книге “Новый Ближний Восток” и актуальны и для ЦА:

- «Нехватка воды больше, чем что-либо другое, доказывает объективную необходимость создания региональной системы... Региональная система выходит за рамки местного национализма и обеспечивает общие интересы всех жителей региона»;

- «Региональной системе не понадобится посредник.... Само ее существование обеспечит прочное партнерство стран региона на основе их реальных интересов».

В ЦА существует насущная необходимость создания такой системы, которой не будет нужен посредник, и основы которой были заложены Соглашением 1992 г.

Литература

/1/ Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (г. Алма-Ата, 18 февраля 1992 г.)

/2/ Население Земли // http://ru.wikipedia.org/wiki/Население_Земли

- /3/ Александров И. XXI век: гидроресурсы и вооруженные конфликты // «Зарубежное военное обозрение», 1998, № 9
- /4/ Путилов С. Планете угрожают «хлебные войны» // «Новости разведки и контрразведки», 1996, № 24;
- /5/ Н.Глебова. Война из-за воды // «Агентство политических новостей», 10.03.2009
- /6/ Петерс Р. Культура будущих конфликтов // «Parameters», Winter 1995/96.
- /7/ Заявление руководителей водохозяйственных органов республик Средней Азии и Казахстана (Ташкент, 12 октября 1991 г.).
- /8/ Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона» (Кзыл-Орда, 26 марта 1993 г.)
- /9/ Положение о Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии – Ташкент, 5 декабря 1992 г. // www.icwc-aral.uz/statute12_ru.htm
- /10/ Протокол 53-го заседания МКВК Центральной Азии (4 июня 2009 г., г. Душанбе) // Бюллетень МКВК Центральной Азии № 2 (52) Август 2009
- /11/ Протокол 54-го заседания МКВК Центральной Азии (14-15 января 2010 г., г. Шымкент) // Бюллетень МКВК ЦА № 1 (53) Март 2010
- /12/ Протокол 55-го заседания МКВК Центральной Азии (3 апреля 2010 г., г. Ашхабад)
- /13/ Положение о Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (2008 г.) // http://www.icwc-aral.uz/statute4_ru.htm
- /14/ Положение о порядке ротации исполнительных органов МКВК Центральной Азии и их руководителей (2008 г.) // www.icwc-aral.uz/statute11_ru.htm
- /15/ Венская Конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (Вена, 21 марта 1986 г.)
- /16/ Соглашение «О статусе Международного Фонда спасения Арала (МФСА) и его организаций» (г. Ашхабад, 9 апреля 1999 г.)
- /17/ Бекашев К.Д. Международные межправительственные организации Энциклопедия юриста // <http://eyu.sci-lib.com/article0001177.html>
- /18/ Закон Республики Узбекистан от 22.12.1995 г. N 172-I «О международных договорах Республики Узбекистан (с внесенными изменениями Законами РУ от 25.04.2003 г. N 482-II, от 12.12.2003 г. N 568-II, от 14.12.2005 г. N ЗРУ-11)
- /19/ Фролов С.С. Процесс институционализации и развитие институтов – Социология: учебник (1996 г.) // http://polbu.ru/frolov_sociology/ch29_i.html