

Региональный семинар в рамках программы UNEP «Ускорение осуществления целей ИУВР-2005 в Центральной Азии» (г. Бишкек, 27-28 июля 2006 г.)

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БЕСКОНФЛИКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Ю.Х. Рысбеков, кандидат технических наук,

НИЦ МКВК Центральной Азии

Введение. С начала 1990гг. кардинально изменилась геополитика, система международных отношений стала более неустойчивой. Сложившиеся реалии обусловили как свободу выбора дальнейших путей развития новыми субъектами мировой политики, так и исключительную сложность этого выбора. Вместе с тем, окончание «холодной войны» предоставило человечеству шанс по-другому взглянуть на окружающий мир и место человека на Земле. Одним из преимуществ новой системы международных отношений стало признание большинством государств факта, что безопасность зависит в целом от совместных усилий по выработке путей устойчивого развития. Сказанное справедливо и в отношении новых независимых государств Центральной Азии – Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан, каждый из которых имеет свои задачи по защите национальных интересов, внешнеполитические аспекты которых тесно переплетены с проблемами региональной и глобальной безопасности.

1. Категории «национальные интересы» и «национальная безопасность» тесно связаны, включают различные виды (политическую, правовую, экономическую и другие, в их взаимосвязи и динамике) и носят системный характер¹. Хотя в общей системе безопасности национальная безопасность является подсистемой глобальной и региональной безопасности, понятие “национальная безопасность”² является ключевым в системах безопасности различных уровней. Глобальной и региональной безопасности в отвлеченном виде не существует, они являются производными национальной безопасности - как в историческом контексте, так и в плане устойчивости и возможностей ее обеспечения. Принимая во внимание, что суть национальной безопасности составляет защищенность национальных интересов в различных сферах общественно-политической жизни, проблемы использования трансграничных водных ресурсов (ТВР) Центральной Азии следует рассматривать сквозь призму защиты национальных интересов каждого государства региона.

Во все времена государство ставило главной целью обеспечение безопасности внешней (защита своих территорий) и внутренней (устойчивость верховной власти), и в ее структуре основными звеньями были безопасность военная (внешняя) и общественная (внутренняя). Окончание “холодной войны” обусловило существенную трансформацию взглядов на безопасность; новым содержанием наполнились угрозы безопасности и задачи по их выявлению и нейтрализации. Переоценка взглядов коснулась, прежде всего, проблем обеспечения экологической безопасности на всех уровнях.

¹ См.: 1. Белая книга российских спецслужб. - М.: Обозреватель, 1995; 2. Карпов А. Становление науки о национальной безопасности России. // ИС “Безопасность”, 1997, № 10–12; 3. Рахманов А.Р. Проблемы безопасности: на национальном, региональном и глобальном уровнях. - Т.: ГНИ “УМЭ”, 2001 - 100с.; 4. Ташкулов Д.У., Рысбеков Ю.Х. К вопросу о системности категории «национальная безопасность». // «Хукук–Право–Law», 2001, № 2 (14) - с.49-52; 5. Ташкулов Д.У., Рысбеков Ю.Х. Политико–правовые аспекты обеспечения экологической безопасности... // «Давлат ва Хукук». 2001, № 3 (7) – с.24 – 32; + ...

² Термин “национальная безопасность” был введен в политический лексикон в 1904г. 26-м Президентом США Т.Рузвельтом в связи с обоснованием военной акции присоединения «к сфере интересов США» зоны будущего Панамского канала (в определенной степени – также связано с «водным фактором»).

2. Крутой поворот в оценке последствий воздействия человека на окружающую среду происходит в начале 1970гг.³. Во многом этому способствовали создание Римского клуба⁴ и подготовленные по его инициативе доклады⁵. К 1970гг. относится также расширение понятия «безопасность». Так, заключительный акт Совета по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975г.) включил «Декалог» принципов обеспечения безопасности, который вообрал в себя и межгосударственные (трансграничные) отношения в сфере охраны природной среды как составную часть европейской и глобальной безопасности. Важными вехами в политизации экологических проблем стали Конференции ООН по окружающей среде в Стокгольме (1972г.) и по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992г.), Саммит Тысячелетия под эгидой ООН (2000г.), Всемирный Саммит по Устойчивому развитию (ВСУР) в Йоханнесбурге (2002г.). В частности, среди ключевых целей Декларации Тысячелетия были названы - «остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов», «способствовать обеспечению справедливого доступа к воде».

После 1991г. на постсоветском пространстве разработки экологических аспектов безопасности решительно включаются в систему безопасности новых независимых государств как составная ее часть, а также в соответствующие нормативно-правовые акты (НПА)⁶. В этот же период существенное смещение акцента на проблемы экологической безопасности делается в документах нормативного характера развитых стран мира, включая их силовые структуры⁷. В последние четверть века экологическая проблематика занимает одно из ведущих мест в арсенале выступлений и публикаций крупных политиков, общественных деятелей и исследователей современности⁸. В частности, на Саммите тысячелетия, в докладе Генерального Секретаря ООН глобальные проблемы современности были представлены в основном экологическими⁹ и ни один из Глав 5 государств – постоянных членов Совета безопасности ООН – не обошел их вниманием¹⁰.

³ 1. Араб-Оглы Э.А. В лабиринте пророчеств. – М.: 1973; 2. Дуглас У.О. Трехсотлетняя война. - М.: 1975; 3. Коммонер Б. Замыкающийся круг. - Л.: 1974; 4. Медоуз Д. и др. Пределы роста. – М.: 1972; 5. Печчеи А. Человеческие качества. – М.: 1980; + ...

⁴ Римский клуб – международная неправительственная организация, созданная в 1968г. по инициативе крупного общественного деятеля А.Печчеи (Италия) и объединившая усилия известных ученых, политиков и общественных деятелей из разных стран мира по изучению глобальных проблем современности.

⁵ Проекты Римского клуба: 1. «Пределы роста» (руководитель: Д.Медоуз, 1972); 2. «Человечество у поворотного пункта» (М.Месарович, Э.Пестель, 1974); 3. «Цели человечества» (Э.Ласло, 1977); 4. «Маршруты будущего» (Б.Гаврилишин, 1980); 5. «Третий мир – три четверти мира» (М.Гернье, 1980); + ...

⁶ 1. Андреев В.Г. Экологическая безопасность вооружения и военной техники. // «Военные знания» («ВЗ»), 1999, №5 – с.44-50; 2. Матвеев А. Глобальные угрозы в американском восприятии. // «Международная жизнь» («МЖ»), 2000, №1 – с.96-103; 3. Концепция национальной безопасности России... // М.: “Обозреватель”, 1995, № 3-4; 4. Закон РФ “О безопасности” от 05.03.1992. № 2446 – 18; 5. Закон Республики Казахстан от 26.06.1998 г. N 233-1 «О национальной безопасности Республики Казахстан»; +...

⁷ 1. Николаев А. Военная доктрина НАТО на современном этапе. // “Зарубежное военное обозрение” («ЗВО»), 1998, № 3 - с.2-5; 2. Прохоров С. Разведывательное сообщество США. // «ЗВО», 1998, №12 – с.2-7; 3. Реутов В. Мероприятия по повышению качества работы разведывательного сообщества США. // «ЗВО», 1998, №5 – с.57; 4. Стратегия национальной безопасности США в следующем столетии // “ЗВО” - 1997, № 8 - с.4-19; 5. 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; +...

⁸ 1. И.Каримов. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. – Т.: «Узбекистон», 1997 – 320с.; 2. Выступления Президента Узбекистана И.Каримова и Президента Казахстана Н.Назарбаева на торжественном заседании ГА ООН 24.10.1995г.; 3. К.Аннан. Годовой доклад о работе ООН за 1997г. - Нью-Йорк, ООН, 1998 - 100с.; 4. Выступление М.Олбрайт на церемонии, посвященной 50-ой годовщине Института дипломатической службы. // «Wireless File» (“WF”), USIS, Tashkent, 14.04.1997- с.3-7; 5. Выступления Клинтона и Гора на праздновании Дня Земли 1997 года. // «WF», 24.04.1997 - с.9-12; + ...

⁹ Аннан К. Мы народы: роль ООН в XXI веке. // «МЖ», 2000, №10 – с.10-19.

¹⁰ 1. Т.Блэр. Хотя от наших выступлений мир не переменится... // «МЖ», 2000, №10 – с.25-26; 2. Б.Клинтон. Не нужно требовать от ООН делать то, чего она не способна делать. // «МЖ», 2000, №10 – с.22-24; 3. В.Путин. Нам повезло родиться и жить в рубежную эпоху. // «МЖ», 2000, №10 – с.20-21; 4. Ц.Цзэминь. Большие страны должны уважать малые страны.... // «МЖ», 2000, №10 – с.29-32; 5. Ж.Ширак. Нашему глобализированному миру необходимы органы, которые бы... // «МЖ», 2000, №10 – с.27-28.

3. В системе экологической безопасности связанные с водным фактором проблемы занимают особое место, в числе которых ключевым является дефицит пресных вод. В XX веке население Земли увеличилось с 1млрд. до 6млрд. человек, объем пресных вод на 1 жителя планеты уменьшился в 6 раз и составляет 95% возможного к изъятию.

Четверть населения мира испытывают водный дефицит, более 1 млрд. жителей планеты не имеют доступа к чистой воде и, по прогнозам, столько же людей к 2025г. будет проживать в условиях «абсолютного водного голода». По данным Всемирного Водного Совета, к 2050г. около 2/3 населения планеты столкнутся с проблемой дефицита водных ресурсов.

По оценкам Всемирной Метеорологической Организации (ВМО)/ЮНЕСКО, 97,5% водных ресурсов Земли - соленые, 2,5% - пресные. Из пресных вод 2,24% недоступны или труднодоступны (полярные льды, ледники, глубокие подземные воды). Только 0,26% общего объема мировых вод являются доступными пресными водами¹¹.

Эти 0,26% вод Земли и являются потенциальным источником возможных конфликтов.

Как следствие, многие аналитики и эксперты считают, что имеется коррелятивная связь между экологическими кризисными ситуациями в разных точках планеты и конфликтами на этой почве, что в XXI веке борьба за природные ресурсы обострится, и прогнозируют на будущее специфические войны - “водные”, “хлебные” и другие “эко - войны”¹².

«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 разведки¹³. «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»¹⁴.

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

Как наглядные и классические примеры «водного фактора» в системе региональной и международной безопасности в целом можно привести следующие:

- аналитиками одной из главных причин 6-дневной войны (29.10-04.11.1966г.) между Израилем и Египтом называется установление Египтом контроля над Суэцким каналом;

- в свое время (1890-1905 гг.) один из немецких ученых-евреев (Э.Глейзер) пытался убедить соответствующие политические круги, что государство Израиль следует основать на территории Йемена (не Палестины), по ряду причин: наличие выхода к Индийскому океану, естественная защита от внешних врагов - горные хребты, и др., но главное - плодородные земли и источники воды. Мы не знаем, как бы повернулась история XX века. В частности – на Ближнем Востоке, если бы решающие лица прислушались к доводам Э.Глейзера.

¹¹ Сэмсон П., Шарье Б. Международный пресноводный конфликт: проблемы и стратегии предотвращения. // Международное и национальное водное право и политика. - Т.: НИЦ МКВК, 2001- – с.93-125 (с.95).

¹² 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. Неспойные 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; + ...

¹³ Петерс Р. Культура будущих конфликтов. // “Параметры”, Winter 1995 /96, 11с.

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

4. Проблема использования водных ресурсов трансграничных рек в настоящее время является конфликтогенным фактором в ряде регионов планеты: реки Тигр и Евфрат (пересекаются интересы Турции, Сирии, Ирака, Ливии, Израиля); Иордан (интересы Израиля, Сирии, Иордании, Ливана); Нил (интересы Египта, Судана, Эфиопии, Уганды); Аракс (интересы Армении, Азербайджана, Ирана, Турции); Замбези (Анголы, Ботсваны, Замбии, Зимбабве, Мозамбика, Намибии); Ганг (Индии, Бангладеш); и др.¹⁵.

Согласно экспертным данным, за последние полвека в отношении ТВР имели место более 500 конфликтных ситуаций и около 40 взаимных претензий на грани международных конфликтов с применением насилия. За этот период заключено более 160 (всего - более 200) межгосударственных соглашений по ТВР. Всего же, по данным ФАО, за период 1805-1984гг. (180 лет) насчитывается более 3600 Соглашений по ТВР.

Для целей настоящей работы представляют интерес некоторые результаты анализа, проведенного по итогам эмпирического исследования по случаям конфликтов, в которых ТВР были движущей силой события за последние 50 лет XX века.

Всего рассмотрено более 1800 событий. Основные результаты¹⁶:

- **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, которая имела место 4500 лет назад. Отсутствует и оценка +7 (добровольное объединение стран);

- **случаи сотрудничества преобладают** - 67,1%, к конфликтам относятся 27,7% случаев, 5,2% случаев оценены как нейтральные или незначительные;

- **умеренный характер большинства случаев.** 42,8% случаев находятся в диапазоне от умеренной устной поддержки (+1) до умеренной устной враждебности (-1). Еще 20,2% случаев расположены между официальной устной поддержкой (+2) и официальной устной враждебностью (-2). Соответственно, 63% случаев имеют устный характер, и более 2/3 не имели официальной поддержки;

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

- **вода как объединяющий фактор.** Споры из-за воды, как правило, разрешаются и между враждующими сторонами, и при наличии острых проблем по другим вопросам.

Так, Комиссия Меконга работала и во время войны во Вьетнаме, Комиссия Инда - во время двух войн между Индией и Пакистаном, переговоры по водным ресурсам (1950гг.) проводили недавно находившиеся в состоянии войны Израиль и Иордания и др.;

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

- **события по вопросу качества воды** охватывают 5% событий.

¹⁵ 1. 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; + ...

¹⁶ Вулф А.Т. Проблемы трансграничных водных ресурсов: полученные уроки. // Юридический сборник №2 (9) – Т.: НИЦ МКВК, 2001 – с.181-193.

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

Исламское Государство Афганистан (ИГА) использует около 1,5-2,0куб.км/год. На Севере ИГА (верховья Амударьи – реки Кокча, Кундуз и др.), по разным оценкам, формируется от 8-10 до 16-18 куб. км/год. На территории **Кыргызстана** образуется около 25% стока БАМ, **Таджикистана** - до 80% стока реки Амударья и практически весь сток реки Зеравшан. Кыргызстан и Таджикистан заинтересованы в развитии гидроэнергетики.

Водообеспеченность **Южного Казахстана**, низовий реки Сырдарья зависит от работы Токтогульского (Кыргызстан), Кайракумского (Таджикистан), Чарвакского (Узбекистан) водохранилищ и межгосударственных каналов, проходящих через Узбекистан. На территории **Туркменистана** находятся более половины акватории Туямуюнского гидроузла (ТГУ), обеспечивающего водой Республику Каракалпакстан и Хорезмскую область (Узбекистан), головные водозаборы и другая инфраструктура Аму-Бухарского машинного и Каршинского магистральных каналов (АБМК и КМК). Более 90% используемых **Узбекистаном** водных ресурсов образуется на территории ИГА, Кыргызстана, Таджикистана. В Кыргызстане 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 Кайракумского 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 130тыс. га земель Южного Казахстана, водообеспеченность Келесского массива (Шымкентская область) в значительной мере зависит от переброски части стока реки Чирчик.

По мнению многих экспертов и аналитиков, 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 региона могут стать факторами сближения или дезинтеграции государств Центральной Азии¹⁷.

6. Политические основы управления ТВР Центральной Азии. Как известно, ВСУР в Йоханнесбурге призвал государства иметь к 2005г. готовые к применению Национальные планы интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР).

В свою очередь, государства Центральной Азии подтвердили приверженность принципам ИУВР¹⁸. По классификации Глобального Водного Партнерства, одного из активных и последовательных проводников идей ИУВР, ключевыми элементами среды, способствующей применению ИУВР, являются:

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

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

¹⁸ См., в частности: Отчет «Стратегическое планирование и устойчивое управление развитием водных ресурсов в Центральной Азии». – Ташкент, НИЦ МКВК, 2004 – 287с.

Важнейшим политическим шагом является инициатива первых лиц национальных водохозяйственных ведомств стран ЦАР, которая имела результатом подписание в 1992г. Соглашения¹⁹, которым была создана Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК) Центральной Азии и его исполнительные органы – Бассейновое водохозяйственное объединение (БВО) «Сырдарья» и БВО «Амударья», ответственные за управление водой в бассейнах одноименных рек. Соглашение 1992г. позволило организационно закрепить совместное управление ТВР, сохранить «status-quo» и исключить потерю управляемости ТВР в БАМ. Стороны договорились, что будут соблюдать «сложившуюся структуру и принципы распределения» и «ныне действующие нормативные документы по распределению водных ресурсов межгосударственных водных источников».

Решением Глав государств Центральной Азии в 1993г. был создан Международный Фонд спасения Арала (МФСА)²⁰. В Положении об МФСА²¹, среди основных направлений деятельности Фонда были, в частности, были определены:

- финансирование и кредитование совместных межгосударственных экологических и научно-технических программ и проектов;
- мобилизация средств на проведение совместных мероприятий по охране воздушного бассейна, водных и земельных ресурсов, растительного и животного моря;
- финансирование совместных научно-технических проектов и разработок по управлению трансграничными внутренними водами.

Одновременно с МФСА был создан Межгосударственный Совет по проблемам бассейна Аральского моря (МГСА) и его Исполнительный Комитет (ИК). Первое заседание МГСА состоялось 13.07.1993г. (Ташкент), последнее (шестое) - 27.02.1997г. (Алма-Ата). На последнем заседании, по предложению Президента Казахстана, Главами государств ЦАР принято решение о реорганизации структуры МФСА и одобрена схема управления Фондом²², МГСА и МФСА были объединены. Новая структура МФСА включила Правление и Ревизионную комиссию и ИК МФСА. В каждом государстве ЦАР были созданы Филиалы ИК МФСА. Местонахождением МФСА определено государство, Глава которого избирается Президентом Фонда. Срок полномочий Президента МФСА, составлял 1 год, позже - с 1997г. - 2 года; в настоящее время срок полномочий Президента МФСА продлен до 3 лет.

Первым Президентом МФСА был избран Президент Казахстана Н.Назарбаев, позже МФСА возглавляли Президент Узбекистана И.Каримов, Президент Туркменистана С.Ниязов. В настоящее время МФСА возглавляет Президент Таджикистана Э.Рахмонов.

Соглашением 1997г.²³ определен статус МФСА и его организаций, в Соглашении Сторонами подтверждена приверженность достижению целей, отраженных в Уставе ООН, Решениях Глав государств Центральной Азии от 04.01.1993г. (Ташкент), 28.02.1997г. (Алма-Ата), 20.09.1995г. (Нукус)²⁴, Соглашениях 1992г., 1993г.²⁵.

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

¹⁹ 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.).

²⁰ Решение Глав государств Центрально-Азиатского региона. – Ташкент, 04.01.1993.

²¹ Положение о Международном Фонде спасения Арала. – Кзыл-Орда, 26.03.2006. (Утратило силу).

²² Решение Глав государств Центральной Азии «О реорганизации структуры Международного Фонда спасения Арала». – Алматы, 28.02.1997.

²³ Соглашение между Правительствами Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан «О статусе Международного Фонда спасения Арала (МФСА) и его организаций» - Ташкент, 29.05.1997.

²⁴ Решение Глав государств Центральной Азии – Нукус, 20.09.1995.

²⁵ Соглашение между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном «О совместных действиях по решению проблем Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона» - Кзыл-Орда, 26.03.1993г.

Концепция стран ЦАР по решению проблем Аральского моря²⁶, одобренная на первом заседании МГСА (1993г.), вобрала в себя ряд положений, которые полностью вписываются в теорию ИУВР в современном понимании. Целью Концепции определена выработка единых подходов и взглядов стран региона на формирование научно-обоснованных путей улучшения социально-экономической, медико-биологической и экологической ситуации в БАМ. Решение основных задач Концепции были связаны с «водно-экологической» составляющей социально-экономического развития (СЭР) региона, при этом водосбережению и экономии воды отводилась ключевая роль в обеспечении устойчивого СЭР и экологического оздоровления БАМ.

В Концепции, в части совершенствования механизма управления водными ресурсами трансграничных рек Центральной Азии, признаны целесообразными:

а) 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; **б)** разработка пакета региональных НПА по обязательствам и процедурам управления водными ресурсами региона; **в)** включение в сферу управления БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» вопросов учета и контроля трансграничных подземных вод; **г)** мониторинг стихийных явлений; и др.

Не все предусмотренные Концепцией меры были выполнены в установленные сроки (так, обеспечение к 1997г. населенных пунктов Приаралья питьевой водой высокого качества; прекращение с 1996г. сброса коллекторно-дренажных вод в Амударью, и др.). Но принципиально важно, что Главами государств ЦАР были одобрены основные направления региональной политики в сфере управления ТВР ЦАР.

Решением Глав государств ЦАР и Правительства России в 1994г. утверждена «Программа конкретных действий...» (ПБАМ-1)²⁷, основные положения которой, в частности, включали позиции (**сроки - 1994-1998гг.**):

- выработка общей стратегии вододеления, рационального водопользования и охраны водных ресурсов в БАМ,

- подготовка проектов региональных НПА, 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,

- выработка принципов улучшения качества вод, ограничения всех видов загрязнения, 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,

- обеспечение сотрудникам органов МФСА свободного доступа и дипломатического иммунитета при исполнении ими служебных обязанностей на территории стран ЦАР; и др.

В Нукусской Декларации²⁸ Стороны, в частности:

²⁶ 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).

²⁷ 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.

²⁸ Нукусская Декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблемам устойчивого развития бассейна Аральского моря – 05.09.1995.

- подтвердили свою приверженность принципам устойчивого развития,
- признали, что Аральский кризис является результатом непродуманной политики по отношению к окружающей среде и использованию природных ресурсов,
- сочли необходимым повысить эффективность ирригации посредством применения экономических методов использования водных ресурсов и совершенных технологий,
- решили создать региональную систему контроля за состоянием окружающей среды, особенно водных ресурсов, систему обмена информацией по мониторингу окружающей среды, гармонизации экологических стандартов и связанного с ними законодательства,
- еще раз признали ранее подписанные и действующие соглашения, договора и другие нормативные акты между ними, регулирующие взаимоотношения по водным ресурсам в бассейне Арала и приняли их к неуклонному исполнению²⁹.

В Иссык-Кульской Декларации³⁰ Стороны, в частности:

- подчеркнули, что географическое положение Центральной Азии при наличии совместных границ и единого территориального пространства создают благоприятные условия для расширения экономических связей и отношений,
- признали, что единственно возможный путь дальнейшего развития региона - стратегия устойчивого развития,
- признали, что устойчивое развитие может быть обеспечено только при условии плодотворного регионального сотрудничества,
- решили разработать мероприятия по согласованным правилам и порядку совместного использования трансграничных водных ресурсов и контролю качества воды,
- подчеркнули преимущества расширения обмена информацией для развития,
- решили разработать взаимосогласованные нормативы и установить предельно допустимый уровень антропогенного воздействия окружающую среду, в целях единого подхода к оценке экологической ситуации и последствий стихийных бедствий.

В Алма-атинской Декларации³¹ Стороны, в частности:

- подчеркнули, что экологическая безопасность является одним из стратегических компонентов национальной безопасности и важнейшим аспектом защиты интересов и приоритетов Государств Центральной Азии,
- признали, что управление ТВР региона должно иметь в основе экосистемный подход, осуществляться справедливым и разумным образом, не наносящим взаимный ущерб.

В Ташкентской Декларации³² Стороны, в частности:

- признали, что рациональное и эффективное использование энергетических и водных ресурсов ЦАР является одной из приоритетных областей сотрудничества.

В Ашгабатской Декларации³³ Стороны, в частности:

- подчеркнули необходимость выработки совместных мер в осуществлении региональной стратегии и конкретных действий по рациональному использованию водных ресурсов региона, основанных на экосистемном и интегрированном принципах,

²⁹ 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.).

³⁰ Иссык-Кульская Декларация о региональном сотрудничестве государств Центральной Азии – 1995.

³¹ Алма-атинская Декларация Глав государств Центральной Азии – 28.09.1997.

³² Ташкентская Декларация о специальной программе ООН для экономики Центральной Азии (SPECA) – 26.03.1998.

³³ Ашгабатская Декларация Глав государств Центральной Азии – 09.04.1999

- отметили, что использование водных ресурсов БАМ должно осуществляться в интересах всех сторон с соблюдением принципов добрососедства и взаимных интересов,
- подчеркнули, что необходим комплексный подход в решении проблем БАМ,
- признали важным информирование общественности для выработки согласованных действий при проведении экологической и социально-экономической политики,
- решили оказывать всяческое содействие международным организациям и институтам в их деятельности по реализации программ и проектов по проблемам БАМ.

В Ташкентской Заявлении³⁴ Стороны, в частности:

- выразили убеждение в том, что согласованные действия в области рационального и взаимовыгодного использования водных объектов, водно-энергетических ресурсов и водохозяйственных сооружений в Центральной Азии на основе общепризнанных принципов и норм международного права послужат основой для эффективного использования имеющегося потенциала государств во благо народов региона.
- признали важность рационального и взаимовыгодного использования водно-энергетических ресурсов и имеющегося экономического потенциала в регионе,
- поручили своим правительствам ускорить работу по совершенствованию механизма межгосударственного использования ТВР.

В Душанбинской Декларации³⁵ Стороны, в частности:

- еще раз подтвердили ранее принятые решения по комплексному использованию и охране водных ресурсов БАМ, с учетом интересов всех стран региона,
- решили создать благоприятные условия международным организациям и институтам в их деятельности по привлечению средств на реализацию проектов в БАМ,

и 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 БАМ чистой питьевой водой - первоочередная задача,
- 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.

В Душанбе Главы государств Центральной Азии одобрили «Основные направления Программы конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.».

Во исполнение Решения Глав государств ИК МФСА, МКВК и МКУР³⁶ разработали «Программу конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» (**ПБАМ-2**)³⁷, которая была утверждена решением Правления МФСА (Душанбе, 28.08.2003г.).

³⁴ Ташкентское Заявление Глав государств Центральной Азии – 28.12.2001

³⁵ Душанбинская Декларация Глав государств Центральной Азии – 06.10.2002

³⁶ МКУР – Межгосударственная Комиссия по устойчивому развитию Центральной Азии.

³⁷ «Программа конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» (ПБАМ-2). – Душанбе, МФСА, 2003 – 110с.

ПБАМ-2 включила приоритеты: **1.** Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами БАМ. **2.** Реабилитация водохозяйственных объектов и улучшение использования водных и земельных ресурсов. **3.** Совершенствование систем мониторинга окружающей среды. **4.** Программа борьбы со стихийными бедствиями. **5.** Программа содействия решению социальных проблем региона. **6.** Укрепление материально-технической и правовой базы межгосударственных региональных организаций. **7.** Разработка и реализация региональной и национальных программ природоохранных мероприятий в зоне формирования стока. **8.** Разработка и реализация региональной и национальных программ по рациональному потреблению воды в отраслях экономики стран Центральной Азии. **9.** Разработка и реализация международной программы санитарно-экологического оздоровления населенных пунктов и природных экосистем Приаралья. **10.** Разработка международной программы восстановления экологической устойчивости и биологической продуктивности. **11.** Концепция устойчивого развития БАМ. **12.** Региональная программа действий по борьбе с опустыниванием. **13.** Развитие водно-болотных угодий в низовьях рек Амударьи и Сырдарьи. **14.** Рационализация использования минерализованных дренажных вод.

ПБАМ-2 является ключевым политическим документом, в котором отражены основные проблемы стран ЦАР в водохозяйственной и природоохранной сферах.

Вопросы управления ТВР ЦАР являются предметом рассмотрения и других региональных политических структур, в частности, таких как Организация «Центрально-Азиатское Сотрудничество» - ОЦАС (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, с 2004г. – и Россия), «Евразийское Экономическое Сообщество» - ЕврАзЭС (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан).

Так, в рамках ЕврАзЭС должно быть принято 26 Соглашений, которые подписаны членами ОЦАС, из них 8 касаются водно-энергетического регулирования в ЦАР³⁸.

Таким образом, согласованная Главами государств Центральной Азии политические поддержка и решения по проведению коренных реформ в водном секторе региона («региональная водная политика») имеются. Несколько сложнее обстоит дело с разработкой международно-правовых основ управления ТВР ЦАР.

8. Международно-правовая база по ТВР включает межгосударственные договора и соглашения, многосторонние и двусторонние декларации, конвенции, директивы, резолюции, разработанные Институтом международного права (ИМП), Комиссией международного права (КМП), ассоциацией международного права (АМП) ООН правила, в сфере ТВР. В настоящее время значительное влияние на развитие МВП оказывают Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997г., Конвенция Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992г., Хельсинкские правила по использованию водных ресурсов международных рек 1966г. и др.

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

Последней в серии правил, разработанных АМП, являются Берлинские правила по водным ресурсам (2004г.). Одним из значимых МПА, регулирующих отношения в сфере использования трансграничных вод является Европейская Водная Директива (2000г.)³⁹.

Принципы международного водного права (МВП) базируются на общепризнанных принципах международного права, специальных принципах международного экологического права, сводятся в синтезированном виде к следующим основным⁴⁰:

³⁸ «Узбекистан присоединится ко всем действующим в ЕврАзЭС соглашениям» - UzReport, 09.06.2006.

³⁹ Директива ЕвроПарламента и Совета Европейского Союза № 2000/60/ЕС от 23.10.2000г., устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики.

а) суверенитет страны на принадлежащий ему участок трансграничной реки; б) сотрудничество и равенство прав прибрежных государств на справедливое и разумное использование ТВР с учетом исторического пользования; в) справедливое использование международных рек при соблюдении общих интересов всех прибрежных государств и специфических интересов каждого из них; г) не причинение трансграничного ущерба («не навреди»); д) возмещение вреда («загрязнитель платит»).

9. Правовые основы сотрудничества по управлению ТВР Центральной Азии. Между странами ЦАР заключены следующие Соглашения в сфере управления ТВР⁴¹: **1.** Соглашение 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.)⁴²; **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 1992г. страны ЦАР признали легитимными ранее принятые НПА касательно ТВР региона, в частности - «Схемы КИОВР...» (по бассейнам Амударья и Сырдарья), признавая ряд существенных недостатков «Схем ...», в частности: **а)** акцент в них делался на управлении объемом при игнорировании вопросов управления качеством водных ресурсов; **б)** «Схемы КИОВР...» не учитывали требований природы в воде.

В Соглашении 1996г., подписанном Главами государств, включен ряд положений «Схемы КИОВР...» бассейна Амударья, в частности - о делении вод Амударья ниже поста Керки равными долями (50% на 50%). В числе основных принципов Соглашения следует отметить: **а)** дружба, добрососедство и сотрудничество; **б)** совместное использование ресурсов межгосударственных рек; **в)** отказ от применения методов давления; **г)** уважение взаимных интересов; **в)** урегулирование спорных вопросов согласительными средствами.

Соглашение 1998г. сыграло позитивную роль в упорядочении водно-энергетического обмена между странами бассейна Сырдарья (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан). В то же время, практика действия Соглашения показала, что оно не устраивает: **а)** страны зоны формирования стока (Кыргызстан, Таджикистан) - в годы средней водности; **б)** страны среднего и нижнего течения Сырдарья (Узбекистан и Казахстан) - в маловодные годы; **в)** все Стороны Соглашения – в многоводные годы.

9.1. Разработка проектов Межгосударственных Соглашений (МГС) по различным аспектам управления ТВР ЦАР предусмотрена Приоритетами ПБАМ-2:

- **Приоритетом № 1** («Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря») предусмотрена подготовка проектов МГС: **1.** «Совершенствование 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» (**сроки подготовки проектов МГС истекли в 2004г.**);

⁴⁰ **1.** Джалалов А.А. Экологические аспекты управления водными ресурсами... - 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; + ...

⁴¹ Перечислены Соглашения, которые имеют непосредственное отношение к управлению ТВР ЦАР.

⁴² В ноябре 2004г. заключено Соглашение между Туркменистаном и Республикой Узбекистан, в котором оговорены, в частности, вопросы эксплуатации межгосударственных водохозяйственных объектов на территориях Сторон, прав собственности на эти объекты и др.

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» (**сроки подготовки истекли в 2005г.**);

- **Приоритетом № 8** («Разработка и реализация региональной и национальных программ по рациональному потреблению воды в отраслях экономики стран Центральной Азии») предусмотрено выполнение позиции (касательно правовой базы): 11. «Проведение совместных консультаций и подготовка межгосударственных Соглашений» (**сроки выполнения истекли в 2004г.**), а в 2004-2006гг. должна была быть разработана (касательно правовой базы): 12. «Правовая база для реализации принципов интегрированного управления водными ресурсами в виде пакета документов»;

- **Приоритетом № 6** («Укрепление материально-технической и правовой базы межгосударственных организаций») ПБАМ-2 в 2003-2010гг. предусмотрено разработать: 13. «Правовые нормы и правила деятельности межгосударственных структур в их взаимодействии с государственными структурами»;

- **Приоритетом № 7** («Разработка и реализация региональной и национальных программ природоохранных мероприятий в зоне формирования стока») в 2003-2010гг. предусмотрено (касательно правовой базы): 14. «Разработка или совершенствование законодательно-нормативных и экономических инструментов по использованию природных ресурсов и охраны горных территорий Центральной Азии»;

В целом ПБАМ-2 имеет 14 позиций, которые предусматривают подготовку проектов региональных международно-правовых актов (МПА) органами МКВК и МФСА, совместно с соответствующими ведомствами стран Центральной Азии. Фактически проектов МПА должно быть разработано значительно больше 14, так как ряд позиций предполагают подготовку проектов нескольких региональных МПА.

9.1.1. Приведенные выше позиции по юридической проблематике предусмотрены как **«Ожидаемые результаты»** того или иного проекта ПБАМ-2. В то же время, подготовка проектов МПА или проведение соответствующих консультаций между республиками ЦАР предусмотрены позицией **«Состав работ»** ряда проектов ПБАМ-2.

Так, **Проектом 1.5.** «ТЭО строительства Рогунской ГЭС» (**сроки реализации: 2003-2004гг.**) Приоритета № 1 предусмотрены: «Подготовка и парафирование совместного коммюнике (Соглашения)», а как «результаты» - «Определение и согласование взаимных интересов республик Центральной Азии в совместном строительстве и эксплуатации Рогунской ГЭС, разработка предложений по долевному участию».

Проектом 1.4. «Разработка отдельных положений к стратегии использования и охраны водных ресурсов» (**сроки: 2003-2005гг.**) Приоритета № 1 предусмотрена: «Разработка ТЭО водно-энергетического консорциума (правовой, экономической, технической, экологической разделы), включая пакет документов...».

Проект 2.6. «Обеспечение безопасности плотин и водохранилищ» (сроки реализации: 2003-2005гг.) Приоритета № 2 и **Проект** «Создание регионального банка данных по водным ресурсам...» (**сроки реализации: 2003-2005гг.**) Приоритета № 3 имеют позиции: «Разработка проекта Соглашения».

Сроки реализации позиций по подготовке проектов соответствующих договоров, перечисленных в настоящем подразделе (9.1.1), **истекли в 2004 и 2005гг.**

10. В последние годы проводилась определенная работа по подготовке проектов МПА регионального характера, в частности, 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»; 5. «О создании Международного Водно-Энергетического Консорциума (МВЭК)».

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

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 (понятный аппарат, выполнения проектов Соглашений в едином формате, отработки механизмов реализации Соглашений после их подписания, ряд других вопросов) заслуживают серьезного внимания и требуют совместной проработки и рассмотрения. В ряде случаев помехой процессу подготовки проектов МГС является неготовность Сторон к переговорам. Как известно, готовность Сторон сесть за стол переговоров – ключевой позитив международных отношений.

10.1. Особо следует подчеркнуть такой аспект процесса подготовки проектов МГС, как вынесение на обсуждение «сырых» материалов. Об этом более подробно изложено в соответствующих аналитических записках НИЦ МКВК Центральной Азии, направленных заинтересованным сторонам, и в ряде публикаций⁴³, поэтому остановимся на некоторых упущениях принципиального характера, имевших место в проектах МГС, разосланных по дипломатическим каналам и обсуждавшихся в 2004-2005гг.⁴⁴.

Так, в проекте Соглашения по бассейну Сырдарья (вариант 2005г.):

- имеет место несоответствие между среднесуточной нормой стока реки Нарын в створе Токтогула, приведенной в разных статьях - 11,9 куб.км (ст.2) и 12,5 куб.км (ст.3);
- отсутствует «многолетний режим регулирования» стока Сырдарья Токтогулом: ежегодный объем притока и выпуска воды из Токтогула равнялись 12,5 куб.км (ст.3);
- не согласовывалась со Сторонами Соглашения методика расчета оплаты водных услуг Кыргызской Республике (20 млн. USD – фиксированная, 7 млн., 6 млн., 4 млн. USD – переменная, в зависимости от водности года);
- Таджикистан упоминается лишь в связи с обязательством «обеспечить беспрепятственный пропуск согласованных объемов воды»... через Кайраккум (ст.9);
- 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; и др.

⁴³ 1. Рысбеков Ю.Х. К вопросу о политических и правовых основах управления трансграничными водными ресурсами Центральной Азии. // Материалы МК «Региональное сотрудничество в трансграничных речных бассейнах» - Душанбе, 2005 – (CD). 2. Рысбеков Ю.Х. Трансграничные водные ресурсы Центральной Азии как фактор региональной безопасности: политические и правовые аспекты ее обеспечения. // Модуль по международному и национальному водному праву – Т.: НИЦ МКВК, 2005 – с.35-66. 3. Рысбеков Ю.Х. Трансграничные водные ресурсы Центральной Азии: политические и правовые основы бесконфликтного использования. // Материалы Центрально-Азиатской международной НПК «МКВК навстречу 4 ВВФ: местные действия... – Алма-Ата/Ташкент, 2005г. (226с.) – с.124-132; 4. Рысбеков Ю.Х. Обзор продланной работы по проектам Соглашений в сфере управления водными ресурсами трансграничных рек Центральной Азии. Семинар АБР «ИУВР» по проекту 6163 RETA. Отд. Отгиск. – Т.: НИЦ МКВК, 2005 - 14с.

⁴⁴ 1. Проект Соглашения между Правительствами Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан «Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья»; 2. Проект Межгосударственного Соглашения между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан о создании Международного водно-энергетического консорциума (МВЭК).

В проекте Соглашения по созданию МВЭК (вариант от марта 2005г.), который разработан во исполнение поручения Совета Глав государств-членов ОЦАС:

- не определена цель (или цели) создания Консорциума и не дано определение понятия «Субъекты» Консорциума (ст. 2);

- «Принципы сотрудничества...» отсылают к Конвенциям ЕЭК ООН 1992г. и ООН 1997г., Хельсинкским правилам 1966г., «Энергетическому уставному договору», к которым не все Стороны Соглашения присоединились (ст. 4);

- 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; и др.

Следует подчеркнуть, что МВЭК не должен заменить МКВК и его исполнительные органы. В этом контексте, предположительное «поглощение» МКВК Консорциумом, что вытекает из текста рассмотренного выше проекта Соглашения (ст.8, п.6 и ст.12, п.8, цитата: «если МКВК будет существовать... вне МВЭК»), выглядит не корректным.

Общее видение, какой структурой должен быть МВЭК, отражено в соответствующих публикациях⁴⁵ и других аналитических материалах НИЦ МКВК Центральной Азии. В частности, принципиально важно, чтобы МВЭК выступал как:

- финансовый механизм, решающий проблемы недостатка средств у покупателей электроэнергии и топливных ресурсов для компенсации водных услуг;

- страховой механизм, покрывающий ущербы, причиняемые Сторонам по объективным причинам (форс-мажор) и вследствие субъективных причин.

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

10.2. Как не способствующие повышению эффективности работ по подготовке проектов МГС следует расценить следующие факторы:

- **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, исполнителями были определены только представители соответствующих национальных ведомств;

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

Как правило, на завершающем этапе подготовки проекта Соглашения каждая Сторона представляет свой вариант МГС без согласования с другими Сторонами;

- **отсутствие экономического обоснования** проекта Соглашения по тем или иным аспектам управления ТВР Центральной Азии.

Представляется, что такое обоснование должно быть обязательной частью работ при подготовке, в частности, проектов Соглашений, регулирующих отношения в сфере водного и топливно-энергетического обмена (создание МВЭК, по бассейну реки Сырдарья, строительство ГЭС трансграничного влияния; и др.);

- **отсутствие системного подхода** при работе над проектами МГС.

⁴⁵ См., например: Международный водно-энергетический Консорциум. Публикации проекта CAREWIB. – Т.: НИЦ МКВК Центральной Азии, 2005 - 28с.

В частности, проекты Соглашений о создании МВЭК и по бассейну Сырдарьи близки как по предмету («вода–электроэнергия–топливо»), так и в плане географического охвата – государства-члены ОЦАС (до 2004г., когда членом ОЦАС стала и Россия). Но проекты этих Соглашений разрабатываются и рассматриваются отдельно, имеют разное финансирование. Так, разработку проекта Соглашения по 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 участника переговоров и потенциального участника соответствующих Соглашений. Обладая огромными запасами углеводородного сырья, наш сосед может сыграть ключевую роль в обеспечении стабильности водного и топливно-энергетического обмена всего БАМ. А при условии обеспечения взаиморасчетов за водные услуги и поставки гидроэнергии и топлива твердой валютой, Туркменистан может стать и участником Соглашения по бассейну Сырдарьи, если взглянуть на проблему шире. Начинали работу над проектом Соглашения о создании МВЭК страны бассейна Сырдарьи, в настоящее время одной из сторон Соглашения намерена выступить Россия, принципиально важно, чтобы в процесс был вовлечен Туркменистан (при его желании).

10.3. К другим факторам (объективного и субъективного порядков), тормозящим процесс подготовки проектов региональных МГС, представляется возможным отнести:

- отсутствие сильного модератора.

В этом плане образцом посредничества может служить ведение переговоров по подготовке проекта Концепции создания МВЭК на финишной стадии (30.07.2004г., Алматы), на котором присутствовали представители ВБ, члены межведомственных рабочих групп (МРГ) Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, другие заинтересованные стороны. Председателем рабочей встречи выступал Заместитель Министра сельского хозяйства Республики Казахстан (А.Куришбаев).

Умелое руководство переговорами позволило снять все спорные вопросы, доработать, согласовать и подписать проект Концепции создания МВЭК, который был передан Комитету национальных координаторов (август 2004г.) и позже (18.10.2004г.) был одобрен на заседании Совета Глав государств-членов ОЦАС.

Председатель рабочей встречи:

а) вмешивался в процесс ведения переговоров только при возникновении напряженности между Сторонами («одно из лучших качеств посредника»); **б)** снимал напряженность по спорным вопросам незаметно для Сторон («спорящие Стороны не должны считать себя ущемленными, если шли на уступки» - «принцип Парето» в действии); **в)** не апеллировал к «зарубежным» и другим, пусть удачным, примерам («международное право – это то, о чем договаряются Стороны»); **г)** не настаивал на принятии того или иного положения, если даже инициатива исходила от представителя МРГ Казахстана («нейтральность»); **д)** не оказывал давления на ту или иную Сторону в любой форме (в том числе – через «демонстрацию» своих и чужих познаний); **е)** не позволил участникам переговоров (единственный «авторитарный» шаг модератора как Председателя рабочей встречи) выйти за рамки предмета рассмотрения (проект Концепции).

Обладал ли Председатель встречи специальными знаниями и опытом в этой сфере – вопрос открытый, но важно: он смог обеспечить конструктивный ход переговоров согласно ключевым положениям теории конфликтов, играя нейтральную роль и не претендуя на роль судьи. Предложения модератора принять то или иное решение носили характер рекомендаций, главное: окончательное решение выносили Стороны переговоров, ни одна Сторона не почувствовала себя заметно сдавшей позиции, если шла на уступки.

Много проводилось рабочих встреч по проектам Соглашений в сфере региональных водных отношений (особенно – по проекту Соглашения по реке Сырдарья) возможно, есть и примеры более успешного и результативного ведения переговоров;

- отсутствие «контролируемого целевого выхода» и «распыление внимания».

Так, реализуемый компонент проекта АБР RETA 6163⁴⁶, первоначально ориентированный на усовершенствование Соглашения 1998г. или заключение нового Соглашения по бассейну Сырдарьи, имеет много «выходов» (тренинги, рекомендации, доработка или разработка проектов других Соглашений – так, «по бассейну Амударьи»), а также: «Согласованный проект Соглашения по бассейну реки Сырдарья».

В то же время нельзя исключить, что по завершении проекта (декабрь 2006г.) Стороны будут также далеки от заключения Соглашения по бассейну Сырдарьи, как и на старте проекта (2005г.). При этом такие результаты, как «повышенный потенциал» и рекомендации «как работать» и «что делать» будут достигнуты;

- неудовлетворительный документооборот при работе над проектами МГС.

Как известно, проект Соглашения «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных...» имел еще в 2001г. 8-ю версию, проект Соглашения «Об охране трансграничных вод...» - в 1999г. 9-ю версию, много версий (вариантов) имеют проекты ряда других МГС. Видимо, теперь трудно восстановить другие, кроме названных, а также - где, кем, какие изменения и на каком основании вносились в предыдущие версии проектов МГС. Может сложиться впечатление, что работа над проектами МГС проводится «от проекта до проекта», на который выделяются деньги, со стартом нового проекта все начинается «с нуля»;

- отсутствие «вычитки» финального текста проекта того ли иного НПА.

Так, работа над проектом Соглашения «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных...» считается завершенной, на 44-м заседании МКВК Центральной Азии принято решение направить проект Соглашения в ИК МФСА для согласования с Правительствами государств-учредителей⁴⁷. Из Преамбулы проекта Соглашения: «ССЫЛАЯСЬ И РАЗВИВАЯ: 1) Соглашение... от 26 марта 1993 г. (г.Кзыл-Орда). 2) Решения Глав Государств Центральной Азии и Правительства Российской Федерации... от 11 января 1994 г. (г.Нукус)...» (цитата). Представляется, что Решения Глав государств подлежат исполнению, а не развитию. Следует обратить внимание и на склонение (ссылаясь, отвечаем на вопрос «на что?», развивая – «что?»).

В этом контексте корректной будет фраза «ВО ИСПОЛНЕНИЕ: ... 2) Решений Глав государств Центральной Азии ...» и далее по тексту. В отношении Решений вышестоящих Инстанций представляется возможным употребить также фразу «ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ» и аналогичного значения, но не «РАЗВИВАЯ».

В ст.2 (Определения) проекта Соглашения даны определения терминов и введены сокращения (аббревиатуры) «БД», «РБД», «ББД», «РБД», однако, кроме как в названной статье, эти сокращения не используются. В то же время, нет расшифровок аббревиатур «МФСА», «МКВК», «НИЦ МКВК», хотя и широко известных.

Также считается завершенной работа над проектом нового «Положения о Межгосударственной Координационной Комиссией Центральной Азии», которая должна была быть представлена «на утверждение Правления МФСА». Проект «Положения...» имеет не менее 5 редакций, рассматривался, с участием представителей от стран Центральной Азии, на одной из встреч (август 2005г.) на котором, в частности:

- задан вопрос «что подразумевается под фразой «метрологическое обеспечение ... решений МКВК»? (п.4.8), и неудачная фраза была отредактирована. Но в конечном варианте проекта «Положения...» эта бессмыслица осталась;

⁴⁶ Проект АБР RETA 6163 «Совершенствование управления совместно используемыми водными ресурсами Центральной Азии».

⁴⁷ Протокол заседания Круглого стола в рамках проекта АБР RETA 6163 «Совершенствование управления совместно используемыми водными ресурсами...» - Ашгабат, 30.03-02.04.2006.

- предлагалось обсудить вопрос о спорности фиксации в проекте «Положения...» (п.4.1) Тренингового Центра (ТЦ) МКВК как исполнительного органа МКВК. Согласно законодательству Узбекистана, ТЦ МКВК будет считаться созданным с момента его государственной регистрации, а не принятия решения об этом. В этом плане п.4.1 (ТЦ МКВК) и п.4.10 («Исполнительные органы МКВК являются юридическими лицами...») также противоречат друг другу. Вопрос требует компетентного обсуждения, чтобы устранить возможную коллизию между решением МКВК и законодательством Узбекистана.

- **использование нечетких и неверных формулировок** в тексте проекта НПА.

Так, в текстах проектов региональных НПА встречаются:

- **непонятные фразы и словосочетания**, в частности: «гидровырабатывающие установки» (ст.8), «вторичное законодательство» (ст.12) - проект Соглашения о создании МВЭК; «Разработка и осуществление... программ, связанных с УСЫХАНИЕМ Аральского моря» (п.2.4.), названное выше «метеорологическое обеспечение... решений МКВК» (п.4.8), «путем организации обучающих семинаров по вопросам... СОВЕРШЕННОГО орошаемого земледелия» (п.4.9) - проект Положения об МКВК; и др.;

- **положения**, выполнение которых – обязанность соответствующих органов МКВК, так: «Сторона, проводящая заседание МКВК, несет ответственность за... представление членам МКВК материалов... повестки дня» (п.3.2 проекта Положения об МКВК);

- **неверные нормативные положения**. Так, положение «Каждая из Сторон может прекратить действие настоящего Соглашения, уведомив об этом Консорциум» (ст.10 проекта Соглашения о создании МВЭК), в корне неверна. Ни одна из Сторон не вправе прекратить действие многостороннего Соглашения лишь «уведомив об этом»;

- **недостаток финансирования** (в определенной, но некоторой степени).

В этом контексте представляется интересным ответить, в частности, на вопрос: «Как много затрачено финансовых средств на подготовку Соглашений 1996г. (Туркменабат) и 2004г. (Бухара) между Туркменистаном и Узбекистаном и известного Соглашения 1992г. (Алма-Ата)», в сравнении с подготовкой проекта Соглашения по бассейну Сырдарьи?».

11. Конфликт интересов при управлении ТВР ЦАР, как и в любой другой сфере управления, неизбежны, и их целесообразно воспринимать как позитив регионального развития и использовать для отработки механизмов управления конфликтами ситуациями.

Управление конфликтом предполагает использование набора механизмов, которые можно систематизировать по направлениям (в приведенной последовательности): **а)** предвидение (прогноз) потенциальных конфликтов; **б)** принятие превентивных мер по их предотвращению; **в)** реагирование на возникший конфликт; **г)** разрешение конфликта.

Одной из превентивных мер по предотвращению конфликтов является их предупреждение. В контексте настоящего анализа представляется целесообразным остановиться на таком аспекте предупреждения конфликтов, как принятие оптимальных («неконфликтных») управленческих решений в сфере использования ТВР ЦАР. Здесь представляется возможным использование наработок теории конфликтов, согласно которой основными этапами подготовки оптимального управленческого решения являются (здесь и ниже под объектом управления выступают ТВР Центральной Азии):

1-й этап. Построение объективной информационной модели состояния объекта управления (ответ на вопрос: «**Что есть?**»).

Ответ на вопрос требует сбора информации (количество, качество, основные проблемы, интересы Сторон; и др.) о ТВР региона. Чем более полной, всесторонней и объективной будет информация, тем менее конфликтным будет принятое решение;

2-й этап. Выяснение системы причин, от которого зависит объект управления, на основе объяснительной модели (ответ на вопрос: «**Почему так?**»).

От правильности выявления причин в их взаимодействии зависит эффективность воздействия на движущие силы развития объекта управления. При этом важно вскрыть систему причин и определить: **а)** ключевые, **б)** главные и **в)** второстепенные причины, а также – **г)** на какие из этих причин возможно наиболее существенное влияние;

3-й этап. Прогноз развития объекта управления на основе прогностической модели, (ответ на вопрос: «**Что будет?**»).

Особенностью этапа (прогноза) является ее вероятностный характер. Рассмотрению подлежат три основных варианта развития событий: **а)** возможный наилучший вариант, при благоприятном стечении обстоятельств; **б)** возможный наихудший вариант развития событий; **в)** наиболее вероятный вариант, с учетом реальных возможностей.

Все варианты просчитываются Сторонами совместно и согласовываются;

4-й этап. Ясное представление желаемого состояния объекта управления на основе построения модели целей (ответ на вопрос: «**Чего хотим?**»).

При определении целей целесообразно их деление на 3 уровня (с последующей их вариацией на программы «максимум»/«минимум»):

- **долгосрочные** (стратегические): «программа-максимум»/«программа-минимум»;
- **промежуточные** (оперативные): «программа-максимум»/«программа-минимум»;
- **ближайшие** (тактические): «программа-максимум»/«программа-минимум».

Типичной ошибкой в определении целей является их слабая проработка (абстрактное формулирование и др.). Поэтому прогноз возможных последствий является также важным моментом и предшествует принятию решения в отношении объекта управления;

5-й этап. Собственно принятие решения (ответ на вопрос: «**Что делать?**»).

Для процесса подготовки и принятия оптимального управленческого решения этап является заключительным; дальнейшие этапы важны для выполнения решения.

6-й этап. Создание условий для выполнения решения, которое отрабатывается в рамках управленческой модели (ответ на вопрос: «**Как делать?**»).

Этап предполагает проработку системы мероприятий, способствующей выполнению решения (с учетом сил, средств, времени, ресурсов, прочих условий);

7-й этап. Претворение принятого решения в жизнь.

В ходе реализации решения возникают ситуации, требующие корректировки, пересмотра или, что не исключено, принятия принципиально иного решения.

8-й этап. Оценка результатов деятельности по принятому решению.

Существует 5 способов оценки результатов деятельности:

- «**Результат - цель**». В основе оценки лежит сравнение - «Что не сделано, по сравнению с намеченным». Степень критичности пропорциональна степени невыполнения задач, выступающих целью деятельности;

- «**Результат - начало**». Сопоставление результатов с целями и с состоянием дел в начале деятельности. Основой оценки является критерий «Что сделано»;

- «**Результат - другие**». Сравнение положения дел с таковым у других;

- «**Результат - нормативы**». Результаты оцениваются в сравнении с нормативами;

- «**Результат - идеал**». Сравнение степени решения проблемы (реального положения дел) с возможным идеальным решением;

9-й этап. Принятие решения на продолжение или прекращение проведения мероприятий по принятому ранее управленческому решению;

10-й этап. Обобщение полученного опыта (для использования в будущем).

Здесь и ниже состояние дел, в контексте целей настоящей статьи, в сравнении с теми или иными положениями теории конфликтов, не рассматривается. Такое сравнение каждый читатель может сделать сам, исходя из текста статьи и своего опыта.

11.1. Из многих причин некомпетентных решений эксперты выделяют 3 главные:

- **низкое качество обоснования управленческих решений.** Как правило, решения принимаются на основе описательной модели («Что есть?») и сразу предлагается система мероприятий по управлению процессом («Как делать?»);

- **ярко выраженный технократический подход** к подготовке управленческого решения («Знаю сам»), унаследованный от прежних (советских) времен;

- **волютаризм.** Проявления волютаризма разнообразны - от принятия решений о радикальных преобразованиях системы управления, до присущего ряду руководителей смутного представления о правовых последствиях принимаемых решений и игнорирования интересов оппонентов. При этом доминантами являются, как правило, волевой компонент принятия решения и корыстные личные и приближенной группы людей интересы.

12. В контексте успешного ведения переговоров целесообразно остановиться и на качествах модератора с позиций его психологической компетентности. Одним из них является «конфликтологическая» компетентность, включающая: **а)** понимание природы конфликта интересов Сторон; **б)** формирование конструктивного отношения Сторон к разрешению конфликтных проблем; **в)** умение объективно оценивать и объяснять проблемные ситуации; **г)** умение «неконфликтно» разрешать противоречия; **д)** предвидеть последствия своих действий; **е)** обладание навыками неконфликтного общения.

Успешное ведение переговоров с целью получения устраивающих все Стороны («неконфликтных») результатов предполагает соблюдение 2-х важнейших принципов:

- **компетентности.** Вмешательство в процесс ведения переговоров должно осуществляться компетентными лицами, обладающими достаточными знаниями о причинах конфликта интересов, об ущербах, которые могут быть причинены Сторонам при принятии неправильного решения. Радикальность вмешательства в естественный процесс разрешения конфликта интересов не должна превышать наших знаний о нем, так как эффективно управлять можно только тем, что хорошо знаешь;

- **«плавного» воздействия на процесс переговоров.** Практика ведения переговоров показывает, что попытки заставить Стороны отказаться от своих требований не дают желаемого эффекта. Всегда следует оставлять возможность Сторонам защищать свои интересы (если даже они меняют требования или позицию);

Существует 3 типа совместных решений, принимаемые участниками в результате ведения переговоров по спорным вопросам:

- **компромиссное решение.** При этом важно разработать критерии правомерности требований и относительного равенства уступок. Важным для успеха переговоров является условие, чтобы эти уступки (или требования уступок) не выходили за рамки минимальных значений интересов каждой Стороны (соблюдение «принципа Парето»)⁴⁸;

- **асимметричное решение (относительный компромисс).** Асимметричное решение характеризуется значительными уступками одной из Сторон по сравнению с уступками другой стороны, степень асимметричности решения бывает различной;

⁴⁸ «Принцип Парето» - принцип поиска оптимальных (устраивающий обе стороны) решений, обоснованный итальянским ученым Парето (1904г.)

- **нахождение принципиально нового решения** путем сотрудничества. Выход на новое решение требует нестандартного подхода к решению проблемы, в частности, через включение последней в общую систему интересов Сторон.

На успешное ведение переговоров воздействуют различные факторы, одним из главных экспертами называется личностный фактор. Среди личных качеств, способствующих конструктивному ведению переговоров, называются: **а)** высокие моральные качества, **б)** прямота, **в)** ровный характер и нервно-психическая устойчивость, **г)** толерантность, **д)** профессионализм, **е)** умение модератора учитывать личностные особенности представителей Сторон; **ж)** некоторые другие качества.

Теория конфликтов дает ответы на многие вопросы, знание и использование которых представляется весьма полезным при ведении переговоров по подготовке проектов МГС.

13. Вместо заключения. Управление конфликтами играет ключевую роль в успешном осуществлении ИУВР. Внедрение ИУВР в региональном масштабе возможно при желании Сторон использовать добровольные механизмы разрешения конфликта интересов, не прибегая к юридическим инструментам. В то же время, правовые основы разрешения противоречий обязательно должны быть разработаны, что позволит осуществлять национальные действия в пределах правового поля.

Наличие прочной международно-правовой базы управления ТВР региона является также фактором сдерживания эмоций и исключает беспредметность споров.

Сама природа принятия ответственных политических решений, какими являются, в первую очередь - вопросы разработки проектов МГС («региональная водная политика в форме права») в рамках и вне рамок ПБАМ-2, требует четкости и определенности.

Один из выдающихся государственных деятелей современности подчеркнул, что «действовать профессионально грамотно – это, прежде всего - постоянно помнить о первостепенности политических критериев». Из этого и следует исходить при подготовке проектов МГС, которая является поручением Глав государств Центральной Азии.