

ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕСКОНФЛИКТНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Ю.Х. Рысбеков

Научно-информационный центр МКВК

С начала 1990-х гг., в силу известных обстоятельств, изменились традиционные средства ведения и сместились акценты в осуществлении международной политики. С окончанием «холодной войны» мир из биполярного превратился в многополярный, кардинально изменилась геополитика, человечество как будто вернулось в русло естественно-исторического развития.

В то же время, система международных отношений стала более неустойчивой, что проявилось в потере управляемости и меньшей предсказуемости процесса реализации международной политики. Новая структура международных отношений обусловила как свободу выбора дальнейших путей развития новыми субъектами мировой политики (на территории бывшего СССР, в Восточной Европе), так и исключительную сложность этого выбора.

Вместе с тем, окончание «холодной войны» предоставило нам шанс по-другому взглянуть на окружающий мир и место человека на Земле, позволило придти к выводу, что безопасность человечества зависит от совместных усилий по выработке путей устойчивого развития.

Сказанное выше справедливо и в отношении новых независимых государств Центральной Азии – Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана.

1. Проблема конфликта интересов человека и природы всегда были в центре внимания, но только в начале 1970-х гг. происходит крутой поворот в оценке последствий антропогенного воздействия на окружающую среду¹. Если в 1904 г. В.И. Вернадский подчеркивал, что «наступит время, когда человеку придется взять ответственность на себя за дальнейшую судьбу биосферы», то к началу 1970-х гг. пришло сознание того, что это время наступило.

Политизации проблем экологической безопасности на глобальном уровне во многом способствовали создание Римского клуба (1968 г.) и доклады, подготовленные по его инициативе. С деятельностью Римского клуба связано также развитие глобалистики – нового научного направления, исключительно гуманистического с позиций обеспокоенности за судьбы цивилизации. В связи с этим представляется нелишним освежить в памяти фундаментальные положения Концепции Римского клуба: а) применение глобальных подходов к решению глобальных проблем; б) системное мышление ("думать холистически") при рассмотрении комплекса глобальных проблем, названных клубом термином "мировая проблематика"; в) решение глобальных проблем – долгосрочная перспектива.

К 1970-м гг. относится расширение понятия "безопасность", особенно - после Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в Хельсинки в 1975 г. Так, заключительный акт СБСЕ включил "Декалог" принципов обеспечения безопасности, которые вобрали в себя и межгосударственные (трансграничные) отношения в сфере охраны окружающей природной среды как составную часть европейской и глобальной безопасности.

¹ 1. Араб-Оглы Э.А. В лабиринте пророчеств. – М.: 1973; 2. Будыко М.И. Глобальная экология.- М., 1977; 3. Дуглас У.О. Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия. - М.: 1975; 4. Коммонер Б. Замыкающийся круг. - Л.: 1974; 5. Лейбин В.М. "Модели мира" и образ человека. Критический анализ идей Римского клуба. – М.: 1982; 6. Медоуз Д. и др. Пределы роста. – М.: 1972; 7. Печчеи А. Человеческие качества. – М.: 1980; 8. Римский клуб: 25 лет со дня основания. // "Вопросы философии", 1995, №3 – с.65-72. 9. Одум Ю. Основы экологии. – М.: 1975; 10. Социальные аспекты экологических проблем. – М.: 1982; 11. Шахназаров Г.К. Грядущий миропорядок. – М., 1981; 12. Яншин А.Л., Мелуа А.И. Уроки экологических просчетов. - М.: 1991; 13. Probst U. Polit-Okologie: zwischen Sozial-politik und Utopia. – Frankfurt a. Main: 1980; ...многие др.

Важной вехой в политизации экологических проблем стала состоявшаяся в 1972 г. первая Конференция ООН по окружающей среде (ОС) в Стокгольме.

Вторая Конференция ООН по окружающей среде и развитию (ОСР) состоялась в 1992 г. в Рио-де-Жанейро. В 2000 г. был проведен Саммит Тысячелетия. В 2002 г. – Всемирный Саммит по Устойчивому развитию (ВСУР) в Йоханнесбурге.

В Декларации тысячелетия (ДТ) как главная задача определено обеспечение такого развития, чтобы глобализация стала позитивным фактором для всех стран мира. Среди ключевых целей ДТ были названы «поддержка принципов устойчивого развития», а также – необходимость «придерживаться... новой этики бережного и ответственного отношения к природе», «остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов», «способствовать обеспечению справедливого доступа к воде».

В последние полтора десятилетия экологическая проблематика занимает одно из ведущих мест в арсенале выступлений ведущих политиков. Так, на Саммите тысячелетия в докладе Генерального секретаря ООН К. Аннана глобальные проблемы современности были представлены в основном экологическими, и ни один из Глав 5 государств – постоянных членов Совета Безопасности ООН - не обошел их вниманием².

В системе экологической безопасности водные проблемы (дефицит водных ресурсов, их загрязнение, проблемы обеспечения населения безопасной питьевой водой, вода для обеспечения продовольственной безопасности и др.) занимают особое место. Среди водных проблем одной из ключевых является дефицит пресноводных ресурсов, общий объем которых на планете остается неизменным, в то время как население продолжает расти. Так, с начала XX века население планеты увеличилось в с 1 млрд. до 6 млрд. человек, соответственно, в глобальном разрезе, количество воды на душу населения уменьшилось в 6 раз, и в настоящее время более 80 стран мира ощущают недостаток водных ресурсов. Ситуация усугубляется тем, что многие речные бассейны мира носят трансграничный характер. Так, около 300 речных бассейнов мира имеют статус трансграничных, в их пределах проживают 40% населения планеты.

Как следствие, в последнее время большинство аналитиков не без оснований считают, что имеется связь между экологическими кризисными ситуациями и развитием на этой основе различного рода конфликтов, включая социальные, межнациональные, территориальные, а многие эксперты полагают, что в XXI веке борьба за природные ресурсы обострится и прогнозируют на будущее специфические войны - “водные”, “хлебные” и другие “эко - войны”³.

Значительный конфликтный потенциал заключен и в использовании трансграничных водных ресурсов (ТВР) Центральной Азии, водные проблемы занимает одно из ведущих мест в иерархии тревог за будущее региона. В зависимости от складывающейся политической ситуации водные проблемы могут стать факторами сближения или дезинтеграции государств региона.

2. Водохозяйственная ситуация в регионе. С начала 1990гг. водные проблемы Центральной Азии стали факторами региональной, а наиболее острые (так, Арал) - и глобальной безопасности. Значительная часть речного стока Центрально-Азиатского региона (ЦАР) формируется в Таджикистане, Кыргызстане, Афганистане, а основными потребителями являются Казахстан, Туркменистан, Узбекистан. Сложившаяся водохозяйственная ситуация:

² 1. Аннан К. Мы народы: роль ООН в XXI веке. // «Международная жизнь» ("МЖ"), 2000, №10 – с.10-19.

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

³ 1. Палария А. Неспokoйные воды Евфрата. // “Компас”, 1996, № 26 - с.31-34; 2. Путилов С. Планете угрожают “хлебные войны”. // “Новости РКР”, 1996, №24 - с.14; 3. Петерс Р. Культура будущих конфликтов. // “Параметры”, Winter 1995 / 96, 11с.; 4. Александров И. XXI век: гидроресурсы и вооруженные конфликты. // “Зарубежное военное обозрение”, 1998, № 9 - с. 2-5; и др.

- **Афганистан:** использует порядка 1,5-2,0 куб.км/год; на его территории, по разным оценкам, формируется от 8-10 до 16-18 куб.км/год (Северный Афганистан);

- **Казахстан:** водообеспеченность Южного Казахстана и низовой реки Сырдарья зависит от работы Кайракумского (Таджикистан), Токтогульского (Кыргызстан), Чарвакского (Узбекистан) водохранилищ и каналов, проходящих через Узбекистан;

- **Кыргызстан:** на его территории образуется около 25% поверхностного стока бассейна Аральского моря; заинтересован в интенсивном развитии гидроэнергетики;

- **Таджикистан:** в его пределах формируется до 80% стока реки Амударья и практически весь сток реки Зарафшан; в перспективе сток реки Амударья будет сильно деформирован Нурекским и Рогунским водохранилищами на реке Вахш; занимает одно из ведущих мест в мире по наличию гидроэнергетического потенциала; намерен развивать гидроэнергетику;

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

- **Узбекистан:** на территории Узбекистана формируется менее 10% стока Амударья и Сырдарья, соответственно, более 90% используемых Узбекистаном водных ресурсов образуется на территории сопредельных государств. Большинство больших (Нарын, Сурхандарья, Зеравшан и др.) и малых рек протекают по Узбекистану в пределах среднего и нижнего течений. Основные водные источники реки Сырдарья, акватории Сохского, Андижанского, Касансайского водохранилищ находятся на территории Кыргызстана. 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.

В этих условиях актуальной становится проблема создания правовой базы управления ТВР Центральной Азии - одного из путей нейтрализации угроз региональной безопасности.

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

- **Тигра и Евфрата** (пересекаются интересы Турции, Сирии, Ирака, Ливии, Израиля);

- **Иордана** (интересы Израиля, Сирии, Иордании, Ливана);

- **Нила** (интересы Египта, Судана, Эфиопии, Уганды);

- **Аракса** (интересы Армении, Азербайджана, Ирана, Турции);

- **Сырдарья** (интересы Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана);

- **Замбези** (интересы Анголы, Ботсваны, Замбии, Зимбабве, Мозамбика, Намибии);

- **Ганга** (интересы Индии, Бангладеша) и т. д.⁴.

За последние полвека в отношении трансграничных водных ресурсов (ТВР) имели место более 500 конфликтных ситуаций и около 40 взаимных претензий на грани международных конфликтов. В то же время, общая тенденция в отношении использования трансграничных водных ресурсов (ТВР) заключается в стремлении большинства государств к урегулированию спорных вопросов на основе общепризнанных норм международного права; за этот период заключено более 160 (всего - более 200) межгосударственных соглашений по ТВР.

⁴ 1. См.сноску 3 к данной статье; 2. Азмех Ю. О проблеме ресурсов пресной воды на Ближнем Востоке. // ИТАР-ТАСС, сер. "СВ", 19. 04. 1994 - с. 2-3; 3. Борисенко И. Сирийско-израильские переговоры. // ИТАР-ТАСС, "Пuls 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; и др.

4. Правовые основы сотрудничества по ТВР. Межгосударственные водные отношения имеют более чем 3-тысячелетнюю историю и до XIX в. ограничивались условиями прохождения границ, судоходства, торговли. Со второй половины XIX в. появляется необходимость правового регулирования объема водозабора, качества вод, их вредного трансграничного воздействия.

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

1. *"абсолютного суверенитета"* (или «доктрина Хармана»). Доктрина названа именем министра юстиции США, обосновавшего позицию американской стороны в споре с Мексикой по водам реки Рио-Гранде (1895 г.), берущей начало в США; предполагает монопольное использование формируемых на своей территории вод; использовалась странами зоны формирования стока; в основе своей имеет конфликтное начало;

2. *"абсолютной неприкосновенности"* (сток должен оставаться неизменным);

3. *"сервитутов" или "ограниченного суверенитета"* (ограничение права одного государства на использование ТВР в пользу другого или ряда государств);

4. *"общности интересов"*. Доктрина, признанная мировым сообществом.

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

Принципы международного водного права базируются на фундаментальных принципах международного права и специальных принципах международного права окружающей среды и сводятся в синтезированном виде к следующим основным⁵:

1. *суверенитет страны* на принадлежащий ему участок трансграничной реки;

2. *сотрудничество и равенство прав* прибрежных государств на справедливое и разумное использование ТВР с учетом исторического пользования;

3. *справедливое использование* международных рек при соблюдении общих интересов всех прибрежных государств и специфических интересов каждого из них”;

4. *не причинение трансграничного ущерба* ("не навреди");

5. *возмещение нанесенного вреда* ("загрязнитель платит").

5. Как известно, ВСУР в Йоханнесбурге (2002 г.) призвал все государства иметь к 2005 г. готовые к применению Национальные планы интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР). В свою очередь, государства Центральной Азии подтвердили приверженность принципам ИУВР⁶. По классификации Глобального Водного Партнерства (ГВП), активного и последовательного проводника идей ИУВР, ключевыми элементами среды, способствующей применению ИУВР, являются:

- **политические решения** («водная политика»),

- **законодательная основа** («водная политика в форме закона»),

- **структуры финансирования и стимулирования.**

Принятие соответствующих *политических решений* – наиболее «продвинутой» часть в сфере межгосударственных водных отношений между странами ЦАР. Ни по одному аспекту

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

⁶ Отчет «Стратегическое планирование и устойчивое управление развитием водных ресурсов в Центральной Азии». – Ташкент, НИЦ МКВК, 2004 – 287с.

межгосударственных отношений Главы государств Центральной Азии не встречались так часто, как по водно-экологическим проблемам.

Подтверждением тому является принятие Главами государств ЦАР Кызыл-Ординской, Нукусской, Алма-Атинской, Душанбинской Деклараций, Ташкентского, Ашгабатского Заявлений. Программ бассейна Аральского моря (ПБАМ-1, ПБАМ-2) по решению водно-экологических проблем региона, не считая других двусторонних и многосторонних встреч на высшем уровне по этим вопросам. Следует также отметить, что управление ТВР Центральной Азии занимает ведущее место в таких региональных структурах, как Организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» - ОЦАС (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, с 2004 г. – и Россия) и Международный Фонд спасения Арала - МФСА (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан). Таким образом, согласованная Главами государств ЦАР политическая база для совместного управления ТВР региона, имеется. Сложнее дело обстоит с разработкой международно-правовой базы региональных водных отношений.

5. Конфликт интересов стран ЦАР при совместном использовании ТВР надо воспринимать как объективное явление. Но, в целях обеспечения устойчивого развития региона, представляется крайне важным найти приемлемый для всех Сторон баланс между национальными интересами каждой республики Центральной Азии и интересами региона в целом, а также позитивные стороны конфликта интересов.

При конструктивном подходе конфликт интересов позволяет:

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

Представляется, что главной управленческой целью МКВК должно стать обеспечение консенсуса между странами ЦАР по вопросам обеспечения национальных и региональных интересов в сфере управления ТВР. Взаимопонимание может быть достигнуто при желании Сторон использовать добровольные механизмы разрешения противоречий, не прибегая к юридическим инструментам. В то же время, правовые основы разрешения противоречий обязательно должны быть разработаны. Это позволит осуществлять национальные действия в пределах правового поля. Как правило, при возникновении разногласий и наличии соответствующих договоренностей, Стороны акцентируют свое внимание на положениях Соглашения, которые нарушены, а не апеллируют к третьей стороне. Наличие прочной международно-правовой базы управления ТВР региона является также фактором сдерживания эмоций и исключает беспредметность споров.

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

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

2. Межгосударственное Соглашение между Туркменистаном и Узбекистаном «О сотрудничестве по водохозяйственным вопросам» (Туркменабат, 15.01.1996 г.)⁷;

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

Соглашением от 1992 г. страны ЦАР подтвердили отраженные в «Схемах КИОВР...» положения, а также – признали остающимися в силе все ранее принятые нормативно-правовые акты касательно трансграничных вод региона. В то же время, «Схемы КИОВР...» имели ряд серьезных недостатков, основными из которых являются:

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

⁷ В октябре 2004 г. заключено второе Межгосударственное Соглашение между Туркменистаном и Узбекистаном о сотрудничестве по водохозяйственным вопросам.

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

Подписанное Главами государств Соглашение от 1996 г. является правовой основой водных отношений между Туркменистаном и Узбекистаном. Надо заметить, что в Соглашении от 1996 г. включен ряд принципов и положений «Схемы КИОВР бассейна Амударьи», в частности - о делении вод Амударьи ниже гидропоста Керки равными долями (50% на 50%).

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

- а)** страны зоны формирования стока (Кыргызстан, Таджикистан) в годы средней водности;
- б)** среднего и нижнего течения Сырдарьи (Казахстан, Узбекистан) - в маловодные годы;
- в)** все Стороны – в многоводные годы.

Таким образом, за годы независимости между странами ЦАР заключено три Соглашения по вопросам совместного управления ТВР, что является, на наш взгляд, крайне недостаточным.

7. Деятельность по разработке и внесению на рассмотрение соответствующих Инстанций проектов Межгосударственных Соглашений (МГС) по различным аспектам управления ТВР ЦАР, предусмотренных «Программой конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» (ПБАМ-2), ведется не достаточно активно. ПБАМ-2 разработана во исполнение поручения Глав государств ЦАР (Душанбе, 06.10.2002 г.) и утверждена решением Правления МФСА (Душанбе, 28.08.2003 г.). На Исполком МФСА, МКВК и МКУР возложена обязанность обеспечения координации работ по ПБАМ-2 и регулярного информирования правительств государств Центральной Азии и Правления МФСА о ходе ее реализации.

ПБАМ-2 предусматривает, как ряд основных приоритетов, также подготовку проектов МГС, направленных на укрепление международно-правовой базы УВР ЦАР.

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

в 2004 г. истекли сроки подготовки проектов МГС:

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

в 2005г. истекают сроки подготовки проектов МГС:

- 5. «Об основных принципах совместного управления, улучшении Соглашения 1998г., использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Сырдарьи» (5);
- 6. «О нормах экологического стока реки Сырдарьи с учетом Северной части Приаралья и Аральского моря» (6);
- 7. «Об основных принципах совместного управления, использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Амударьи» (7);
- 8. «О нормах экологического стока реки Амударьи с учетом Южной части Приаралья и Аральского моря» (8);
а также:
- 9. «Правил управления водными ресурсами бассейна Сырдарьи» (9);
- 10. «Правил управления водными ресурсами бассейна Амударьи» (10).

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

- 1. «Правовые нормы и правила деятельности межгосударственных структур в их взаимодействии с государственными структурами» (11).

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

1. «Разработка или совершенствование законодательно-нормативных и экономических инструментов по использованию природных ресурсов и охраны горных территорий Центральной Азии» (12).

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

1. «Проведение совместных консультаций и подготовка межгосударственных соглашений» (13),

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

2. «Правовая база для реализации принципов ИУВР в виде пакета документов» (14).

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

7.1. Приведенные выше позиции по юридической проблематике предусмотрены как «ожидаемые результаты» того или иного проекта ПБАМ-2. В то же время подготовка нормативно-правовых актов или проведение соответствующих консультаций между республиками ЦАР предусмотрены позицией «Состав работ» ряда проектов ПБАМ-2.

Так, Приоритетом № 1 («Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря»: проект 1.4 «Разработка отдельных положений к стратегии использования и охраны водных ресурсов»; сроки реализации: 2003-2005 гг.) ПБАМ-2 в состав работ включены:

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

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

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

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

- проведение взаимных консультаций между республиками;

- подготовка и парафирование совместного коммюнике (Соглашения),

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

По Приоритету № 2 («Реабилитация водохозяйственных объектов и улучшение использования водных и земельных ресурсов»: проект 2.6 «Обеспечение безопасности плотин и водохранилищ»; сроки реализации: 2003-2005 гг.) и Приоритету № 3 («Совершенствование системы мониторинга окружающей среды»: проект «Создание регионального банка данных по водным ресурсам...»; сроки реализации: 2003-2005 гг.) в состав работ включены позиции:

- разработка проекта Соглашения.

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

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

1. «Об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря»;

2. «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря»;

3. «Об охране трансграничных вод, правилах контроля их качества и обеспечения экологической устойчивости в регионе»;

4. «Об основных принципах совместного и рационального использования трансграничных вод бассейна реки Сырдарьи».

В то же время, ни один из этих проектов Соглашений не доведен до подписания.

В частности, работа над проектами МГС и других региональных нормативно-правовых актов, предусмотренных ПБАМ-2, созданием Международного Водно-Энергетического Консорциума (МВЭК), новой редакцией (или улучшения) Соглашения от 1998г. по бассейну Сырдарьи идет весьма медленно.

Тормозит процесс работы над проектами МГС настаивание практически каждой Стороной на внесении в проекты МГС предложенных именно ими замечаний. В то же время, многие замечания и предложения Сторон (понятийный аппарат, выполнения проектов Соглашений в едином формате, ряд других вопросов) заслуживают серьезного внимания и требуют совместной проработки и рассмотрения.

Отдельные Соглашения имеют достаточно много версий. Так, проект Соглашения «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря» еще в 2001 г. имел 8-ю версию, проект Соглашения «Об охране трансграничных вод, правилах контроля и качества и обеспечения экологической устойчивости в регионе» в 1999 г. имел 9-ю версию. Как правило, такая ситуация складывается при изменении состава исполнителей, отсутствии единых подходов к разработке проектов Соглашений, сильной координации.

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

Нельзя не отметить и такой аспект процесса подготовки проектов Соглашений, как вынесение на рассмотрение Инстанций «сырых» материалов. Так, по дипломатическим каналам в 1 квартале 2005 г. разослан проект Соглашения между Правительствами Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья, который предполагалось обсудить на заседании Глав Правительств стран ОЦАС в марте 2005 г. в г.Бишкеке. Проект Соглашения имел ряд серьезных упущений:

- согласно ст.3 проекта Соглашения, ежегодный выпуск воды из Токтогульского водохранилища составляет 12,5 куб. км, т.е. нет «многолетнего режима регулирования» стока реки Сырдарья, о котором говорится в этой же статье;

- в ст.2 проекта Соглашения как среднесуточная норма стока реки Нарын в створе Токтогула приводится цифра в 11,9 куб.км, а в ст.3 – 12,5 куб.км;

- неясна методика расчета оплаты водных услуг КР (20 млн. – 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). Таджикистан является важным участником сезонного регулирования в бассейне Сырдарьи и, очевидно, имеет также право на возмещение соответствующих услуг

- не отражены вопросы участия МКВК, БВО «Сырдарья», ОДЦ «Энергия» в управлении водными и энергетическими ресурсами бассейна реки Сырдарья; и др.

Аналогично, в феврале 2005 г. по дипломатическим каналам был разослан проект Соглашения между Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном о создании МВЭК, который предполагалось рассмотреть на заседании экспертов от названных стран 14-15.03.2005 г. в г. Бишкеке. Но на заседании (в присутствии экспертов Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана) обсуждался проект Соглашения о создании МВЭК в совершенно другой редакции. В частности, предыдущий вариант проекта Соглашения (разосланный в феврале 2005 г.) имел 12 статей, рассматривавшийся на заседании экспертов («мартовский» вариант) – 23 статьи. Такие «перепады» в тексте проекта Соглашения можно было бы понять, если бы последующий вариант стал лучше, но оба имели ряд серьезных упущений.

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

- не определена цель (или цели) создания Консорциума;
- не дано определение понятия «Субъекты» Консорциума (ст.2), которое механически перенесено из Концепции создания МВЭК; но в Концепции оно имеется;
- «принципы сотрудничества...» (ст. 4) отсылают к Конвенциям ЕЭК ООН 1992 г. и ООН 1997 г., Хельсинкским правилам 1966 г., «Энергетическому уставному договору», к которым не все Стороны Соглашения присоединились.

Вместе с тем, эти международно-правовые акты названы неточно;

- отсутствует четкость в определении статуса и полномочий Наблюдательного совета и Совета, а также организационной структуры Консорциума;
- расписаны детали управления Консорциумом (Так, ст. 10 «Исполнительная дирекция», ст.13 «Директор исполнительной Дирекции», ст. 14 «Персонал Исполнительной дирекции») и др.

Перечисленное и ряд других деталей - не уровень Соглашения;

- имели место невнимательность при составлении проекта Соглашения. Так, Организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» (Преамбула) в дальнейшем называлась также «Организация Центрально-Азиатское Содружество» (ст. 23);
- ст.ст. 21 и 23 повторяются в части, кто является Депозитарием;
- имели место частые повторы (так, положение, что решения Наблюдательного совета принимаются на основе консенсуса - ст.ст. 7, 8, 9; и др.), непонятные фразы и словосочетания: «гидровырабатывающие установки», «коррективные меры» (ст. 8); «вспомогательные соглашения», «вторичное законодательство» (ст. 12); и др.
- имели место ряд других упущений (редакция, стиль изложения и др.).

Представляется, что на рассмотрение высших Инстанций, каким является Совет Премьер-министров стран-участниц Организации ЦАС, должны выноситься, в определенной степени – безусловно подготовленные тексты проектов Соглашений.

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

В то же время, сложившуюся ситуацию с исполнением позиций по юридической проблематике Программы БАМ-2 следует признать достаточно сложной. Следует активизировать работу в данном направлении, начать проработку с заинтересованными сторонами и изыскать возможности для реализации позиций ПБАМ-2 по подготовке проектов Соглашений по совместному управлению водными ресурсами ЦАР. При этом за отправную точку надо принять положение, что разработка проектов Межгосударственных Соглашений по ПБАМ-2 является поручением Глав государств Центральной Азии.