

Водные проблемы Центральной Азии: механизмы решения на разных уровнях политического управления

Саидамиров Б. Ш., Торопыгин А. В.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; * toropyginav@mail.ru

РЕФЕРАТ

В ходе исследования рассмотрено и проанализировано определение возможностей и механизмов политического управления водной проблемой в Центральной Азии. Цель исследования — определить и выявить механизмы политического управления разного уровня в решении водной проблемы региона. Объект исследования — политическое управление проблемой. Предмет — инициативы и механизмы реализации. Зависимыми переменными являются: политико-правовые двусторонние и многосторонние отношения по поводу решения водной проблемы, конкретные механизмы. Независимые переменные — глобальные и региональные инициативы, деятельность «Каспийской пятерки». Проанализирована роль эффективности решения водной проблемы в зависимости от приоритетного мнения о проблеме элит государств. Данный анализ показывает, что попытки решения водной проблемы в регионе проводятся в рамках общемировых программ развития Целей тысячелетия и Целей устойчивого развития, «Водной инициативы ЕС». Важное значение имеют механизмы для решения проблемы, разработанные в рамках «Водной инициативы ЕС (ВИЕС): реформы в области водной политики в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)» и деятельность Программы СПЕКА. Вместе с тем наиболее важными инструментами являются двусторонние и многосторонние инициативы стран Центральной Азии, интенсивность и эффективность которых резко возросла при новом руководстве некоторых стран региона.

Ключевые слова: Центральная Азия, водная проблема, «Водная инициатива ЕС» СПЕКА, механизмы решения водной проблемы

Water Problems of Central Asia: Solution Mechanisms at the Different Levels of Political Management

Bakhodur S. Saidamirov, Andrey V. Toropygin*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; * toropyginav@mail.ru

ABSTRACT

Definition of opportunities and mechanisms of political management of a water problem in Central Asia are considered and analyzed the research. Objective of the research — to define and reveal mechanisms of political management of different level in a solution of a water problem of the region. Object of the research — political management of a problem. Subject of the research — initiatives and mechanisms of implementation. Dependent variables are: the political and legal bilateral and multilateral relations concerning solution of water problem, specific mechanisms. Independent variables — global and regional initiatives, activity of “The Caspian Five”. The role of efficiency of solution of a water problem depending on priority opinion on a problem of elite of the states is analyzed. This analysis shows that attempts of a solution of a water problem in the region are carried out within universal programs of development of the Purposes of the millennium and Sustainable development goals, “A water initiative of the EU”. The mechanisms for a solution developed within “A water initiative of the EU (VIES) are of great importance: reforms in the field of water policy in countries of Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia (VEKTSa)” and activity of the SPEKA Program. At the same time, the most important tools are bilateral and multilateral initiatives of the countries of Central Asia which intensity and efficiency sharply increased at the new leaders of some countries of the region.

Keywords: Central Asia, Water problem, “Water initiative of the EU” of SPEKA, Mechanisms of solution of water problem

Введение

На 73-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (сентябрь 2018 г.) лидеры сразу двух государств Центральной Азии, Киргизии и Туркменистана посвятили свои выступления водной проблеме¹. Желание решить водную проблему очевидно для всего мира. А вот готовых рецептов пока нет. Однако само обращение к этой проблеме с трибуны высшего форума государств заставляет еще раз внимательно присмотреться к этому вопросу. В регионе воды мало. В Центральной Азии протекает две реки, вод которых недостаточно для удовлетворения всех потребностей региона. При этом страны, расположенные в верховьях и низовьях Амударьи и Сырдарьи, имеют разные интересы. Кыргызстан и Таджикистан генерируют электричество, а Казахстан, Узбекистан и Туркменистан выращивают сельхозпродукцию. Энергетики заинтересованы накапливать воду в летнее

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ritmeurasia.org/news--2018-10-12--u-stran-centralnoj-azii-est-zhelanie-reshit-vodnuju-problemu-no-net-gotovyh-receptov-38991> (дата обращения: 03.12.2018).

время, чтобы зимой вырабатывать свет, а аграриям вода нужна именно летом, в поливной сезон. Это в свое время привело к деградации Аральского моря. Если бы в Центральной Азии было много полноводных рек, то проблема не стояла бы так остро в политической повестке дня.

Суть проблемы

Нехватка воды — общемировая проблема. Чистой воды не только просто мало, но распределена она по поверхности земли неравномерно. Сложность вносит и то, что реки и крупные водоемы, как правило, трансграничные. В теоретическом плане есть несколько взглядов на то, как можно использовать международные реки: доктрина абсолютного суверенитета говорит об использовании по своему желанию; концепция абсолютной территориальной целостности исходит из принципа абсолютного права стран низовья на непрерывный сток реки; ограниченный территориальный суверенитет — из ненанесения ущерба чужой собственности; теория общности интересов — из совместного управления водой.

В основе современного водопользования, как правило, лежат два последних принципа. Но сложностей все равно много. Страны региона пытаются использовать возможности для решения водно-энергетического вопроса, в том числе и трибуну ООН, тем более что к решению проблемы подключены ее региональные экономические комиссии. Цель исследования: определение возможностей и механизмов политического управления разного уровня в решении водной проблемы в Центральной Азии.

Результаты исследования

Решение водных проблем в Центральной Азии — одно из важнейших направлений в развитии государств региона. В рамках единого государства до 1991 г. в регионе была создана и действовала система распределения водных ресурсов. С экологической точки зрения система была далеко не оптимальной, что в конечном итоге ускорило наступление кризиса Аральского моря. Но в экономическом плане она справлялась с задачами. Попытки новых независимых государств реорганизовать систему и использовать ее в новых рыночных условиях не имели успеха. Поэтому стали создаваться новые способы регулирования проблемы в целом. Очевидно, что водная проблема — проблема мировая, поэтому и решение ее возможно только на разных уровнях политического управления. Если говорить о политических инициативах в сфере водопользования в Евразии, то в первую очередь следует напомнить об инициативе Европейского союза. В 2006 г. начала действовать «Водная инициатива ЕС (ВИЕС): реформы в области водной политики в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)». Основными направлениями ВИЕС стали три направления: 1 — управление водными ресурсами (управление водными ресурсами таким образом, чтобы это способствовало продовольственной и энергетической безопасности, экономическому развитию); 2 — водоснабжение и водоотведение (обеспечение доступа малоимущих к воде, охрана здоровья населения); 3 — трансграничное сотрудничество (обеспечение мира путем создания межгосударственных структур сотрудничества в сфере управления водными ресурсами)¹.

Следует уточнить, что Инициатива была представлена в 2002 г. и имела четыре региональных компонента: Африка, Латинская Америка, Средиземноморье и Восточная Европа², Кавказ и Центральная Азия. Это партнерство для достижения Целей развития тысячелетия по воде, санитарии и устойчивому развитию³. Партнерами ВИЕС являются ОЭСР и ЕЭК ООН.

В целом можно говорить о двух областях деятельности в рамках Инициативы. С одной стороны, это проведение реальных мероприятий/программ, с другой — разработка и совершенствование законодательства/международно-правовой базы в сферах правоотношений, связанных с водой. По данным ООН, за всю историю было заключено более 3 600 соглашений, имеющих отношение к воде. Большая часть из них касались вопросов границ, рыболовства, судоходства. Однако соглашений, регулирующих использование воды как природного ресурса, не менее 400 [1, с. 8], но вопросы и по разработке новых правовых норм и внедрению уже разработанных остаются [2]. Тенденцией последнего времени стала выработка правовых норм, учитывающих уникальные ги-

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/partnership-eu-water-initiative-euwi-rus.htm> (дата обращения: 03.12.2018).

² В том числе стран СНГ. См. Программа действий по усовершенствованию трансграничного сотрудничества и устойчивого управления бассейном реки Днестр. Результаты проекта ЕЭК ООН, ОБСЕ. Киев, 2007.

³ [Электронный ресурс]. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/NPD_meetings/2012-09-27_Di_Pietrantonio_Rus.pdf (дата обращения: 03.12.2018).

дрологические, политические и экономические условия различных речных бассейнов [Там же]. Вслед создаются и соответствующие механизмы: речные бассейновые комиссии [3], межгосударственные водохозяйственные комиссии [4] и другие институциональные механизмы [5].

Водная инициатива включает в себя несколько институционализированных направлений. Например, Национальные диалоги о вопросах политики (НДП) представляют собой площадку для проведения совещаний основных заинтересованных сторон с целью обсуждения и продвижения реформ в области политики. В НДП используются глубокий анализ и надлежащая международная практика. Они проводятся при совместном содействии ОЭСР и ЕЭК ООН¹.

Так, в 2010 г. в Ашхабаде был проведен семинар «Укрепление интегрированного управления водными ресурсами трансграничного водного сотрудничества: роль конвенций ЕЭК ООН и национального диалога по водной политике в рамках водной инициативы»². Эта и подобная им встречи вписываются в более широкий контекст. В рамках конференции «Вода объединяет — новые перспективы для сотрудничества и безопасности», которая прошла в Берлине в 2008 г., было объявлено о Центральноазиатской водной инициативе Германии. Целью инициативы стало улучшение регионального сотрудничества в Центральноазиатском водном секторе. «Берлинский процесс», такое название получила эта инициатива, открыт для всех заинтересованных сторон и рассматривается как неотъемлемая часть стратегии ЕС в Центральной Азии³. В 2012 г. участники конференции в Берлине подвели итоги первого этапа «Берлинского процесса» и представили предложения своих стран для усиления развития сотрудничества в рамках Водной инициативы⁴. В своем выступлении на конференции и. о. исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций А. Васильев не только высоко отозвался о самой Инициативе и достигнутых успехах, но и подтвердил, что ЕЭК ООН оказывала и продолжит оказывать поддержку усилиям по модернизации правовых основ Международному фонду спасения Арала (МФСА), включая все его организации и учреждения⁵. Естественно также то, что чиновник ООН выразил признательность правительству Германии за активную поддержку «Берлинского процесса». Можно сказать, что именно наличие широкой базы партнерства явились главным слагаемым успешной деятельности Инициативы. Наверное, по-другому быть и не могло, все, что делалось в водной сфере, точно вписывалось в задачи Целей тысячелетия, Программы, поддержанной всеми странами — членами ООН. Это же надо сказать и о Водной инициативе ЕС, основная цель ВИЕС на сегодня — взаимодействие стран в выполнении соответствующих задач Целей устойчивого развития. Важнейшим партнером при этом является СПЕКА. Программа СПЕКА была учреждена в 1998 г. В настоящее время в нее входят Азербайджан, Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Страны поддержки программы — Россия, США, Франция, Германия, Нидерланды, Япония, Республика Корея, Турция.

Программа была официально представлена в 1997 г. в Ташкенте, где и состоялось ее официальное подписание. Под Ташкентской декларацией стоят подписи Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана и исполнительных секретарей Европейской экономической комиссии ООН и Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (отсюда название «Специальная программа ЕЭК/ЭСКАТО ООН для экономик ЦА или СПЕКА»). В начальный период своей деятельности Программа весьма успешно справлялась с заявленной целью — укрепление субрегионального сотрудничества и стимулирование экономического развития региона. Однако со временем ее активность снизилась [15, с. 143]. В 2004 г. секретариаты ЕЭК ООН и ЭСКАТО разработали предложения по реформированию и укреплению СПЕКА, что было вызвано двумя причинами. Во-первых, тем, что Генеральный секретарь ООН признал, что потенциал СПЕКА не полностью реализован в основном из-за ограниченных финансовых средств и ресурсов. Во-вторых, тем, что значительно возросло значение региона СПЕКА. Была проведена не только институциональная реформа, в частности, сформирован Руководящий совет, состоящий из национальных координаторов (премьер-министры и исполнительные секретари ЕЭК и ЭСКАТО), и Координационный Ко-

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/partnership-eu-water-initiative-euwi-rus.htm> (дата обращения: 03.12.2018).

² [Электронный ресурс]. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/cadialogue/docs/Ashgabat_Dec2010/Report_TK_Rus.pdf (дата обращения: 03.12.2018).

³ [Электронный ресурс]. URL: <http://news.tj/ru/news/tajikistan/politics/20120309/v-berline-prinyato-zayavlenie-o-dalnejshem-sotrudnichestve-mezhdu-germaniei-i-gosudarstvami-tsa> (дата обращения: 03.12.2018).

⁴ [Электронный ресурс]. URL: http://www.toptj.com/news/2012/3/9/berlin_iniciativa_po_ca (дата обращения: 03.12.2018).

⁵ [Электронный ресурс]. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/cadialogue/docs/Berlin_statement_AV_Rus.pdf (дата обращения: 03.12.2018).

митет (заместители национальных координаторов и ответственные сотрудники секретариатов ЕЭК и ЭСКАТО), Экономический форум СПЕКА, который проводится ежегодно. Для реализации как общих программных целей, так и конкретных мероприятий были призваны созданы Проектные рабочие группы по направлениям. Таких направлений/групп шесть: по водным и энергетическим ресурсам; по транспорту и пересечению границ; по торговле; по статистике; по развитию экономики, основанной на знаниях; по гендерным проблемам и экономике. Важно также отметить, что к работе в рамках СПЕКА (в качестве наблюдателей или даже партнеров по сотрудничеству) были другие, соседние страны, имеющие значительные торговые и экономические связи или участвующие в различных интеграционных процессах со странами — участниками СПЕКА. Некоторые из этих стран заинтересованы в ускорении двустороннего сотрудничества или развитии общей транспортной и/или энергетической инфраструктуры со странами — участницами СПЕКА (Россия, Китай, Иран, Турция). Эти страны, сохраняя свой «статус наблюдателя» в Руководящем совете, также могут участвовать в качестве полноправных членов в работе соответствующих тематических рабочих групп СПЕКА (в зависимости от задач, целей и тематической ориентации таких групп). Представители соответствующих международных организаций, международных финансовых учреждений и двусторонних доноров также могут участвовать в качестве полноправных членов (в случае, если страны-участницы примут такое решение) или в качестве наблюдателей на совещаниях различных органов СПЕКА. Все это позволило не только привлечь внимание стран-доноров и международных организаций, но и расширить состав участников (Туркменистан, 1998 г., Азербайджан, 2002 г., Афганистан, 2005 г.) Предложение Узбекистана «включить» в СПЕКА Афганистан было встречено с интересом и поддержано всеми странами-участниками. Включение Афганистана стало полезным для многих проектов (в области транспорта, торговли, водных и энергетических ресурсов), осуществляемых в рамках программы. Благодаря этому «укреплению» стало возможным расширить деятельность в решении вопроса улучшения доступа центрально-азиатских стран к ближайшим морским портам. Но главное, были получены новые возможности для более эффективного содействия стран — участниц СПЕКА в усилиях по восстановлению и реконструкции Афганистана.

В рамках председательствования Туркменистана в СПЕКА (с 2010 по 2012 г.) состоялся визит президента этой страны в Отделение ООН в Женеве (октябрь 2012 г.)¹. В ходе визита была подтверждена инициатива создания в Ашхабаде регионального центра по изменению климата. Президент Туркменистана отметил, что решение экологических проблем Каспийского и Аральского морей является стратегическим приоритетом для его страны. Обе стороны подчеркнули позитивную роль, которую сможет играть СПЕКА в укреплении региональных экономических связей с Афганистаном в стабилизации страны. Исполнительный секретарь ЕЭК приветствовал присоединение Туркменистана к Водной конвенции ЕЭК ООН и поддержал инициативу о присоединении к Конвенции о промышленных авариях ЕЭК ООН и Конвенции Эспо (Конвенция об оценке экологического воздействия в трансграничном контексте), что позволит более эффективно решать экологические вопросы безопасности трубопроводов [11]. Энергетические и экологические проблемы постоянно находятся в центре внимания СПЕКА. В 2000 г. была создана рабочая группа, возглавляемая Кыргызстаном, для координации и регулирования совместных мероприятий по рациональному и эффективному использованию энергетических и водных ресурсов в регионе. Ее деятельность финансируется со Счета развития ООН и нацелена на активизацию сотрудничества между центральноазиатскими странами. Одним из итогов этого проекта, который завершился в 2003 г., стало то, что эксперты, назначенные правительствами Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, с помощью международных консультантов разработали два всеобъемлющих фундаментальных документа: аналитическое исследование по вопросам энергоресурсов в Центральной Азии и аналитическое исследование по вопросам водных ресурсов в Центральной Азии. Исследования обеспечили прочную основу для разработки стратегии сотрудничества по содействию рациональному и эффективному использованию энергетических и водных ресурсов в Центральной Азии. Эта стратегия, ставшая важным итогом проекта, была сформулирована на основе интенсивных консультаций между странами-участницами. Она определяет широкие перспективы для совместных действий по обеспечению устойчивого будущего в ходе освоения энергетических и водных ресурсов в регионе [7].

Для Российской Федерации ЦА — один из самых главных региональных приоритетов. Так, Россия финансирует с 2008 г. проекты технического содействия ЕЭК ООН в Центральной Азии (ежегодно 1,2 млн долл. США [8]) и высказалась за интенсификацию между СПЕКА и ЕврАзЭС, в первую очередь в вопросах разработки концепции эффективного использования водно-энерге-

¹ Сама деятельность Туркменистана в СПЕКА достаточно необычное явление для страны с постоянным нейтралитетом.

тических ресурсов и формирования общего энергетического рынка государств — членов ЕврАзЭС [14, с. 140]. В этой связи проекты, которые финансировались Россией, были направлены на:

- обеспечение эффективного трансграничного использования водно-энергетических ресурсов;
- повышение уровня защиты плотин на гидросооружениях.

В Плане подчеркнуто, что в 2018–2019 гг. будет продолжена деятельность по развитию трансграничной торговли электроэнергией и взаимосвязи энергосистем в регионе СПЕКА, а также решению экологических проблем (табл. 1).

Таблица 1

Водные и энергетические ресурсы и окружающая среда

Текущие и планируемые проекты/мероприятия с обеспеченным или ожидаемым финансированием. Эти мероприятия будут осуществляться взаимодополняющим образом. Дополнительная поддержка от заинтересованных партнеров способствовала бы расширению их масштабов и числа бенефициаров этих проектов/мероприятий.

Название проекта/мероприятия	Временные рамки	Бюджет
Организация сессий рабочей группы на регулярной основе	Один раз в год	Бюджетные и внебюджетные средства ЕЭК ООН и ЭСКАТО
Безопасность плотин в Центральной Азии: наращивание потенциала и региональное сотрудничество (третий этап проекта)	2017–2020	302 000 долл. США (финансируется Российской Федерацией)
Содействие трансграничному сотрудничеству и интегрированному управлению водными ресурсами в бассейне рек Чу и Талас	2015–2018	1 млн долл. США (финансируется Глобальным экологическим фондом)
Развитие сотрудничества по адаптации к изменению климата в трансграничном бассейне рек Чу и Талас	2015–2018	330 000 евро (финансируется Финляндией)
Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами Центральной Азии	2017–2018	100 000 долл. США (финансирование изыскивается)
Качество воды в Центральной Азии	2015–2018	175 000 евро (финансируется Финляндией)
Усиление трансграничного сотрудничества по гидрологии и окружающей среде между Афганистаном и Таджикистаном в верховьях бассейна реки Амударья	2017–2020	160 000 долл. США (финансируется Российской Федерацией)
Привлечение инвестиций в возобновляемую энергетику для смягчения последствий изменения климата и устойчивого развития	2014–2018	Финансируется из средств Счета развития ООН
Укрепление сотрудничества в целях повышения энергетической безопасности и устойчивого использования энергии в Северной и Центральной Азии	2014–2018	Финансируется Российской Федерацией
«Устойчивая энергетика для всех» (SE4All) в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии (страны-бенефициары: Азербайджан, Казахстан и Кыргызстан)	2016–2018	Проект Счета развития ООН 188 000 долл. США (на каждую страну)
Применение биогазовых технологий в сельских районах Кыргызстана	2017–2018	100 000 долл. США (финансируется Российской Федерацией)
Содействие комплексному подходу к планированию мер по достижению мер Целей устойчивого развития в странах СПЕКА с фокусом на достижение Цели 6, касающейся водоснабжения и санитарии (в сотрудничестве с МКБК) ¹	2018–2019	Внебюджетные средства ЭСТАТО

Источник: План работы СПЕКА на 2018–2019 гг. (текущие, запланированные и возможные мероприятия ЕЭК ООН и ЭСКАТО в поддержку Специальной программы ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА)) [Электронный ресурс]. URL: http://www.unepce.org/fileadmin/DAM/SPECA/documents/gc/session12/SPECA_WORK_PLAN_FOR_2018-2019_Russian.pdf (дата обращения: 03.12.2018).

¹ Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКБК)

Взаимодействие стран в рамках СПЕКА и ВЕКЦА можно считать деятельностью на региональном уровне. Мы уже упомянули форматы ЕврАзЭС/ЕАЭС — интеграционный формат. Существуют также многосторонние и двусторонние форматы, их можно назвать субрегиональными. Наиболее известным многосторонним форматом можно считать деятельность Международного фонда спасения Арала (МФСА), созданного в 1993 г. главами пяти центральноазиатских государств — Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан.

На первой встрече было подписано Соглашение «О совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона», утверждено Положение о МФСА, образовано Правление Фонда, а также Комиссия по устойчивому развитию (КУР) и Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК). Несмотря на активную деятельность Фонда и соответствующих его структур, например, деятельность МКВК включает в себя решение задач, таких как:

- определение единой водохозяйственной политики региона, разработка ее основных направлений с учетом интересов населения и отраслей экономик государств, рационального использования и охраны водных ресурсов;
- разработка и утверждение лимитов ежегодного водопотребления для каждого государства по основным водным источникам, режимов работы крупных водохранилищ, управления водораспределением;
- координация выполнения крупных водохозяйственных работ и совместное использование имеющегося потенциала водного хозяйства государств;
- создание единой информационной базы на использование водных ресурсов¹.

Больших успехов достичь не удалось. И это несмотря на то, что МКВК состоит из первых руководителей водохозяйственных организаций государств. Разногласия были столь значительными, что их возможно было решать только на уровне первых лиц. В марте 1998 г. Кыргызстан, Узбекистан и Казахстан подписали трехстороннее соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна Сырдарьи, в том числе и путем координирования решения по пропуску воды. Казахстан и Узбекистан обязались компенсировать Кыргызстану за сброс воды «в эквивалентном объеме энергоресурсы (уголь, газ, топочный мазут, электроэнергия), а также другую продукцию (работы, услуги) или в денежном выражении по согласованию». По сути дела, это был возврат в советские времена. Но, как известно, в одну и ту же реку нельзя войти дважды. По разным причинам, чаще финансовым, страны нарушали условия договора. Достаточно эмоционально подобную ситуацию описывают в своей книге К. Валентини, Э. Оролбаев и А. Абылгазиева: «К примеру, стоило лишь прорваться на территорию Центральной Азии парочке лишних циклонов, как сиюминутная нужда в воде отпадала, а значит, и скрупулезная оплата счетов Кыргызстану за поставку электроэнергии для Казахстана и Узбекистана могла показаться излишней. Но и задержка кыргызскими газовиками оплаты за “голубое топливо” была чревата перекрытием задвижек на газовых магистралях...» [10, с. 70]. В 2009 г. Кыргызстан приостановил свое участие в МФСА, а в 2016 г. и вовсе «заморозил» свое членство в организации².

Источник напряженности в водной проблеме был заложен во времена Советского Союза. Специалисты обращают внимания на пятидесятые годы прошлого века, когда стали строиться водохранилища и гидроэлектростанции. Они строились в рамках единой страны и предназначались для обслуживания нужд всех соседних республик, границы между которыми были сугубо административными. Например, Кайраккумское водохранилище на территории Таджикистана обслуживает на 70% Сырдарьинскую ГРЭС и водохозяйственные нужды Узбекистана и Казахстана [Там же].

Важно еще напомнить, что интересы стран — пользователей водными ресурсами не совпадают: одни страны хотят использовать воду в ирригационном режиме, другие — в энергетическом. В ирригационном режиме воду необходимо использовать летом, а в энергетическом — зимой [12]. Страны, находящиеся ниже по течению, занимаются сельским хозяйством, выше — электроэнергетикой. Кыргызстан и Таджикистан в сумме имеют 80,7% общего стока региона [9].

Узбекистан, начиная с 2017 г., предпринял дипломатические инициативы в отношении своих соседей: Киргизии и Таджикистана. Узбекистан и Киргизия договорились, что Камбаратинская ГЭС будет строиться совместно, было заявлено о недопустимости строительства станции без участия Узбекистана, а также о готовности Ташкента вложиться в этот проект своими финансами и

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cawater-info.net/review/pdf/ifas-history.pdf> (дата обращения: 03.12.2018).

² [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rim Eurasia.org/news--2018-10-12--u-stran-centralnoj-azii-est-zhelanie-reshit-vodnuju-problemu-no-net-gotovyh-receptov-38991> (дата обращения: 03.12.2018).

другими ресурсами¹. Узбекистан и Таджикистан согласились, что территория, на которой размещена Фархадская ГЭС, признается находящейся под суверенитетом Таджикистана, а сама ГЭС будет являться собственностью Узбекистана, потребляющего практически всю вырабатываемую на станции электроэнергию². Узбекистан официально заявил о готовности всесторонне рассмотреть возможность участия в строительстве гидроэнергетических сооружений в Республике Таджикистан, в том числе Рогунской ГЭС, с учетом соблюдения общепризнанных международных норм и стандартов по строительству таких объектов³. Компромисс был достигнут между Узбекистаном и Киргизией по вопросу эксплуатации Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища, которое располагается в Ала-Букинском районе Джалал-Абадской области (Киргизия), в соответствии с двусторонним соглашением от 06.10.2017.⁴ Договоренности касались обеспечения безопасности водохозяйственных сооружений, эксплуатации, технического обслуживания и пуспуска воды из водохранилища в пределах согласованных сторонами лимитов (проводит Киргизия). Ташкент принимает доленое участие в финансировании затрат по эксплуатации и техническому обслуживанию водохранилища и другие согласованные действия пропорционально получаемому объему воды. Согласованы решения по установлению режима работы Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища⁵.

По сути дела, стороны пришли к взаимовыгодным рыночным соглашениям. Но насколько вода может быть рыночным товаром? В этом вопросе существуют два противоположных мнения. Для Кыргызстана это внедрение в Центральной Азии взаимовыгодных экономических механизмов в данной сфере. Говоря иными словами, это плата за воду. Для Туркменистана это защита принципа, что вода — это общее достояние всех народов планеты, а равный и справедливый доступ к чистой питьевой воде является фундаментальным правом человека⁶. Однако, может быть, Ашхабад не в состоянии перейти сегодня на рыночные принципы, нет денег⁷. На состоявшемся в августе 2018 г. Саммите государств — учредителей Международного фонда спасения Арала Президент Казахстана Н. Назарбаев сказал: «В нынешних условиях важно вернуться к вопросу создания международного водно-энергетического консорциума Средней Азии» [13]. Впервые идея о международном водно-энергетическом консорциуме (ВЭК) Средней Азии прозвучала еще в конце 90-х гг. прошлого века. Впервые она была озвучена в 2003 г. на заседании организации «Центральноазиатское сотрудничество» (ЦАС) [Там же]. Однако, так же, как и в период зарождения идеи, ныне сказать, что может представлять из себя ВЭК, эксперты не могут. Вместе с тем большинство аналитиков предполагают, что речь идет о наднациональной структуре, чья хозяйственная деятельность направлена на регулирование стока рек и генерацию энергии. Ясно одно — на смену советской распорядительной системе приходит рыночный механизм, где сток двух крупных рек будет определяться спросом и предложением на воду [Там же]. Конечно, на пути создания консорциума придется решить много вопросов. Неизвестно, что будет с Аралом. Основная задача ВЭК — удовлетворить потребности стран в воде и снизить напряженность между ними, а не спасение моря. Сегодня речь идет не только о том, чтобы одних напоить водой, а другим дать энергию и тепло, но и о том, чтобы снизить нагрузку на окружающую среду, сохранить биоразнообразие региона. Решить такие вопросы без применения водо- и энергосберегающих технологий невозможно [Там же]. В этом ключе можно рассматривать предложение Узбекистана об «объявлении Приаралья зоной экологических инноваций и технологий». По сути дела, о внедрении вторичного использования воды на основе водосберегающих технологий. Известно, например, что в сельском хозяйстве и промышленности Израиля используется около 70% очищенной воды. По этому показателю страна занимает первое место в мире. На втором месте по вторичному использованию воды значится Испания, чей показатель составляет 15% [Там же].

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.sputnik.kg/politics/20170905/1035048589/vstrecha-atambayeva-i-mirziyoeva.html> (дата обращения: 03.12.2018).

² [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.sputnik-tj.com/analytics/20180112/1024398890/farhadskaya-ges-proryv-tadzhikistan-uzbekistan.html> (дата обращения: 03.12.2018).

³ [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.sputnik-tj.com/analytics/20180112/1024398890/farhadskaya-ges-proryv-tadzhikistan-uzbekistan.html> (дата обращения: 03.12.2018).

⁴ [Электронный ресурс]. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=3601296 (Там же).

⁵ [Электронный ресурс]. URL: <http://vpoanalytics.com/2018/06/04/integratsionnye-aspekty-vodnoj-diplomatii-respubliki-uzbekistan/> (дата обращения: 03.12.2018).

⁶ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ritmeurasia.org/news--2018-10-12--u-stran-centralnoj-azii-est-zhelanie-reshit-vodnuju-problemu-no-net-gotovyh-receptov-38991> (дата обращения: 03.12.2018).

⁷ [Электронный ресурс]. URL: Туркмены построил свой СССР. Теперь они много работают, мало едят и любят вождя https://lenta.ru/articles/2018/11/08/turkmen_life/ (дата обращения: 03.12.2018).

Используя «водную» терминологию, эксперты говорят о наличии большого количества подводных камней на пути реализации проекта. На наш взгляд, основных два. Во-первых, финансы. Во-вторых, предполагаемый принцип наднациональности в деятельности ВЭК. Это вряд ли устроит Таджикистан и плохо стыкуется с нейтралитетом Туркмении. Вместе с тем очевидно, что практически все в этом регионе зависит от политической воли первых лиц государств. В 2018 г. была, наконец, решена и другая важнейшая региональная проблема. В августе 2018 г. в Актау президенты Азербайджана, Ирана, Казахстана, России и Туркменистана подписали Конвенцию о правовом статусе Каспийского моря¹. Субрегиональная структура «Каспийская пятерка» — один из важнейших переговорных форматов в регионе. Работа над Конвенцией была начата в 1996 г. Таким образом, странам потребовалось более 20 лет переговоров для прихода к консенсусу. Конвенция закрепляет исключительное право и ответственность прикаспийских государств за судьбу Каспийского моря, устанавливает четкие правила его коллективного использования, гарантирует неприкосновенность на море нерегиональных держав². Разработать столь сложный документ удалось благодаря применению нестандартных подходов. Страны «пятерки» создали «некий гибрид», нечто среднее между морским делением, с выделением шельфа, свободной экономической зоны, рыболовной зоны, и в результате получили «совершенно уникальный документ»³. Безусловно, факт решения столь сложной проблемы внушает определенный оптимизм. Ведь свыше 800 млн человек в мире не имеют доступа к безопасной питьевой воде. Из-за ее дефицита 2,5 млрд человек населения планеты живут в антисанитарии. Для Центральной Азии, как вододефицитного региона, важно не допустить подобных событий⁴.

Материалы и методы

Применение метода анализа официальных документов в виде текстовой информации позволяет исследовать процесс формирования и дальнейшего сотрудничества стран в решении водной проблемы региона. В ходе данного анализа первичными источниками являются нормативно-правовые основы сотрудничества по решению водной проблемы региона ВЕКЦА, разработанные на различных уровнях, начиная с национального и заканчивая глобальным — уровнем ООН. Период времени сбора материалов для анализа в рамках данного исследования охватывает период с 1993 г., когда был заключен Договор о создании Международного фонда спасения Арала (МФСА, до настоящего времени).

Результаты

В ходе анализа был выявлен процесс формирования механизма сотрудничества по решению водной проблемы в регионе, основывающегося на необходимости достижения Целей тысячелетия и Целей устойчивого развития. Проанализированные официальные политико-правовые документы демонстрируют пути поиска решения проблемы. Соглашения последнего времени показывают повышение интенсивности в поиске решения водной проблемы. Подписание Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, говорит о возможности положительного решения самых сложных проблем региона.

Заключение

На основе проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что решение водной проблемы в регионе ВЕКЦА идет весьма динамично. В решении общей проблемы задействованы все уровни политического руководства — от национального до глобального (ООН). В этом контексте необходимо подчеркнуть, что основной уровень — двусторонние и многосторонние/субрегиональные механизмы решения проблемы. В этом смысле чрезвычайно важен настрой и желание элит государств решить водную проблему региона. Проведенный анализ показывает повышение интенсивности поиска решения проблемы в настоящее время.

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/world/20180812/1526398222.html> <https://ria.ru/world/20180812/1526398222.html> (дата обращения: 03.12.2018).

² [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5328> (дата обращения: 03.12.2018).

³ [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/world/20180812/1526398222.html> <https://ria.ru/world/20180812/1526398222.html> (дата обращения: 03.12.2018).

⁴ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ritreurasia.org/news--2018-09-02--voda-v-centralnoj-azii-priobretaet-rynochnuju-cennost-38312> (дата обращения: 03.12.2018).

Литература

1. Укрепление потенциала водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии № 1. Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2006.
2. Комплексное управление водными и связанными с ними экосистемами. Проект руководства по внедрению конвенции. Экономический и Социальный совет ООН. Женева. 2009.
3. Укрепление потенциала водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2009.
4. Сотрудничество по трансграничным водам. Тенденции в новых независимых государствах. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2006.
5. Создание Комиссии Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного использования на реках Чу и Талас. Европейская экономическая комиссия ООН, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана ООН, Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, 2006.
6. План работы СПЕКА на 2018–2019 гг. (текущие, запланированные и возможные мероприятия ЕЭК ООН и ЭСКАТО в поддержку Специальной программы ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА)) [Электронный ресурс]. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/SPECA/documents/gc/session12/SPECA_WORK_PLAN_FOR_2018-2019_Russian.pdf (дата обращения: 03.12.2018).
7. К укреплению сотрудничества по рациональному и эффективному использованию водных ресурсов и энергетических ресурсов Центральной Азии. Специальная программа ООН для экономик Центральной Азии. Проектная рабочая группа по энергетическим и водным ресурсам. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2004.
8. Интервью заместителя Министра иностранных дел России А. В. Яковенко в связи с проведением в Москве 20 октября (2008) Экономического форума и Руководящего совета Специальной программы ООН для экономик стран Центральной Азии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.Rusmission.org/4/1/199> (дата обращения: 03.12.2018).
9. Бакас Уулу Б., Смагулов К. Водноэнергетические проблемы Центральной Азии: политика государств региона и перспективы развития ситуации //Центральная Азия и Кавказ, 2011. Выпуск 1, т. 14 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vodnoenergeticheskie-problemy-tsentralnoy-azii-politika-gosudarstv-regiona-i-perspektivy-razvitiya-situatsii> (дата обращения: 03.12.2018).
10. Валентини К. Л., Оролбаев Э. Э., Абылгазиева А. К. Водные проблемы Центральной Азии. Бишкек, 2004.
11. Визит президента Туркменистана. Вестник ЕЭК ООН. Выпуск №13, октябрь 2012. Женева. 2012.
12. Гусев Л. Ю. Водно-энергетические проблемы Центральной Азии и возможные пути их разрешения [Электронный ресурс]. URL: cyberleninka.ru (дата обращения: 03.12.2018).
13. Каражанов Э. Вода в Центральной Азии приобретает рыночную ценность [Электронный ресурс]. URL <https://www.ritmearasia.org/news--2018-09-02--voda-v-centralnoj-azii-priobretaet-rynchnuju-cennost-38312> (дата обращения: 03.12.2018).
14. Сарсенкулов Ж. Водным ресурсам — совместную правовую защиту // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2011. № 10. С. 140–142.
15. Торопыгина А. А. Трансграничные международные проекты в Центральной Азии и участие в них России // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2014. № 1. С. 142–148.

Об авторах:

Саидамиров Баходур Шовалиевич, директор Центра Евразийских исследований и Межпарламентского сотрудничества Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат юридических наук; saidamirovbs@mail.ru

Торопыгин Андрей Владимирович, профессор кафедры международных отношений Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук; toropyginav@mail.ru

About the authors:

Bakhodur S. Saidamirov, Director of the Center of the Eurasian Researches and the Interparliamentary Cooperation North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Jurisprudence; saidamirovbs@mail.ru

Andrey V. Toropygin, Professor of the Chair of International Relations Finance of North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences); toropyginav@mail.ru