

ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Аннотация

Распад СССР и образование новых независимых государств привели к кардинальному изменению ситуации в сфере использования водных ресурсов трансграничных рек в Центральной Азии. Действовавший на протяжении десятилетий механизм взаимного учета интересов всех среднеазиатских республик оказался разрушенным.

В статье рассматриваются ключевые факторы, определяющие политику стран Центральной Азии в области использования водных ресурсов и их распределение между странами региона. Большое внимание уделено вопросам правового регулирования использования водных ресурсов трансграничных рек региона, а также определению проблем, которые препятствуют налаживанию устойчивого механизма многостороннего сотрудничества.

Ключевые слова: водные ресурсы, Центральная Азия, международные отношения, правовой режим, трансграничные реки, гидроэнергетика.

Аңдатпа

КСРО-ның ыдырауы және жаңа тәуелсіз мемлекеттердің құрылуы Орталық Азиядағы трансшекаралық су ресурстарын пайдалану саласына түбегейлі өзгерістер алып келді. Онжылдықтар бойы барлық ортаазиялық мемлекеттердің мүдделерін өзара есепке ала жұмыс жасаған механизм бұзылды. Мақалада Орталық Азия елдерінің аймақтағы су ресурстарын пайдалану мен мемлекеттер арасында бөліске салу саясатын анықтайтын факторлар қарастырылады. Аймақтағы трансшекаралық өзендердің су ресурстарын пайдаланудың құқықтық мәселелеріне, сонымен қатар, көпжақты ынтымақтастықтың берік механизмінің қалыптасуына кедергі келтіруші сұрақтардың айқындалуына баса назар аударылған.

Тірек сөздер: су ресурстары, Орталық Азия, халықаралық қатынастар, құқықтық режим, трансшекаралық өзендер, гидроэнергетика.

Abstract

The collapse of the Soviet Union and the formation of new independent states have led to a fundamental change in the situation in the use of transboundary water resources in Central Asia. Acting for decades mechanism of mutual interests of all Central Asian republics was destroyed. This article discusses the key factors determining the policy of the Central Asian countries in the field of water resources and its distribution among countries of the region. Much attention is paid to the legal regulation of the use of water resources of transboundary rivers in the region, as well as the definition of problems that hinder the establishment of a sustainable mechanism for multilateral cooperation.

Key words: Water resources, Central Asia, international relations, legal regime, transboundary rivers, hydropower.

Большая часть используемой в регионе воды берется из двух главных рек – Сырдарьи и Амударьи, которые формируются в горах Памира и Тянь-Шаня. Сырдарья течет из Киргизии через Таджикистан в Узбекистан (в том числе через густонаселенную Ферганскую долину) и Казахстан, Амударья – из Таджикистана в Узбекистан и Туркменистан. Водные ресурсы Сырдарьи, среднемноголетний сток которой равен 37 км³, распределяются следующим образом: 74 % приходится на Киргизию, 14 % на Узбекистан, 9 % на Казахстан и 3 % на Таджикистан. Более 80 % стока Амударьи, среднемноголетний сток которой равен 78 км³, формируется на территории Таджикистана, 6 % на территории Узбекистана, 2,4 % в Киргизии, 3,5 % в Туркменистане (с Ираном) и 7,9 % в Афганистане.

В Советском Союзе вопрос о формировании и реализации самостоятельной политики республиками Средней Азии практически не стоял. Проблема распределения и использования водных ресурсов централизованно решалась Министерством водного хозяйства СССР, исходя из единого плана развития региональной экономики и сельского

хозяйства. Советская система межреспубликанских водных отношений основывалась на лимитах вододеления между ними и балансе договорных обязательств между республиками и союзным центром. Регулирование речного стока трансграничных рек было направлено на сбалансированное экономическое развитие всех пяти среднеазиатских республик, сочетающих выработку электроэнергии и развитие аграрного сектора экономики [1, с. 50–51]. Критерием работы водохранилищ была максимальная общая выгода [2, с. 3].

Образование новых независимых государств в Центральной Азии вызвало к жизни вопрос о собственности на воду, так как она, наряду с другими ресурсами, оказалась по разные «стороны» государственных границ. Дефицит воды и стремление каждого из государств использовать ее с максимальной интенсивностью и исключительно в собственных интересах обостряют ситуацию в регионе. Принимая во внимание высокий уровень рождаемости и безработицы в Центральной Азии, водная проблема превратилась в серьезный фактор дестабилизации региона [3].

Распад СССР стал распадом системы «общего котла». В этой системе для новых независимых стран Центральной Азии наиболее сложной оказалась проблема вододеления [4, с. 49–62]. Рухнувшая в одночасье советская система привела к взаимным неурегулированным претензиям. Они касались, прежде всего, определения объемов водозаборов в условиях рыночной экономики, ослабления инвестиционных потоков в сектор водопотребления, изменения режима работы крупных водохранилищ (перевод из ирригационных в энергетические) и других вопросов. Так, стремление увеличить производство гидроэнергии странами верхнего течения вошло в противоречие с интересами стран нижнего течения, чья ирригационная политика требует иного подхода к использованию водных ресурсов. Подобные нестыковки и расхождения интересов в использовании водно-энергетических ресурсов обострили ситуацию в регионе и между отдельными странами и негативно сказались на межгосударственных отношениях в регионе.

Основной причиной обострения отношений между странами верхнего течения (Таджикистан, Киргизия) и нижнего течения (Казахстан, Туркменистан, Узбекистан) трансграничных рек выступает режим водостока. Казахстан и Узбекистан являются наиболее промышленно развитыми странами, располагают крупными запасами нефти, газа и другими ресурсами. Эти страны имеют наибольшую численность населения среди государств региона. Располагаясь в нижнем течении, они находятся в сильной зависимости от «верхних» стран: Киргизии и Таджикистана, которые наиболее обеспечены водными ресурсами и фактически контролируют основные водотоки Амударьи и Сырдарьи, главных водных артерий Центральной Азии.

Водные ресурсы превратились в источник потенциальных социально-политических, этнонациональных и межгосударственных конфликтов. Это связано с расхождением политики стран, расположенных в верхней и нижней части течения трансграничных рек. Таджикистан и Киргизия (по разным оценкам контролируют 80 % всех запасов поверхностных вод в регионе), обладая значительными водными ресурсами, для выработки электроэнергии спускают воду не только в летний, но и в зимний период. Построенные в советское время в верховьях Амударьи и Сырдарьи водохранилища позволяют регулировать сток, поступающий в страны, расположенные в низовьях. В результате, имея столь мощный «рычаг» влияния, Киргизия и Таджикистан получают возможность влиять на сопредельные страны – Казахстан, Узбекистан и Туркменистан.

На политику стран Центральной Азии большое влияние оказывает изменение климата. Маловодные годы все чаще посещают Центральную Азию и в обозримом будущем могут стать нормой. За последние 50 лет площадь ледников – источников питания Амударьи и Сырдарьи уменьшилась почти на 40 %, что значительно сократило объем их стока. По прогнозам население республик Центральной Азии к 2025 году увеличится, что потребует дополнительных объемов водных ресурсов.

Провозгласив независимость и взяв курс на построение рыночных государств, страны Центральной Азии приступили к проведению самостоятельной политики в области контроля и распределения водных ресурсов. На первое место вышли собственные планы использования водно-энергетических ресурсов. Каждое из государств Центральной Азии при осуществлении политики в сфере управления водными ресурсами стало

преследовать национальные интересы, мало заботясь о том, как они соотносятся с интересами соседей и влияют на ситуацию в регионе в целом.

Огромное влияние оказывают факторы, связанные с их экономическим развитием и социальными процессами. Ключевой проблемой для Центральной Азии остается демографическая ситуация. Рост численности населения при дефиците воды провоцирует страны на разногласия, усиливая соперничество между государствами региона.

Водные ресурсы в странах Центральной Азии являются одним из основных факторов, определяющих состояние большинства отраслей экономики и, в первую очередь, сельского хозяйства. Дефицит воды и снижение качества речного стока осложняют решение социально-экономических и экологических проблем. По этой причине вопрос стабильного доступа к водным ресурсам стал одним из приоритетных для стран региона.

В этом районе мира практически исчерпаны все резервы водообеспечения. По разным оценкам ежегодный объем речных водных ресурсов в регионе определяется порядка 120 км³, что обеспечивается двумя крупнейшими реками региона Амударьей и Сырдарьей, формирующимися из ледников и снега в горах Киргизии и Таджикистана. Между тем, сток Амударьи зарегулирован на 96 %, а Сырдарьи – более чем на 85 %. При этом подавляющий объем водных ресурсов тратится на нужды ирригации.

После обретения независимости страны Центральной Азии стали самостоятельно распоряжаться водными ресурсами трансграничных рек. При этом в отношениях между собой страны региона первоначально пытались воспользоваться опытом, который был накоплен в период Советского Союза. Важнейшим политическим шагом стала инициатива первых лиц национальных водохозяйственных ведомств государств Центральной Азии в октябре 1991 года. Она нашла отражение в Ташкентском заявлении, которое стало отправной точкой переговорного процесса между центральноазиатскими государствами в сфере использования водных ресурсов трансграничных рек. В заявлении речь шла о совместном использовании водных ресурсов на общих принципах, с учетом интересов всех сторон [5, с. 31–42]. В развитие итогов встречи в Ташкенте 18 февраля 1992 года в Алма-Ате (Казахстан) были подписаны межправительственное соглашение «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» и соглашение о создании Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК). Страны региона подтвердили свои позиции сохранить действовавший режим управления водными ресурсами бассейнов Амударьи и Сырдарьи и придерживаться сложившихся подходов к разделу трансграничных водных ресурсов. Речь шла о протоколе № 413 Научно-технического совета Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР по Сырдарье, подписанном в феврале 1984 года, и протоколе № 566 Научно-технического совета Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР по Амударье, подписанном в сентябре 1987 года. Данные документы предусматривали годовое распределение воды между странами бассейна Аральского моря, хотя сезонное распределение в них учтено не было [6, с. 140–153].

Очень скоро выяснилось, что договоры и соглашения, заключенные в советский период, не соответствуют политике, реализуемой странами верховья трансграничных рек. Наиболее остро межгосударственные противоречия проявились в отношении режимов водопользования в бассейне реки Сырдарья, в водохранилищах Нарын-Сырдарьинского каскада, прежде всего, Токтогульского [7, с. 68]. В советское время сток Сырдарьи регулировался водохранилищами Нарын-Сырдарьинского каскада, в первую очередь Токтогульским, в режиме, который был направлен на орошение в Казахстане и Узбекистане.

Впервые симптомы конфликтности проявились в 1993 году, когда Узбекистан за долги оставил Киргизию без газа. В ответ Бишкек осуществил сброс из Токтогульского водохранилища [8, с. 68–88]. Изменение графика работы Токтогульского водохранилища Киргизия объяснила необходимостью производства электроэнергии в зимний период и накопления ее в летний период. К изменению политики в сфере использования водных ресурсов Киргизию подталкивали объективные факторы: разрыв экономических связей в рамках региона, увеличение стоимости углеводородных ресурсов. В результате Киргизия, как и Таджикистан, столкнулась с энергетическим кризисом, который усиливал

их заинтересованность в изменении режима работы водохранилищ в одностороннем порядке и использовании водных ресурсов исключительно в собственных интересах.

После 1993 года режим работы Токтогульского каскада был изменен. Вода летом стала накапливаться, а зимой спускаться. Данное изменение было продиктовано заинтересованностью Киргизии осуществлять производство электроэнергии в зимний период. Несмотря на расхождение интересов, в 1993 году страны Центральной Азии вновь попытались устранить разногласия по вопросу водodelения и совместного использования водных ресурсов. Было принято «Соглашение о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников». Однако этот документ также оказался неработающим.

В 1995 году страны Центральной Азии сделали очередную попытку решить спорные вопросы в сфере водных ресурсов, приняв Нукусскую декларацию. В ней была отмечена важность ранее подписанных соглашений, регулирующих отношения в сфере водных ресурсов. Страны региона подтвердили приверженность принципу использования водных ресурсов в интересах всех государств. Затем было принято еще несколько документов, но и они не решили конфликты между странами Центральной Азии.

В 1998 году было заключено соглашение между Казахстаном, Киргизией и Узбекистаном «Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья». Таджикистан присоединился к документу в 1999 году. Данный документ имел рамочный характер, хотя в нем были зафиксированы принципы компенсаций. При этом в нем не был описан экономический механизм взаимоотношений между гидроэнергетикой и ирригацией [9, с. 59–72]. В итоге страны нижнего течения летом, в период наибольшей потребности в воде, стали испытывать ее дефицит, а зимой – сталкиваться с подтоплениями и затоплениями водохозяйственных объектов.

Принимаемые документы не способствовали решению проблемы распределения водных ресурсов трансграничных рек Центральной Азии, поскольку не были подкреплены практическими механизмами компенсаций. Страны нижнего течения не готовы были компенсировать потери от изменения режима работы водохранилищ странам верхнего течения. Более того, каждое из государств региона рассчитывало самостоятельно решить возникающие проблемы в сфере водных ресурсов и через давление на соседей добиться положительного для себя результата. Фактически речь шла о конфликте национальных программ развития всех центральноазиатских государств [10, с. 29]. В результате между Туркменистаном и Узбекистаном, Киргизией и Таджикистаном, Казахстаном и Киргизией периодически обострялись отношения по вопросу использования водных ресурсов трансграничных рек.

Причины конфликтных ситуаций между странами региона в сфере водных ресурсов трансграничных рек следует искать, в том числе, в положениях, которые отражены в национальных законодательствах. Основопологающие документы центральноазиатских стран четко позиционируют воду в качестве ресурса, принадлежащего государству. Так, в Водном кодексе Казахстана (статья 8), принятом в июле 2003 года, говорится об исключительной собственности государства на водные ресурсы. Аналогичное положение содержится в законе Киргизии «О воде» (статья 5), принятом в январе 1994 года. В Водном кодексе Таджикистана (статья 4), принятом в декабре 1993 года, водные ресурсы рассматриваются в качестве исключительной собственности государства. В Законе Узбекистана «О воде и водопользовании» (статья 3), принятом в мае 1993 года, говорится о принадлежности государству водных ресурсов. Схожая позиция отражена в Водном кодексе Туркменистана, принятом в июне 1993 года. Данные документы впоследствии дополнялись и уточнялись, однако главный тезис в них оставался неизменным – водные ресурсы являются исключительной собственностью государства, которое по своему усмотрению регулирует их использование.

Особенно четко данный подход проявился у стран верхнего течения, которые стали отстаивать позицию о единоличном владении водными ресурсами. В 2001 году в Киргизии был принят закон «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики». В указанном документе подчеркивались права страны на водные ресурсы и водохозяйственные объекты в пределах границ государства, а кроме того, отмечалось, что вода имеет стоимость. Схожую позицию занимал Таджикистан.

Страны региона придерживались собственных представлений относительно использования водных ресурсов трансграничных рек. Более того, во многих внутригосударственных законах стран Центральной Азии, двусторонних и многосторонних соглашениях отсутствует определение «трансграничные реки». В основном используются термины «водный ресурс», «водно-энергетический ресурс» и т. п. Подобный подход противоречит положениям международного права, в котором рассматриваются вопросы трансграничных водных ресурсов, и порождает значительные трудности в использовании международного законодательства [11, с. 140–153].

Центральноазиатские государства, за исключением Казахстана, не ратифицировали международные документы и в реализации своей политики в отношении водных ресурсов трансграничных рек продолжают ориентироваться на достижение двусторонних договоренностей. Недостаточно четкое понимание и весьма слабое применение государствами Центральной Азии принципов и норм международного права в области использования и охраны трансграничных ресурсов являлись одним из сдерживающих факторов в решении существующих в регионе проблем [12, с. 226–244].

Межправительственные соглашения, призванные регулировать использование водных ресурсов трансграничных рек Центральной Азии, не сняли с повестки дня проблему. Соответственно, выработка механизма, учитывающего интересы всех стран Центральной Азии в использовании водно-энергетического потенциала, остается в числе приоритетов центральноазиатских государств.

Несмотря на договоренности, которых страны региона периодически достигают, по-прежнему нет механизма совместного управления водными ресурсами. Основными барьерами, препятствующими принятию действенных мер, направленных на интегрированное управление водно-энергетическим комплексом, являются противоречия в подходах к решению водных проблем. Отсутствие четкого законодательства, регулирующего использование гидроресурсов трансграничных рек, также затрудняет поиск взаимовыгодных решений. Страны Центральной Азии испытывают значительные трудности в сопоставлении топливно-энергетических ресурсов и водных ресурсов, которые каждая из стран региона пока еще предлагает обменивать [13, с. 13–18].

Отсутствие эффективного механизма распределения воды, управления водопользованием и разрешения конфликтов, низкий уровень обмена информацией по вопросам качества воды и ее использования являются препятствиями для регионального сотрудничества в области использования водных ресурсов. Более того, прибрежные страны пытаются разделить выгоды от доступа к воде, а не саму воду, что ведет к осложнению совместного использования трансграничных рек.

На трансграничных водотоках, согласно действующим соглашениям и договоренностям, нормам международных договоренностей, нормам международного права, сопредельные государства должны придерживаться следующих основных принципов:

- обеспечение гарантированной водоподдачи с расчетным объемом потребления на расчетном уровне, прежде всего, объектов коммунального водоснабжения, затем промышленности, теплоэнергетики и рыбного хозяйства. Снабжение населения и объектов жизнеобеспечения качественной водой является приоритетным при распределении водных ресурсов трансграничных водотоков;

- при всей сложности водной проблемы ни одна сторона не должна наносить другой какого-либо ущерба;

- все стороны обладают одинаковыми правами на пользование водными ресурсами и более выгодные природно-гидрологические условия в верхнем течении трансграничных водотоков не должны быть инструментом для получения политических и экономических выгод;

- ранее принятые соглашения и обязательства, регулирующие совместное использование трансграничных водных ресурсов, признаны действующими, поэтому существующие условия водodelения, имея такую правовую основу, должны строго соблюдаться.

Представляется целесообразным пересмотреть подход к оценке эффективности земледелия в зоне орошения: необходим максимум продукции не только с гектара поливной площади, но и максимум продукции от каждого кубометра воды. Для этого необходимо пересмотреть нормы водопотребления сельскохозяйственных культур, повысить КПД оросительных систем.

Экономия воды может быть достигнута, прежде всего, путем замены неинженерных оросительных систем, к которым относится большинство существующих систем орошения, на инженерные. Это позволит значительно сократить фильтрационные потери на пути от водоисточника до орошаемого поля. Необходимо совершенствовать технику и технологию полива, внедрять новые приемы и техники водопользования на базе средств автоматики. Важнейшим мероприятием по экономии воды является строгий учет водопользования в сельском хозяйстве – главном водопотребителе.

Успешное управление водными ресурсами и улучшение экологического состояния замкнутых бассейнов ЦАР должны основываться на взаимном обмене и открытости информации между странами региона. В этой связи назрела необходимость заключения Соглашения об обмене информацией и формировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны трансграничных водных ресурсов трансграничных речных бассейнов ЦАР.

Существующие в настоящее время межгосударственные, межправительственные международные договоры, а по ряду вопросов их отсутствие, свидетельствуют о том, что международное сотрудничество государств Центральной Азии по совместному использованию водных ресурсов трансграничных рек и малых рек и иных водотоков в их бассейнах еще не достигло уровня, необходимого для эффективного решения практических задач. Поэтому только разумный подход и трезвые взгляды на использование водных ресурсов в странах, построенные на понимании роли воды как первоосновы в существовании граждан, государств и всего человечества в целом, могут быть гарантом мирного сосуществования в ЦАР и совместного решения многочисленных проблем рационального использования трансграничных водных ресурсов Центральной Азии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Сарсембеков Т., Мироненков А. Два в одном: можно ли разделить воду и гидроэнергию / Мировая энергетика. 2007. № 8.
- 2 Гриняев С. Н., Фомин А. Н. Актуальные вопросы применения механизма биржевой торговли для решения водно-энергетических проблем стран Центральной Азии. Аналитический доклад. – М. Центр стратегических оценок и прогнозов, 2009.
- 3 Жильцов С. С. Постсоветское пространство: тенденции развития. – М. Эдель-М, 2001.
- 4 Жильцов С. С., Зонн И. С. Борьба за воду / Индекс безопасности. 2008. № 3.
- 5 Пикулина М. Л. Проблема трансграничных водных ресурсов в Центральной Азии / Казахстан Спектр. 2013. № 1.
- 6 Искандархонова Б. А. Правовое регулирование использования трансграничных рек в Центральной Азии / Московский журнал международного права. 2007. № 3.
- 7 Кузьмина Е. М. Геополитика Центральной Азии. – М.: Наука. 2007.
- 8 Гусейнов В., Гончаренко А. Водные ресурсы ЦАР / Центральная Азия. Геополитика и экономика региона. – М. Красная звезда. 2010.
- 9 Петров Г. Конфликт интересов между гидроэнергетикой и ирригацией в Центральной Азии. Его причины и пути преодоления / Центральная Азия и Кавказ. 2010. № 3.
- 10 Боришполец К. П. Вода как *perpetuum Mobile* центральноазиатской политики / Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. № 5. 2010.
- 11 Искандархонова Б. А. Правовое регулирование использования трансграничных рек в Центральной Азии / Московский журнал международного права. 2007. № 3.
- 12 Аманжолов Ж. М. Многосторонние международные договоры в обеспечении водной безопасности в Центральной Азии / Московский журнал международного права. 2007. № 4.
- 13 Ауелбаев Б., Ержанов Т. Политика стран Центральной Азии и водно-энергетические проблемы региона // *Analytic* (Казахстан). № 3. 2009.

Дата поступления статьи в редакцию 13.03.2015