

Жумагулов Т.Б.

Водная безопасность Республики Казахстан и Центральной Азии: международные правовые проблемы

Постановка проблемы

За последние 60 лет на планете потребление питьевой воды возросло в 8 раз. К середине столетия многие страны будут вынуждены импортировать воду.

Вода – крайне ограниченный ресурс и борьба за обладание источниками уже становится важнейшим фактором геополитики, являясь одной из причин напряженности и конфликтов на планете.

Проблема водообеспечения остро стоит и в нашей стране. Нам не хватает качественной питьевой воды. Целый ряд регионов испытывает в ней острую потребность.

Есть и геополитический аспект этой проблемы. Уже в настоящее время мы столкнулись с серьезным вопросом использования водных ресурсов трансграничных рек. При всей сложности данного вопроса мы не должны допускать его политизации [1].

С учетом обострения водных проблем в мире и центральноазиатском регионе, а также особой значимости водных ресурсов для нашей страны Институт географии инициировал разработку специализированной научно-технической программы «Оценка ресурсов и прогноз использования природных вод Казахстана в условиях антропогенно и климатически обусловленных изменений», поддержанную Секретариатом Совета безопасности и Министерством образования и науки Республики Казахстан.

Было показано, что республике присущ полный спектр гидрологических угроз, связанных с истощением и загрязнением водных ресурсов. Следствиями реализации гидрологических угроз могут стать обострение межгосударственных противоречий, развитие новых очагов экологической нестабильности, срыв программ социально-экономического развития. Обоснованы реальные пути нейтрализации гидрологических угроз – устранения дефицита водных ресурсов в Казахстане.

Целью исследования является совокупное изучение институтов охраны и использования водной безопасности в Республики Казахстан; отражение специфики правового регулирования охраны и использования воды, выявление достоинств и недостатков существующих мер правового регулирования; изучение и анализ зарубежного законодательства в сфере охраны водной безопасности; ознакомление с основными тенденциями государственной политики исследуемого права, выработка практических рекомендаций и предложений по изменению национального законодательства.

Основные результаты исследования

Осознание особой роли воды и ее исключительной социальной значимости в аспекте прав человека на безопасную и достаточно чистую воду стало основой для решения проблемы обеспечения водной безопасности. Вода признана чрезвычайно ограниченным и ценным природным ресурсом, являющимся достоянием для настоящего и будущего поколений.

Одним из актуальных вопросов, связанных с проблемой водных ресурсов, сегодня является проблема регулирования использования трансграничных водотоков. Большая часть мировых водных ресурсов пересекают национальные границы. В отчете ООН за 2003 год «Water for People, water for Life» отмечено, что третья часть из существующих в мире 263 трансграничных водных бассейнов разделяют более двух стран, а 19 – пять и более; одна река Дунай протекает на территории 18 государств. Многие страны Африки и Ближнего Востока более чем наполовину зависят в своих потребностях от «зарубежной» воды [2, с. 33].

Глобальное водопотребление в мире с каждым годом растет. В странах, испытывающих высокий и крайне высокий водный стресс, на начало XXI века проживает более 70 процентов населения Земли (в 1950 г. крайне высокого водного стресса не испытывала ни одна страна в мире). Водный стресс означает ситуацию большого дефицита воды, использование государством более 40 процентов имеющихся ресурсов, причем вода часто используется с интенсивностью, превышающей естественное восполнение; дефицит воды препятствует экономическому развитию страны. Согласно прогнозам ученых Кембриджского университета, к 2025 году ситуация может еще более обостриться и более 80 процентов мирового населения будет проживать в странах с высоким и крайне высоким водным стрессом. Одна треть этих стран будет испытывать катастрофический стресс, где использование имеющихся водных ресурсов превысит показатель в 60 процентов [3, с. 132].

В странах Центральной Азии все крупные реки являются трансграничными. Кыргызстан – единственная страна, водные ресурсы которой формируются на собственной территории, все остальные страны региона в той или иной мере зависят от поступления воды с территории сопредельных государств. Особенно сложная ситуация характерна для Узбекистана и Туркменистана, почти 90% их возобновляемых водных ресурсов поступает извне. В этом отношении и Казахстан является водозависимой страной, поэтому проблема использования трансграничных рек для нас является в высшей степени приоритетной. Удельная водообеспеченность равна 37 тыс. м³ на км² и 6,0 тыс. м³ на одного человека в год. Для сравнения: в Грузии она составляет 878 тыс. м³ на км² и 11613 тыс. м³ на одного человека, в Кыргызстане соответственно 245 тыс. м³ на км² и 11 763 тыс. м³ на одного человека. Сравнения с Туркменистаном и Таджикистаном еще более разительны – не в нашу пользу. Немаловажно и то, что водные ресурсы по территории Казахстана распределены крайне неравномерно. На восточный регион приходится 34,5% ресурсов, юго-восточный – 24,1%, южный – 21,2%, западный – 13,4%, северный – 4,2%, центральный – 2,6%. Наиболее обеспечена водой Восточно-Казахстанская область – 290 тыс. м³ на км². В то же время испытывают острый

дефицит в Атырауской, Кызылординской и особенно в Мангыстауской области, где практически нет источников пресной воды [4].

Водообеспечение отраслей экономики осуществляется на 85% за счет поверхностных вод, остальная часть – за счет подземных, морских и сточных. На нужды сельского хозяйства используется до 80-90% всей потребляемой воды.

В нашей стране семь из восьми бассейнов главных рек являются трансграничными. Более 40% ежегодных возобновляемых ресурсов поверхностных вод поступает с территории соседних государств. Развитие экономики Казахстана как в целом, так и в разрезе территориально-промышленных комплексов, областей и отдельных городов, во многом зависит от обеспеченности страны водой. Поскольку почти половина водных ресурсов Казахстана формируется вне ее территории, без преувеличения можно сказать, что вода становится стратегическим инструментом международных отношений с соседними государствами.

Управление водными ресурсами в Республике основано на бассейновом принципе. В Казахстане 8 речных бассейнов: Балхаш-Алакольский, Шу-Таласский, Арало-Сырдарьинский, Урало-Каспийский, Тобол-Торгайский, Ишимский, Иртышский и Нура-Сарысуйский. При этом 7 бассейнов являются трансграничными, кроме Нура-Сарысуйского. Поверхностные водные ресурсы Казахстана в средний по водности год составляют 100,5 км³, из которых только 56 км³ формируются на территории республики. Остальной объем – 44 км³ поступает из сопредельных государств: Китая – 18,9 км³ Узбекистана – 14,6 км³, Кыргызстана – 3,0 км³, России – 7,5 км³ [5, с. 233].

Конвенция ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 18 сентября 1992 года, Конвенция о праве использования международных водотоков, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 21 мая 1997 года, обязывают рассматривать «обеспечение использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с особым учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие». В решениях ООН подчеркивается, что «государства водотока сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, взаимной выгоды и добросовестности». В случае нанесения ущерба должны приниматься все меры по его ликвидации или уменьшению, а при необходимости ставится вопрос о компенсации. Согласно основополагающим требованиям вышеуказанных конвенций ООН со стороны авторитетных международных экспертов должны быть даны гарантии, что сооружение гидротехнических объектов не будет иметь непоправимых экологических последствий, не нарушит сложившийся баланс использования водотока трансграничных рек всеми государствами, расположенными в их бассейне.

Выполнение этих требований должно быть обязательным при реализации различных проектов по созданию гидроэнергетических сооружений в Центральной Азии с участием как национальных, так и транснациональных компаний для того, чтобы не допустить катастрофического ухудшения экологической ситуации в регионе.

Важным направлением остается активизация отношений с центрально-азиатскими государствами. Для этого необходимо повысить статус

Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) и ее исполнительных органов бассейновых водохозяйственных объединений (БВО) «Сырдарья» и «Амударья» с приданием этим организациям статуса международной администрации по трансграничным рекам. Решение этого вопроса возможно при заключении соглашения между правительствами пяти центральноазиатских республик об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря. Назрела необходимость заключения соглашения об обмене информацией и формировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны бассейна Аральского моря.

Однако до настоящего времени центральноазиатские государства не выработали единого подхода к использованию водно-энергетических ресурсов региона. Кыргызская и таджикская стороны рассматривают Международный водно-энергетический Консорциум (МВЭК) как орган по строительству гидроэнергетических объектов с целью производства электроэнергии и последующей ее реализации. Для Казахстана и Узбекистана создание Консорциума – одно из решений по гарантированному водообеспечению орошаемого земледелия.

Поэтому для реализации идеи МВЭК, создание которого рекомендовано комиссией ООН, необходимы сближение законодательств и правовых актов государств центральноазиатского региона, регулирующих внутренние водные отношения, и совместная выработка позиций, учитывающих интересы всех сторон. В этом случае реализация модели будет способствовать экономически эффективному и экологически безопасному использованию водных ресурсов и улучшению политической ситуации в этом регионе.

Природа центрально-азиатского субрегиона очень хрупкая. Экстремальный климат делает экосистемы субрегиона чрезвычайно уязвимыми. Более 60% засушливых земель Центральной Азии подвержены опустыниванию. В решении важных для человека проблем исследования и охраны водных ресурсов допускается немало грубых просчётов, главным из которых является загрязнение в больших масштабах рек и озёр. Именно в этом заключается основная угроза истощения водных ресурсов. Каждый кубометр сточных вод, сброшенный в реки и озёра, загрязняет десятки кубометров чистых речных и озёрных вод. Воды может быть много, но если она загрязнена, то пользы от такой воды мало, её нельзя использовать, она является угрозой для здоровья людей.

Многие экологические проблемы, возникающие в Центральной Азии, имеют региональный характер и могут быть решены более эффективно и с меньшими затратами при сотрудничестве государств. Шаги, предпринимаемые государствами Центральной Азии, вызванные экологической катастрофой в бассейне Аральского моря, показывают взаимную выгоду совместных действий.

Экологические проблемы и вопросы водноэнергетического комплекса относятся ко второму измерению ОБСЕ. В силу своего мандата Организация не может оказывать финансовую помощь по преодолению самих проблем, но благодаря своему уникальному составу, разветвленной сети полевых миссий,

политическому влиянию в регионе ОБСЕ оказывает консультативную помощь государствам, обеспечивает необходимую экспертизу, проводит обучение задействованных в решении проблем представителей государственных и неправительственных органов. Но, в первую очередь, Организация генерирует политическую волю стран, направленную на совместный поиск решения имеющихся проблем. Говоря о конкретном практическом участии Организации в решении данных проблем региона, следует отметить, что благодаря ее усилиям началась реализация проекта о совместном казахстанско-кыргызском трансграничном водопользовании в бассейне рек Чу-Талас.

Такой подход к проблеме воды создаёт объективные предпосылки для справедливого распределения и разумного использования водных ресурсов международных рек, имея в виду определённые различия стран в их экономическом развитии и, следовательно, уровнях сложившегося и перспективного водопользования. Рассматривая с этих позиций вопросы совместного использования трансграничных вод, следует подчеркнуть (из международных норм), что каждая страна должна иметь равные права для доступа к качественной воде, и какие-либо природные, экономические и технические преимущества одной стороны не должны противопоставляться интересам другой. Имеющиеся данные в целом убедительно показывают необходимость срочного пересмотра стратегии использования трансграничных рек с тем, чтобы в низовьях гарантировать необходимый объём воды для обеспечения жизнедеятельности населения и сохранения экосистемы.

По оценке специалистов водного хозяйства республики, уже в ближайшие годы при росте экономического потенциала страны, основанного на освоении богатых минеральносырьевых, топливно-энергетических и земельных ресурсов, возникнет серьезная проблема с водообеспечением. В этой ситуации для Казахстана особую важность обретает вопрос использования вод трансграничных рек, их деление с сопредельными государствами на принципах международного права и взаимного сотрудничества. В Водном кодексе Республики Казахстан в статье 143 «Механизм межгосударственного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод» говорится, что необходимо «обеспечение использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие» [6].

Проблема трансграничных рек была одной из наиболее острых в отношениях между странами-участницами ШОС, а в особенности Казахстана и Китая. Две крупные реки, Иртыш и Или, берут начало на территории Китая, протекают по территории Казахстана, а Иртыш и по России. Для юго-востока Казахстана эти реки являются основой системы водопользования, если объём воды в них уменьшится, это создаст серьезнейшие проблемы в сфере сельского хозяйства, гидроэнергетики, промышленности, экологии. В отношениях с Китайской Народной Республикой на первом этапе необходимо подписание двустороннего соглашения в сфере совместного использования трансграничных водных ресурсов. Дальнейшее развитие отношений предполагает формирование совместной водной комиссии, подписание трехстороннего (Казахстан, Россия, Китай) соглашения по использованию и охране ресурсов р. Иртыш, создание

системы совместного мониторинга как количественных, так и качественных показателей вод, изучение их состояния, тенденций изменения, а также оперативный обмен информацией.

Всемирный известный индийский аналитик Брама Челани в статье «Предотвратить водные войны в Азии» [7], анализируя водные кризисы, с которыми столкнулся континент, особенно Китай и Индия.

Вода становится той ключевой проблемой, которая определит, управляют ли Азией чувство взаимовыгодного сотрудничества или опасная межгосударственная конкуренция. ни одна страна не может оказать влияния большего, чем Китай, который контролирует тибетскую возвышенность – источник большинства главных рек Азии [8, с. 46].

Таким образом, в долгосрочной перспективе система управления трансграничными водотоками должна быть поднята на качественно новый уровень, что будет способствовать экономически эффективному и экологически безопасному использованию водных ресурсов и развитию социально-экономического межгосударственного сотрудничества Республики Казахстан и Китайской Народной Республики.

Выводы

1. Для удовлетворения потребностей в воде на перспективу необходимо, наряду с мерами по рациональному и экономному использованию водных ресурсов, расширение сотрудничества между странами, обладающими общими трансграничными водными ресурсами, и их присоединение к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.
2. Предусматривает реализацию мероприятий по уменьшению темпов развития основных водопотребителей и использованию более современных технологий для сокращения потребления пресной воды в промышленности, сельском и коммунальном хозяйстве
3. Предполагает увеличение располагаемых для использования водных ресурсов за счет многолетнего и сезонного регулирования речного стока, использования запасов подземных пресных вод, опреснения соленых и солоноватых вод, территориального перераспределения водных ресурсов.

Литература

1. Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства: Послание Президента Республики Казахстан – Лидер Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14.12.2012 г.
2. Современные глобальные проблемы мировой политики / под ред. М.М. Лебедевой. – М., 2009. – С. 182.
3. World Water at the Beginning of the 21st Century // Ed.by I.A. Shiklomanov and John C.Rodda. – Cambridge University Press, 2003. – P. 380.

4. Трансграничные реки – стратегический ресурс водообеспечения Казахстана [Электронный ресурс] // Информ. агентство «Казинформ». – 2005. – 21 октября. – Режим доступа: inform.kz.
5. Сотрудничество и безопасность в Центральной Азии: состояние и перспективы. – Алматы: КИСИ, 2008. – С. 323.
6. Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года.
7. Chellaney B. Averting Asian Water Wars \ Japan Times. – 2008. –October 2.
8. Проблема пресной воды. Глобальный контекст политики России. –М., 2011. – 87 с.