

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ В БАССЕЙНЕ АМУДАРЬИ В СВЯЗИ СО СТРОИТЕЛЬСТВОМ РОГУНСКОЙ ГЭС В ТАДЖИКИСТАНЕ

С. А. Раджабов, заведующий отделом международного права Института философии, политологии и права им. А. М. Бахаваддинова Академии наук Республики Таджикистан, доктор юридических наук, профессор (Душанбе)

Распад СССР на независимые государства привел к пересмотру сложившегося к концу 1980-х гг. распределения межреспубликанских водных источников, перешедших в категорию трансграничных вод, что повлекло за собой возникновение новых вопросов на государственных границах. Многие реки, озера, находившиеся в пределах территории СССР, стали пересекать границы сопредельных государств; в настоящий момент они приобрели статус трансграничных (например, Амударья и Сырдарья).

Использование и охрана рек межреспубликанского значения в бывшем СССР соответствовал существовавшему разделению труда между республиками, специализации и структуре их народного хозяйства. Сложившиеся масштабы и режим использования водных ресурсов, их качество не соответствуют тем или иным нормам международного права в отношении трансграничных вод, что, естественно, создает трудности на новом уровне отношений между бывшими союзными республиками СССР. Теперь вопросы, касающиеся различных видов пользования водными ресурсами трансграничных рек, могут быть урегулированы только в международном порядке.

Водные ресурсы в государствах Центральной Азии распределены неравномерно: регион четко делится на богатые в этом отношении страны — Таджикистан и Кыргызстан и зависимые от них — Узбекистан, Туркменистан и Казахстан. По терминологии узбекских исследователей, по степени обеспеченности водными ресурсами новые независимые государства Центральной Азии делятся на «счастливики» (Таджикистан и Киргизия) и «тех, кому не повезло» (Узбекистан, Туркменистан, Казахстан) [1].

Большинство центрально-азиатских стран не имеют на данный момент достаточной правовой и административной базы для решения проблем организации управления трансграничными водными ресурсами.

Как известно, на 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН по инициативе Республики Таджикистан (РТ) 2003 г. был провозглашен Международным годом пресной воды. Подчеркивая важность данной инициативы, Таджикистан как автор резолюции провел Душанбинский международный форум по пресной воде с 29 августа по 1 сентября 2003 г. при поддержке ведущих международных организаций и специализированных агентств. В дальнейшем Таджикистан обращался к ООН с предложением объявить 2005–2015 гг. Международной декадой под девизом «Вода для жизни». Республика Таджикистан на Всемирном водном форуме в Стамбуле в марте 2009 г. выступила с инициативой объявления 2012 г. Международным годом водной дипломатии. Президент РТ отметил, что объявление 2012 г. Международным годом водной дипломатии значительно способствовало бы укреплению сотрудничества и диалога, выработке новых подходов в урегулировании водных отношений между прибрежными странами, улучшило бы взаимопонимание водопользователей на всех уровнях [2].

Водный конфликт в Центральной Азии вызван в первую очередь тем, что воды в регионе катастрофически не хватает, причем ситуация год от года обостряется. Теоретически такого не должно быть: население среднеазиатских республик и южного Казахстана составляет 50 млн человек, а совокупный сток поверхностных вод — около 116 км³ в год, причем вся эта вода доступна для забора. Таким образом, получается свыше 2320 м³ на душу населения — более чем достаточно по мировым нормам [3].

Проблема заключается в том, что почти вся используемая вода берется из двух главных трансграничных рек — Сырдарья и Амударья, впадающих в Аральское море и формирующихся в горах Памира и Тянь-Шаня. Сырдарья течет из Киргизии через Таджикистан в Узбекистан через густонаселенную Ферганскую долину и в Казахстан, Амударья — из Таджикистана в Узбекистан и Туркменистан. Таким

образом, богатые нефтью, газом и другим сырьем «нижние» страны — Туркменистан, Узбекистан, Казахстан — находятся в водной зависимости от бедных «верхних» стран: доля Таджикистана и Киргизии в формировании стока поверхностных вод в регионе составляет порядка 85 %.

Поскольку Таджикистан и Киргизия не обладают сколько-нибудь значимыми запасами углеводородного сырья, они кровно заинтересованы в развитии собственной гидроэнергетики. Но группа «нижних» государств, особенно Узбекистан, заинтересована в больших объемах воды для обеспечения собственного сельского хозяйства. Ведь в Центральной Азии более 90 % валовой продукции растениеводства производится на орошаемых землях.

Для обеспечения бесперебойной работы расположенных на них ГЭС требуется определенный режим использования имеющихся гидроресурсов. Этот режим состоит в том, чтобы сберегать воду и накапливать ее в водохранилищах в летний период, а использовать, т. е. осуществлять плановый сброс через турбины ГЭС, главным образом зимой. «Нижняя» группа государств региона, наоборот, заинтересована в том, чтобы летом, во время созревания урожая на полях, получать максимум воды для орошения, для чего зимой в водохранилищах необходимо накапливать воду.

Следует отметить, что в период существования СССР, при плановой системе экономики, проблема подачи воды для нужд народного хозяйства решалась из единого центра — Министерством водного хозяйства СССР. Летом по команде из Москвы вода шла вниз на поля, а зимой накапливалась. При этом «верхние» исправно снабжались нефтью, газом, углем.

И только после распада СССР, когда этот единый механизм управления был разрушен и появились собственные планы ведения хозяйства у каждой из бывших союзных республик, возникла конфликтная ситуация. Выяснилось, что за энергоносители надо платить, а вода осталась как бы бесплатной. Бишкек и Душанбе начали требовать денег за воду. Не получая энергоносителей, Киргизия и Таджикистан начали строить новые гидроэлектростанции, плотины и водохранилища, а также более интенсивно эксплуатировать старые. И теперь водохранилища пополняются летом, когда интенсивно тают ледники, а с наступлением холодов, когда потребность в гидроэлектроэнергии возрастает, их опорожняют.

Между тем еще в 1992 г. между странами Центральной Азии была достигнута договоренность о необходимости сохранения действовавшего с советских времен режима управления водными ресурсами бассейнов Амударьи и Сырдарьи. Соглашение «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» от 18 февраля 1992 г., подписанное министрами водного хозяйства в Алма-Ате [4], регулирует и по сей день вопросы водodelения, ирригации, устанавливает режим и лимит использования вод бассейнов Амударьи и Сырдарьи в соответствии с практикой и объемами, принятыми во времена СССР. В дальнейшем это решение подтверждалось главами государств региона в Нукусе 20 сентября 1995 г. и в Кызылорде 19 апреля 1996 г. [5]

Суммарный естественный речной сток в бассейне Аральского моря в среднем за год составляет 116,5 км³. Объем стока в бассейн Аральского моря из Таджикистана составляет 55,4 %, Кыргызстана — 25,3 %, Узбекистана — 7,6 %, Туркменистана — 2,4 % и Афганистана — около 8 %. Более 59,8 % этого объема используются Узбекистаном, а Таджикистаном — всего около 11,9 % [6].

В 1960 г. объем используемых Узбекистаном водных ресурсов составлял 30,78 км³, в том числе на орошение уходило 27,9 км³. Таджикистану доставались, соответственно, 9,8 и 8,69 км³. Спустя двадцать лет эти показатели в Узбекистане возросли более чем в два раза, в Таджикистане они существенно не изменились и составляют 11,43 и 11,7 км³. В 2000 году узбекские земледельцы использовали на орошение уже 56,66 км³, а таджикские — 9,05. Удельное водопотребление (объем воды на человека в год) в Таджикистане составляет 1843 м³, то в Туркменистане — 4044, а в Узбекистане — 2596 м³ [6].

Водосберегающая технология недешевая, но другой альтернативы нет. Так, в Израиле на 1 га орошаемых земель расходуется 5690 м³ воды и собирают до 50 ц хлопка, а в Центральной Азии — расходуют 12887 м³ воды и собирают чуть более 20 ц: получается, на одну и ту же сельскохозяйственную культуру мы тратим в пять (!) раз больше воды, чем в Израиле [7]. Расточительное отношение к водным ресурсам, экстенсивная водная политика, гонка по наращиванию сельскохозяйственного сектора, особенно сферы хлопководства и другие факторы привели к катастрофическому уменьшению объема воды в Аральском море — с 941 км³ в 1970 г. он снизился до 105 в 2006. За последние 35 лет из-за несоблюдения лимита попусков в Аральское море его объем сократился более чем в девять раз [6].

Площадь засоленных земель в регионе за последние пятнадцать лет увеличилась в Туркменистане — до 91 %; в Узбекистане — до 56–75 %; в Таджикистане — до 18–36 %; в Кыргызстане — до 12–18 %; в Казахстане — до 40–80 %. По данным узбекских мелиораторов, в Хорезмской области этот показатель достиг 93 %, в южных районах Каракалпакстана — 91 % [8].

Проведенный сравнительно-правовой анализ положений национальных законодательств государств Центральной Азии в этой сфере показал, что использование трансграничных водотоков и международных озер регламентируется преимущественно в рамках Водных кодексов. Так, приверженность принципам интегрированного управления водными ресурсами четко зафиксирована в законодательствах Республики Казахстан и Кыргызской Республики, а в водных кодексах Казахстана и Таджикистана, помимо прав и обязанностей водопользователей, закреплены также права и обязанности водохозяйственных организаций [9].

На наш взгляд, необходимо законодательно закрепить различия в административной и гражданско-правовой ответственности при охране и использовании трансграничных водотоков, а также ответственность водохозяйственных органов и их должностных лиц за нарушение водного законодательства как перед государством, так и перед водопользователями.

В настоящее время на глобальном уровне приняты такие международно-правовые акты в сфере регулирования охраны и использования трансграничных водотоков, как Хельсинкская конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 1992 г. [10], Нью-Йоркская конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 1997 г. [11]. Указанные международно-правовые акты представляют собой общую правовую основу для выработки двусторонних и многосторонних договоров применительно к тем или иным трансграничным водотокам. Как справедливо отмечает К. Х. Сасиев, «хотя в данной Конвенции (1997 г. — *С. Р.*) большое внимание уделено вопросам водораспределения, в некоторых отношениях она даже «более мягкая» (и напрасно), чем Водная конвенция (1992 г. — *С. Р.*)» [12].

По мнению исследователей, отраслевые (специальные) принципы международного экологического права пока не отражены в едином универсальном кодифицирующем международно-правовом акте [13]. Эти принципы закреплены в Стокгольмской декларации по окружающей среде 1972 г. и Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992. Обе декларации относятся к категории источников «мягкого права», которые имеют рекомендательный характер для государств. Такой отраслевой принцип, как право человека на благоприятную окружающую среду, не закреплен в основных документах в области прав человека и пока еще не рассматривается как часть обычного права. В доказательство к сказанному можно привести судебный прецедент по делу озера Лану (Испания против Франции) от 16 ноября 1957 г., в котором арбитражный суд вынес решение, что «норма, в соответствии с которой государства могут использовать гидроресурсы международных водных путей только при условии предварительного соглашения между заинтересованными государствами, не может быть установлена ни в качестве обычая и ни тем более в качестве общего принципа права» [14]. Вместе с тем, суд отметил, что проекты государства, находящегося вверх по течению, должны разумным образом учитывать интересы государства, находящегося вниз по течению. Таким образом, Франция осуществила свой проект по отводу вод озера Лану, предусматривающий полное возмещение Испании отведенных вод, без предварительного соглашения между двумя правительствами.

Другой отраслевой принцип международного экологического права — принцип обеспечения экологической безопасности — все еще находится в процессе формирования.

Есть еще односторонние заявления глав государств. Так, в Послании Президента Таджикистана Парламенту страны в 2010 г. говорится: «Я еще раз, обращаясь ко всему народу региона, подчеркиваю, что Таджикистан никогда не оставит своих соседей без воды. Мы готовы решить любые возникающие вопросы путем дружественных переговоров. Народ, почитающий всегда добрую славу и мораль своих предков, в своей повседневной жизни также соблюдает их и всегда уважает своих соседей» [15]. Такие заявления, сделанные в форме односторонних актов и касающиеся правовых или фактических ситуаций, могут создавать юридические обязательства, о чем подтвердил Международный суд ООН в своих решениях от 20 декабря 1974 г. по заявлениям Австралии и Новой Зеландии [14, с. 198].

На р. Вахш, берущей начало в горах Таджикистана, планируется строительство Рогунской ГЭС мощностью 3,6 млн кВт. Строительство Рогунской ГЭС было начато еще в 1976 году, но проект был

заморожен после развала бывшего Советского Союза. В связи с тем, что стройплощадка на Рогунской ГЭС не была защищена, первая очередь плотины была разрушена селевым потоком, и стоимость проекта значительно возросла. Согласно ряду оценок, эта стоимость сегодня превышает 3,5 млрд долларов. В условиях, когда Узбекистан, Туркменистан и Казахстан не снабжают Таджикистан и Кыргызстан необходимой нефтью и газом, а у Таджикистана и Кыргызстана нет углеводородных полезных ископаемых, последние должны думать о том, как обеспечить свои народы теплом и светом, которые на протяжении 23 с лишним лет продолжают испытывать трудности, связанные с нехваткой электричества и газа в зимний период.

Осваивая свои гидроэнергетические ресурсы, Таджикистан полностью учитывает нормы международного права, а также интересы соседних стран. Именно поэтому, проявив добрую волю и исходя из необходимости обеспечения транспарентности, открытости и соблюдения общерегиональных интересов, Таджикистан обратился к Всемирному Банку с просьбой о выполнении технико-экономического обоснования (ТЭО), которую готовил международный консорциум с участием таких известных инженерно-консалтинговых фирм как Coyne et Bellier (Франция), Electroconsult (Италия) и IPA Energy & Water Consulting (Великобритания) и оценки экологического и социального воздействия (ОЭСВ), которую готовила компания Рёугу (Швейцария) [16]. Оба исследования завершены, предварительные результаты были оглашены, противопоставления к строительству Рогунской ГЭС не выявлены [17].

В настоящее время исследователи выделяют по крайней мере пять юридических доктрин, касающихся совместного использования водных ресурсов трансграничных водных бассейнов [18]. Первая доктрина основана на идее абсолютного суверенитета государства на водные ресурсы, протекающие в его территориальных границах. Суть второй концепции заключается в том, что трансграничные водные ресурсы принадлежат всем странам бассейна. Сторонники третьего подхода считают бассейн единой гидрологической единицей. С точки зрения представителей четвертой доктрины, государства имеют право на уважение к своему суверенитету в собственных территориальных границах, однако водопользование должно быть ограничено разумными требованиями по использованию водных ресурсов другими странами бассейна.

Трансграничный водный бассейн по своему характеру может носить только международный характер, так как его территория может состоять по своему определению только из территорий двух и более государств. Соответственно, эффективное регулирование общественных отношений в области использования и защиты трансграничных водных ресурсов может определяться только международным правом, но в то же время оно зависит от воли государства и его подхода к определению своих суверенных прав на трансграничные природные ресурсы.

Аналитики прогнозируют тенденцию к еще большему возрастанию роли водного фактора в политике стран Центральной Азии. По оценке специалистов, в ближайшие 10–20 лет демографический взрыв в регионе увеличит потребности в воде почти на 40 %. Ситуация вокруг проблемы водоснабжения и водопользования в регионе становится все более критической, и нельзя не считаться с угрозой возникновения в будущем войн за господство над водными ресурсами. И здесь большую роль в ее предотвращении призваны сыграть военно-политические региональные организации, прежде всего ОДКБ и ШОС [19].

В любом случае путь к урегулированию существующих конфликтов пролегает через развитие конкретного и лишённого излишне декларативного компонента многостороннего сотрудничества государств. Односторонние же действия отдельных государств, которые сегодня имеют место, как бы они ни оправдывались заботой о благополучии конкретного народа, лишь обостряют ситуацию, отдаляя решение проблемы региональной безопасности и интеграции в Центральной Азии.

Проблему трансграничных водотоков невозможно решить в отрыве от использования всех водно-энергетических ресурсов региона. Важнейшим мероприятием организационного характера должно стать создание единого межгосударственного органа управления, который должен быть наделен функциями, во-первых, финансового механизма, решающего проблемы с недостатком средств у покупателей электроэнергии и топливных ресурсов, направленных за компенсацию воды, во-вторых, гаранта своевременного исполнения платежей, в-третьих, страховой организации, покрывающей возможный ущерб, возникающий по объективным причинам.

Подводя итоги, можно сказать, что проблемы водных ресурсов и водных объектов в Центральной Азии чрезвычайно актуальны и требуют самого пристального внимания, всестороннего исследования и безотлагательного решения. Вода стала рассматриваться как природный ресурс многоцелевого назначения, и этот ресурс должен использоваться с учетом интересов всех водопользователей. Если все-таки строительство ГЭС является жизненно необходимым для государства, то должны быть предприняты все возможные меры (экспертизы, учреждение специального органа для контроля за уровнем загрязнения в данном регионе или наделение соответствующими полномочиями уже существующего) для поддержания необходимого уровня защиты окружающей среды как на национальном, так и на международном уровне.

Таким образом, сотрудничество государств региона в решении проблемы трансграничных водотоков является важным фактором укрепления региональной безопасности в Центральной Азии. Такое сотрудничество будет плодотворным, если государства Центральной Азии будут его развивать на основе и при соблюдении принципов и норм международного права. Обеспечение верховенства права в международных отношениях государств Центральной Азии является залогом успешного развития сотрудничества между ними и гарантией укрепления мира и безопасности в регионе.

Список литературы

1. Абдуллаев И. История водного хозяйства и перспективы водodelения в Центральной Азии // Электронный журнал «Полемика». 1999. Вып. 7.
2. Рахмон Э. Планы Таджикистана не будут никогда реализованы во вред какой-либо соседней стране // Речь Президента РТ Эмомали Рахмона на церемонии презентации доклада ЮНЕСКО о водном развитии в Стамбуле 16 марта 2009 г. Режим доступа: http://www.khovar.tj/index.php?option=com_content&task=view&id=7820&Itemid= Дата обращения 20.11.2014.
3. Вода Кыргызстана и ее воздействие на региональные отношения [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.toscca.co.uk/lecture %20notes/DjailoWater %20KR.ppt](http://www.toscca.co.uk/lecture%20notes/DjailoWater%20KR.ppt). Дата обращения 20.11.2014 г.
4. Трансграничное водное сотрудничество в новых независимых государствах. М.; Женева: Европейская экон. комиссия ООН, Мин-во прир. ресурсов РФ, 2003. С. 7–8.
5. Валентини К. Л., Оролбаев Э. Э. Абылгазиева А. К. Водные проблемы Центральной Азии. Бишкек: Междунар. ин-т стратегических исследований при Президенте Кыргызской республики, 2004. С. 46.
6. Юсупов Х. Таджикистан: строительство Рогунской ГЭС не несет угрозы странам-соседям? // Фергана.Ру. 10.02.2009. Дата обращения 20.11.2014 г.
7. Салимзода Т. Таджикистан не будет поступать эгоистично, как это наблюдается при транзите ЖД грузов через Узбекистан // Режим доступа: www.iranprox.com/browse.php?u=oi8vd3d3Imf2zxn0ys50ai9tywlsdg86c2fsaw16b2rhmtawqg1hawwucnu=&b=13. Дата обращения 20.11.2014 г.
8. Саидамиров Б. Ш. Правовое обеспечение охраны трансграничных водотоков: перспективные направления сотрудничества государств // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2010. № 8. С. 190.
9. Подготовлена Европейской экономической комиссией ООН // Режим доступа: <http://www.unepce.org/env/documents/2006/wat/ece.mp.wat.2006.4.r.pdf>. Следует отметить, что она вступила в силу 6 октября 1996 г. Таджикистан и Кыргызстан не являются государствами-членами данной конвенции. Дата обращения 20.11.2014.
10. Принята Генеральной Ассамблеей ООН // Режим доступа: <http://www.un.org/russian/law/ilc/convents.htm>. Данная конвенция не вступила в силу. Из государств Центральной Азии только Узбекистан является государством-членом данной конвенции. Дата обращения 20.11.2014.
11. Сасиев К. Х. Тенденции прогрессивного развития и кодификации норм международного права по вопросам использования трансграничных водотоков (экологический аспект) // Вестник РУДН. Сер. юрид. науки. М., 2008. № 1. С. 99.
12. Мансуров У. А. Международно-правовые проблемы управления водно-энергетическими ресурсами государств Центральной Азии // Геополитика. Информационно-аналитическое издание. Вып. XX. М., 2013. С. 48.

14. Толстых В. Л. Курс международного права. М., 2009. С. 973.
15. Послание Президента Таджикистана Эмомали Рахмона Маджлиси Оли РТ в 2010 году. Режим доступа: www.prezident.tj/rus/novostee_240410.html. Дата обращения 20.11.2014.
16. Таджикские эксперты потребовали не сводить проблемы водных ресурсов в ЦА только к вопросу о Рогунской ГЭС // www.news.tj (Таджикские новости на трех языках). Дата обращения 20.11.2014.
17. Всемирный банк оценит проект таджикской Рогунской ГЭС в интересах Узбекистана. Режим доступа: www.regnum.ru/news/1155443.html. Дата обращения 23.04.2014 г.
18. Махкамбоев С. Д. Концепция экологического районирования при использовании трансграничных водных ресурсов // Паёми донишгоҳи миллии Тоҷикистон. Душанбе: Сино, 2010. С. 173–182.
19. Белоглазов А. В. Международные водные конфликты в Центральной Азии (1992–2006 гг.) // Учен. зап. Казан. гос. ун-та. 2007. Т. 149, кн. 3. Гуманитарные науки. С. 160–174.