

Водная политика Кыргызстана: вызовы и возможные шаги их преодоления

Практически никто на сегодняшний день не сомневается в том, что вода - это ограниченный ресурс, хотя и возобновляемый. Уникальность воды и в том, что ее нельзя заменить каким-то другим ресурсом.

Для Кыргызстана, не обладающего значительными природными богатствами, вопрос водной политики чрезвычайно важен, поскольку сложившаяся практика управления водными ресурсами в Центрально-Азиатском регионе не отвечает его интересам. Международное водное право остается неэффективным и противоречивым в отношении трансграничных вод, к тому же оно не имеет международных правовых механизмов исполнения и мониторинга решений. С учетом этого самым рациональным способом решения водных диспутов между странами Центральной Азии могут быть только переговоры на высшем уровне и достижение соглашений, учитывающих интересы всех стран, в том числе стран верховий. Первым шагом конструктивного диалога могло стать ожидаемое в апреле подписание соглашения о разделе объемов поливных ресурсов бассейна реки Сырдарья между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном по причине ожидаемого в этом году маловодья (которое, по различным причинам, так и не состоялось).

Предыстория вопроса

В то время, когда центрально-азиатские республики были частью одного народно-хозяйственного комплекса, все решения принимались в Москве, и существующие схемы управления водными ресурсами устраивали всех. После распада СССР сохранились прежние схемы распределения воды, поскольку никто тогда еще не успел оценить, насколько старые схемы приемлемы в новых условиях, когда республики стали независимыми государствами.

В 1992 г. в Алматы было подписано соглашение между странами Центральной Азии, на которое до сих пор ссылаются основные водопотребляющие страны региона, то есть Узбекистан и Казахстан. Поскольку интересы теперь уже суверенных государств стали разными, то к середине 1990-х наступило разочарование в решении водных проблем, сменившееся затем взаимными обвинениями и напряженностью во взаимоотношениях. Несмотря на природную взаимную зависимость водообразующих стран (Кыргызстан, Таджикистан) и стран, находящихся в низовьях (Узбекистан, Казахстан, Туркменистан), консенсуса и сотрудничества по водным проблемам так и не было достигнуто. Нерешенность вопросов использования водных ресурсов привела к отчуждению и преобладанию дезинтеграционных процессов в регионе.

Глобальная водная политика и международное водное право.

Водная политика чрезвычайно противоречива и в глобальном масштабе. Основной спор идет вокруг вопроса о том, как совместить два подхода к воде: (1) обеспечение доступа к воде как одного из базовых прав человека и социальной справедливости, с (2) экономическим подходом, предполагающим, что вода имеет экономическую ценность, и что затраты на хранение, управление и доставку воды должны возмещаться. Данный вопрос остро стоит как в отношении внутренней водной политики отдельно взятой страны, так и в отношении стран, которые делят между собой трансграничные водные ресурсы.

Отдельно взятое государство, как правило, озабочено вопросами приоритетов страны в использовании водных ресурсов, и тем, как разрешить вопрос недостатка воды для удовлетворения всех существующих потребностей. Что эффективнее,

например, - использовать воду для получения продовольствия или легче решить вопрос продовольственной безопасности за счет торговли? Кто должен управлять водными ресурсами, нужно ли передать это в частные руки или все должно находиться в руках у государства? Приемлема ли приватизация в водной сфере? Это те острые вопросы, по которым спорят во всем мире и не находят приемлемых для всех ответов.

Еще более остро стоят вопросы водных ресурсов между странами, пользующимися трансграничными ресурсами. Большая часть водных конфликтов разворачивается вокруг споров о том, что считать справедливым распределением воды.

Существует два общих подхода к распределению воды. Один из них основан на критерии «прав». Большая часть притязаний на водные права основана либо на принципе гидрографии, когда основным критерием является территория формирования реки или водоносного горизонта, а также рассматривается, какая часть этой территории находится в границах одного государства, либо на принципе хронологии использования воды, когда рассматривается, кто дольше всех использовал воду исторически[1].

Второй подход основан на экономическом принципе эффективного использования. При этом делается различие между эффективностью (efficiency) и справедливостью (equity). Экономический принцип эффективности предполагает, что ценность воды для пользователей в каком-то определенном бассейне разная, поэтому управление водными ресурсами должно быть таким, чтобы повысить общую эффективность использования воды в соответствии с этими разными критериями ценности воды. Просто сам по себе этот принцип, как правило, не воспринимается участвующими сторонами как справедливый.

Термин «справедливость» предполагает распределение выгод от использования воды. При рассмотрении вопроса распределения воды в соответствии с ее экономической ценностью возможны два варианта. Первый вариант - это когда существует какое-то центральное правительство, которое решает, что лучше для общества, рассматривая весь регион как одну целостность. Такой вариант в отношении Центральной Азии существовал в советское время. Второй вариант основывается на понятии рынка воды и рыночных механизмов для достижения эффективности использования ограниченных водных ресурсов среди конкурирующих пользователей.

К сожалению, состояние международного водного права не позволяет говорить о наличии международно-признанных критериев справедливого распределения трансграничных вод на основе как правовых, так и экономических критериев. Этот факт, пожалуй, и лежит в основе всех водных конфликтов между странами, пользующимися такими водами. В действительности вода - это уникальный ресурс, который мобилен, его количество непостоянно, и он не признает политических границ.

Как показывает история, международное водное право редко становится определяющим фактором в практическом решении водных диспутов. Чаще всего страны просто договариваются между собой. Некоторые договариваются справедливо разделить саму воду (например, Австрия-Чехословакия, Чехословакия-Венгрия, Финляндия-Норвегия), некоторые - выгоду от использования воды. И зачастую переговорщики в каждом случае стараются изощряться в интерпретациях права и в выборе параметров справедливого распределения воды, разумеется, в интересах той стороны, которую они представляют.

Существующие в настоящее время международные документы по водным ресурсам, по сути, можно отнести к обычному праву, поскольку они носят общий рекомендательный характер и зачастую полны противоречий. Один из первых глобальных документов по воде - Хельсинкские правила (1966), в которых Международной Ассоциацией права была определена концепция водосборного бассейна (drainage basin), содержались одиннадцать принципов «справедливого и разумного распределения» водных ресурсов. Никакой приоритетности или иерархии принципов не было, их нужно было воспринимать в целом. На неэффективность Хельсинкских правил указывает то, что они были использованы в мировой практике только однажды - Комитетом по Меконгу в 1975 г.

Этот документ при последующем рассмотрении в ООН в 1970 г. вызвал бурные дебаты и возражения со стороны многих стран. Например, Бразилия, Китай, Бельгия и Франция выступили против применения подхода «водосборного бассейна» в управлении трансграничными водами, поскольку они посчитали, что принцип нарушает суверенитет стран. Многие утверждали, что каждый трансграничный бассейн обладает уникальными характеристиками, и поэтому нельзя предпринимать даже попыток разработать единую кодификацию. В итоге в 1970 г. Генеральная Ассамблея ООН поручила своей Комиссии по международному праву изучить кодификацию права по вопросам ненавигационного использования водотоков. Этой комиссии потребовалось более 20 лет, чтобы в 1994 г. прийти к черновому варианту документа, состоящему из 32 статей. С некоторыми изменениями данный документ был принят на Генеральной Ассамблее ООН в 1997 г. под названием «Конвенция по праву ненавигационного использования международных водотоков» от 21 мая 1977 г. Хотя 103 страны проголосовали за конвенцию при 3 голосах «против» и 27 воздержавшихся, конвенция так и не вступила в силу[2].

Апеллирование к международным правилам осложняется и тем, что не существует международных институтов, которые бы занимались судебным разрешением, арбитражем или даже толкованием международного права по воде. Например, международный суд в Гааге рассматривает дела только определенного характера, причем только с взаимного согласия сторон, и не имеет механизма исполнения или надзора. Любая страна может заявить о непризнании решений суда. Поэтому не вызывает удивления, что до сих пор суд не разрешил практически ни одного дела по водным спорам.

Сложность урегулирования водных вопросов объясняется в значительной мере различием концептуальных подходов к водным ресурсам.

До начала 1990-х гг. господствующим подходом в глобальной водной политике были социальные принципы «вода для всех». Конференция ООН по воде, состоявшаяся в 1977 году, провозгласила 1980-е гг. десятилетием воды и санитарии и даже поставила амбициозную цель - обеспечить всеобщий доступ к воде к 1990 г. Идея провалилась, и критики заговорили, что все дело в неправильном подходе. Слишком большой упор делался на принцип социальной справедливости, на государственное обеспечение и на государственные водные программы. Всемирный Банк стал выступать за то, что необходимо основной упор делать на спрос со стороны потребителей воды, которые должны платить хотя бы за ее доставку. Было также заявлено о необходимости более активного вовлечения частного сектора и гражданского общества в управление водными ресурсами. Хотя на итоговой конференции по десятилетию в 1990 г. в Нью-Дели социальный принцип остался ключевым, в скором времени, в 1992 г., Дублинская всемирная конференция очертила новую тенденцию в вопросах водных ресурсов.

Дело в том, что в Дублине были приняты новые принципы, которые признали воду экономическим благом, а обеспечение водой - экономическим видом деятельности.

Это было новым веянием в вопросах водной политики, поскольку внимание стало обращать на вопросы финансовых механизмов.

Дублинские принципы

1. Пресная вода является ограниченным и уязвимым ресурсом, имеющим существенное значение для жизни, развития и окружающей среды.
2. Развитие и управление водными ресурсами должно быть основано на принципах совместного участия, вовлекая пользователей, лиц, планирующих и принимающих решения на разных уровнях.
3. Женщины играют ключевую роль в обеспечении, управлении и хранении воды.

Вода имеет экономическую ценность во всех формах ее использования и должна признаваться экономическим благом.

Источник: Всемирный Банк, 2003.

Цитируется по: Water Crisis. Faultlines in global debates. Overseas Development Institute, Briefing Paper, July 2002.

В 1990-х гг. появился термин «интегрированное управление водными ресурсами» (в английской версии - Integrated Water Resources Management (IWRM)), в основе которого лежит идея «хорошего управления» (good governance), основанная на принципах децентрализации, участия пользователей (здесь главным образом рассматриваются сообщества) и управлении спросом на воду. Эти принципы тесно увязывались с принципом возмещения затрат на обеспечение водой, призванного повысить эффективность использования воды, обеспечить гидромелиоративные и природоохранные меры. Концепция возмещения затрат (cost recovery) предполагает закрепление или институционализацию понятия воды как экономического блага. Финансовые вопросы предлагалось решать за счет установления тарифов на воду и управление спросом с помощью ценовых режимов, особенно в районах с острой нехваткой воды.[3]

Вполне естественно, что на фоне укрепления подходов к воде как к экономическому благому, с конца 1990-х гг. усиливалось их неприятие международными НПО, которые говорили о социальной справедливости в вопросах доступа к воде, о бедности, правах человека и т.д. Эта критика стала почти непримиримой после третьего Всемирного водного форума в Кийото.

Сложность заключалась в том, что «превращение» казалось бы почти бесплатного «социального ресурса» в экономический ресурс требовало признания права собственника этого ресурса. К такой перестройке мышления многие оказались неготовыми.

Положение дел в области управления водными ресурсами в Центральной Азии, вызовы и возможности Кыргызстана.

Неоднозначность положений международных конвенций, к сожалению, не способствует решению проблем в управлении водными ресурсами в центрально-азиатском регионе. Противоречия в интересах между водообразующими (upstream) странами и водопотребляющими странами (downstream) не позволили достигнуть консенсуса, несмотря на многочисленные попытки переговоров. Водно-энергетические вопросы продолжают решаться чаще всего на двустороннем уровне и не всегда устраивают стороны.

Кыргызстан и Таджикистан имеют схожие интересы и позиции, которые пока не получают должного признания со стороны наших соседей по региону. К сожалению, лидеры Узбекистана и Казахстана отказывают этим странам, являющимся самыми бедными среди стран СНГ, в принципе экономической прагматичности, на который сами любят ссылаться. Кыргызстан и Таджикистан на протяжении многих лет мирятся с невыгодными для себя условиями водного режима. Связано это и с попытками добиться понимания и сотрудничества от соседей, решать вопросы путем соглашений, но не в последнюю очередь и тем, что более могущественные соседи склонны действовать с позиции силы. Кыргызстан, столкнувшись с обвинениями в свой адрес по поводу того, что хочет получать плату за ресурс, якобы являющийся бесплатным ресурсом и правом человека, был вынужден «выторговывать» хотя бы компенсацию по содержанию водной инфраструктуры. Но даже такие предложения не находили должного понимания со стороны водопотребляющих стран. Важно заметить, что ссылки на международное право со стороны стран низовий содержат в себе конъюнктурные элементы. Во-первых, ссылаться они могут только на Алматинское соглашение 1992 г., которое не отвечает интересам стран верховий, поэтому рано или поздно настанет необходимость его пересмотра. Во-вторых, международная конвенция 1997 г., которую принято считать более или менее согласованным последним международным документом по водным ресурсам, не вступила в действие. Кроме того, эта конвенция содержит в себе оба подхода, то есть подход «прав» и экономический подход, при этом ни одному из них не отдается предпочтения. Из-за этого и все противоречия; в результате страны верховий делают упор на принцип «справедливого использования», в то время как страны низовий упирают на принцип «не навреди другим».

Международные агентства по развитию, которые работают в нашем регионе, делают упор на концепцию устойчивого развития и необходимости обеспечения равного доступа к питьевой воде как к праву человека. Большое внимание уделяется вопросам местного управления водными ресурсами, участия населения, повышению эффективности использования воды, сбережению воды, превентивным мерам по охране природы и сохранению экологической устойчивости. Проекты, направленные на решение таких задач, чрезвычайно важны. На мой взгляд, однако, важно увязывать эти вопросы также с «большой» водной политикой между государствами и учитывать интересы стран. Например, вопрос повышения эффективности водопользования нужно рассматривать не только как вопрос внутренней водной политики, но и в отношениях между странами.

Ограниченность водных ресурсов рано или поздно приведет к пониманию, что вода - это экономический ресурс, более того - страны должны обсудить свои нужды и расставить приоритеты. Важно обратить внимание на то, на какие цели и сколько воды расходуется. Международные организации могли бы приложить больше усилий, чтобы способствовать достижению консенсуса между странами о справедливом распределении стока с учетом различных потребностей. Нужно обратить внимание и на то, что практика применения экономических критериев существует, особенно в случаях, когда в соглашениях принцип «выгодного использования» определен конкретно. Чаще всего это касается вопросов производства энергии.

От доброй политической воли стран зависит то, насколько удастся решить вопрос в приемлемом для всех стран региона ключе. Некоторые исследователи «водной» темы указывают, что в переговорном процессе стран в отношении водных ресурсов можно отметить три фазы. Первая - это враждебная стадия, когда каждая из сторон определяет свои позиции или права; вторая - стадия размышления, когда обсуждаются потребности каждой из сторон; третья - интеграционная стадия, когда переговорщики совместно ищут возможности решения основных интересов каждой из сторон.[4] Таким образом, складывается модель «От прав к потребностям, и затем

к интересам». На мой взгляд, странам Центральной Азии давно пора от первой фазы перейти ко второй и к третьей стадии переговоров.

Упорствовать на исторических правах на воду, не признавая потребностей (социальных и экономических) своих соседей, эмоциональные выпады - это не самый лучший способ разрешения таких сложных вопросов. Ведь не секрет, что для стран верховий (Кыргызстана и Таджикистана) освоение гидроэнергетического потенциала остается единственной альтернативой удовлетворения потребностей в энергоресурсах.

Вызовов перед Кыргызстаном в вопросе формулирования своей водной политики и достижения соглашений, учитывающих интересы страны, существует множество, но основными являются следующие:

- Недостаток кооперации между странами региона, выражающийся в подходе, который политологи называют «tit for tat». Это по сути отношения взаимных встречных мер, когда стороны мстят друг другу. Другими словами, вода и энергетические ресурсы превратились в инструмент политического давления и политических торгов;
- Асимметрия политического веса государств, неизменно отражающаяся в переговорных процессах;
- Нечеткость позиции международного права в отношении трансграничных водных ресурсов и наличие по сути конкурирующих концепций по этой теме. С одной стороны, это принципы прав человека на доступ к воде. С другой стороны, существуют концепции и документы, которые признают, что вода имеет экономическую ценность, к тому же данного ресурса на земном шаре становится все меньше;
- Конъюнктурное использование международных конвенций странами для защиты своей собственной позиции и предвзятая позиция на переговорах высокого уровня. Этот путь абсолютно тупиковый, и чем раньше созреет понимание необходимости сотрудничества, тем больше шансов взаимовыгодно решить водные вопросы;
- Наличие соглашений между странами центрально-азиатского региона, которые не учитывают сезонную специфику потребностей в воде между «верхними» и «нижними» странами, а, следовательно, являющихся не справедливым по отношению к водообразующим странам, в том числе к Кыргызстану. Ссылаясь на такие договоры, «нижние» страны часто обвиняют «верхние» страны в невыполнении своих международных обязательств;
- Препятствием в регулировании вопросов путем переговоров часто являются непоследовательность позиции правительства Кыргызстана и боязнь принятия ответственных решений;
- Вызовом для всего региона является и то, что с ростом населения потребность в водных ресурсах будет расти, что может отразиться на том, что страны будут жестко отстаивать свои интересы, особенно Узбекистан, имеющий самое большое население в регионе;
- Нужно иметь в виду, что иногда звучат обвинения в адрес Кыргызстана, что страна сама тормозит решение вопроса, так как не соглашается на наднациональное управление водными ресурсами. Данный вопрос относится к очень чувствительной сфере - вопросу национального суверенитета. В этом отношении необходимо отметить, что создание наднационального институционального механизма не гарантирует решения всех вопросов; кроме того, в мировой практике существуют различные альтернативные варианты институциональных механизмов. Гораздо более важными являются дух и желание сотрудничества.

С учетом указанных вызовов могут быть предприняты следующие шаги:

- Кыргызстан может отстаивать свои интересы совместно с Таджикистаном, имеющим схожие интересы и проблемы, ведя систематические переговоры о создании экономического механизма водопользования в регионе на взаимоприемлемых условиях;
- Хотя основной фокус Кыргызстана касается Сырдарьи, важно и нужно участвовать в решении вопросов водопользования реки Амударьи;
- Казахстан так же имеет свои собственные проблемы в качестве «верхней» страны в отношении России касательно рек Черный Иртыш и Или. Это может служить дополнительным поводом для убеждения правительства Казахстана в необходимости объективного подхода в вопросе использования вод Сырдарьи;
- Кыргызстану надо отказаться от Алматинского соглашения 1992 г., которое просто закрепило схему, существовавшую в советское время, и вести переговоры о пересмотре условий или о новом соглашении;
- Необходимо добиваться прозрачности и доступности для общественности условий бартерных или других соглашений с Узбекистаном и Казахстаном, для целей мониторинга, учитывая отсутствие действенных механизмов исполнения соглашений между странами, а также в целях информирования общественности;
- Кыргызстану совместно с Таджикистаном необходимо добиваться оплаты (в денежном выражении) за хранение воды, за содержание водной инфраструктуры, предотвращение затоплений, а также компенсации за неполученную энергию. Аргументы должны строиться на компетентных расчетах и выноситься на обсуждение на высоком политическом уровне;
- Систематически вести анализ и исследования, позволяющие разработать и предложить странам региона различные альтернативы институциональных механизмов управления трансграничными водными ресурсами;
- При формировании переговорных или экспертных команд включать в их состав специалистов по международному праву в области водных ресурсов, которые могли бы информировать лиц, принимающих решения, о существующих практиках регулирования таких вопросов;
- Искать поддержку от международных организаций в справедливом решении вопросов, имея технические и экономические обоснования потерь и расходов;
- Необходимо готовить профессиональные кадры по водной проблеме. Необходимо уделять больше внимания развитию искусства переговоров, посредничества и арбитража;
- Нельзя отбрасывать идеи привлечения частных инвестиций в водно-энергетическую сферу, хотя у населения существуют страхи о возможной приватизации водно-энергетического сектора.

Анар Мусабоева, независимый эксперт

[1] Wolf, Aaron. Criteria for equitable allocations: The heart of international water conflict, Natural Resources Forum, Vol. 23 #1, February 1999. pp. 3-30. Retrieved from:

[2] Источник: http://www.cawater-info.net/bk/glossary/water_right/

[3] Подробнее смотрите : Water Crisis. Faultlines in global debates. Overseas Development Institute, Briefing Paper, July 2002.

[4] Wolf, Aaron. Criteria for equitable allocations: The heart of international water conflict, Natural Resources Forum, Vol. 23 #1, February 1999. pp. 3-30. Retrieved from:

Институт общественной политики www.ipp.kg