Н.Рогожина

КОНФЛИКТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

2013 год объявлен ООН годом сотрудничества по воде. Сделано это было по инициативе президента Таджикистана, что уже само по себе свидетельствует о том значении, которое придают данной проблеме страны Центральной Азии и их стремлении привлечь международное сообщество к разрешению возникших в регионе конфликтов по трансграничным водным ресурсам. В свою очередь и для России как важного геополитического игрока в Центральной Азии актуализируется задача по определению своей позиции в отношении межгосударственных конфликтов по воде в регионе.

Зависимость стран региона от трансграничных водных ресурсов, спрос на которые постоянно растет, создает основу для возникновения и обострения межгосударственных разногласий по распределению этих ресурсов. Уже более 20 лет между странами Центральной Азии не утихают споры по характеру использования трансграничных водных ресурсов Сырдарьи и Амударьи. До сих пор все попытки найти выход из сложившейся ситуации, прилагаемые на региональном и международном уровнях, заканчивались фиаско.

В отличие от других регионов мира с трансграничными водными ресурсами, Центральная Азия унаследовала от советского прошлого такую систему водного хозяйства, которая была ориентирована на обслуживание экономических интересов региона как единого хозяйственного комплекса. Распределение и использование водных ресурсов оказалось одним из самых сложных вопросов, вставших перед странами региона после распада СССР, когда управление водными ресурсами трансграничных рек (в первую очередь Амударьи и Сырдарьи) носило централизованный характер и обеспечивалось за счет применения компенсационного механизма. Страны верхнего течения (Киргизстан и Таджикистан), где сосредоточены основные запасы воды, обеспечивали ею страны нижнего течения (Узбекистан, Казахстан и Туркменистан) для развития орошаемого земледелия, а взамен получали плановые поставки энергоресурсов.

Вскоре после обретения независимости в 1992 г. государства Центральной Азии подписали соглашение, в котором подтвердили свое намере-

ние придерживаться прежней политики в распределении воды. Однако еще в советские времена этот вопрос был теснейшим образом увязан с решением задачи энергетического обеспечения стран региона, что и создало основу для возникновения межгосударственной конкуренции за использование трансграничных водных ресурсов – либо в целях развития орошаемого земледелия, либо гидроэнергетики. И причина этого заложена в сложившейся системе крайне неравномерного распределения трансграничных водных ресурсов. 2

Межгосударственные конфликты по воде обострились с конца 90-х годов, когда стало очевидным, что сложившаяся ранее и закрепленная в соглашении 1992 г. система распределения водных ресурсов, когда основная часть воды из верхнего бассейна используется в нижнем, перестает удовлетворять потребности экономического развития государств региона, а компенсационный механизм, лежащий в основе этой системы, в рыночной экономике не срабатывает.

До 80% всех запасов пресной воды в Центральной Азии приходится на долю Киргизстана и Таджикистана, чьи экономические интересы в отсутствие других внутренних источников энергоснабжения связаны с использованием гидроэнергетического потенциала рек. В противоположность им Казахстан, Туркменистан и Узбекистан заинтересованы прежде всего в использовании вод этих рек в ирригационном режиме и поэтому негативно относятся к гидроэнергетическим проектам соседних стран, затрагивающим их экономические интересы.

Когда страны нижнего бассейна стали повышать цены на нефть и газ, поставляемые в страны верхнего бассейна в обмен на воду, то Киргизстан и Таджикистан оказались перед выбором — либо платить по международным ценам за энергоресурсы, а это легло бы тяжелым бременем на их слаборазвитую экономику, либо развивать собственную гидроэнергетику.

¹ По Соглашению 1992 г. Узбекистан получает 51.7% стока трансграничных рек, Туркменистан − 38.1%, Казахстан, Таджикистан 9.2%, а Киргизстан только 1 % // (Jeremy Allouche. The governance of Central Asian waters: national interests versus regional cooperation' in "Central Asia at the Crossroads". United Nations Institute for Disarmament Research. Geneva, 2007. P. 45.)

² Еще в советские времена был заложен принцип неравномерного использования трансграничных водных ресурсов – расположенные ниже по течению страны забирали 82% стока (Узбекистан – 52%, Туркменистан – 20% и Казахстан 10%) в противоположность вышерасположенным странам Киргизстану и Таджикистану, водозабор которых не превышал 17%, и это при том, что на территории Таджикистана образуется 80% стока Амударьи, а на территории Киргизстана 74% стока Сырдарьи.

Выбор был сделан в пользу последнего варианта. Плотины, построенные в советское время в Киргизстане и Таджикистане для нужд ирригационного снабжения Узбекистана и Казахстана, стали использоваться в гидроэнергетическом режиме. Это предполагает сброс воды в зимнее время и ее накапливание летом с угрозой для поддержания стабильного стока воды на ирригационные поля стран нижнего бассейна, что и спровоцировало рост политической напряженности в регионе.

Ситуация резко обострилась после того, как Таджикистан и Киргизстан объявили о своих планах реанимировать разработанные еще в советское время проекты строительства крупных ГЭС – Рогунской и Камбаратинской – на трансграничных реках Амударья и Сырдарья. Интерес Киргизстана и Таджикистана к их строительству был продиктован не только экономическими соображениями (обеспечение энергетических потребностей страны и экспорт энергоресурсов за границу). Для многих развивающихся государств, и в этом плане указанные две страны не составляют исключения, строительство крупных ГЭС служит политическим целям укрепления национального государства и положения правящей элиты. Поэтому даже несмотря на то, что, по мнению ряда экспертов МБРР, Камбаратинская ГЭС - 2 в экономическом плане нерентабельна и не решит проблему энергетической независимости Киргизстана, определенные группы местной политической элиты настаивают на реализации проекта, стремясь извлечь из этого немалые экономические дивиденды в условиях коррумпированности системы государственного управления. Что касается Таджикистана, то как заявил президент Э.Рахмон, строительство Рогунской ГЭС – это вопрос жизни или смерти для Таджикистана, ⁶ и проект будет реализован «любой ценой».

В центре возникшего конфликта оказались три страны – Киргизстан, Таджикистан и Узбекистан. В отличие от последнего Казахстан, также заинтересованный в обеспечении стабильного стока трансграничных рек, занимает более сдержанную позицию и открыто не идет на конфликт, тогда как Узбекистан, пытаясь оказать давление на руководство соседних стран, свое

³ Daly, Dr. John C.K. "Central Asia's Most Precious Resource – Water, Not Oil", accessed October 3, 2010 http://www.safehaven.com/article/15475/central-asias-most-precious-resource-water-

⁴ http://www.japanfocus.org/-Eelke_P_-Kraak/3737

⁵ Ibid.

⁶ Shairbek Juraev. Central Asia's Cold War? Water and Politics in Uzbek-Tajik Relations // Eurasia Policy Memo. American University of Central Asia (Bishkek) No. 217. September 2012.

http://www.turkishweekly.net/op-ed/2977/an-%E2%80%98undeclared-cold-war%E2%80%99-incentral-asia.html

нежелание мириться с возможными угрозами демонстрирует различными методами (энергетическая блокада, «железнодорожная война», «холодная война»). Мало того, руководство Узбекистана в соперничестве за воду не исключает даже вероятности развертывания военных действий в регионе.

Узбекистан, выступая категорически против строительства в Таджикистане Рогунской ГЭС, выдвигает следующие доводы:

- экономические сток воды в летнее время сократится на 18%, а в зимнее возрастет на 54%, что приведет к затоплению орошаемых полей и ухудшит водную ситуацию в стране, 9 причем экономические потери оцениваются в 20 млрд. долл.; 10
- экологические проект реализуется в сейсмоопасной зоне и окажет негативное влияние на судьбу Арала; экологические аргументы активно используются Узбекистаном для привлечения внимания международной общественности к этой проблеме и получения ее поддержки в конфликте с Таджикистаном.

В основе аргументов, выдвигаемых Узбекистаном, — опасение, что Киргизстан и Таджикистан смогут в одностороннем порядке контролировать сток трансграничных рек, создавая тем самым угрозу интересам национальной безопасности расположенных ниже по течению стран. Не исключена и возможность использования воды как средства политического давления. Поэтому Узбекистан настаивает на обязательном согласовании планов строительства гидроэнергетических сооружений со всеми странами, расположенными в бассейнах Сырдарьи и Амударьи.

Есть и другая, скрытая причина недовольства Ташкента планами Душанбе. Дело в том, что Таджикистан находится в определенной энергетической зависимости от Узбекистана, ¹² а создав свою энергетическую индуст-

⁸ С апреля 2012 г. Узбекистан прекратил поставки газа в Таджикистан, что могло привести к остановке работы приграничного алюминиевого завода Курган-Тюбе, который является одним из немногих конкурентоспособных производств, на долю которого приходится 70% промышленного экспорта Таджикистана.

http://www.waterpolitics.com/2012/11/12/central-asias-looming-conflict-over-water-the-upriver-countries

10 Shairbek Juraev Central Asia's Cold War? Water and B. 100

¹⁰ Shairbek Juraev. Central Asia's Cold War? Water and Politics in Uzbek-Tajik Relations //Eurasia Policy Memo. American University of Central Asia (Bishkek) No. 217. September 2012

¹¹ Пример такого рода существует. В 2010 г. Киргизстан отвел сток реки Талас, которая является источником ирригации для Казахстана, в ответ на то, что тот закрыл границу между двумя странами в ситуации роста политической нестабильности в Киргизстане. Казахстан вынужден был снова открыть границу.

¹² Узбекистан контролирует практически все транспортные и энергетические системы, связывающие Таджикистан.

рию, он сможет более решительно противостоять региональным интересам узбекского руководства. В средствах массовой информации Узбекистана создан образ И. Каримова как лидера, который намерен противостоять «Рогунской угрозе» в интересах благосостояния нации. Соответственно, успех или провал политики правительства в отношении таджикского проекта скажется на общественном восприятии Каримова как сильного лидера нации. 13

Все это создает сложную и крайне неблагоприятную политическую обстановку для налаживания межгосударственного сотрудничества в сфере разграничения прав и обязательств каждой заинтересованной стороны в использовании трансграничных рек. Ситуация осложняется тем, что на сегодняшний день не существует единой международной правовой базы управления трансграничными водными ресурсами. К тому же, за исключением Узбекистана, государства Центральной Азии не присоединились к международным договоренностям и ориентируются на разные правовые модели регулирования водных ресурсов. 15

Неудивительно поэтому обращение президента Таджикистана к международному сообществу за содействием в разрешении спорных водных вопросов. Его инициативу открыто поддержали Казахстан и Туркменистан при молчаливом согласии Узбекистана. Неспособные самостоятельно урегулировать водную проблему, страны Центральной Азии возлагают надежды на международное посредничество.

К решению вопроса активно подключился Мировой банк, который проводит экспертизу экономической осуществимости проекта строительства Рогунской ГЭС и оценку ее воздействия на окружающую среду. Однако сроки подготовки заключения, а соответственно, и график работ затягиваются, не говоря уже о возможности привлечения иностранных инвестиций,

 $^{^{13}}$ http://www.turkishweekly.net/op-ed/2977/an-% E2% 80% 98 undeclared-cold-war% E2% 80% 99-in-central-asia.html

¹⁴ В настоящее время международные нормы носят достаточно общий (рекомендательный) характер, затрагивая преимущественно экологические проблемы. В меньшей степени они касаются самих проблем управления водными ресурсами рек. В них практически отсутствует механизм разрешения международных споров, довольно слабо проработана законодательная и нормативная база. http://mts.tj/index.php?option=com_content&view=article&id=204%3A2012-10-23-07-02-36&catid=50%3A2010-03-09-09-43-00&Itemid=106&lang=ru

¹⁵ Несколько десятков стран на международной конференции в Дублине (1992 г.) приняли решение: «Вода имеет свою экономическую стоимость при всех ее конкурирующих видах использования и должна являться экономическим товаром». Киргизстан и Таджикистан предлагают придерживаться этих принципов. Узбекистан, наоборот, отстаивает «бассейновый» (интегрированный) принцип управления водными ресурсами.

которые не хотят идти в проект из-за открытого противодействия Узбекистана. В то же время нет уверенности, что в условиях непримиримости позиций президентов Таджикистана и Узбекистана два лидера согласятся с доводами и рекомендациями Мирового банка.

Руководство Таджикистана делает ставку на США, пытаясь привлечь интерес Вашингтона путем акцентирования значения проекта для осуществления американской стратегии «Новый шелковый путь» (она имеет вектор, противоположный евразийской интеграции). И, если судить по заявлениям руководства США, оно вовсе не исключает своего участия в разрешении водных конфликтов в регионе.

Что касается Евросоюза, то, с одной стороны, он оказывает донорскую помощь странам Центральной Азии в осуществлении водных проектов, которые, как правило, предусматривают создание интегральной системы управления водными ресурсами и повышение эффективности их использования. С другой стороны, проводимая ЕС политика слабо согласуется с задачами налаживания сотрудничества между всеми государствами региона по водному вопросу. Наоборот, Евросоюз открыто выступает на стороне Узбекистана, что, по мнению Таджикистана, говорит о его необъективной позиции, учитывающей интересы лишь одной стороны, поддержка которой объясняется европейскими планами по осуществлению проекта строительства газопровода «Набукко».

Евросоюз рекомендовал Таджикистану для удовлетворения своих энергетических потребностей наращивать строительство малых и средних ГЭС. Однако понятно, что при малых мощностях производства электроэнергии Таджикистан не сможет стать поставщиком электричества за границу, а Рогунская ГЭС изначально проектировалась для экспорта электроэнергии. В феврале 2012 г. Евросоюз высказал свое неодобрение по поводу предоставления Россией кредита в 1,7 млрд. долл. Киргизстану на строительство Камбаратинской ГЭС, заявив, что для модернизации гидроэнергетической отрасли этой страны имеются другие источники кроме РФ. ¹⁶ Последнее можно расценить как попытку предотвратить усиление влияния Москвы в регионе.

До последнего времени Россия оставалась в стороне от решения водных проблем стран Центральной Азии. Однако в силу исторических и геополитических причин РФ не может находиться вне этого проблемного поля региона. Безусловно, она заинтересована в урегулировании водных конфликтов, угрожающих ее интересам и национальной безопасности. К тому же необходимость участия в решении проблем энергетики и водопользова-

¹⁶http://www.james town.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34962

ния в Центральной Азии обуславливается повышенной активностью других международных игроков (США, ЕС, Китай, Иран), предлагающих свои посреднические услуги и стремящихся упрочить свои позиции в регионе, оттеснив Россию, которая, по мнению некоторых экспертов, «взяв в свои руки контроль над водными ресурсами региона, ставит перед собой задачу играть роль главного арбитра в центрально-азиатских межгосударственных отношениях, или, говоря коротко, управлять регионом». ¹⁷

Сегодня интерес России к водным ресурсам стран Центральной Азии связан прежде всего с использованием их гидроэнергетического потенциала. Однако эта весьма прибыльная деятельность таит в себе и немалые риски — Россия оказывается в центре обостряющегося соперничества между государствами региона за контроль над трансграничными водными ресурсами.

Было бы наивно полагать, что руководство РФ не осознает политического риска вовлечения в водный конфликт. Тем более, что И. Каримов накануне визита В. Путина в Киргизстан (сентябрь 2012 г.) заявил, что вопрос распределения воды в Центральной Азии может даже привести к военному противостоянию стран региона. К этому моменту было известно, что Россия и Киргизстан договорились о строительстве и эксплуатации Камбаратинской ГЭС-1 и Верхне-Нарынского каскада ГЭС. 18

Возникает вопрос: насколько поддержка Россией планов Киргизстана по строительству Камбаратинской ГЭС отвечает цели достижения консенсуса между странами в сфере водопользования и не способствует ли она обострению отношений с Узбекистаном? Еще в 2009 г., когда впервые возникла тема предоставления Россией крупного кредита Киргизстану в обмен на получение 50% доли в проекте, заговорили о возможности усиления контроля со стороны РФ над киргизской и таджикской гидроэнергетикой, что вызвало неодобрительную реакцию руководства Узбекистана, однако оно воздержалось тогда от открытого столкновения с российской стороной.

¹⁷ http://uzbekistan.org.ua/ru/aktualno/water-energyproblems/848.html

¹⁸ Соглашение правительств России и Киргизстана предусматривает реализацию проекта строительства и эксплуатации четырёх гидроэлектростанций Верхне-Нарынского каскада, Камбаратинской ГЭС-1, а также проекта строительства и эксплуатации ряда высоковольтных линий электропередач, обеспечивающих экспорт электрической энергии, вырабатываемой Камбаратинской ГЭС-1, в энергосистемы сопредельных стран. Согласно достигнутым договоренностям, российское правительство для финансирования проекта выделит порядка 1,7 млрд. долларов и обеспечит привлечение заемных средств в размере 50 процентов стоимости строительства. Финансирование технико-экономического обоснования «Камбараты-1» осуществляется за счет российской стороны.

¹⁹ «Независимая газета». 29.11. 2012.

Что касается Москвы, то и она изначально избегала обострения отношений с Узбекистаном. Стоит вспомнить, что Россия в лице частной компании РУСАЛ выступала за пересмотр проекта Рогунской ГЭС в Таджикистане, учитывая его возможные последствия для расположенных в нижнем бассейне стран. ²⁰ А во время визита в Таджикистан в октябре 2012 г. В.Путин объявил о намерении России инвестировать в более мелкие гидроэнергетические проекты, не угрожающие экономическим и экологических интересам соседних стран.

По главному объекту – Камбаратинской ГЭС – президентом России во время визита в Киргизстан в 2012 г. было заявлено, что российское участие в этом проекте не направлено против какой-либо страны. Россия выступает за такое взаимодействие по вопросам контроля и распределения водных ресурсов, которое учитывает интересы всех сторон, а само строительство гидроэнергетических объектов возможно с участием (включая в дальнейшем управление ими) стран, находящихся ниже по течению – Узбекистана и Казахстана. И сейчас казахстанские компании рассматриваются в планах не только по проекту строительства Камбараты, но и всего Верхне-Нарынского каскада ГЭС. И именно Россия выступила за проведение оценки проекта авторитетной международной организацией и против предоставления Узбекистану права накладывать вето на проект в случае получения позитивной оценки.

К тому же, в отличие от Рогунской ГЭС, проект Камбаратинской ГЭС-1 менее экономически и экологически рискован для соседних стран и предусматривает не только обеспечение энергетической независимости Киргизстана, но и улучшение ирригационного снабжения расположенных ниже стран, поскольку позволит Токтогульской ГЭС работать в ирригационном режиме. ²² Таким образом, можно ожидать, что осуществление этого проекта будет способствовать активизации процесса евразийской интеграции, в чем Россия крайне заинтересована.

²⁰ В 2007 г. правительство Таджикистана аннулировало контракт с российской компанией РУСАЛ, проводившей строительные работы по реализации проекта Рогун, заявив, что Россия лоббирует интересы Узбекистана, предлагая уменьшение размера плотины.

²¹ При посредничестве казахстанской стороны 5 октября 2012 г. в Алматы состоялась встреча на уровне вице-премьер-министров РК, КР, РФ и Узбекистана по вопросу участия в проекте строительства Камбаратинской ГЭС-1. От Узбекистана в обсуждении принял участие первый заместитель премьер-министра страны Р.Азимов. На встрече было принято решение об образовании четырехсторонней рабочей группы по данному вопросу, однако в дальнейшем узбекская сторона отказалась участвовать в этих встречах.

²² Christine Bichsel. Liquid Challenges: Contested Water in Central Asia //Sustainable Development Law & Policy. Volume 12 Issue 1. Fall 2011.

Конфликт между странами региона имеет еще и другую составляющую – крайне неэффективное использование водных ресурсов как в ирригации, ²³ так и в гидроэнергетике, что ведет к возникновению водного дефицита и нарастанию соперничества за воду в условиях роста численности населения. ²⁴ При этом водные конфликты в регионе могут заметно обостриться, если увеличится спрос на воду в Афганистане в связи с развитием там орошаемого земледелия.

По данным Программы развития ООН, из-за неэффективного управления водными ресурсами страны Центральной Азии ежегодно теряют до 1,7 млрд. долл., или 3% ВНП. 25 По расчетам специалистов, переход на современные агротехнологии и рациональное водопользование при модернизации системы управления водным хозяйством позволит сэкономить в год до половины стока трансграничных рек региона, что улучшит водоснабжение стран и позволит снять напряженность в их взаимоотношениях в сфере водопользования. Однако достижение этой цели сдерживается отсутствием необходимых инвестиций (как внутренних, так и внешних), современных водо- и энергосберегающих технологий и плохой организацией системы управления водными ресурсами.

Казахстан и Узбекистан видят возможность обеспечения себя водой также за счет использования водного потенциала РФ и реанимации проекта переброски части воды из Западной Сибири. Однако этот проект чреват немалыми потенциальными экологическими и экономическими рисками. Непредвиденные и малоизученные экологические последствия забора вод сибирских рек дополняются огромными экономическими затратами: объем капитальных расходов на строительство канала оценивается примерно в 130 млрд. долл.

От того, какой путь решения водной проблемы страны Центральной Азии изберут — экстенсивный в рамках нынешней модели нерачительного использования водных ресурсов, или интенсивный, на основе применения

²³ 93% стока вод Амударья уходит на полив орошаемых полей. При этом 37% воды, предназначенной для ирригации, теряется. Расход воды на душу населения в Узбекистане в два раза превосходит этот показатель у Испании, которая является главным производителем сельскохозяйственной продукции в Европе // Central Asian Water. Social, economic, environmental and governance puzzle. Muhammad Mizanur Rahaman, Olli Varis (eds.) – Helsinki University of Technology. 2008.

 ²⁴ С учетом темпов рота населения в 1,2% ежегодно требуется дополнительно 700 млн. куб м воды.
 ²⁵ UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States (2005)

[&]quot;Bringing Down Barriers: Regional Cooperation for Human Development and Human Security", Central Asia Human Development Report, Bratislava, Slovakia, p. 84-111.

современных ресурсосберегающих технологий и совершенствования методов управления водным хозяйством, — зависят, в конечном итоге, перспективы разрешения водных конфликтов. И в выборе пути решения этих проблем не последнюю роль призвана сыграть Россия, которая способна оказать содействие странам Центральной Азии в преодолении их водного кризиса через предоставление им финансовой и технической помощи для перехода к ресурсосбережению.

На политическом уровне участие РФ в урегулировании межгосударственных разногласий по характеру использования трансграничных вод должно быть направлено на заключение многосторонних договоренностей о взаимоприемлемом режиме водопользования, что в полной мере отвечает ее роли инвестора и делового партнера государств Центральной Азии. По данным ПРООН, экономические выгоды от сотрудничества стран региона в сфере водопользования оцениваются в 5% регионального ВВП. ²⁶ Перспективы заключения подобного соглашения, учитывая политизированность водного вопроса, во многом будут зависеть от выполнения Россией своей посреднической дипломатической миссии, но главное — от переговоров между главами государств региона.

Водная проблема в регионе носит в значительной мере политизированный характер, обусловленный сложностями взаимоотношений между странами Центральной Азии и, в первую очередь, между их политическими элитами, их нежеланием идти на взаимные уступки, национальным эгоизмом, который, в свою очередь, подогревается политическим соперничеством стран в условиях неустойчивости их политических и экономических систем.

Проблема совместного использования трансграничных водных ресурсов становится одним из основных конфликтных узлов, угрожающих региональной безопасности государств Центральной Азии. Вода остается важнейшим геоэкономическим и стратегическим ресурсом развития, обладание которым позволяет не только модернизировать собственную экономику и социальную сферу, но и успешно контролировать ситуацию в регионе.²⁷

И, тем не менее, несмотря на крайне сложную политическую ситуацию, сложившуюся вокруг проблемы совместного использования трансграничных рек, и нехватку политической воли к ее разрешению, определенный оптимизм в отношения возможного мирного урегулирования водных кон-

²⁶http://khovar.tj/eng/society/3458-water-energy-problems-in-central-asia-and-the-role-of-tajikistan-in-their-solution.html

²⁷ И. Эгамбердиев. Кто разыгрывает "водную карту" Центральной Азии в геополитическом пасьянсе? March 25, 2007. http://www.analitika.org/article.php?story=20070327230520568

фликтов в регионе сохраняется – как показывает исторический опыт, водные конфликты рано или поздно преодолеваются. И путь к их решению лежит через сотрудничество и экономическую интеграцию.