

Бименова А.Е.

*докторант 2-го курса Академии государственного управления
при Президенте РК*

Вименова А.У.

*doctor PhD by Academy of public administration under the
President of the republic of Kazakhstan*

ОЦЕНКА ВОДНОГО ПОТЕНЦИАЛА ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В КОНТЕКСТЕ ДОЛГОСРОЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ КАЗАХСТАНА

EVALUATION OF WATER POTENTIAL IN CENTRAL ASIA IN THE CONTEXT OF THE TERM INTERESTS OF KAZAKHSTAN

Аннотация В данной статье затронуты проблемы Центрально-азиатского региона в использовании водных ресурсов трансграничных рек, их пути разрешения рационального подхода для каждой Центрально-азиатской страны. Центрально-азиатский регион характеризуется ограниченностью водных ресурсов, что порождает различные конфликты, в основе которых лежит спор за воду. Часто причину современных конфликтов по поводу воды видят в заложенной еще в советское время системе хозяйствования. Такой подход представляется упрощенным. В данной работе предлагается более широкий взгляд на причины современных водных споров.

Ключевые слова: водный потенциал, Центральная Азия, нехватка пресной воды, экономическая безопасность, конфликт.

Abstract In this article the problems of the Central Asian region in the use of transboundary water resources, their ways of solving a rational approach for each Central Asian country. Often the cause of current conflicts over water see planted in the Soviet era economic system. Such an approach is simplistic. In this paper, we propose a broader perspective on the causes of modern water disputes.

Keywords: water potential, Central Asia, the lack of fresh water, economic security, conflict.

В XXI веке для всего человечества одним из основных и ключевых вопросов является состояние и перспективы, а также экономические риски в обеспеченности пресной водой. По данным ООН, в мире от дефицита воды страдают более 2-млрд. людей [1, С. 7-8.]. Вода стремительно становится одним из дефицитных природных ресурсов.

История человечества гласит, что дефицит водных ресурсов способен привести к межгосударственным конфликтам. Конечно же, конфликтные ситуации и межгосударственные претензии за водные ресурсы трансграничных рек происходят в первую очередь, из-за регионов с аридным и засушливым климатом, где причиной является недостаток пресной воды.

В современном понимании водные ресурсы – это категория социально-историческая, и ее содержание изменяется в соответствии с уровнем развития человеческого общества [2, С. 51-52]. На сегодняшний день, использование воды человеком, среди всех природных ресурсов, является более разнообразным, многоцелевым и всеобщим. Поэтому среди множества мероприятий в процессе потребления человеком природных ресурсов одним из важнейших элементов гидролого-экологических задач является управление, регулирование и охрана водных ресурсов.

Стоит отметить, что проблема снабжения населения качественной питьевой водой в достаточном количестве актуальна и для Республики Казахстан. На сегодняшний день, нарастающая нехватка пресной воды ощущается во многих районах Казахстана. Практически все крупные реки, протекающие по территории Республики Казахстан, берут начало в сопредельных государствах, и мелеют с каждым годом. И, конечно же, мы не должны забывать о том, что по происхождению поверхностные реки и подземные воды – одно целое.

Водные ресурсы трансграничных рек Центральной Азии являются незаменимым и универсальным природным достоянием каждой республики данного региона. До определенного времени этот ресурс воспринимался как неисчерпаемый и вечный компонент окружающей среды, который не имеет экономической ценности. Интенсивное техногенное вмешательство человека в

природу и экстенсивное использование природных ресурсов значительно увеличило объемы безвозвратного водопотребления и загрязнения водных ресурсов.

В Центрально-азиатском регионе водный потенциал по масштабам и темпам роста превосходит потребление всех наиболее интенсивно расходуемых природных ресурсов. На современном этапе, вода является инструментом в международных отношениях, одним из главных критериев экономической безопасности Республики Казахстан.

Каждая из Центрально-азиатских стран выделяет важным компонентом своей политики в области водных ресурсов - интегрированное грамотное и эффективное управление водным потенциалом. Стоит обратить внимание на то, что управление водой подразумевает совокупность политических, социальных, экономических и административных действий. Из этого исходит, что в современных условиях это должно гарантировать стабильную обеспеченность таких групп водопользователей, как коммунально-бытового сектора, сельского хозяйства, промышленности, энергетики и природной среды. При этом распределение гидроресурсов между данными секторами должно быть справедливым и устойчивым как в настоящее время, так и в будущем.

Надежное распределение и обеспечение водными ресурсами является одним из самых острых проблем современного мира. За последние 60 лет потребление питьевой воды выросло в 8 раз [3]. К середине столетия многие страны будут вынуждены импортировать воду. Борьба за водные ресурсы станет одной из причин напряженности и конфликтов на планете. В этой связи, необходимо развитие технологий водосбережения – как в сельском, так и жилищно-коммунальном хозяйстве.

В свою очередь, мировое сообщество с возникновением таких проблем выработало комплексный подход к процессу управления водными ресурсами. Среди них стоит отметить одну из задач Целей Развития Тысячелетия, провозглашенных ООН – доступ населения к чистой и безопасной питьевой воде. В данной цели четко прописано, что «качество воды – это важный компонент интегрированного управления водными ресур-

сами, которому до настоящего времени не уделено должного внимания» [4, С. 3].

Одним из основных международных документов, определяющих статус трансграничных водных ресурсов, является «Повестка дня на XXI век». Раздел II Повестки – Сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития - гласит: «18.4. Трансграничные водные ресурсы и их использование имеют важное значение для прибрежных государств. В этой связи сотрудничество между этими государствами, возможно, было бы желательно в соответствии с существующими соглашениями и/или другими соответствующими механизмами, принимая во внимание интересы всех соответствующих прибрежных государств» [5, С. 66-68].

Республика Казахстан, являясь частью Центрально-азиатского региона, не раз выражала намерения по разрешению проблем в сфере водных ресурсов. Важность данных вопросов для Казахстана обусловлена тяжелой водно-экологической ситуацией, сложившейся на территории водных бассейнов республики.

К наиболее острым водным проблемам страны стоит отнести – нарастающий дефицит воды; загрязнение поверхностных и подземных вод; огромные потери воды; обеспечение населения качественной питьевой водой; межгосударственное вододеление; угроза истощения водных ресурсов вследствие роста населения и развития экономики.

К основным причинам данных проблем относятся, прежде всего, недостатки в управлении водным сектором республики, которое характеризуется разрозненностью, ослаблением функций и потерей межгосударственных связей, что не позволяет решать вопросы сохранения водных источников, рационального использования и воспроизводства водных ресурсов.

В Послании Президента были поставлены следующие задачи:

- изучение передового опыта решения проблем водообеспечения в других странах, их урегулирование согласно международному праву, и использование опыта в наших условиях;
- внедрение самых передовых технологий добычи и рачительного использования подземных вод, запасы которых у нас значительны;

- в агропромышленном секторе комплексного перехода на влагосберегающие технологии.

По словам Президента, необходимо в целом изменить мышление нашего общества: «Мы должны перестать транжирить воду - наше одно из самых драгоценных природных богатств» [6].

Анализируя водопользование в Республике Казахстан, основными водопотребителями являются сельское хозяйство, промышленность и коммунальное хозяйство. Основной объем используемых водных ресурсов, т.е. 90% всего поверхностного стока, приходится на сельское хозяйство, в том числе на орошение [7, С. 37].

Совершенствование национального законодательства РК направлено на его систематизацию и повышение действенности, а также сближение с директивами Европейского Союза. Доказательствами этого служат ратифицированные Казахстаном Международные Конвенции. В настоящее время Казахстаном ратифицировано 11 Конвенций, в той или иной степени затрагивающих вопросы использования и охраны трансграничных водных ресурсов [5, С. 44-45].

Среди сильных сторон в области управления водным сектором необходимо в первую очередь, отметить стремление Казахстана принять ориентиром лучшую международную практику, которая имеет ряд общих характеристик:

- четкая структура регулирования правительством водных отношений;
- профессиональное управление;
- отсутствие политического вмешательства;
- четкое планирование и финансирование;
- ориентация на потребителя;
- доступность кредитов для финансирования водохозяйственных мероприятий;
- конкурентоспособный частный сектор;
- централизованная помощь государства в строительство водохозяйственных объектов национального и межрегионального уровня;

Правительствами стран Центральной Азии и межгосударственными органами за 20 лет проведены значительные работы.

Двустороннее и многостороннее сотрудничество Казахстана с сопредельными государствами, такими как, Россия, Китай, Кыргызстан и Узбекистан в области совместного использования и охраны трансграничных рек являются одной из составных частей выполнения принятых международных обязательств. В соответствии с этими соглашениями были созданы комиссии, которые призывались решать вопросы водопользования и охраны водных ресурсов:

- Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия при Международном фонде спасения Арала;
- Совместная Российско-Казахстанская комиссия;
- Совместная Казахстанско-Китайская комиссия;
- Совместная Казахстанско-Киргизская комиссия;

Данные комиссии встречаются на регулярной основе и обсуждают принятые обязательства и согласовывая очередные планы действий [5, С. 43-44].

Двухсторонние и многосторонние соглашения охватывают различные аспекты повышения устойчивости водопользования страны, исходя из ее национальных приоритетов и принятых международных обязательств.

К слабой стороне, выявленной договорно-правовой базы, в первую очередь стоит отнести тот факт, что Казахстан, ратифицируя самое большое количество Конвенций в Центральной Азии, в требованиях не использует жесткость по исполнению, а также не имеет санкций для государства, который не будет исполнять положения Конвенций. Это приводит к недостаточному вниманию со стороны государства к выполнению принятых обязательств. В данном случае проблема заключается в отсутствии процедур и методологий планирования, которые бы учитывали обязательства Конвенций, как национальные задачи. Стоит отметить, что Китай и Кыргызстан не присоединились к трансграничным конвенциям ЕЭК ООН [5, С. 46-47].

Как показывает анализ выполнения Соглашений, с 1992 г. ни одно Соглашение не было выполнено всеми Сторонами в полной мере.

Основными причинами невыполнения принятых программ и проектов, предусмотренных решениями Глав государств, заключаются в нижеследующем:

Во-первых, в сотрудничестве стран Центральной Азии ключевым составляющим является совместное управление и рациональное использование водных ресурсов бассейна Аральского моря. Водохозяйственные органы стран Центральной Азии, которые должны заниматься по данной проблеме, не являются межведомственными координационными органами по регулированию, использованию и охране водных ресурсов.

Во-вторых, Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК), Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию (МКУР) и Исполком МФСА работают самостоятельно, разрозненно, их деятельность никем не координируется.

В-третьих, у государств выявляется сильная зависимость проводимых работ по реализации проектов и программ от инвестиций. До сегодняшнего дня не решены в полном объеме финансирование работы и содержания структуры межгосударственных органов системы МФСА.

В-четвертых, само существо акта присоединения к соглашениям. Государство может подписать или ратифицировать договор при использовании этих механизмов, но уклониться от его выполнения. Здесь задача выполнена, если государство подписало или ратифицировало договор. Цель использования этих механизмов достигнута. Однако в реальности гораздо важнее побудить государство выполнить взятые на себя обязательства.

Принимая во внимание сущность Конвенций и Соглашений, следует отметить, что все несут лишь декларативный, рекомендательный характер и подразумевают разработку соответствующей нормативно-правовой базы на национальном и региональном уровнях. Страны-участницы данных Конвенций обязуются разрабатывать и осуществлять политику и стратегию, а также принимать законодательные, административные, финансовые меры для выполнения положений данных соглашений. Принимая во внимание отставание разработки данной нормативной базы, а

также ее недостаточную скоординированность с соседними государствами, эффективность исполнения вышеназванных международных соглашений остается невысокой.

Выполнение международных обязательств Казахстаном осуществляется не на должном уровне. Возникают некоторые трудности с практической реализацией достигнутых договоренностей, определений взаимных обязательств по охране вод. Это связано с сомнениями государств относительно справедливого водораспределения и их использования соседними государствами для хозяйственных целей.

На основе анализа межправительственных соглашений Казахстана с сопредельными государствами по трансграничным рекам, следует отметить недостаточность правовых мер по осуществлению совместных действий в области предупреждения наводнений и катастрофического маловодья.

Основные трудности заключаются в недостатке финансовых средств для проведения оценки водных ресурсов, разобщенной структуре гидрологических служб и нехватке квалифицированного персонала. Эти причины, а также ограничение доступа стран ЦА к современной технологий управления водными ресурсами является препятствием по созданию региональной информационной сети по обмену национальными базами данных по водным ресурсам.

В этой связи в настоящее время страны Центральной Азии переходят к внедрению принципов устойчивого развития в стратегические документы и практику государственного управления. Одним из инструментов перехода к устойчивому развитию является интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР). Глобальное водное партнерство (ГВП), которое было сформировано в 1996 году в виде международной сети организаций (государственных, частных, региональных, научных, проектных и т. п.), вовлеченных в управление водными ресурсами, дает следующее определение ИУВР: «Интегрированное управление водными ресурсами – процесс, способствующий согласованному развитию и управлению водными, земельными и другими, связанными с ними ресурсами, с целью достижения максимального социально-

экономического благополучия на справедливой основе без причинения ущерба устойчивости жизненно важных экосистем» [4, С. 5-6].

На сегодняшний день процесс интегрированного управления водными ресурсами является наилучшей технологией в управлении природопользованием. Стоит отметить, что данный процесс вошел в число приоритетов, объявленных Генеральной Ассамблеей ООН в рамках Международного года пресной воды и Международного десятилетия действий «Вода для жизни», которые «закрепили понимание в мировом сообществе о необходимости перехода от обсуждений, выражения намерений и провозглашения обязательств к выполнению практических мер в водной сфере» [1].

Одним из тех факторов, которые способны оказывать негативное дестабилизирующее воздействие на развитие международной и региональной безопасности, от решения которых зависит реальное состояние национальной безопасности государства - является проблема водных ресурсов. Являясь безграничным и уязвимым ресурсом, чрезвычайно важным для поддержания жизни, развития и окружающей среды, в XXI веке пресная вода, наряду с топливно-энергетическими ресурсами, будет определять успех или отставание в развитии государств [8, С. 48-51.].

Проблема водообеспечения и использования водных ресурсов уже сейчас является одним из факторов, создающих реальную угрозу для экономической и национальной безопасности Республики Казахстан.

Основные обязательства Республики Казахстан в области сотрудничества по трансграничным водным ресурсам, содержащиеся в рекомендациях международных конвенций и, в частности, в «Повестке дня на XXI век» следующие:

- комплексное освоение и рациональное использование водных ресурсов;
- оценка водных ресурсов;
- охрана водных ресурсов, качества воды и водных экосистем;
- снабжение питьевой водой и санитария;

- вода и устойчивое городское развитие;
- вода для устойчивого производства продовольствия и развития сельских районов [5, С. 16].

На пути реализации вышеупомянутых задач, Республика Казахстан в водохозяйственном секторе ссылается на Водный Кодекс Республики Казахстан. Данный документ является правовой основой выполнения обязательств Республики Казахстан в сфере водных ресурсов. Стоит отметить, что в Водном Кодексе помимо нормативного регулирования национальных вопросов также затрагиваются вопросы трансграничного характера.

В частности, в статье 15 Водного Кодекса Республики Казахстан дается определение, что трансграничными водами являются поверхностные и подземные водные объекты, которые обозначают и/или пересекают государственную границу Республики Казахстан, а порядок использования и охраны трансграничных вод устанавливается настоящим Кодексом, законодательством Республики Казахстан о Государственной границе и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан [5, С. 16-17].

Значительный конфликтогенный потенциал проблемы водоснабжения и использования водных ресурсов в современных условиях определяется следующими обстоятельствами: возникновение дефицита воды наносит ощутимый удар по устойчивому социально-экономическому развитию страны, ведет к резкому ухудшению санитарно-эпидемиологической ситуации и вспышке заболеваний и эпидемий на фоне негативных санитарных условий.

Неразрешенность водной проблемы становится серьезным тормозом на пути урегулирования многочисленных региональных, внутренних и локальных конфликтов и проблемных узлов, обостряет межгосударственные отношения, вода выступает средством политического и экономического давления [9, С. 49-62]. Рациональное использование водных ресурсов имеет не только определяющее экономическое, экологическое, но и огромное политическое и международное значение. Конфликтные ситуации, в основе которых лежит использование водных ресурсов, будут

накладываться на межэтнические, территориальные и другие проблемы и их суммарный потенциал может привести к трудно-разрешимым последствиям.

От своевременного и рационального решения водных проблем в значительной мере зависит будущее интеграционных процессов региона. Как отмечал Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев в своем труде «Критическое десятилетие»: «Необходимо развивать государственную и региональную безопасность на основе сотрудничества в сфере безопасности с государствами по периметру границ региона. Национальная безопасность Казахстана должна быть тесно связана с безопасностью Центрально-азиатского региона» [10].

Одной из важнейших задач современной политической науки является объективный и всесторонний анализ факторов, снижающих эффективность интеграционных процессов, поиск путей и механизмов решения проблем, форм и методов межгосударственного взаимодействия в обозначенной сфере. Мировой опыт показывает, что только на основе равноправия и партнерских отношений, основанных на соблюдении баланса интересов возможно динамичное и эффективное развитие любого общества. Обеспечение национальной безопасности предполагает постоянный поиск эффективных средств и методов ее защиты.

В настоящее время в Казахстане, как и в других соседних государствах значительно вырос уровень сложности решения проблем с водными ресурсами. В частности, основными причинами экологических, социальных последствий является ресурсный подход при водопользовании с одновременным тесным переплетением между отраслями экономики.

В этой связи национальная политика управления водными ресурсами в современных интеграционных процессах должна обеспечить достижение долгосрочной цели сохранения и рационального использования водных ресурсов для повышения здоровья и благополучия населения страны. Поэтому, ИУВР, базирующееся на участии всех заинтересованных сторон будет способствовать экономическому развитию, институциональной устойчивости и развитию взаимовыгодных международных отношений.

Литература

- [1] Ибатуллин С.Р., Ясинский В.А., Мироненков А.П. Влияние изменение климата на водные ресурсы в Центральной Азии. Отраслевой обзор. Евразийский банк развития. 2009.
- [2] Сарсенбаев М.Х., Баженов М.Г., Жанабаева Ж.А. Современные пути управления водными ресурсами / Вестник КазНУ. 2013. №2(37).
- [3] Абдуллаев А.К. Проблемы деградации земель как результат их нерационального сельскохозяйственного использования и пути улучшения ситуации (Электронный ресурс) / Сеть CAR Net. URL: <http://www.caresd.net/land/ol.html/>
- [4] Гумарова Т.А., Ишкулова Н.П. Интегрированное управление водными ресурсами: учебное пособие. – Алматы: Экономика, 2011. С. 3.
- [5] Турмагамбетов М.А., Орман А.О., Бурлибаев М.Ж., Скольский В.А. Сравнительно-правовой анализ водных законодательств сопредельных с Казахстаном государств и подготовка рекомендаций для гармонизации механизма управления трансграничными реками. – Алматы: Каганат, 2013.
- [6] http://www.akorda.kz/ru/page/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-lidera-natsii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazakhstana
- [7] Мероприятия по экономии поливной воды в условиях нарастающего дефицита на орошаемых землях Алматинской области / Водное хозяйство Казахстана. 2014. № 6(62). С. 37.
- [8] Мендебаев Т. Вода – это жизнь. / Водное хозяйство Казахстана. 2011. № 3 (31).
- [9] Жильцов С.С., Зонн И.С. Борьба за воду / Индекс безопасности. М. 2008. №3. Том 14.
- [10] Нечаева Е.Л. Водные ресурсы как фактор обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан. 2006.