

УДК 341.221.1: 341.232.3

<http://doi.org/10.5281/zenodo.2539780>

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

©*Джумагулов А. М., канд. юрид. наук, Киргизско-Российский славянский университет,
Бишкек, Киргизия, aydana7767@rambler.ru*

ACTUAL PROBLEMS OF FORMATION OF LEGAL POLICY OF THE KYRGYZ REPUBLIC IN THE FIELD OF INTERNATIONAL WATER USE

©*Djumagulov A., J.D., Kyrgyz-Russian Slavic University,
Bishkek, Kyrgyz Republic, aydana7767@rambler.ru*

Аннотация. В статье проведен анализ актуальных международно–правовых проблем регулирования использования международных рек, берущих начало в Киргизской Республике и формирования государственной правовой политики в этой сфере. Автор приходит к выводу, что в настоящее время правовая политика Кыргызстана в данной сфере должна быть направлена на урегулирование отношений с соседними государствами и заключение международных договоров в двустороннем формате с использованием успешного опыта многостороннего сотрудничества по использованию систем международных водотоков в других регионах мира и моделей, выработанных в рамках ООН и других организаций. В долгосрочной перспективе возникнет необходимость разработки проекта создания наднациональной межгосударственной структуры для экологически безопасной, политически равноправной, экономически взаимовыгодной и рациональной эксплуатации водных ресурсов.

Abstract. The article analyzes the current international legal problems of regulating the use of international rivers, originating in the Kyrgyz Republic and the formation of state legal policy in this area. The author comes to the conclusion that currently the legal policy of Kyrgyzstan in this area should be aimed at settling relations with neighbouring states and concluding international treaties in a bilateral format using the successful experience of multilateral cooperation on the use of international watercourse systems in other regions of the world and models developed within the UN and other organizations. In the long term, it will be necessary to develop a project for creating a supranational interstate structure for environmentally safe, politically equal, economically mutually beneficial and rational use of water resources.

Ключевые слова: правовая политика, международные договоры, международные водотоки, использование водных ресурсов, региональное сотрудничество государств.

Keywords: legal policy, international treaties, international watercourses, use of water resources, regional cooperation of states.

В Докладе о мировом развитии водных ресурсов ООН в 2018 г отмечалось, что более 2 миллиардов человек не имеют доступа к чистой питьевой воде и более чем вдвое больше людей не имеют доступа к безопасному по санитарно-гигиеническим требованиям

водоснабжению. С учетом быстро растущего населения планеты, к 2050 г ожидается увеличение спроса на воду почти на треть [1].

Как справедливо писал выдающийся экономико-географ России, доктор географических наук, профессор С. Н. Раковский: «Международные реки служат «чувствительным нервом» международных отношений» [2]. Проблема регионального регулирования использования международных рек в Центральной Азии имеет стратегическое значение в процессе выстраивания правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений. Большинство международных водотоков Центральной Азии начинаются в горах Кыргызстана, т.е. наше государство является страной т.н. «истока» или «верховья». Общая протяженность более чем 40 тыс. больших (не являющихся судоходными) и малых рек и ручьев протекающих по территории Кыргызской Республики составляет около 150 тыс. км. Основным является ледниково-снеговое питание. Как было отмечено в Программе по переходу к устойчивому развитию на 2013-2017 гг: «Кыргызская Республика — единственная страна в Центральной Азии, водные ресурсы которой полностью формируются на собственной территории, в этом ее гидрологическая особенность и преимущество» [3]. Данное обстоятельство объективно определяет ряд приоритетов и проблем в международных отношениях с соседями по региону и правовой политике государства в экономических (использование гидроресурсов для выработки электроэнергии и мелиорации) и экологических (наличие чистой питьевой воды, интенсивное таяние ледников и загрязнение вод) сферах. Из этого прямо вытекают политические последствия неурегулированности названных проблем.

В практике международных отношений в сфере использования водных ресурсов достаточно давно предпринимаются попытки выработать общие для мирового сообщества понятия и стандарты регулирования, как на универсальном так и на локальном (региональном), уровнях. К примеру, по данным ООН, только после окончания Второй мировой войны в мире подписано свыше 200 международных договоров различного уровня [4].

С учетом того что реки Кыргызстана не пригодны для судоходства, основное значение для формирования и развития государственной правовой политики в сфере водопользования имеют проблемы регулирования несудоходного использования международных водотоков.

Основной тенденцией в данной сфере в настоящее время является заключение международных договоров в двустороннем и многостороннем формате государствами, расположенными в бассейнах несудоходных рек и принятие конвенций в рамках региональных и универсальных организаций. В 1992 г была принята «Хельсинкская конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» [5] (т.н. «Водная конвенция 1992 г»), а в 1997 году резолюцией ГА ООН 51/229 «Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков» [6] (Конвенция ООН 1997 г.), разрабатывавшаяся Комиссией международного права ООН почти 30 лет. В силу же Конвенция 1997 г вступила только в 2014 г. В Конвенции лаконично, но очень удачно и емко (на наш взгляд), в ст. 2 определены термины:

«а) «водоток» означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание;

б) «международный водоток» означает водоток, части которого находятся в различных государствах;

с) «государство водотока» означает государство – участника настоящей Конвенции, на территории которого находится часть международного водотока, или Сторону, являющуюся

региональной организацией экономической интеграции, на территории одного или более государств-членов которой находится часть международного водотока» [6].

Необходимо отметить, что Кыргызская Республика названные конвенции не подписывала и к ним не присоединялась, следовательно, не является стороной-участником. Одной из основных причин этого является установленная в Конвенции 1997 г обязанность «уведомления государств водотока о планируемых мерах и неосуществление таковых без согласия уведомляемых государств (ст. 12–14). Принятие согласованных мер выступает одним из главных принципов. Однако данное требование Конвенции зачастую блокирует интересы стран верхнего течения, становясь надежным инструментом сдерживания политики последних» [8]. Речь идет о строительстве в Кыргызстане ГЭС на реке Нарын (Сырдарья).

Несмотря на предпринимаемые мероприятия двустороннего характера, а также в рамках созданной в 1992 г Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (МКВК) [9], необходимый международно-правовой механизм так и не был создан. С. Н. Раковский еще в 2001 г (безусловно, по нашему мнению, справедливо), писал о ситуации в регионе: «Там в годы советской власти были созданы крупные водохранилища (Токтогульское, Кайракумское и др.) и ГЭС, работающие на весь регион. Однако все расходы на их содержание (а это сотни миллионов долларов за год) несет одна Киргизия, Узбекистан же и Казахстан, получающие наибольшую долю речного стока, пользуются водой бесплатно. До 1991 г. положение было иным: Узбекистан и Казахстан компенсировали затраты Киргизии в плановом порядке, поставляя ей ежегодно 1 млн т каменного угля, 1 млрд м³ природного газа и 400 тыс. т мазута. Теперь же соседи Киргизии продают ей уголь, нефть и газ по высоким мировым ценам. Парламент Киргизии, считая современную ситуацию несправедливой, еще в 1997 г. высказался за установление хотя бы минимальных ставок на сток речных вод за пределы республики. Это, по расчетам, могло бы покрыть расходы республики на поддержание в рабочем состоянии гидротехнических сооружений в горах, а также на покупку угля и газа. Однако положение остается прежним: соседние государства предпочитают получать речные воды даром. К тому же водные ресурсы в этих странах, особенно в аграрном комплексе Узбекистана, расходуются крайне неэкономно и нерационально (по оценке специалистов из ООН, вдесятеро хуже, чем в развитых государствах!) [2]».

Споры и разногласия между Кыргызстаном (государством верховья) и государствами низовья (Казахстаном и Узбекистаном) образуют следующие обстоятельства:

- Казахстан и Узбекистан заинтересованы в аккумуляции воды в зимний период и в ее спуске в больших объемах для орошения сельхозугодий в вегетационный период. Кыргызстан наоборот нуждается в большом спуске воды в зимний период в целях бесперебойной работы ГЭС для выработки электроэнергии и в накоплении ее летом;
- отказ государств низовья признавать воду товаром и возмещать затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание водохозяйственных сооружений;
- не рациональное и не эффективное использование пресной воды в самом Кыргызстане.

Данная ситуация получила отражение в выше упомянутой Программе КР по переходу к устойчивому развитию на 2013-2017 гг: «Уровень энергетической безопасности находится под постоянной угрозой. Собственное производство энергоресурсов сосредоточено, прежде всего, на производстве электрической энергии, которая более чем на 90% вырабатывается на гидроэлектростанциях. Страна ввозит более 90% всех потребляемых углеводородов. Это обуславливает высокую зависимость от уровня водности рек, а также от мировых цен на нефть, нефтепродукты и газ. В 2013 г уровень физического износа энергетического

оборудования каскада Токтогульских ГЭС составлял 57,6%. Дальнейшее развитие энергетики Кыргызстана осложняется отсутствием согласованных со странами Центрально-азиатского региона долгосрочных правил использования водно-энергетических ресурсов региона» [3].

Кроме того, нерешенность проблем водопользования в регионе привела к возникновению ряда конфликтов и разногласий, а иногда и дипломатических скандалов [10].

Одним из немногих примеров взаимовыгодного сотрудничества является подписанное 21 января 2000 г в Астане «Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас» [11]. По Соглашению стороны признали «социальную, экономическую и экологическую ценность водных ресурсов, придавая важное значение взаимовыгодному сотрудничеству в использовании водных ресурсов и обеспечению надежности и безопасности эксплуатации водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования, имея общее желание найти наиболее совершенное и справедливое решение в эффективном использовании водохозяйственных сооружений в соответствии с общепризнанными нормами международного права в области водных ресурсов, исходя из принципов добрососедства, равноправия, взаимопомощи» [11], договорились о том, что:

- «использование водных ресурсов, эксплуатация и техническое обслуживание водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования должны иметь целью достижение взаимной выгоды на справедливой и разумной основе» [11] (ст. 1);

- Кыргызская сторона имеет право на компенсацию со стороны Казахстана расходов, обеспечивающих безопасную и надежную эксплуатацию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования (ст. 3);

- обе стороны принимают доленое участие в возмещении затрат на эксплуатацию, техническое обслуживание и другие согласованные действия пропорционально получаемому объему воды (ст. 4), для чего создают постоянные комиссии (ст. 5) и ежегодно предусматривают выделение необходимых средств (ст. 6);

- стороны обязались осуществлять совместные мероприятия по защите от неблагоприятного воздействия паводков, селей и других природных явлений (ст. 7), в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, вызванных неожиданными природными явлениями или техническими причинами, без промедления уведомлять друг друга и принимать совместные действия по их предотвращению, смягчению и устранению последствий (ст. 8);

- стороны согласились «совместно осуществлять научно-исследовательские и проектно-изыскательские работы по вопросам эффективного использования водных ресурсов и водохозяйственных сооружений» [11] (ст. 10) и обязались создать «условия для беспрепятственного и беспрошльного передвижения через границы и территории своих государств персонала, машин и механизмов, сырья, материалов, предназначенных для эксплуатации и технического обслуживания водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования» [11] (ст. 11);

- в случае возникновения споров или разногласий стороны обязались решать их путем переговоров и консультаций (ст. 12).

Необходимо отметить, что в рамках реализации данного Соглашения казахстанская сторона ежегодно выполняет различные работы на водохозяйственных сооружениях на пограничных реках Чу и Талас с учетом получаемой воды на сумму свыше 1 млн долларов США.

С Узбекистаном, к сожалению, таких, реально работающих договоренностей, до недавнего времени не было. Однако, после смены власти в декабре 2016 г в Узбекистане, в межгосударственных отношениях Кыргызстана с этой страной происходят существенные позитивные подвижки по целому ряду чувствительных экономико-политических тем, в том числе и в сфере международного водопользования. К примеру, после встречи глав двух государств в октябре 2017 г в Ташкенте, было подписано межправительственное Соглашение о межгосударственном «использовании Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища в Ала-Букинском районе Джалал-Абадской области Кыргызской Республики» [12]. Как сообщили правительственные источники, из этого водохранилища 92% воды используется Узбекистаном для орошения 28 тыс га и лишь 8% Кыргызстаном на 1,5 тыс га земли. Пропорционально этому стороны обязались нести соответствующие эксплуатационные расходы [13]. Кроме этого, в последнее время отмечаются положительные для Кыргызстана сдвиги позиции Узбекистана по вопросу строительства Камбар-Атинской ГЭС [14].

Такие двусторонние договоренности и практика их реализации даже на локальном уровне в методологическом аспекте служат доказательством того, что при наличии взаимного уважения и учета интересов сторон, желания наладить добрососедские отношения, государства региона могут успешно решать многие накопившиеся проблемы. Общеизвестно, что любые конфликты и разногласия между соседями когда-нибудь заканчиваются. Государствам Центральной Азии, учитывая природные и климатические условия, геополитическое расположение, процессы глобализации и общую историю, так или иначе, но придется находить точки соприкосновения, спланироваться и объединяться, в том числе и в сфере международного водопользования. В настоящее время правовая политика Кыргызстана в данной сфере должна быть направлена на урегулирование отношений с соседними государствами и заключение международных договоров в двустороннем формате с использованием успешного опыта многостороннего сотрудничества по использованию систем международных водотоков в других регионах мира и моделей, выработанных в рамках ООН и других организаций. В долгосрочной перспективе же, учитывая значение международных водотоков для наших государств, полагаем, что при условии углубления региональной экономической и политической интеграции, возникнет необходимость разработки проекта создания наднациональной межгосударственной структуры (по опыту ЕС или ЕАЭС) для экологически безопасной, политически равноправной, экономически взаимовыгодной и рациональной эксплуатации водных ресурсов.

Список литературы:

1. The United Nations World Water Development Report 2018. Режим доступа: <https://goo.gl/aAjmtN>. (дата обращения 10.06.2018).
2. Раковский С. Н. Международные реки // География. № 40/2001. Режим доступа: <https://goo.gl/ewu67A>. (дата обращения 10.06.2018).
3. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы. Одобрена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года № 218. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2018. Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg>. (дата обращения 10.06.2018).
4. Записка Секретариата Организации Объединенных Наций «Водные ресурсы, мир и безопасность: сотрудничество в области трансграничных вод» от 4 марта 2010 г. Режим доступа: <https://goo.gl/gPN3HX> (дата обращения 10.06.2018).

5. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Принята ЕЭК ООН 17 марта 1992 года. Режим доступа: <https://goo.gl/PrUAZK> (дата обращения 10.06.2018).

6. Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Принята резолюцией ГА ООН 51/229 от 21 мая 1997 года. Режим доступа: <https://goo.gl/tEzD5a> (дата обращения 10.06.2018).

7. Усенова А. К. Уместность Конвенции ООН по водотокам в Центральной Азии, или о факторах «справедливого и разумного использования» // Вестник КРСУ. 2015. Т. 15. № 10. С. 188-190.

8. Официальный сайт МКВК Центральной Азии. Режим доступа: http://www.icwsc-aral.uz/index_ru.htm (дата обращения 10.06.2018).

9. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы. Одобрена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года №218. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2018. Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg>. (дата обращения 10.06.2018).

10. Сарсембаев М. А. Режим казахстанско-кыргызских трансграничных рек и юридический анализ урегулирования статуса международных рек // Право и государство, №4 (61), 2013. С. 56-61.

11. Джумагулов А. М. Правовое регулирование двустороннего сотрудничества Республики Казахстан и Кыргызской Республики в сфере миграции // Вестник КазГЮИУ. №1 (37). 2018. С.16-17.

12. Бостонкулова М. Т. Развитие дипломатических отношений Кыргызстана и Казахстана в период социально-политических перемен // Наука, новые технологии и инновации. 2015. № 3. С. 193-194.

13. Каримов И. просит Москву повлиять на Киргизию и Таджикистан в решении водного вопроса. Режим доступа: <https://centrasia.org/newsA.php?st=1232791500>. (дата обращения 10.06.2018).

14. Могольский инцидент: что не поделили Кыргызстан и Узбекистан? Режим доступа: <https://goo.gl/9vrzqu> (дата обращения 10.06.2018).

15. Forests and Water - Valuation and payments for forest ecosystem services. Режим доступа: <https://goo.gl/cmrbhB> (дата обращения 10.06.2018).

16. Закон Кыргызской Республики от 27 января 2018 года №15 «О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан о межгосударственном использовании Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища в Ала-Букинском районе Джалал-Абадской области Кыргызской Республики, подписанного 6 октября 2017 года в городе Ташкент». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2018. <http://cbd.minjust.gov.kg> (дата обращения 10.06.2018).

17. Орто-Токойское водохранилище в КР перейдет в кыргызско-узбекское пользование. Режим доступа: <https://rus.ozodlik.org/a/28913511.html> (дата обращения 13.12.2017).

18. Ташкент и Бишкек договорились по Камбаратинской ГЭС – 1. Режим доступа: <https://goo.gl/boEJ6j> (дата обращения 22.12.2018).

References:

1. The United Nations World Water Development Report 2018. Rezhim dostupa: <https://goo.gl/aAjmtN>. (data obrashcheniya 10.06.2018).

2. Rakovskii, S. N. (2001). Mezhdunarodnye reki. Geografiya, (40). Rezhim dostupa: <https://goo.gl/ewu67A>. (data obrashcheniya 10.06.2018).
3. Programma po perekhodu Kyrgyzskoi Respubliki k ustoichivomu razvitiyu na 2013-2017 gody. Odobrena postanovleniem Pravitel'stva Kyrgyzskoi Respubliki ot 30 aprelya 2013 goda № 218. Tsentralizovanniy bank dannykh pravovoi informatsii Kyrgyzskoi Respubliki. 2018. Rezhim dostupa: <http://cbd.minjust.gov.kg>. (data obrashcheniya 10.06.2018).
4. Zapiska Sekretariata Organizatsii Ob"edinennykh Natsii "Vodnye resursy, mir i bezopasnost': sotrudnichestvo v oblasti transgranichnykh vod" ot 4 marta 2010 g. Rezhim dostupa: <https://goo.gl/gPN3HX> (data obrashcheniya 10.06.2018).
5. Konventsiya po okhrane i ispol'zovaniyu transgranichnykh vodotokov i mezhdunarodnykh ozer. Prinyata EEK OON 17 marta 1992 goda. Rezhim dostupa: <https://goo.gl/PrUAZK> (data obrashcheniya 10.06.2018).
6. Konventsiya o prave nesudokhodnykh vidov ispol'zovaniya mezhdunarodnykh vodotokov. Prinyata rezolyutsiei GA OON 51/229 ot 21 maya 1997 goda. Rezhim dostupa: <https://goo.gl/tEzD5a> (data obrashcheniya 10.06.2018).
7. Usenova, A. K. (2015). Umestnost' Konventsii OON po vodotokam v Tsentral'noi Azii, ili o faktorakh "spravedlivogo i razumnogo ispol'zovaniya". Vestnik KRSU, 15(10). 188-190.
8. Ofitsial'nyi sait MKVK Tsentral'noi Azii. Rezhim dostupa: http://www.icw-aral.uz/index_ru.htm (data obrashcheniya 10.06.2018).
9. Programma po perekhodu Kyrgyzskoi Respubliki k ustoichivomu razvitiyu na 2013-2017 gody. Odobrena postanovleniem Pravitel'stva Kyrgyzskoi Respubliki ot 30 aprelya 2013 goda №218. Tsentralizovanniy bank dannykh pravovoi informatsii Kyrgyzskoi Respubliki. 2018. Rezhim dostupa: <http://cbd.minjust.gov.kg>. (data obrashcheniya 10.06.2018).
10. Sarsembaev, M. A. (2013). Rezhim kazakhstansko-kyrgyzskikh transgranichnykh rek i yuridicheskii analiz uregulirovaniya statusa mezhdunarodnykh rek. *Pravo i gosudarstvo*, 4(61), 56-61.
11. Dzhumagulov, A. M. Pravovoe regulirovanie dvustoronnego sotrudnichestva Respubliki Kazakhstan i Kyrgyzskoi Respubliki v sfere migratsii // Vestnik KazGYuIU. №1 (37). 2018. S.16-17.
12. Bostonkulova M. T. (2015). Razvitie diplomaticheskikh otnoshenii Kyrgyzstana i Kazakhstana v period sotsial'no-politicheskikh peremen. Nauka, novye tekhnologii i innovatsii, (3). 193-194.
13. Karimov I. prosit Moskvu povliyat' na Kirgiziyu i Tadjikistan v reshenii vodnogo voprosa. Rezhim dostupa: <https://centrasia.org/newsA.php?st=1232791500>. (data obrashcheniya 10.06.2018).
14. Mogol'skii intsident: chto ne podelili Kyrgyzstan i Uzbekistan? Rezhim dostupa: <https://goo.gl/9vrzqu> (data obrashcheniya 10.06.2018).
15. Forests and Water - Valuation and payments for forest ecosystem services. Rezhim dostupa: <https://goo.gl/cmrrhbB> (data obrashcheniya 10.06.2018).
16. Zakon Kyrgyzskoi Respubliki ot 27 yanvarya 2018 goda №15 «O ratifikatsii Soglasheniya mezhdru Pravitel'stvom Kyrgyzskoi Respubliki i Pravitel'stvom Respubliki Uzbekistan o mezhgosudarstvennom ispol'zovanii Orto-Tokoiskogo (Kasansaiskogo) vodokhranilishcha v Ala-Bukinskom raione Dzhahal-Abadskoi oblasti Kyrgyzskoi Respubliki, podpisannogo 6 oktyabrya 2017 goda v gorode Tashkent». Tsentralizovanniy bank dannykh pravovoi informatsii Kyrgyzskoi Respubliki. 2018. <http://cbd.minjust.gov.kg> (data obrashcheniya 10.06.2018).
17. Orto-Tokoiskoe vodokhranilishche v KR pereidet v kyrgyzsko-uzbekske pol'zovanie. Rezhim dostupa: <https://rus.ozodlik.org/a/28913511.html> (data obrashcheniya 13.12.2017).

18. Tashkent i Bishkek dogovorilis' po Kambaratinskoi GES – 1. Rezhim dostupa: <https://goo.gl/boEJ6j> (data obrashcheniya 22.12.2018).

*Работа поступила
в редакцию 15.12.2018 г.*

*Принята к публикации
18.12.2018 г.*

Ссылка для цитирования:

Джумагулов А. М. Актуальные проблемы формирования правовой политики Киргизской Республики в сфере международного водопользования // Бюллетень науки и практики. 2019. Т. 5. №1. С. 308-315. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/38-11> (дата обращения 15.01.2019).

Cite as (APA):

Djumagulov, A. (2019). Actual problems of formation of legal policy of the Kyrgyz Republic in the field of international water use. *Bulletin of Science and Practice*, 5(1), 308-315. (in Russian).