

# Проблемы регулирования использования водных ресурсов

Виктор Литуев

Межгосударственное регулирование использования водных ресурсов имеет достаточно длительную историю.

На высоком международном уровне эти проблемы были подняты во время Венского конгресса 1815 г. и закреплены в его Заключительном Генеральном акте. В специальных статьях устанавливались правила сбора пошлин и судоходства по пограничным и международным рекам Мозылю, Маасу, Рейну и Шельде. Определялись принципы свободного судоходства.

Создание Центральной комиссии навигации по Рейну в 1815 г. отразило тенденцию к интернационализации многих сторон общественной жизни. С этого времени все международные организации стали наделяться собственной компетенцией и полномочиями.

**З**ащите международных пресноводных бассейнов посвящен также ряд современных международных договоров:

- Конвенция о защите реки Рейн от загрязнения химическими веществами (1976 г.);
- Договор о навигации и экономическом сотрудничестве между государствами бассейна реки Нигер (1963 г.);
- Договор о сотрудничестве в бассейне реки Амазонка (1978 г.);
- Соглашение о плане действий по экологически рациональному использованию общей системы р. Замбези (1987 г.) и др.

Под эгидой Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК) в 1992 г.

в Хельсинки была заключена *Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (ECPUTW)*.

Конвенция является документом регионального значения. Ее члены – 56 государств Европы и СНГ.

Она устанавливает лишь самые общие правила, затрагивает преимущественно экологические проблемы и в меньшей степени проблемы управления водными ресурсами.

Конвенция имеет рекомендательный характер, в ней практически отсутствует механизм разрешения международных споров. Соответственно, такие споры могут решаться лишь на основе национального законодательства,

а также двусторонних и многосторонних соглашений по каждому конкретному водоему.

Сторонники правового регулирования водной проблемы надеются, что *ECPUTW* станет не региональным, а глобальным соглашением. Для этого требуется, чтобы ее подписали 23 страны, не являющиеся членами Европейской экономической комиссии ООН. Сейчас только 4 такие страны подписали данный документ.

Принципы совместного использования воды были закреплены в 1997 г. в *Конвенции ООН о несудоходных видах использования международных водоемов*, базирующейся на положениях о равной и обоснованной утилизации, непричинении существенного ущерба и предварительном уведомлении о производстве работ. Но только 14 стран являются участниками данной Конвенции. Отсутствие полноценной правовой базы мешает государствам решать спорные проблемы в инстанциях международной юстиции.

Например, более чем за полвека Международным судом было вынесено только одно решение по вопросам международного использования рек.

На основе правового и экологического подхода создаются и структуры сотрудничества в бассейнах трансграничных рек.

Еще в 1950 г. Франция, Западная Германия, Люксембург, Нидерланды и Швейцария создали Международную комиссию по защите Рейна. А к маю 1987 г. был выработан Рейнский план действий.

В 1994 г. была организована Международная комиссия по защите реки Дунай.

Как правило, заключение соглашений по совместному использованию водных ресурсов требует достаточно длительного времени. Вероятно, это определяется не только масштабом проблемы, но и разнообразием воз-

можных сфер использования водных ресурсов.

Из 145 имеющихся международных договоров о трансграничных водных ресурсах 37% касаются использования воды, 39% – гидроэнергетики, 9% – контроля над наводнениями, 6% – промышленного использования воды, по 4% – вопросов судоходства и загрязнения, 1% – рыболовства<sup>1</sup>.

Если сферы сотрудничества обозначены довольно полно, то с географической точки зрения масштаб сотрудничества в водной области весьма ограничен. Из 263 международных бассейнов в 157 сотрудничество вообще не развивается<sup>1</sup>.

Не потеряя актуальности и *доктрина Хармона*, названная по имени генпрокурора США Джадсона Хармона, выдвинувшего еще в 1895 г. идею об абсолютном территориальном суверенитете. Согласно этой доктрине, каждое национальное государство может использовать воды международных рек, текущих по их территории, по собственному усмотрению, не обращая внимания на последствия для других государств и не вступая с ними в консультации.

Но не эта проблема вызывает наибольшую тревогу.

**С**амым сложным вопросом остается неравенство в доступе к воде. Причем решить проблему водного дисбаланса, как ее можно решать применительно к нефти или газу невозможно, поскольку вода не поддается транспортировке в значительных объемах. До сих пор фактически отсутствует единый свод международных законов, устанавливающих общие для всех принципы пользования трансграничных водных потоков и водоемов. В то же время при обсуждении проблемы регулирования использования водных ресурсов все больше речь идет не толь-

ко о простом дефиците воды, а о воде, пригодной для потребления. “Улучшенный” источник воды, согласно определению ЮНИСЕФ, обеспечивает удовлетворительное количество и качество воды (водопровод, защищенный колодец, вода в бутылках).

В странах Африки к югу от Сахары такой доступ есть только у 57% населения, а в целом по странам с низким уровнем человеческого потенциала – у 62 % населения<sup>2</sup>.

Надо учитывать, что для этих стран характерны самые высокие темпы роста населения. А если помнить, что половина их жителей проживает на уязвимых, в первую очередь засушливых землях, то становится понятной необходимость разработки мер по обеспечению водой этих территорий.

С нарастанием дефицита воды обнаруживается тенденция появления формальных и неформальных, легальных и нелегальных форм водопользования. Они могут формироваться на базе традиционной системы пользования водными ресурсами или дополнять сложившуюся практику. В засушливых районах к югу от Сахары права водопользования более важны, чем права на землю.

Эксперты ООН предлагают три принципа регулирования использования воды на уязвимых землях.

Они известны под названием *Дублинских принципов*, поскольку были разработаны и приняты после Международной конференции по водным ресурсам 1992 г. в Дублине, когда специалисты по водным ресурсам согласились уважать их в процессе регулирования водных ресурсов.

“Институциональный” принцип заключается в том, что регулирование должно осуществляться по возможности на самом низком уровне управления и при максимальном участии населения.

“Экологический” принцип предполагает комплексное управление при-

родными ресурсами, включая водоразделы, что гарантирует экологическую защиту территории.

“Инструментальный” – требует регулировать использование воды как экономического ресурса.

Было бы несправедливым считать, что Дублинские принципы можно применять только в развивающихся странах с формирующимиися рынками.

Примером их реализации может служить деятельность водных парламентов во **Франции**, где водные ресурсы были переданы в пользование общине.

С 1964 г. политика распределения водных ресурсов во Франции осуществляется в каждом из 6 гидрографических районах комитетами бассейна, выступающими в роли авторитетных водных парламентов региона.

Состав делегатов направлен на то, чтобы преднамеренно ограничить влияние государства на принятие решений, повысить роль и ответственность пользователей и избранных ими исполнителей.

Исполнительным органом комитета бассейна выступает агентство по водным ресурсам.

В **США** материальная база водоснабжения также передана местным властям. Многоведомственная система предотвращает подчинение поставщика услуг по водоснабжению какому-либо местному органу власти, обеспечивая его независимость от местных разработчиков политики в области водопользования.

Другие подходы к управлению водопользованием могут быть не менее эффективными. Так, частные компании снабжали Лондон водой более 400 лет при незначительных ограничениях со стороны властей. Затем в Великобритании местные системы водоснабжения были объединены в региональные органы, число которых в 80-х годах сократилось до 10, и которые были в итоге приватизированы. Эти изменения происходили в русле общей политики консерваторов.

Естественно, население не всегда одобрительно относится к правительенным планам приватизации водоснабжения.

Введение их в жизнь требует тщательной предварительной работы.

Например, в **Маниле** перед предоставлением концессии созывались "Саммиты воды", чтобы представители всех заинтересованных сторон могли выработать согласованную позицию.

Подобная процедура наблюдалась в **ЮАР**, когда решался вопрос о заключении контракта на управление водоснабжением Йоханнесбурга.

В **Чили** обеспечение частных хозяйств водой субсидируется из национальных фондов.

Региональный фактор полнее всего проявляется в **Австралии**, где получают поддержку различные формы предоставления услуг: корпоративный подход в Мельбурне, контракт на управление в Аделаиде, вертикально интегрированное государственное предприятие в Сиднее, многопрофильное коммунальное предприятие в Канберре и т.д.

**П**роблемы управления водоснабжением входят в число первоочередных в национальном масштабе.

Не менее важной и теперь глобальной задачей является определение резерва воды, необходимого для нужд окружающей среды.

**Это не рыночное, а политическое решение.**

Оно требует учета национальных и региональных интересов.

При превращении воды в один из главных геополитических ресурсов можно ожидать не только углубления сотрудничества стран на рынках использования воды, но и их соперничества.

Одно из важнейших направлений использования воды связано с **энергетикой**.

В последние годы международное сообщество всерьез озабочено проблемой

глобальной энергетической безопасности.

В ближайшее время может ухудшиться положение с обеспечением водой в низовьях Амудары и Сырдарьи, усугубится экологическая катастрофа высыхающего Арака, станет невозможным проживание здесь десятков миллионов жителей Казахстана, Туркмении и Узбекистана.

По оценкам "Атласа мировой гидроэнергетики. *Hydropower & dams*", по удельным показателям запасов гидроэнергоресурсов **Таджикистан** занимает первое место в мире, а по абсолютным показателям (300 млрд. кВт·ч в год) – восьмое<sup>3</sup>.

В СНГ Таджикистан по этим показателям опережает только Россия. Несмотря на это, в зимний период республика испытывает дефицит.

На августовском саммите 2007 г. Шанхайской организации сотрудничества президент Узбекистана И.Каримов выступил с критикой "некоторых стран" региона, которые слишком увлекаются строительством ГЭС на трансграничных реках, и заявил о необходимости разумного использования водно-энергетических ресурсов в регионе Центральной Азии.

Прежде всего, имелся в виду Таджикистан, вынашивающий планы строительства серии ГЭС на реках Вахш и Пяндж, образующих при слиянии главную реку Центральной Азии – Амударью, и на притоке Амудары реке Зеравшан.

Активность Таджикистана по строительству цепи гидроузлов в верховьях рек, питающих Амударью, призвана превратить страну в ведущего экспортёра электроэнергии.

Не отстает от Таджикистана **Киргизия**, где находится большинство истоков другой великой реки региона – Сырдарьи.

Несогласованность сброса воды из Токтогульского водохранилища не раз приводила к конфликтам с властями Узбекистана и Казахстана, требующими ограничить сброс в зимнее время и увеличить его летом. Киргизия сейчас пытается организовать отношения с соседями по формуле "энергоносители в обмен на воду".

В самом невыгодном положении находится Казахстан. С одной стороны, это наиболее динамично развивающаяся экономика региона, а с другой – из всех постсоветских стран Казахстан имеет наихудший показатель по обеспечению водой в расчете на единицу площади. Подавляющее большинство рек, протекающих по его территории, берет начало либо в КНР (р. Или, впадающая в Балхаш, и Иртыш), либо в Киргизии (Сырдарья), либо в России (Урал). Практически лишены пресной воды основные нефтедобывающие области, что не позволяет в полной мере пользоваться их экономический потенциал.

**В** связи с этим в Казахстане и Узбекистане стали все чаще возвращаться к идеи реанимировать проект поворота сибирских рек. Предлагается построить канал длиной 2500 км от реки Обь (чуть ниже впадения в нее Иртыша) до Сырдарьи и Амударьи, выше их впадения в Аральское море. Экологические последствия проекта просчитать невозможно, а предыдущий опыт менее масштабных проектов Центральной Азии, таких, как Каракумский канал, показал, что они дают кратковременный эффект, затем ведут к усугублению проблем – росту объема солончаков, истощению грунтовых вод и увеличению их солености.

В крупных масштабах переброску рек можно считать самым разрушающим вторжением человека в гидросферу, хотя ряд правительств рассматривают такие проекты как решение проблемы водного стресса. Например, китайское правительство планирует перебросить речные воды с юга на север.

Речь идет о том, чтобы воды р. Янцзы направить в Северокитайскую долину и города-мегаполисы на севере страны.

По заявленной проектной стоимости 40–60 млн. долл., эта программа превы-

шает даже издержки на возведение самой большой плотины в мире “Три ущелья”.

Наиболее амбициозная часть проекта касается водозaborа из главного, ледникового, водосбора Янцзы в Тибете и перенос воды в Хуанхэ. Но эта сторона проекта может остаться нереализованной из-за глобального потепления.

Следует упомянуть индийский “Проект соединения рек”, по которому может быть перекроена гидрологическая карта этой страны.

По нему воды северных непересыхающих рек Брахмапутры и Ганга должны подпитывать южные реки Кавеки и Кришну, полностью или частично пересыхающие в летнее время года.

Реализация данного проекта из-за финансовых причин проведена лишь частично.

Подобные проекты имеются и в других регионах. Но Испания должна была отказаться от планов по повороту реки Эрбо с севера к югу, на урожайные земли. Была проведена политическая переоценка предполагаемых затрат. Кроме того, он шел в разрез с рекомендациями по устойчивому природопользованию, которые содержатся в Водной директиве Евросоюза<sup>1</sup>.

**О**собого подхода требуют трансграничные и пограничные реки. В мире имеется немало примеров межгосударственного сотрудничества в бассейнах рек.

Успешно работает межправительственная комиссия по Дунаю, воды которого используют многие страны Центральной и Восточной Европы.

Инициатива по бассейну Нила стремится расширить сотрудничество между Египтом и Суданом, разрабатывая план конкретных проектов.

На реке Сенегал налажено сотрудничество между Мали, Мавританией и Сенегалом по регулированию течения реки и производству электроэнергии на основе общей инфраструктуры.

ЮАР и Лесото взаимодействуют в строительстве инфраструктуры на р. Оранжевой в рамках проекта "Нагорье Лесото".

Лесото предоставляет ЮАР дешевые водные ресурсы, а взамен получает средства для сохранения водоразделов.

Комиссия по бассейну Лимпопо объединила усилия Ботсваны, Мозамбика, ЮАР и Зимбабве по использованию ресурсов этой реки.

В Южной Азии Индия финансировала строительство ГЭС Тала в Бутане, получая, таким образом, источник энергии. Бутан приобрел гарантированный выход на индийский энергетический рынок.

**Г**ораздо более сложные политические проблемы регулирования водных ресурсов наблюдаются в конфликтных зонах.

Исследователями проведено сравнение проблематики конфликтов и направлений сотрудничества государств в вопросах, связанных с водными ресурсами.

Выяснилось, что почти 60% конфликтов касалось вопросов количества воды, около 30% – инфраструктуры (плотин, каналов и др.), только 3% конфликтов возникал из-за качества воды. Страны стремились к сотрудничеству в 37% случаях для оптимизации расхода воды, в 18% – для создания инфраструктуры, 5% – для обеспечения качества воды, 14% – для гидроэнергетики и 15% – в интересах общего управления<sup>1</sup>.

На основании этих данных можно говорить о достаточно развитых механизмах межгосударственного взаимодействия. Однако этому сотрудничеству часто препятствуют встречные претензии на воду и наличие конкурирующих национальных программ. Порой отсутствует прямая мотивация у политических лидеров, которые не видят в таком сотрудничестве немедлен-

ного политического выигрыша. Споры могут возникать и из-за слабости взаимного доверия, поскольку реки протекают по территории стран, обладающих разным потенциалом, а неучастие какой-либо страны в сотрудничестве может в существенной степени обесценивать работу имеющихся институтов.

Например, Китай отказывается от участия в Комиссии по Меконгу, что сказывается на эффективности ее усилий.

**И**меющихся международных политических и экономических институтов и механизмов оказывается недостаточно, чтобы предотвратить возможный "водный кризис". Поэтому к данной проблематике все больше привлекаются организации гражданского общества.

Одним из самых известных предложений стал "Водный Манифест" Риккардо Петрелла<sup>4</sup>.

В нем вода рассматривается как жизненно важный всеобщий мировой ресурс.

Целями политики обеспечения водой названы:

– во-первых – доступ каждого к воде как политическое, экономическое и социальное право, которое индивидуально и коллективно неотчуждаемо;

– во-вторых – сочувственное, устойчивое и интегрированное управление водными ресурсами.

В Манифесте предлагается создание двух сетей: мирового сообщества "Вода и человечество", основанного на институтах гражданского общества, и сети "Парламенты за воду как всемирное общественное благо".

Наметились связи представителей правительств и неправительственных организаций 7 беднейших стран мира, которые выразили намерение на всех уровнях отстаивать "естественное право на воду"<sup>5</sup>.

Человечество подошло уже к той черте, за которой никакие "водяные переговоры" не смогут привести к распространению принципов демократического контро-

ля управления водными ресурсами. Если эти вопросы не станут приоритетными в иерархии глобальных проблем, то мир может столкнуться с новой серией угроз безопасности, в том числе **водной безопасности**.

Для решения проблем в данной области важно расширение полномочий участников международных соглашений, повышение эффективности деятельности имеющихся международных структур и, естественно, ростом финансирования проектов.

Причем все эти задачи взаимосвязаны. Президент Бразилии Луис Игнасиу Лула да Силва отмечает: “Человек имеет право на чистую, доступную и дешевую воду. Это право является одной из основ экономического и социального прогресса. Добиться упрочения этих основ не всегда легко: это требует политического лидерства, и это стоит денег. Но если мы не сможем инвестировать политический и финансовый капитал сегодня, мы заплатим высокую цену за потерянные возможности для социального прогресса и экономического роста завтра”<sup>6</sup>.

## Примечания

- <sup>1</sup> Что кроется за нехваткой воды: Власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов. Доклад о развитии человека 2006. М., 2006. С. 222, 149, 221.
- <sup>2</sup> Культурная свобода в современном многообразном мире. Доклад о развитии человека 2004. М., 2004. С. 185.
- <sup>3</sup> [www.hyddropower&dams.info](http://www.hyddropower&dams.info).
- <sup>4</sup> Petrella R. The Water Manifesto: arguments for a world water contract. London, 2001.
- <sup>5</sup> Глобализация сопротивления: борьба в мире. М., 2004.
- <sup>6</sup> Силва Л.И. да. Право человека на чистую, доступную и дешевую воду служит основой для экономического и социального развития // Что кроется за нехваткой воды: Власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов. Доклад о развитии человека 2006. М., 2006. С. 79.

