

# ВОДА КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ РЕСУРС ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

РУКОВОДИТЕЛЬ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА  
ВОДНЫХ РЕСУРСОВ  
Марина Валерьевна  
Селиверстова



Безопасность, устойчивость развития государства, его конкурентный потенциал определяются наличием достаточных природных ресурсов, среди которых центральное место занимает вода.

Неслучайно еще в начале 80-х годов прошлого столетия один из основателей Глобального водного партнерства (GWP) Исмаил Серагильдин предупреждал, что «XXI век будет веком борьбы за воду, а не за нефть». Хотя нефть по-прежнему будоражит экономический и политический мир, но водный дефицит всё более выдвигается на передний план кризисных угроз для человечества.

Доклад Всемирного экономического форума «Глобальные риски – 2015» также обозначил водный кризис как первостепенную опасность для человечества по величине ожидаемого влияния. Авторы доклада предполагают, что потребность в воде в 2030 году будет превышать объем располагаемых водных ресурсов на 40%.

В современном мире водные ресурсы становятся важнейшим фактором, определяющим как устойчивость экономики, социальной и демографической сфер, так и глобальную, региональную и национальную безопасность.

И в этой связи всё более актуально решение задачи нейтрализации угроз устойчивому развитию и международной безопасности, определение путей и средств преодоления глобальных водных проблем.

Так, если смягчение последствий климатических (гидрологических) угроз, проявляющихся в экстраординарных гидрологических явлениях – масштабных наводнениях или засухах, возможно только адаптационными мерами и адекватной политикой управления, основанной на данных широких систематических наблюдений и научных исследованиях, то преодоление одной из основных причин межгосударственных конфликтов, каковой является географическая территориальная неравномерность распределения поверхностных вод по регионам мира, требует скоординированных коллективных действий.

Борьба за жизненно важные природные ресурсы, и в первую очередь за воду, в современном мире обостряется. Истории известны многочисленные примеры, когда нехватка воды приводила к вооруженным конфликтам и войнам между сопредельными государствами и племенами. В последние десятилетия конфликты и кризисы по этой причине нарастают во многих странах, где проживает более 2,7 млрд человек, а в ряде стран водный кризис создает реальную опасность политической нестабильности.

Особое место в системе угроз международной и экологической безопасности занимают антропогенно-технологические риски. Современные масштабы развития промышленности и сельского хозяйства в сочетании с низким уровнем технического развития, ростом населения и урбанизации, сокращением площади лесов и опустыниванием, нерациональным использованием воды и загрязнением вод неочищенными стоками являются основными причинами истощения водных ресурсов и ограничений возможности их использования. Эти факторы формируют региональные и локальные дефициты пресных вод, как абсолютные, так и относительные, вызванные уменьшением количества доступных для потребления чистых вод вследствие их чрезмерной эксплуатации до недопустимых пределов.

Действительность дает нам различные сочетания названных рисков, имеющих отрицательный синергический эффект.

1



ДНЕПР

2



ЛЕНА

3



ВЕЛИКАЯ

Именно эти причины стали важнейшим побудительным мотивом для поиска механизмов и определения основных принципов межгосударственного урегулирования.

В целях нейтрализации этих угроз усилиями мирового сообщества была сформирована устойчивая архитектура международных организаций, одним из важнейших вопросов повестки дня которых уже много десятилетий является вода. Это такие международные организации, как ООН, ЕЭК ООН, «ООН-Вода», ЮНЕСКО, Международная гидрологическая программа ЮНЕСКО и Институт ЮНЕСКО-ИНЕ, Всемирный водный совет, региональные интеграционные образования СНГ, ЕврАзЭС. Значимой площадкой сегодня является и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, как крупнейшая региональная организация, имеющая всеобъемлющий подход к вопросам безопасности.

Особая значимость воды для благосостояния и здоровья человека, устойчивого экономического развития стран и охраны природных систем послужила основой для разработки специальной цели ООН по воде и санитарии в Целях развития тысячелетия. Целенаправленные последовательные усилия международных организаций, создание международных правовых основ бесконфликтного справедливого управления трансграничными водными объектами и бассейнами, организация научных исследований, развитие информационного обмена и взаимодействия – это ответ на растущую

обеспокоенность мирового сообщества глобальными проблемами в водной сфере.

Международными организациями, в свою очередь, сформирована система международных правовых основ бесконфликтного водного сотрудничества как одного из важнейших условий водной стабильности.

Так, Европейской экономической комиссией (ЕЭК) ООН разработаны и осуществляются многосторонние природоохранные конвенции. Центральное положение среди них занимает Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятая 17 марта 1992 года в Хельсинки. У конвенции 40 сторон, включая Российскую Федерацию.

Положения Водной конвенции ЕЭК ООН дополняются и поддерживаются другими природоохранными конвенциями. Среди последних следует отметить Конвенцию Эспо, Конвенцию о промышленных авариях и Орхусскую конвенцию, Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц – так называемую Рамсарскую (Рамсар, 1971 год), Рамочную конвенцию ООН об изменении климата (Рио-де-Жанейро, 1992 год), Конвенцию по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (Париж, 1994 год), и многие другие, в той или иной мере касающиеся вопросов использования и охраны водных ресурсов. Все вместе они образуют современную систему норм международного права.



4



НАРВА

5



АМУР

6



САМУР

Трансграничное водное сотрудничество в рамках данных конвенций базируется на ряде ключевых принципов и обязательств. Это принцип справедливого и разумного использования вод, принцип устойчивости, принцип сотрудничества и мирного разрешения споров, обязательство предотвращения, а также обязательство ограничения и сокращения значительного трансграничного воздействия.

Особая ценность Водной конвенции и других природоохранных конвенций ООН заключается в рекомендациях по институциональной структуре для продвижения и развития трансграничного сотрудничества.

Все водные взаимоотношения всегда рассматриваются на стыке встречных интересов, поэтому вероятность или само возникновение конфликта побуждают искать взаимоприемлемые решения, развивать и упрочивать «водную дипломатию».

В мире насчитывается 276 международных бассейнов, объединяющих 145 стран. Водные ресурсы этих водотоков формируются на почти половине территории всей суши планеты. Но только треть трансграничных бассейнов управляется межгосударственными соглашениями, менее 10 бассейнов имеют межгосударственные инструменты регулирования, четко определяющие режимы работы водохранилищ, объемы экологических пропусков, правила распределения воды в период маловодья. Остальные по-прежнему управляются ситуационно и формируют определенную неустойчивость реги-

ональной водной безопасности, способной перерасти в конфликт, в том числе вооруженный.

Формулировки норм глобальных водных конвенций, нормы международного водного права носят рамочный характер, не дают четких рекомендаций по использованию международных водотоков и управлению ими. К примеру, правило «справедливого и разумного использования воды» каждая страна толкует по-своему. Так, в мире всё шире развивается такое явление, как «гидроэгоизм», связанное не только с располагаемыми ресурсами, но и с самим принципом управления. Проявления этого «эгоизма» можно проследить как на внутригосударственном уровне, так и в межгосударственных взаимоотношениях, особенно ярко он проявляется в диспозиции «выше по течению – ниже по течению». В современном мире одной из принципиальных задач управления водными ресурсами всё более отчетливо становится задача формирования в рамках международного водного права этического кодекса пользования и управления водой.

Недопустимо в современных условиях использование сопредельными государствами «водного фактора» как инструмента геополитического давления или влияния.

Анализ положений действующих соглашений показывает современную тенденцию к смещению понимания основных проблем международного правового регулирования с вопросов распределения воды на вопросы качества воды и охрану окружающей среды. Важно отметить, что соглашения, заключаемые в последнее время,



большей частью являются многоцелевыми и включают в себя детальные процедурные механизмы, что свидетельствует о реальном развитии принципов интегрированного управления водными ресурсами и институциональных основ трансграничного водного сотрудничества.

Российская Федерация граничит с 14 государствами. Бассейны 70 крупных и средних рек России являются трансграничными. Свыше 40 тыс. км государственной границы Российской Федерации проходит по рекам, озерам и морям. Бассейны трансграничных рек в большинстве случаев густонаселены, располагают развитой промышленной и сельскохозяйственной инфраструктурой и подвержены значительной антропогенной нагрузке.

- Основные проблемы в трансграничных бассейнах:
- загрязнение вод;
  - сезонная, локальная, природная ограниченность располагаемых водных ресурсов;
  - распределение (вододеление) водных ресурсов трансграничных вод;
  - наводнения;
  - неблагоприятные русловые процессы.

Международный понятийный аппарат, механизмы и направления взаимодействия, а также накопленный национальный трансграничный водный опыт государств, подкрепленный политической волей правительств, стали необходимой и достаточной правовой и методологической основой десяти двусторонних соглашений Российской Федерации в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов с Беларуссией, Казахстаном, Китаем, Монголией, Украиной, Финляндией, Эстонией, Азербайджаном, Абхазией и одного трехстороннего соглашения по р. Паз (Паатсойоки) с Финляндией и Норвегией.

В рамках реализации двусторонних соглашений действуют совместные комиссии с Финляндией, Беларуссией, Китаем, Азербайджаном и Абхазией и совещания уполномоченных правительств по выполнению соглашений с Монголией и Украиной, текущую деятельность в межсессионный период обеспечивают специально созданные рабочие группы.

Приоритетное направление в деятельности этих рабочих органов – достижение интегрированного управления водными ресурсами трансграничных водотоков и водоемов, в том числе с целью обеспечения высокого уровня экологической безопасности. В его рамках стороны осуществляют совместный мониторинг трансграничных водных объектов, совместные научные исследования, обмениваются гидрологической и гидрохимической информацией, согласовывают режимы использования водных ресурсов трансграничных водохозяйственных систем, координируют противопаводковые мероприятия и действия в чрезвычайных ситуациях.

Особое место в истории трансграничного водного сотрудничества занимает соглашение между СССР и Финляндской Республикой о пограничных водных системах, подписанное 24 апреля 1964 года в Хельсинки.

Основными результатами работы этой комиссии стали прекращение молевого сплава на пограничных

водных системах, улучшение качества вод, достигнутое за счет строительства очистных сооружений на предприятиях, расположенных в бассейнах пограничных водных систем; сохранение рыбных запасов, в том числе ценных пород рыб; согласованное регулирование гидрологических режимов, трансграничных водных объектов и водохозяйственных систем, благодаря чему минимизировано негативное воздействие весенних половодий и летне-осенних паводков на прибрежные территории договаривающихся сторон; разработка совместных методик оценки и контроля качества пограничных вод.

Особым достижением сторон следует также считать сложившуюся обстановку искреннего желания достичь практических результатов, взаимное доверие и уважение сторон, что немаловажно для решения практических задач двустороннего сотрудничества.

В настоящее время в рамках российско-белорусского сотрудничества начата проработка вопроса о возможности внедрения межгосударственной автоматизированной системы обмена оперативной водохозяйственной информацией по бассейнам трансграничных рек – Днепра и Западной Двины. Работа ведется в рамках соглашения о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов, подписанного 24 мая 2002 года между правительствами Беларуссии и Российской Федерации для реализации Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.

Осуществляется регулярный обмен оперативными гидрологическими режимными данными и прогнозами, необходимыми для принятия решений по безопасному пропуску весеннего половодья и летне-осенних паводков.

Стороны совместно разрабатывают предложения по улучшению экологического состояния трансграничных водных объектов бассейнов рр. Днепр и Западная Двина, включая предложения по направлениям научно-исследовательских работ, которые выносятся на обсуждения Совместной Российско-Белорусской комиссии по охране и рациональному использованию трансграничных вод.

Проводятся работы по обследованию русел трансграничных рек с целью определения природного органического загрязнения, ведется обустройство истоков рек первого порядка в бассейнах рр. Днепр и Западная Двина.

Подтверждают свою эффективность и такие формы, как совместные российско-белорусские практические семинары специалистов по мониторингу качества вод.

Безусловно, положительной оценки заслуживает сотрудничество Российской Федерации с Эстонией в рамках соглашения от 20 августа 1997 года, где достигнуты положительные практические результаты в вопросах совместного управления гидроэнергетическими сооружениями Нарвской ГЭС, выполнена большая практическая работа прибрежных сторон по улучшению качества Псковско-Чудского озера.

Российский опыт трансграничного водного сотрудничества позволяет сделать вывод об исключительной важности двусторонних соглашений для регулирования взаимоотношений прибрежных сторон. Отсутствие же таких соглашений, как показывает прак-



7



БАЙКАЛ

тика, создает значительные сложности при решении многих вопросов, в частности связанных с использованием водных ресурсов.

Так, Россия и Китай более 10 лет шли к подписанию двустороннего межправительственного соглашения о рациональном использовании и охране трансграничных вод, которое вступило в силу с 2008 года.

Создав нормативную правовую основу российско-китайского трансграничного водного сотрудничества, соглашение определило механизм и инструментарий его реализации и вывело двусторонние отношения в водной сфере на новый качественный уровень.

Сотрудничество в рамках соглашения дало старт оперативному оповещению и обмену информацией при трансграничных чрезвычайных ситуациях экологического характера, совместному мониторингу качества трансграничных вод. Согласно заключению об оценке данных совместного российско-китайского мониторинга качества вод трансграничных водных объектов в 2014 году, по результатам наблюдений отмечается стабилизация и улучшение качества вод по всем трансграничным водным объектам.

Стороны активно взаимодействовали в период экстраординарного крупномасштабного паводка 2013 года на р. Амур. Экспертами сторон подготовлен и представлен совместный доклад, посвященный изучению и анализу причин его возникновения, намечен ряд совместных скоординированных действий.

За сравнительно непродолжительную историю соглашения прибрежные стороны проделали большую организационную, научную, методическую и информационную работу, и сегодня можно назвать российско-китайское трансграничное партнерство одним из динамично развивающихся.

Еще один пример – российско-азербайджанское соглашение.

В результате активного диалога России и Азербайджана в сентябре 2010 года в Баку было подписано соглашение между обеими странами о рациональном

использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур. Соглашение закрепило принципы разумного использования и справедливого вододелиния водных ресурсов этой пограничной реки, сохранения экосистемы ее бассейна и равного вододелиния за вычетом экологических попусков.

В феврале 2015 года исполнилось 20 лет Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод. В целях реализации соглашения создан и действует институт уполномоченных правительств сторон по выполнению соглашения в формате совещаний. Текущую деятельность обеспечивает Совместная российско-монгольская рабочая группа.

К важнейшим задачам уполномоченных и совместной рабочей группы относится целый спектр задач по сохранению качества и поддержанию в надлежащем экологическом состоянии водных ресурсов трансграничных водных объектов. Для реализации данной задачи совместная рабочая группа занимается:

- оценкой влияния объектов хозяйственной деятельности, расположенных в бассейне трансграничных рек: Селенги – основного притока оз. Байкал, являющегося объектом Всемирного наследия ЮНЕСКО, и Онона;
- улучшением качества вод трансграничных водных объектов;
- санитарно-эпидемиологическим контролем на трансграничных водных объектах;
- обменом информацией об источниках загрязнения трансграничных рек, результатах мониторинга гидрохимических санитарно-эпидемиологических показателей;
- осуществлением конкретных мероприятий, направленных на снижение вредного воздействия на трансграничные водные объекты.

В целом, благодаря совместным скоординированным действиям России и прибрежных сторон в рамках межправительственных соглашений, удается



реализовать бассейновый принцип управления трансграничными водами, двигаться по пути экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами и их сохранения, не допустить негативного воздействия вод на жизнедеятельность населения и объекты экономики прибрежных территорий, избежать аварийных ситуаций.

Растущее число соглашений в сфере охраны и рационального использования трансграничных водных объектов, а также становление устойчивой организационной структуры и механизмов их реализации создают тот самый институциональный каркас трансграничного сотрудничества, который способствует устойчивому развитию прибрежных сторон и, безусловно, вносит важный вклад в обеспечение экологической безопасности.

В условиях неопределенности долгосрочных климатических, социальных и демографических прогнозов остается неизменным один системообразующий принцип – сохранение экологического равновесия и благополучия планеты и ее регионов как условие устойчивого развития нынешнего и будущих поколений.

Что же мы можем противопоставить обозначенным рискам и угрозам?

Каковы пути и механизмы водной стабильности?

Безусловно, это активизация и расширение сотрудничества и диалога по трансграничным водам между прибрежными странами, что открывает значительные перспективы для устойчивого развития и предотвращения конфликтов, укрепления региональной интеграции, мира и стабильности.

Этот диалог уже сегодня наполняется всё более актуальным содержанием, отвечающим современным вызовам: сохраняя окружающую среду и главный системо-

образующий ее элемент – воду, мы не только добиваемся устойчивого и безопасного состояния регионов мира, но и ускоряем реализацию гуманитарных прав на воду каждого человека, полноценное развитие которого без этих условий невозможно.

Российская трансграничная водная практика показывает, что важнейшими аспектами международного водного диалога были и остаются:

- дальнейшее развитие международного водного сотрудничества, его правовых и институциональных основ;
- расширение географии влияния норм международного водного права и субъектного состава участников;
- обмен научными знаниями и инновационными технологиями, информационное взаимодействие сторон;
- внедрение бассейнового принципа управления как основа трансграничного сотрудничества;
- межгосударственная бассейновая кооперация в вододефицитных регионах;
- ресурсосбережение и рациональное использование вод как основа национальных планов развития водного хозяйства;
- имплементация норм международного права и наилучшего опыта системы национальных водных законодательств.

Практический опыт России в области «водной дипломатии» позволяет ясно осознать непреходящую ценность международного опыта трансграничного водного сотрудничества и те возможности, которое оно открывает для обеспечения устойчивого развития и безопасности стран и народов.