

# Проблема пресной воды: глобальный контекст политики России

Коллектив авторов ИМИ МГИМО(У) МИД России

*Вниманию читателей предлагаются основные положения аналитического доклада «Проблема пресной воды: глобальный контекст политики России». В докладе обобщены результаты исследований, ведущихся в МГИМО-Университете, а также в других национальных и международных исследовательских центрах, по одной из наиболее актуальных проблем мирового развития. При характеристике основных трендов проблемы пресной воды особенно пристальное внимание уделяется тому, как она преломляется в России и сопредельных регионах. Сформулированы направления совершенствования водной политики Российской Федерации, а также некоторые конкретные меры, которые необходимо предпринять в рамках такой политики.*

**Р**ост населения Земли, увеличение потребления и уничтожение природных экосистем привели к тому, что к началу XXI века вода питьевого и технического назначения стала одним из наиболее существенных видов ресурсов, необходимых не только для глобального экономического роста, но даже для простого выживания человечества.

Бесспорно, что по своей ценности для развития *водные ресурсы являются вторыми по значимости после нефтегазовых*. При этом не менее чем питьевая вода, важна техническая пресная вода, используемая в сельском хозяйстве, гидроэнергетике, в производстве биотоплива, в различных водоемких отраслях промышленности, в коммунальном хозяйстве.

Ежегодно около 6 млн. гектаров земли превращаются в пустыню. Из-за неудовлетворительных гигиенических условий, вызванных дефицитом воды, ежедневно в мире умирает около 6 тыс. человек. На более чем 20% территории суши антропогенная активность вышла за пределы емкости естественных экосистем, которые начинают служить лишь для обеспечения потребностей человека и уже не обладают свойствами естественных объектов. Ухудшается и качество воды. Каждый год из грунтовых вод человеком отбирается 160 млрд. кубометров, и

до 95% жидких промышленных отходов сливается в водоемы абсолютно бесконтрольно.

**Глобальные тренды.** К середине XXI века питьевая вода естественного происхождения в большинстве регионов мира превратится в дефицитный продукт, а снабжение будет обеспечиваться за счет ее ввоза, а также благодаря различным, зачастую весьма дорогостоящим, технологиям опреснения и очистки. Еще более сложное положение может сложиться с водой для технических нужд (прежде всего, для орошения). Такая ситуация уже сейчас является реальностью для многих аграрных и некоторых густонаселенных индустриальных зон мира.

Менее очевидны, но все более актуальны связки «вода – продовольствие» и «вода – энергия». На сельское хозяйство уходит около 70 % всего объема потребляемой пресной воды. Поэтому рост цен на продовольствие, который неминуемо следует за ростом темпов истощения водных ресурсов, ставит в ряд актуальнейших развитие стратегий по совершенствованию ресурсного менеджмента, в том числе в распространения имеющихся и разработки новых водосберегающих технологий.

Растет и конкуренция за водные ресурсы между сельскохозяйственным и энергетическим секторами. Для производства одного ли-

Доклад написан авторским коллективом Института международных исследований МГИМО(У) МИД России. Публикуемые основные положения доклада подготовлены ведущим научным сотрудником Центра постсоветских исследований ИМИ А.Л. Чечевишниковым.

тра биотоплива необходимо 2500 литров воды. Возникает сложная и неоднозначная ситуация выбора между развитием новых технологий и удовлетворением ежедневных элементарных потребностей миллионов и даже миллиардов людей.

*Доступность пресной воды – важнейший фактор безопасности*, в частности, избегания конфликтности различного рода. Во многих регионах мира дефицит воды способствует перманентной конфликтности. Авторитетные источники ставят этот вопрос и существенно жестче. Так, индийский аналитик Брама Челани в нашумевшей статье «Предотвратить водные войны в Азии», анализируя водные кризисы, с которыми столкнулся континент, особенно Китай и Индия, указывает: «Нехватка воды в большей части Азии начинает угрожать быстрой экономической модернизации, побуждая к строительству в верховьях рек, воды которых принадлежат нескольким государствам. Если геополитика воды и дальше будет стимулировать напряженность между государствами из-за уменьшающихся водных потоков в соседних государствах, азиатский ренессанс существенно затормозится. Вода становится той ключевой проблемой, которая определит, управляет ли Азией чувство взаимовыгодного сотрудничества или опасное межгосударственная конкуренция. Ни одна страна не может оказать влияния, большего, чем Китай, который контролирует тибетскую возвышенность – источник большинства главных рек Азии»<sup>1</sup>.

Водные проблемы характеризуются нетрадиционной комбинацией социально-экономических, политических, правовых, международных и внутригосударственных, военных и гражданских аспектов. Это делает их весьма специфической разновидностью новых трансграничных вызовов и угроз безопасности. При этом политико-правовые режимы функционирования трансграничных водных ресурсов в кризисных зонах, как правило, недостаточно четко определены и/или де факто не соблюдаются заинтересованными сторонами.

Сложилось четыре основные кризисные зоны, где сочетание разнообразных водных проблем порождает серьезные межгосударственные конфликты с прогнозируемой тенденцией к их непрерывному усилению по мере обострения проблемы глобальной нехватки воды. Существенным обстоятельством во всех четырех кризисных зонах является сочетание водных проблем с наличием большого количества других угроз и вызовов безопасности.

1. Комплекс противоречий по поводу использования вод Нила между Египтом и вышележащими странами.

2. Комплекс противоречий между центрально-азиатскими странами по поводу использования вод Сыр-Дарьи и, в меньшей степени, Аму-Дарьи.

3. Серьезные трения между Израилем,

Палестиной, Сирией и Иорданией по поводу использования вод реки Иордан. Они составляют существенный элемент арабо-израильского конфликта.

4. Противоречия между Турцией, Сирией и Ираком по поводу использования вод реки Евфрат. Реализация турецкого «ирригационного проекта Юго-Восточной Анатолии» может уменьшить речной сток в Сирию на 50 %.

По мере обострения глобальной нехватки воды возможно образование новых конфликтных зон. С точки зрения национальных интересов России особое значение имеют водные проблемы Центральной Азии. Однако глобальная ответственность нашей страны как постоянного члена СБ ООН требует и участия в предотвращении / урегулировании других потенциальных конфликтов того же рода.

В настоящее время не существует международных организаций, которые были бы способны эффективно воздействовать на проблематику трансграничных водных конфликтов. Причиной является тесное переплетение описанных выше экономических и относящихся к сфере безопасности факторов. Они нейтрализуют все возможные усилия глобальных политических и экономических, а также региональных организаций. Возможность формирования глобального рынка воды и необходимость его международного регулирования может еще более усложнить ситуацию. В этой связи актуальным становится создание нового *международного органа*, предпочтительно в рамках системы ООН, который мог бы регулировать комплексные глобальные водные проблемы.

Негативный отпечаток на ситуацию накладывает и *приватизационная активность в сфере водных ресурсов*. Согласно определению ООН, вода считается общим достоянием, а свободный доступ к водопользованию относится к категории базовых потребностей человека, область его естественных прав. В XX веке сектор водных услуг длительное время полностью обеспечивался государственными структурами. В большинстве стран и сейчас существует государственное коммунальное хозяйство. Однако государственный сектор часто имеет низкую эффективность, а предоставляемые им услуги отличаются низким качеством и недостаточностью охвата. Во второй половине 80-х годов минувшего века многие страны стали привлекать к водохозяйственной деятельности частный капитал. Появилась возможность подключения частных финансовых ресурсов для расширения охвата населения услугами и одновременно облегчения бюджетных расходов.

Сегодня объем услуг, предоставляемых частным сектором в сфере потребления водных ресурсов, оценивается в 200 млрд. долл. в год и, согласно прогнозам Всемирного банка, к 2021 году этот показатель достигнет 1 трлн. долл. Частный сектор в современных дискуссиях часто представляется как панацея, способная

решить проблему нехватки пресной воды. Но пока что фактом является то, что он обеспечивает водой лишь 7 % мирового народонаселения. Крайне тревожными обстоятельствами, связанными с процессами приватизационной активности в сфере водных ресурсов, является рост цен на потребляемую воду и растущая зависимость населения развивающихся стран от иностранных источников обеспечения питьевой водой<sup>2</sup>.

Приватизация системы водоснабжения и обусловленное ею удорожание воды неоднократно становились причиной массовых протестных выступлений населения в странах Латинской Америки и в ЮАР. Поэтому перспективы приватизации водообеспечения неоднозначны. Вместе с тем соперничество между государственным и частным секторами, как и конкуренция между представителями бизнеса, нельзя не учитывать при оценке конфликтного потенциала мировых водных ресурсов.

Международное регулирование. Глобальный масштаб водного кризиса обусловил формирование международных механизмов исследования и регулирования проблемы. На реализацию профильных задач нацелен механизм «ООН – водные ресурсы». Он координирует действия 26 международных организаций в системе ООН и способствует решению проблем в области водоснабжения и санитарии, обозначенных в дискуссиях на всемирных встречах на высшем уровне по устойчивому развитию и конференциях по климату (очередная из которых состоится в 2012 году в Канкуне, Мексика).

В 2003 году, констатируя, что вода имеет важнейшее значение для устойчивого развития, в том числе сохранения природной среды и сокращения масштабов нищеты и голода, что без воды нельзя обеспечить здоровье и благосостояние населения, Генеральная ассамблея ООН объявила 2005–2015 годы Международным десятилетием действий «Вода для жизни». Основной задачей этого специализированного проекта является поощрение усилий в целях выполнения принятых на международном уровне обязательств по вопросам воды и водоснабжения. Деятельность ООН по формированию системы глобального регулирования водных ресурсов опирается на разнообразные программы, проводимые по линии других многосторонних институтов, прежде всего ЮНЕСКО.

В настоящее время международным сообществом реализуется Стратегия Всемирного водного совета на 2010–2012 годы<sup>3</sup>, в которой в качестве основных задач ставятся:

- поддержка политических действий по улучшению водоснабжения и санитарно-технических служб и управления водными ресурсами;
- усиление участия основных водопользователей в решении глобальных водных проблем;

- укрепление регионального сотрудничества для достижения водной безопасности и экономического развития;

- мобилизация граждан и потребителей для преодоления глобального водного кризиса.

Особый вклад в решение проблем рационального потребления воды вносит программа ВВС «Виртуальная вода». Речь идет о том объеме воды, который заключен в продовольствии или других продуктах. Например, для производства одного килограмма пшеницы необходимо около 1000 л воды, т.е. виртуальная вода этого килограмма пшеницы составляет 1000 л. Для мяса необходимо примерно в 5–10 раз больше воды. Потребление виртуальной воды на одного человека, содержащейся в рационе питания, зависит от типа рациона и варьируется от 1 м<sup>3</sup>/день, характерного для рациона, необходимого для выживания, до 2,6 м<sup>3</sup>/день, присущего вегетарианскому рациону, и более 5 м<sup>3</sup>/день, необходимого для американского рациона с потреблением большого количества мяса. Кроме того, при торговле продовольственными культурами или любыми другими товарами происходит виртуальный переток воды из производящих или экспортирующих стран в страны, которые потребляют и импортируют эти товары. Страны с дефицитом воды могут импортировать продукты, которые требуют при их производстве большие объемы воды, вместо того, чтобы производить их у себя. Таким образом, это позволяет импортерам реально сберечь воду, снижая нагрузку на свои собственные водные ресурсы или высвободить воду для других целей.

Водной проблематикой занимаются как правительственные, так и неправительственные структуры. К важнейшим можно отнести Глобальное водное партнерство (далее – 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. Основные задачи ГВП – развитие и внедрение принципов интегрированного управления водными ресурсами<sup>4</sup>, обмен информацией и опытом. ГВП стремится к продвижению идей по установлению Единого управления водными ресурсами (Integrated Water Resources Management). Штаб-квартира ГВП находится в Стокгольме. В своей деятельности данная структура руководствуется Дублинскими принципами в области водных ресурсов<sup>5</sup>.

Крупнейшей НПО, занимающейся водной проблематикой, является Международный союз охраны природы и природных ресурсов, созданный в 1948 году во Франции.

Прогнозированием ситуаций, а также оценкой состояния природных ресурсов продолжают заниматься аналитики Римского клуба. Они, а также представители академического сообщества, активно работают над пополнени-

ем банков данных по проблематике глобальных водных ресурсов, в сотрудничестве с межправительственными структурами участвуют в Программе ООН по оценке всемирных водных ресурсов.

Необходимо также упомянуть несколько специализированных исследовательских организаций, таких, как Международный институт управления водными ресурсами, Шведский международный институт по проблемам воды, которые занимаются оценкой ситуации в области водных ресурсов, прогнозированием, изучением конфликтного потенциала водных ресурсов. Проекты, осуществляемые в рамках этих центров, важны с точки зрения формирования объективных представлений и разработки эффективных решений по водным вопросам.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что в целом мировые водные ресурсы пока остаются областью, которая регулируется, прежде всего, на основе взаимодействия стран, расположенных в зоне трансграничных водотоков (например, соглашения о совместном использовании водных ресурсов бассейнов рек Нила, Рейна, Дуная, Меконга и др.). Каждое из таких соглашений весьма специфично – в силу специфики регулируемых ими бассейнов, а их универсализация проблематична.

Наряду с этим действуют акты международно-правового регулирования режима трансграничных вод. Основными документами такого рода являются «Правила пользования водами международных рек» (Хельсинкские правила), Конвенция ООН о несудоходном использовании международных водотоков, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Значение названных документов трудно переоценить, однако они 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 споров, лишь начально проработана законодательная и нормативная база. Вместе с тем, потребность в разработке общих подходов к распределению водных ресурсов трансграничных рек очевидна.

Наиболее развитой и всеобъемлющей является нормативная база Евросоюза. В 2000 году вступила в силу Водная рамочная директива ЕС (ВРД). В ней сформулированы принципы, цели и методы достижения «надлежащего экологического состояния» в бассейнах национальных и международных рек 27 государств-членов, а также Швейцарии, Норвегии и соседних стран. ВРД устанавливает рамочные требования относительно защиты всех видов вод, включая поверхностные воды суши, транзитные и прибрежные, а также подземные воды. Цель водной политики ЕС – добиться к 2015 году кардинального улучшения состояния поверхностных водных объектов.

**Российское преломление глобальной проблемы.** Российская Федерация является одной из немногих развитых стран, чьи ресурсы пресной воды являются достаточными. В частности, одна пятая часть общемировых ресурсов питьевой воды принадлежит России. Но при этом отдельные регионы страны вододефицитны. А в условиях экстремально неблагоприятной природно-климатической ситуации (как это имело место летом 2010 года) засуха может поразить десятки регионов.

На заседании Совета безопасности РФ 30 января 2008 года, посвященном проблемам водопользования, отмечалось, что в некоторых регионах от 35 до 60 % питьевой воды не удовлетворяют санитарным нормам, а остановить загрязнение ряда бассейнов рек в европейской части страны и Сибири не удается. СБ РФ определил ряд мер по улучшению ситуации и наведению порядка в использовании водных ресурсов в рамках нового Водного кодекса РФ, вступившего в силу 1 января 2007 года. Доля населения России, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям безопасности, в 2009 году составила 86 %. Об угрозе нехватки водных ресурсов говорится в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной указом Президента РФ от 12 мая 2009 года. В ней, в частности, отмечается, что «состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств, деятельность которых ведет к нарушению экологического баланса, включая нарушение санитарно-эпидемиологических и (или) санитарно-гигиенических стандартов потребляемой населением страны питьевой воды».

В решении проблем водопользования важную роль призвана сыграть Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 года. Стратегия предусматривает сокращение непроизводительных потерь воды в два раза.

Вместе с тем, *приходится констатировать, что охрана окружающей среды до сих пор не вошла в число реальных государственных приоритетов.* Выступая 4 апреля 2011 года на встрече с экологами, председатель Правительства РФ В.В. Путин признал, что около 15% территории России находятся в бедственном состоянии. Антропогенное воздействие на естественные экосистемы постоянно увеличивается. Практически во всех регионах страны загрязнение водных объектов сохраняется на высоком уровне. По его словам, правительство готовит базовый документ «*Основы экологической политики России на период до 2030 года*».

Существующая же ныне практика противоречит не только национальным интересам России, но и господствующему мировому тренду – интеграции экологических ценностей

в стратегии экономического развития. Россия остается в стороне от нарастающего глобального сближения, основанного на восприятии охраны окружающей среды как предпосылки устойчивого экономического развития, а наличия системы управления окружающей средой – как одного из основных требований для полноценного участия в мировой экономике.

Дефицит анализа отечественных и зарубежных нормативных правовых актов в экологической области не позволяет использовать современные подходы к совершенствованию законодательства и правотворчества в этой области. В последние десятилетия снизилось качество официальных русских переводов международных конвенций и соглашений, что является серьезным препятствием адаптации норм зарубежного экологического права к российским условиям.

Глобальная ситуация в сфере водопользования и специфическое преломление водной проблемы в российском контексте делают все менее терпимым неинтегрированность российской водной политики в глобальный контекст. Упомянутые выше нормативные акты такую интеграцию не обеспечивают.

Одно из последствий распада СССР – возникновение десятков тысяч километров новых государственных границ и необходимость адаптации к ним российского хозяйства и всей жизни оказавшихся пограничными регионов Федерации. Новые российские границы отличает огромная протяженность (около 13 тыс. км) и исключительное разнообразие морфологических особенностей. Участки новой границы различаются по происхождению и «возрасту», степени совпадения с этнокультурными рубежами и хозяйственной освоенности приграничных районов, обеспеченности трансграничными коммуникациями.

Особый морфологический тип составляют внутренне водные границы. Рубежи России пересекают более 1000 трансграничных водных объектов, в том числе 70 бассейнов крупных и средних рек. В СНГ Россия занимает первое место и по притоку водных ресурсов из-за рубежа, и по их оттоку. С международными бассейнами связано множество политических проблем вододеления, водопользования, согласования водохозяйственных нормативов, фиксации загрязнения, определения вклада каждой из пограничных стран в загрязнение вод поллютантами, источниками которых расположены на территории разных стран, и их ответственности за него. В ряде случаев решение этих проблем осложняется тем, что одна и та же река сначала покидает пределы российской территории, а потом снова в них заходит.

К прямым причинам отрицательных экологических последствий относится отсутствие правового регулирования или упадок хозяйства приграничных районов, косвенным – обнищание населения, вынужденное браконьерство,

незаконные порубки леса, вызывающие в свою очередь риск селей и наводнений в горных районах. Новую угрозу стало представлять расширение природных богатств.

Имеет российское преломление и конфликтный аспект глобальной проблемы дефицита воды.

Прежде всего, речь идет о характерной для зоны непосредственных российских интересов в Центральной Азии, конфликтности, которая имеет и водную «этиологию». Существовавшая здесь ранее система сбалансированного водопользования, предполагавшая компенсацию в виде энергоносителей государствам, находящимся выше по течению основных рек региона со стороны «нижних» соседей и центральных республик Советского Союза в обмен на безрекордные поставки воды для ирригации объектов сельского хозяйства и электроэнергетики, прекратила свое существование с обретением центрально-азиатскими республиками независимости. Сейчас каждое из государств располагает объектами гидротехнической и гидроэнергетической инфраструктуры, построенными в советское время, однако часть межгосударственных связей, необходимых для взаимовыгодного функционирования экономик стран Центральной Азии, все еще не восстановлены<sup>6</sup>.

Несмотря на попытки достичь взаимовыгодного сотрудничества в данной сфере, государства региона продолжают предпринимать односторонние действия без учета экономических и экологических последствий для соседей. Соблюдение квот, расценок и сезонных схем регионального водопользования оказывается в зависимости не только от технических противоречий, связанных с переходом к рыночным расчетам за воду и топливо, но и от баланса внутривнутриполитических сил в каждой из центрально-азиатских стран. В этой связи бедственное положение в сфере водообеспечения Ферганской долины, Ошской области Киргизии, Приаралья, как и ряда других «точек» региона, «работает» не только как стимул расширения взаимодействия центрально-азиатских стран, но и как рычаг его искусственного торможения<sup>7</sup>.

Конфликтный потенциал содержится и в отношениях России и Китая в связи с масштабными гидропроектами, реализуемыми в СУАР, которые затрагивают также интересы Казахстана. Их реализация значительно сократит поступление воды в восточную и центральную области Казахстана, под угрозой водного голода окажутся города Усть-Каменогорск, Семипалатинск, Павлодар, канал Иртыш – Караганда, а уровень Иртыша в районе российского Омска может понизиться на 60 см.

Со стороны Казахстана имеется ряд предложений, направленных на решение своих водохозяйственных проблем в бассейне р. Иртыш, в том числе и путем привлечения водных ресурсов России. Рассматриваются два проекта, способных пополнить воды Иртыша, с одной

стороны, и разбавить промышленные стоки, с другой. В основе первого проекта лежит идея переброски в бассейн Иртыша реки Тихая, которая течет вдоль границы по территории Казахстана, пересекает Россию и впадает в Катунь. В рамках строительства на территории Казахстана гидротехнических сооружений предлагается пробить напорный гидротехнический тоннель в 4,5 км длиной и диаметром 3 м в бассейн реки Бухтарма, а на месте создания перепада уровней – возвести Белокатуньскую ГЭС с водохранилищем емкостью 1,25 млрд. куб. м. Второй проект связан с возможностью поворота рек Ак-Кабы и Кара-Кабы, которые берут начало на хребтах Катон-Карагайского района, уходят в Китай и, слившись, впадают в Черный Иртыш. Стоимость реализации данного проекта составляет почти миллиард долларов и длина туннеля – около 20 км, реку собираются развернуть от границы и направить в Черный Иртыш уже на казахстанской стороне.

Российская сторона также рассматривает ряд проектов. Первый из них связан с идеей строительства на подступах к Омску плотины и создания водохранилища, которое станет зимой и в паводок аккумулировать воду, а затем равномерно подпитывать Иртыш до требуемых природно-хозяйственных параметров. В июне 2008 года Правительство РФ одобрило технико-экономические обоснования сооружения в Омской области низконапорного гидроузла для решения проблемы дефицита воды в Иртыше, что было признано целесообразным и для Тюменской области. Согласно данному ТЭО, к 2012 году плотина (одновременно – гидроэлектростанция малой мощности и автодорожный мост) должна быть построена, тем самым могут быть решены большая часть российских проблем с иртышской водой, но сегодня эти сроки отодвинуты и окончательного решения не принято. В качестве альтернативного варианта предлагается отказаться от строительства плотины и водохранилища и создать серию подводных искусственных порогов, которые обеспечат поднятие уровня за счет снижения скорости реки.

Остроактуальным является разрушительное воздействие, оказываемое китайской стороной на экологический баланс реки Амур. Вдоль пограничной с Россией Сунгари стоят сотни промышленных предприятий, не оснащенных экологосберегающими сооружениями, а вода из реки напрямую попадает в Амур. Для ликвидации последствий загрязнений Россия уже не раз привлекала не только силы МЧС, но и армейские части. На планете остались только три большие «свободные» реки, не перегороженные плотинами в главном русле, и среди них – Амур. Казалось бы, ненарушенные экосистемы, разнообразие природных условий и биологических видов должны благоприятствовать процветанию всей амурской экосистемы. Но сегодня ни природный иммунитет, ни

силы естественной саморегуляции реки уже не справляются с тем режимом жизни, который навязал Амуру человек.

Практические вопросы совместного водопользования с Китаем решаются в рамках Совместной российско-китайской комиссии по рациональному использованию и охране трансграничных вод, созданной в соответствии с упомянутым двусторонним Соглашением о рациональном использовании и охране трансграничных вод, подписанным 29 января 2008 года в Пекине.

**Совершенствование водной политики России.** Совершенствование водной политики России предполагает формулирование государственной позиции по ключевым аспектам глобальной проблемы; защиту такой позиции на международной арене; выработку и проведение внутри страны и в сопредельных регионах целостной, непротиворечивой государственной водной политики.

На глобальном уровне актуальным является создание в рамках системы ООН нового органа для выработки подходов к регулированию и для регулирования различных аспектов водной проблемы. Настоятельно необходима разработка единого свода международных нормативных правовых актов, устанавливающих общие для всех субъектов международных отношений принципы пользования трансграничными водными потоками и водоемами, а также механизм разрешения соответствующих международных споров.

В форматах «восьмерки» и/или «двадцатки» целесообразно выступить с инициативой принятия Программы оказания научно-технической, экономической и политико-правовой помощи развивающимся странам со стороны наиболее индустриально развитых государств по оптимизации использования водных ресурсов. Основными направлениями такой программы могут быть – помощь в составлении государственных и региональных балансов водных ресурсов; научно-техническая и экономическая помощь в оптимальном использовании водных ресурсов, в проведении экспертиз побочных экологических, экономических и социальных последствий гидромелиоративных проектов; посредничество в урегулировании межгосударственных споров по поводу объемов водозабора.

Целесообразно инициировать и долгосрочную программу правовых, экономических и научно-технических мер по формированию цивилизованного международного рынка пресной воды, что в условиях глобального водного дефицита может стать одним из существенных источников наших экспортных поступлений. Программа могла бы включать в себя:

- оценку потребностей отдельных стран и регионов мира в пресной воде и возможных коммерческих источников снабжения ею;
- выработку международных юридических рамок торговли пресной водой;

- разработку и развитие технических средств транспортировки воды (от трубопроводного транспорта до технологий морской транспортировки айсбергов и перевозки воды грузовым авиатранспортом);

- международную систему оценки экологических издержек крупномасштабных коммерческих проектов транспортировки воды. Особое внимание следовало бы уделить продвижению на мировой рынок российских технологий обессоливания морской воды.

На центрально-азиатском направлении оптимальным представляется акцентирование необходимости внедрения водосберегающих технологий<sup>8</sup>, а также стимулирование импорта продукции водоемких отраслей вододефицитными странами. Контрпродуктивным представляется продолжение риторики о гипотетических проектах переброса части стока сибирских рек в Центральную Азию. Порочность сложившейся в аграрном секторе региона модели водопользования заключается не в дефиците воды, а в ее неправильном использовании.

В политическом же плане и в плане безопасности первостепенной задачей является обеспечение эффективного сотрудничества заинтересованных региональных и внерегиональных сил. Представляется необходимым созыв международной конференции с участием всех государств региона, заинтересованных мировых держав, глобальных и региональных организаций. В рамках конференции – предложить формирование Рабочей группы высокого уровня по выработке правовой основы межрегионального сотрудничества в области водопользования, а также комплекса практических мер, направленных на создание единой системы водного хозяйства.

Проведение подобной конференции способствовало бы мобилизации внутрирегиональных ресурсов для решения региональных проблем безопасности и развития и тем самым дало бы импульс интеграционным процессам в Центральной Азии, объективно способствуя началу процесса глобального сотрудничества по водно-энергетическим вопросам именно в том регионе, где такое сотрудничество особенно актуально с точки зрения российских интересов.

Собственно *российская повестка* может включать в себя следующие целевые направления:

- разработка и принятие новой редакции Водной стратегии России, которая связала бы воедино как внутренние, так и внешние аспекты гидрополитики. Следовало бы официально заявить о готовности России принимать активное участие в координации усилий мирового сообщества при решении комплексных водных проблем. В частности, в составлении глобальных и региональных балансов пресной воды питьевого и технического назначения; выработке рекомендаций по оптимальному использованию

водных ресурсов; утилизации и распространению опыта новых технологий и технических методов, позволяющих опреснять соленую воду и очищать загрязненную воду. Особо следовало бы выделить заинтересованность в развитии международного законодательства в области водопользования, учитывающего различные экологические, экономические и политические проблемы;

- разработка и принятие технических регламентов, опирающихся на позитивный опыт Евросоюза. Инфраструктура водопользования относится к числу критических инфраструктур, поэтому важно определить порядок сбора и обработки информации, позволяющий отслеживать техногенные, террористические и военные угрозы;
- в отношениях с приграничными государствами – инициирование шагов по созданию систем интегрированного управления водными ресурсами и проведению согласованной региональной и национальной политики водопользования, охватывающей различные аспекты организации, финансирования, нормативно-правового обеспечения водного хозяйства на основе выверенных эколого-хозяйственных критериев. Необходимо укреплять практическое взаимодействие с пограничными государствами путем оказания помощи в подготовке специалистов в области водохозяйственной деятельности, участия в международных проектах по обводнению, стимулированию коммерческих инвестиций в объекты водной инфраструктуры. Предложить в качестве одного из направлений сотрудничества совместное изучение опыта инновационных компонентов российской государственной программы перехода на режим гарантированного снабжения населения питьевой водой нормативного качества.

#### ***The Problem of Fresh Water: the Global Context of Russia's Policy.***

**Summary:** Readers are invited to the main provisions of the analytical report «The Problem of Fresh Water: the Global Context of Russia's Policy». The report summarizes the results of research at MGIMO-University, as well as at the other national and international research centers, on one of the most urgent problems of the world development. In characterizing the basic trends of freshwater issue particularly close attention is given to how it is interpreted in Russia and the neighboring regions. Directions of improvement of water policy of the Russian Federation, as well as some specific measures to be taken under this policy.

The report is prepared by a team of authors of the Institute for International Studies at MGIMO (University) MFA of Russia. Main provisions are written by the Leading Researcher of the Center of Post-Soviet Studies of the Institute for International Studies A.L. Chehechevishnikov.

<b>Ключевые слова</b>	<b>Keywords</b>
пресная вода и водопользование; международное регулирование водопользования; гидрополитика; водная политика Российской Федерации.	fresh water, water usage, international water management; hydro policy; Water Policy of the Russian Federation.

### Примечания

1. Chellaney B. Averting Asian Water Wars // Japan Times. 2008. October 2.
2. В сфере водного хозяйства существует две крупные ТНК французского происхождения «Suez» и «Veolia», контролирующие примерно 70% частного сектора водных услуг в мире. Деятельность ТНК в системе водопользования поддерживают Всемирный банк, ЕС и ВТО. При этом займы ВБ ориентированы на приватизацию водного сектора и полную оплату его услуг самими потребителями.
3. Всемирный водный совет (ВВС) со штаб-квартирой в Марселе создан в 1996 году. Помимо информационной работы ВВС взял на себя проведение Всемирных водных форум и претендует на роль международного института, координирующего и направляющего международное сотрудничество в области водных проблем.
4. Процесс, поддерживающий координированное развитие и управление водными, земельными и другими ресурсами с целью максимизации в равной степени конечного экономического и социального благополучия без нарушения устойчивости основных экосистем.
5. На состоявшейся в 1992 году в Дублине международной Конференции по водным ресурсам и окружающей среде были приняты Дублинские принципы, в числе которых: 1) пресная вода является неограниченным и уязвимым ресурсом, чрезвычайно важным для поддержания жизни; 2) освоение и рациональное использование водных ресурсов должно основываться на принципе всеобщего участия; 3) женщины играют центральную роль в обеспечении, рациональном использовании и охране водных ресурсов; 4) вода во всех конкурирующих видах ее использования обладает экономической ценностью и должна быть признана в качестве экономического блага. Дублинские принципы легли также в основу международного мониторинга водных ресурсов, который ведется под эгидой ООН.
6. Характеристику водопользования в регионе в советский и постсоветский периоды см.: Международные отношения в Центральной Азии: События и документы / Под ред. А.Д. Богатурова. М.: Аспект Пресс, 2011. С. 223–225, 359–363.
7. Критически оценивая состояние «водного вопроса» в Центральной Азии, не следует забывать, что к настоящему времени созданы и накопили практический опыт межгосударственные институты регионального сотрудничества, наиболее представительными из которых являются уже упомянутый Международный фонд спасения Арала и Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК). Так, благодаря МКВК в течение всего постсоветского периода, несмотря на постоянное чередование периодов маловодья и паводков, а также на отрыв от ранее существовавших материальной и правовой баз, удалось избежать значительных конфликтных ситуаций в водообеспечении, сохранить, а на отдельных территориях заново создать основу гарантированного водопользования.
8. Носителем наиболее продвинутых технологий водоснабжения и водоочистки является Израиль.