

Пространство и время в мировой политике и международных отношениях : материалы 4 Конвента РАМИ. В 10 т. / под ред. А. Ю. Мельвиля ; Рос. ассоциация междунар. исследований. – М. : МГИМО-Университет, 2007.

Т. 9: Перспективы надгосударственного управления в глобальном и региональном масштабе / под ред. О. Н. Барабанова. – 88 с.

ISBN 978-5-9228-0296-3

ISBN 978-5-9228-0312-0 (Т. 9)

Глобальное регулирование водных ресурсов

В. А. Голицын

Водные проблемы являются предметом обсуждения большого числа международных межгосударственных, а также неправительственных организаций. Внимание международного сообщества все более приковано к надвигающемуся кризису водных ресурсов. Растет число инициатив, касающихся режимов управления речными бассейнами, и числа организаций, отвечающих за двустороннее (или многостороннее) управление трансграничными водными ресурсами.

Корни подобной практики следует искать в Хельсинкских правилах 1966 г., которые заложили фундамент для развития международных принципов управления общими водотоками и повлияли на выработку отдельных договоров по рекам. Эти Правила впоследствии получили дальнейшее развитие благодаря многочисленным усилиям международного сообщества, в первую очередь работе Комиссии ООН по международному законодательству, итогом деятельности которой 21 мая 1997 г. стало принятие Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Влияние этой Конвенции уже сказывается в пределах Южно-Африканского сообщества развития, 14 стран-участниц которого принимают многие из принципов Конвенции, сформулированных в дополнительном протоколе о совместно используемых водоемах.

Тем не менее, она не является действующим международным правом, так как на 12 июня 2002 г. ее подписало лишь 16 государств, а ратифицировало 9. Для вступления Конвенции в силу необходима ратификация не менее 35 государств. Более того, Конвенция страдает рядом недостатков, главный из которых – пространность формулировок и, как следствие, неоднозначность ее трактовки. В случае возникновения конфликта велик риск интерпретации положений Конвенции противоборствующими сторонами по-разному. По этим соображениям рассматривать этот документ в качестве надежного источника международного права пока представляется преждевременным.

Начало активной деятельности международного сообщества в связи с осознанием глобальности проблем окружающей среды было положено в 1972 г., когда прошла *Конференция ООН по окружающей среде в Стокгольме*. В том же году было принято решение о создании Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Первая конференция по воде прошла в 1977 г. в Мар-дель-Плата, в Аргентине, где основными вопросами на повестке дня были: оценка глобальных водных ресурсов и рационализация пользования водой.

Следующее десятилетие (1981-1990) было объявлено *Десятилетием питьевой воды и санитарии*. Основной целью этого Десятилетия было достижение всеми людьми к 1990 г. требующегося уровня снабжения пресной питьевой водой, отвечающей всем санитарным нормам. Однако это оказалось слишком амбициозной задачей, которая, к сожалению, осталась невыполненной до сих пор.

С окончанием Холодной Войны у бывших идеологических противников появилась возможность укрепить и расширить сотрудничество в устойчивом управлении водными ресурсами, и это, разумеется, придало импульс международному сотрудничеству и на этом направлении.

Так, в январе 1992 г. в Дублине состоялась *Международная Конференция по водным ресурсам и окружающей среде (МКВРОС)*, которая внесла крупный вклад в решение проблем пресной воды в рамках *Конференции ООН по окружающей среде и развитию (КООНОСР)*, проводимой в Рио-де-Жанейро в июне 1992 г. На ней были обсуждены вопросы экономической стоимости воды, проблемы разрешения водных конфликтов, природных бедствий, а также общая проблема мировой осознанности проблем водных ресурсов и необходимости предпринимать конкретные меры. Результатом Конференции стало Дублинское Заявление о водных ресурсах и устойчивом развитии. Вот основные четыре принципа, закрепленные по итогам Конференции:

1. *Пресная вода является небезграничным и уязвимым ресурсом, чрезвычайно важным для поддержания жизни, развития и окружающей среды;*
2. *Освоение и рациональное использование водных ресурсов должно основываться на принципе всеобщего участия с вовлечением пользователей, планирующих и принимающих решение органов на всех уровнях; этот принцип подразумевает принятие решений на наиболее низком приемлемом уровне при подробных консультациях с общественностью и вовлечением*

- пользователей в планирование и осуществление проектов в области водных ресурсов;
3. *Женщины играют центральную роль в обеспечении, рациональном использовании и охране водных ресурсов;* принятие и осуществление этого принципа требует позитивной политики, отвечающей конкретным нуждам женщин и обеспечивающей им право и возможности для участия на всех уровнях в осуществлении программ в области водных ресурсов, включая процесс принятия решений и их реализации;
 4. *Вода, во всех конкурирующих видах ее использования, обладает экономической ценностью и должна быть признана в качестве экономического блага;* отсутствие в прошлом признания экономической ценности водных ресурсов привело к расточительному и опасному для окружающей среды использованию этого ресурса, тогда как рациональное управление водными ресурсами, как экономическим благом, является важным способом достижения эффективного и надлежащего использования и стимулирования сохранения и защиты водных ресурсов.

В июле 1992 г. в Рио-де-Жанейро в Бразилии, как уже отмечалось, прошла КОНОСР – поистине глобальная конференция, которая стала воплощением нового подхода мирового сообщества к обсуждению и решению проблем окружающей среды. На ней были обсуждены такие вопросы, как глобальное сотрудничество и вовлеченность стран в решение глобальных проблем, экономические аспекты водных ресурсов, пресная вода и обеспечение ее должного качества, проблема людских поселений, устойчивое развитие, производство продовольствия, изменение климата. В Декларации Рио признается необходимость укрепления нового глобального партнерства, строящегося на принципах равноправия, через создание новых уровней сотрудничества между государствами с привлечением представителей основных отраслей производства и общественности. Важность Конференции в Рио для решения проблем водных ресурсов состоит в том, что еще в 1992 г., когда проводилась конференция, была впервые отмечена корреляция между обеспеченностью водными ресурсами и устойчивым развитием. То есть, устойчивого развития добиться невозможно без решения проблемы водных ресурсов.

С 1992 г. день 22 марта считается международным днем воды.

Чрезвычайно важным было основание в 1996 г. Всемирного Совета по воде со штаб-квартирой в Марселе. Под эгидой этого Совета стали

проводиться *Всемирные Водные Форумы*, имеющие принципиальную важность с точки зрения признания международным сообществом глобальности проблемы водных ресурсов.

В 1997 г. в *Марракеше* состоялся первый такой форум, на котором были подробно обсуждены такие вопросы, как вода и санитарные условия, управление трансграничными водными бассейнами, защита экосистем, обеспечение гендерного равенства, рациональное использование водных ресурсов. В Марракешской Декларации впервые собраны в единый текст все существующие проблемы водных ресурсов: обеспечение доступа к безопасной питьевой воде и базовых санитарных условий, необходимость внедрения эффективного механизма управления трансграничными водными бассейнами, защита природных экосистем, поощрение рационального пользования воды.

Еще одним итогом осознанной необходимости объединения усилий по управлению речными бассейнами стало учреждение в 1996 г. *Международной сети водохозяйственных организаций*. По состоянию на 2000 г. в нее входило 133 организации-члена, представляющих 50 государств. Среди ее главных задач – создание сети водохозяйственных организаций, заинтересованных в глобальном управлении речными бассейнами и взаимном обмене опытом и экспертными оценками; внедрение принципов и методов рационального управления водными ресурсами в программы сотрудничества в сфере устойчивого развития; расширение использования технических средств организационного и финансового управления, программирования и формирования банков данных и др.

Среди других инициатив – проходившая в 1998 г. *Международная конференция по водным ресурсам и устойчивому развитию*, на которой было заявлено, что «необходимым условием для рационального управления и эффективной охраны трансграничных водных ресурсов является согласованная позиция приречных стран». В Программе приоритетных действий, выработанной на данной конференции, основное внимание акцентировано на трех моментах:

1. Содействие обмену точной и сопоставимой информацией между приречными странами;

2. Стимулирование консультаций на всех уровнях, особенно в рамках международных организаций и механизмов соответствующей направленности;

3. Выработка среднесрочных программ приоритетных действий в интересах всех сторон, чтобы повысить эффективность управления водными ресурсами и снизить загрязнение.

В 2000 г. в Гааге прошел *Второй Всемирный Водный Форум*. На этом Форуме было одобрено «*Всемирное видение водных ресурсов: сделать воду делом каждого*» (World Water Vision: Making Water Everybody's Business). Среди основных положений Видения можно выделить следующие:

- Задействовать в совместном управлении водными ресурсами всех заинтересованных лиц;
- Постепенно устанавливать полную стоимость воды за услуги пользования водой;
- Увеличить государственное финансирование на нужды научных и инновационных исследований;
- Расширить и укрепить сотрудничество в управлении трансграничными водными бассейнами;
- Значительно увеличить инвестиции в водные ресурсы

По итогам Форума в «Министерской Декларации по водной безопасности в XXI веке» были также определены семь основных задач:

1. Добиться удовлетворения базовых нужд;
2. Обеспечить снабжение продовольствием;
3. Предохранять экосистемы;
4. Добиться справедливого совместного пользования общими водными бассейнами;
5. Научиться управлять рисками;
6. Определить ценность воды (экономическую, социальную, культурную и т.д.);
7. Осуществлять грамотное управление водными ресурсами.

Позже на *3-м Всемирном Водном Форуме* к этим задачам были добавлены еще четыре:

8. Обеспечение городов водными ресурсами;
9. Удовлетворение потребностей в воде разных секторов промышленности;
10. Удовлетворение потребностей в водных ресурсах всех секторов производства энергии;
11. Распространение информации о глобальных водных ресурсах.

Предполагается дальнейшая работа по определению целей и задач Всемирного Видения.

Поворотным 2000 год стал еще и потому, что в Декларации Тысячелетия, одобренных на Саммите Тысячелетия ООН в 2000 г. в Нью-Йорке, была одобрена цель «Сократить к 2015 г. вдвое долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде».

В декабре 2001 г. в Бонне состоялась Международная Конференция по пресной воде, где вода также признается в качестве ключевой составляющей устойчивого развития. По ее итогам была принята Министерская Декларация, в которой борьба с бедностью называется основной задачей для достижения целей устойчивого развития, причем вода играет жизненно важную роль в отношении здоровья человека, его уровня жизни, экономического роста, а также поддержания экосистем. Были также приняты «Боннские рекомендации к действию» по управлению водными ресурсами, привлечению финансовых средств, а также содействию обмену информацией.

Очень большое значение имел прошедший в 2002 г. в Йоханнесбурге Всемирный Саммит по устойчивому развитию, который неформально стали также называть «Рио + 10» по схожести тематики с Конференцией, прошедшей в 1992 г. В Йоханнесбургской Декларации по устойчивому развитию подтверждается, что вода является неотъемлемой частью устойчивого развития и связана, так или иначе, со всеми пятью основными темами, обсужденными на Саммите: это вода и санитарные условия, энергия, здоровье, сельское хозяйство и биоразнообразие. При этом был сделан акцент на том, что устойчивое развитие невозможно без решения проблемы водных ресурсов. Другими словами, бедность нельзя будет искоренить без снятия проблемы водных ресурсов.

Организация Объединенных Наций объявила 2003 год Всемирным Годом Пресной воды. По словам генерального секретаря ООН Кофи Аннана «Всемирный Год Пресной воды может сыграть ключевую роль в стимулировании принятия необходимых шагов, причем не только с помощью правительств, но и при участии представителей гражданского общества, частного сектора, местных общин, и отдельных людей».

В марте 2003 г. в трех японских городах (Киото, Шига и Осака) прошел 3-й Всемирный Водный Форум, на котором участники приняли на себя конкретные обязательства в отношении водных ресурсов.

Важным результатом этого форума является также и то, что Генеральный директор ЮНЕСКО Коитиро Мацуура сообщил тогда о создании новой международной организации, которая призвана помогать предупреждать и улаживать межгосударственные конфликты, возникающие из-за воды.

Эта структура, получившая название «От потенциального конфликта к потенциалу сотрудничества», тесно связана с Всемирным советом по воде и Постоянным арбитражным Судом в Гааге. Секретариат организации разместился в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже. Задача новой

структуры состоит в том, чтобы реагировать на кризисные ситуации, помогать их решать и вмешиваться, если об этом попросят конфликтующие стороны. Она открыта для государств, частных лиц и других межправительственных организаций и предназначена для решения, прежде всего, локальных проблем (например, в связи с проектами строительства новых плотин на реках, протекающих по территориям разных стран). Впрочем, «От потенциального конфликта к потенциалу сотрудничества» занимается и более общими вопросами, такими, как пополнение международных водных ресурсов, в частности, за счет подземных водоносных пластов.

Деятельность этой структуры ЮНЕСКО проходит на разном уровне и ее масштаб также отличен в зависимости от конкретного региона, природы проблемы, ожиданий сторон. Это могут быть технические и юридические консультации, подготовка кадров, экспертиза, посреднические услуги и создание условий для переговоров на высоком уровне. ЮНЕСКО предоставляет нуждающимся странам все необходимое, включая политическую поддержку, помощь профессионалов, юридическое содействие и т.д., чтобы предотвратить конфликты из-за воды или успешно их разрешить. ЮНЕСКО привлекает в своей деятельности экспертов Международной Гидрологической программы, что помогает проведению исследований в разных странах, укрепляет их структурные и технические возможности по повышению эффективности использования водных ресурсов. Усилиями сотрудников Секретариата «От Потенциального конфликта к потенциалу сотрудничества» регулярно выпускаются сборники работ, посвященные освещению наиболее актуальных вопросов глобальной проблемы водных ресурсов.

Это плод совместной инициативы ЮНЕСКО и Всемирного совета по воде, наиболее авторитетного международного органа в области выработки политики управления водными ресурсами. Свой вклад в обеспечение ее жизнеспособности вносит и Постоянный арбитражный суд в Гааге, призванный разобраться прежде всего в юридических аспектах межгосударственных «водных» споров.

Немаловажной заслугой ЮНЕСКО является также создание под ее эгидой «Института гидрологического образования» (UNESCO-IHE) в Дельфте, Нидерландах, откуда студенты выпускаются со степенями магистров, кандидатов и докторов наук в области глобальных водных ресурсов.

Основной на 4-м *Всемирном Водном Форуме*, прошедшем в Мехико в 2006 г. стала тема «Локальные действия для глобального вызова».

Основной акцент был сделан на анализе приоритетных вопросов водного процесса, связанных с использованием воды в рамках стратегий развития, переходом к комплексному управлению водными ресурсами, обеспечения доступа населения к услугам в области воды и базовой санитарии, сохранением водных ресурсов как важнейшего компонента окружающей среды, а также реагированием на чрезвычайные ситуации, порождаемые водной стихией.

Регионально работа Форума была организована таким образом, что каждый из пяти регионов был удостоен отдельного дня обсуждения проблем, присущих именно данному региону (Африка, Европа, Азия, Америка и страны Карибского бассейна и Австралия и Океания).

На этот раз было проведено более 200 тематических сессий, Форум посетили почти 20000 участников, представляющих правительства, спецучреждения ООН, международные межправительственные и неправительственные организации, академические круги, представители бизнеса и водной инфраструктуры, группы коренных народов, молодежь и многочисленные средства массовой информации. Форум завершился Министерской конференцией 21-22 марта 2006 г., в которой приняли участие порядка 140 министров и высокопоставленных чиновников. На ней проводились различные тематические круглые столы по различным аспектам управления водными ресурсами. Была принята Министерская декларация, призывающая совместными международными усилиями разрешить проблемы водных ресурсов и обеспечением базовой санитарией.

Важным итогом министерского сегмента форума стало принятие консенсусом Министерской декларации, в которой наряду с подтверждением приверженности базовым установкам международного водного процесса приветствуется запуск на 4-м Всемирном водном форуме сети данных по водным ресурсам как инструмента по распространению информации о реализации решений 13-й сессии Комиссии ООН по устойчивому развитию и лучшим практикам.

Во 2-й день Министерской конференции 22 марта 2006 г. под эгидой ЮНЕСКО прошел очередной «День водных ресурсов», который в этом году был отмечен темой «Вода и культура». На торжественном открытии генеральный директор ЮНЕСКО К. Мацуура подчеркнул, что культурное измерение водных ресурсов все еще требует более глубокого понимания.

К. Мацуура также отметил важную посредническую роль Организации в области водных ресурсов и их образовательным, научным и

культурным измерением. Кроме того, гендиректор ЮНЕСКО указал на необходимость создания прочной этической системы управления в области водных ресурсов и уважение знаний и опыта традиционных и местных общин.

Министерская конференция была также отмечена яркой презентацией 2-го Доклада ООН о состоянии всемирных водных ресурсов совместно с 24-мя организациями системы ООН (среди них ООН, ЮНЕСКО, Всемирный Банк, Всемирная программа оценки водных ресурсов, ПРООН, ВМО, ВОЗ и др.). Называется Доклад «Вода: общая ответственность». В нем акцентируется внимание на управлении водными ресурсами в качестве ключевого механизма преодоления глобального водного кризиса и искоренения бедности – проблем, решение которых в числе других было названо ООН в 2000 г. на Саммите тысячелетия Целями развития тысячелетия.

Гордон Янг, директор Всемирной программы оценки водных ресурсов, в своей речи обозначил основные перекрестные темы Доклада, среди них главные – снижение уровня бедности и охрана окружающей среды. Также в числе исследуемых в Докладе проблем водных ресурсов Янг назвал обеспечение безопасной пресной питьевой водой и базовой санитарией, продовольственная безопасность, образование и социальная безопасность, экономическое развитие, предупреждение чрезвычайных ситуаций, устойчивое развитие окружающей среды. Помимо этого, он отметил, что в работе исследуются и такие щепетильные вопросы водных ресурсов, как коррупция, права и приватизация. Заканчивая свою речь, директор Всемирной программы оценки водных ресурсов, вновь подтвердил, что «Вода – это наша общая ответственность».

На презентации Доклада выступили представители специальных учреждений ООН (ЮНЕП, ВОЗ, ФАО, ПРООН и др.), а также представители Бразилии, Испании, Эстонии, Кении и Мексики, выступившие с ситуационным анализом своих государств по различным аспектам водной проблематики. Было также объявлено о готовности Италии разместить Секретариат Всемирной программы водных ресурсов в Перудже (ранее располагался в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже) и выделять на его содержание 2,5 млн. евро ежегодно.

Всемирный водный форум в Мексике в 2006 г. стал успешным и крайне важным мероприятием в глобальной борьбе за устойчивое развитие всемирных водных ресурсов.

Следующий, 5-й Всемирный водный форум, пройдет в Стамбуле в 2009 г.

Как видно, деятельность международного сообщества в области водных ресурсов в последнее десятилетие заметна активизировалась. И все же общую тенденцию нарастания глобального кризиса изменить пока не удается. Во многом эта дилемма объясняется тем, что после принятых на международных конференциях деклараций о намерениях должны следовать конкретные действия, что далеко не всегда происходит.

Тем не менее, роль международных институтов весьма значительна. Ведь свою главную функцию они в целом выполняют: привлекают внимание мировых лидеров, региональных властей, а также представителей гражданского общества к проблемам водных ресурсов. Однако сложность заключается еще и в том, что правильные и благородные ставящиеся цели не всегда являются реализуемыми на практике (как это было с Десятилетием питьевой воды и санитарии 1981-1990 гг.).

Проанализировав опыт сотрудничества на разных уровнях можно прийти к выводу о том, что большую эффективность проявляют региональные структуры, возможно, потому, что их объединяют уже существующие общие проблемы. В планетарном же масштабе кризис очевиден лишь тем, кто им непосредственно затронут. Более благополучные регионы, вероятно, просто не видят смысла в построении глобальной системы управления водными ресурсами. Видимо, поэтому она так до сих пор и не создана, несмотря на существующие угрозы и видимые усилия международного сообщества.