

DOI: 10.22363/2313-1438-2025-27-1-18-26

EDN: HFJMOX

Научная статья / Research article

Управление экологическими конфликтами водопользования: международный опыт

А.Л. Демчук 

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, *Москва, Российская Федерация*

Институт США и Канады им. академика Г.А. Арбатова Российской академии наук, *Москва, Российская Федерация*

✉ arthur@leadnet.ru

Аннотация. В последние десятилетия в мире наблюдается значительный рост числа экологических конфликтов, среди которых выделяются экологические конфликты водопользования, имеющие свои специфические характеристики, причины и трудности урегулирования. На основе ряда примеров из зарубежной (западноевропейской и североамериканской) практики конфликторазрешения и экологической медиации предлагаются принципы оптимальной модели успешного урегулирования и разрешения связанных с водопользованием экологических конфликтов посредством прямых переговоров и посредничества (медиации) на основе учета интересов всех сторон конфликта и поиска консенсуса (делиберативной демократии). Предотвращению и успешному урегулированию экологических конфликтов водопользования способствует ясная и последовательная государственная экономическая и экологическая политика, сочетающая эффективную межведомственную координацию, обоснованное распределение издержек, широкий диалог государства, бизнеса и гражданского общества. Наиболее эффективное управление подобными конфликтами обеспечивается при участии всех заинтересованных сторон конфликта в переговорах (или медиации) на условиях равенства; признании всеми сторонами конфликта преимуществ переговоров (медиации) по сравнению с дальнейшей эскалацией конфликта или судебным разбирательством; наличии квалифицированного и заслуживающего доверие всех участников конфликта медиатора (посредника); готовности участников переговоров в полной мере выполнять в долгосрочной перспективе принятые на себя по итогам переговоров и закрепленные в достигнутом соглашении обязательства; наличии действенной системы контроля выполнения сторонами взятых на себя обязательств.

Ключевые слова: экологические конфликты, водопользование, водные войны, переговоры, медиация, построение консенсуса

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Демчук А.Л., 2025



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Для цитирования: Демчук А.Л. Управление экологическими конфликтами водопользования: международный опыт // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2025. Т. 27. № 1. С. 18–26. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2025-27-1-18-26>

Managing Environmental Water Use Conflicts: International Experience

Artur L. Demchuk 

Lomonosov Moscow State University, *Moscow, Russian Federation*

Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies, *Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation*

✉ arthur@leadnet.ru

Abstract. In recent decades, there has been a considerable growth in the number of environmental conflicts worldwide, with environmental conflicts over water use standing out for their unique characteristics, causes, and challenges in resolution. Based on a number of examples from foreign (Western European and North American) conflict resolution and environmental mediation practices, the article proposes principles for an optimal model for the successful settlement and resolution of environmental conflicts related to water use through direct negotiations and mediation that takes into account the interests of all parties involved and seeks consensus (deliberative democracy). A clear and consistent state economic and environmental policy that combines effective interdepartmental coordination, reasonable cost distribution, and a broad dialogue between the state, business, and civil society helps to prevent and resolve environmental conflicts over water use. It is concluded that every interested party must participate in negotiations (or mediation) on equal terms in order for environmental water use conflicts to be managed as effectively as possible. All parties must also acknowledge the benefits of mediation over conflict escalation or litigation, have access to a qualified and reliable mediator, be willing to carry out the agreement reached over the long term, and have an efficient system in place to monitor the agreement's implementation.

Keywords: environmental conflicts, water use, water wars, negotiations, mediation, consensus building

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

For citation: Demchuk, A.L. (2025). Managing environmental water use conflicts: International experience. *RUDN Journal of Political Science*, 27(1), 18–26. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2025-27-1-18-26>

Введение

В последние десятилетия в мире наблюдается значительный рост числа экологических конфликтов¹, которые наиболее часто происходят по поводу землепользования, водопользования, состояния атмосферного воздуха

¹ Экологический конфликт в настоящей статье определяется как взаимодействие двух и более сторон, полагающих, что их цели в отношении изменения (или сохранения) состояния окружающей природной среды (систем поддержания жизни — экосистем), несовместимы.

(загрязнения вредными выбросами в городской среде), а также обращения с отходами различных типов (твёрдые коммунальные, токсичные, радиоактивные и т.д.). Деграция экологических (возобновляемых) ресурсов (к числу которых относится вода) на затронутых экологическими конфликтами пространствах является следствием человеческой (прежде всего производственной) деятельности, при этом негативные изменения во многих случаях (если не в большинстве) приобретают характер необратимых, отрицательно влияя на здоровье местного населения.

Основная причина экологических конфликтов кроется в уже осуществляемой или планируемой деятельности, связанной с использованием возобновляемых (экологических) природных ресурсов, которая приводит или в перспективе может привести к сбоям в естественных процессах восстановления экосистем. Почти полвека назад в Советском Союзе развернулись горячие споры экономистов, экологов и представителей общественности вокруг грандиозного проекта поворота крупных сибирских рек (обтекаемо называемого «перераспределением части свободного стока») в Среднюю Азию и размещением на озере Байкал целлюлозно-бумажного комбината.

Специфика «водных конфликтов»

Экологическими конфликтами сложно управлять в силу того, что в них вовлечено большое число участников; противостояние ведется по большому числу проблем; а оценить потенциальный ущерб (в том числе от необратимых последствий конфликта) в количественном (финансовом) выражении крайне трудно или вообще невозможно. Связанные с водопользованием конфликты сложно и затратно (в плане времени и средств) урегулировать и разрешать. Можно привести пример конфликта по поводу водопользования в США (штат Вашингтон), в который было вовлечено примерно 40 тысяч владельцев земельных участков, подавших почти четыре тысячи исков в суд, и урегулирование которого заняло более 30 лет [Pharris, Wilson, Reichman 2002].

Поскольку границы экосистем (как и бассейнов многих рек) не совпадают с государственными границами, большинство связанных с водопользованием экологических проблем (например, загрязнение воды, снижение объема водостока и т.д.) носят трансграничный характер, то есть затрагивают два или более соседних государства, что существенно усложняет их решение, и это потенциально чревато межгосударственными конфликтами, включая вооруженные.

Согласно одному из прогнозируемых сценариев, к середине XXI в. нарастание потребности в воде для нужд сельскохозяйственного и промышленного производства, а также потребления домохозяйствами приведут к резкому обострению конкуренции за доступ к водным ресурсам практически во всех регионах мира, за исключением лишь небольшой группы государств, имеющих большие запасы воды [Gleditsch et al. 2006]. Страны, чья территория находится в бассейнах крупных рек, потенциально могут развязать вооруженные «водные

войны» [Gleditsch et al. 2006]. Ряд современных государств напрямую зависят от воды, поступающей с территории соседних государств, что связано с обеспечением экономической и продовольственной безопасности, включая обеспечение населения питьевой водой. «Водные конфликты» угрожают сельскому хозяйству, а загрязнение водных ресурсов и особенно дефицит чистой питьевой воды провоцирует так называемую «экологическую миграцию». В африканских странах по этой причине люди нередко переезжают в другую местность или даже в другую страну [Mbonile 2005].

В Африке «водные конфликты» вызываются наличием различных типов традиционных и современных систем орошения, а также использованием воды для иных нужд (например, гидроэнергетики).

Экологические конфликты водопользования имеют количественное (нехватка необходимых объемов воды) и качественное (чистота воды) измерения. Поскольку вода необходима для выживания человека и других биологических видов, в человеческом обществе устойчивое водопользование имеет еще и психологическое измерение, связанное с восприятием людьми надежности («безопасности») обеспечения водой надлежащего качества и в требуемом объеме. Конфликты могут возникать по поводу стандартов качества воды (что считать нормой), величины предельно допустимой концентрации загрязняющих воду веществ и т. д.

Конфликты относительно масштабов водопотребления связаны с восприятием в ряде регионов мира (прежде всего аридных зонах) водных ресурсов как ограниченных и остродефицитных (в отличие, например, от воздуха), на которые одновременно претендуют несколько потребителей. Экономическое развитие невозможно без воды: она требуется сельскому хозяйству, добывающим и перерабатывающим отраслям промышленности, энергетическому сектору. В такой же мере вода необходима для выживания природных экосистем, а также рекреационных целей. Количество (объем) потребляемой воды связан с ее качеством, так как значительные объемы воды минимизируют последствия ее загрязнения, а в условиях нехватки воды даже незначительное количество вредных загрязнителей делает воду непригодной для потребления живыми организмами.

В настоящее время экологические конфликты водопользования могут происходить в силу различий представлений людей о том, как следует распределять водные ресурсы между нуждающимися в них секторами экономики, какие объемы оставлять нетронутыми для поддержания жизни экосистем, сколько выделять на бытовые и рекреационные нужды без риска для устойчивого обеспечения водой в дальнейшем.

Зачастую конфликты водопользования происходят в связи с планированием или реализацией крупномасштабных проектов строительства ирригационных систем, гидроэлектростанций и разного рода плотин, мелиорацией, сохранением водно-болотных угодий (угроза их осушения) и отдельных обитающих в воде живых организмов, а также распределением доступных объемов воды между различными потребителями.

Управление «водными конфликтами»: выбор стратегии

Выбор и применение оптимального набора институтов и технологий управления современными экологическими конфликтами водопользования следует делать с учетом особенностей каждого конкретного конфликта (число участников; суть проблем, восприятие конфликта сторонами и т.д.), местного, регионального и общенационального политико-культурного контекста, а также возможностей и ограничений (недостатков) технологий конфликторазрешения (прямые переговоры, медиация, арбитраж, суд, прямое или структурное насилие). Общемировой тенденцией в современных условиях является управление экологическими конфликтами преимущественно с помощью прямых переговоров или медиации (посредничества), основанных на принципах построения консенсуса (делиберативной демократии).

Предотвращению и успешному урегулированию экологических конфликтов водопользования способствует ясная и последовательная государственная экономическая и экологическая политика, сочетающая эффективную межведомственную координацию, обоснованное распределение издержек, широкий диалог государства, бизнеса и гражданского общества.

Управление экологическими конфликтами водопользования посредством переговоров и медиации имеет ряд достоинств (добровольный характер участия и равные возможности участников влиять на ход и результат переговоров; конфиденциальный характер переговоров; минимизация затрат времени и финансовых ресурсов; отсутствие риска «проиграть», учет интересов всех сторон конфликта) и объективных ограничений (потенциальная возможность использовать переговоры и медиацию для затягивания процесса урегулирования конфликта и принцип конфиденциальности для утаивания важной информации от широкой общественности) [Демчук 2020с].

В государствах Западной Европы и Северной Америки конфликты водопользования регулируются преимущественно с помощью нацеленных на достижение консенсуса переговоров (или медиации) в рамках сочетания установленных законом процедур выработки и принятия решений с предполагающим широкое участие гражданского общества стилем формирования и реализации государственной политики [Демчук 2020а].

Выбор технологий и методов и управления конфликтами водопользования в азиатских и африканских странах зависит от исторически сложившегося институционального и культурного контекста, спектр подходов довольно широк: от «командного» принятия решений «наверху» до консультативных процедур и техник поиска консенсуса.

Интерес представляет проведенное американскими исследовательницами Т. д'Эстрэ и Б. Колби в начале 2000-х гг. на основе анализа публикаций в научной литературе и прессе, интервью с конфликтологами, а также участниками конфликтов изучение опыта регулирования экологических конфликтов водопользования в западных штатах США [d'Estree, Colby 2004].

Опыт изучения и систематизации успешных методик регулирования экологических конфликтов водопользования ранее был описан в работе «Принципы

Парк Сити»². В 1991 г. в городе Парк Сити (штат Юта) были проведены три семинара по вопросам водопользования, в которых приняли участие служащие федерального правительства, региональных и муниципальных служб западных штатов США, представители коренных народов (индейских племен), бизнес-структур и академического сообщества. Участники семинаров выработали принципы эффективной политики в сфере водопользования: официальное признание несовпадающих ценностей и интересов; системный подход с учетом потребностей и интересов всех заинтересованных сторон конфликта, связанных с водопользованием в пределах конкретного водного бассейна (независимо от административных границ); разработка общего подхода к формированию политики, предусматривающего предсказуемость, гибкость и «обратную связь»; принцип децентрализации в принятии решений; признание важной роли представителей коренных народов; приоритетное значение стандартов стимулов и переговоров, а не указаний «сверху»; стимулирование широкого участия гражданского общества в принятии и реализации решений.

Опыт США

Первым крупным экологическим конфликтом водопользования в США, урегулированным с помощью медиации, стал конфликт относительно выбора площадки для строительства противопаводковой плотины на реке Сноквалми в штате Вашингтон [Napier 1998]. Конфликт возник между активными сторонниками строительства плотины и противниками проекта, обеспокоенными его экологическими последствиями, фермерами, опасавшимися перспективы нехватки воды для орошения своих земель, а также представителями городской общественности, заявлявшими об опасности хаотичного расширения городской застройки за счет сельской местности.

Переговоры с участием медиаторов продолжались в течение почти года. В итоге стороны пришли к соглашению о возведении плотины, мерах на случай паводков и мониторинге землепользования в прилегающих к плотине районах, а также о создании координационного совета в бассейне реки.

Интерес к управлению экологическими конфликтами водопользования с помощью переговоров возрос после успешного урегулирования продолжительного (с 1973 по 1979 г.) конфликта вокруг плотины Грейлок, возникшего в ходе обсуждения проекта строительства ТЭС, для обеспечения охлаждения которой планировалось возведение плотины, что, в свою очередь, угрожало снижением объема воды для нужд фермеров окрестных территорий и могло привести к вымиранию водоплавающих птиц на берегах реки. Представители экологов и государственных структур настаивали на максимальном снижении забора воды из реки, подав в суд коллективный иск на Инженерно-строительный корпус армии США, ответственный

² Western Governors Association. Park City Principles (document produced following a series of three workshops developed by Western Governors Association and Western States Water Council). Park City, Utah., 1991.

за строительство плотин, и Управление электрификации сельских районов, содержащий обвинение в оформлении официального разрешения на строительство плотины без проведения экологической оценки (экспертизы) проекта.

На начальном этапе конфликта участникам казалось, что судебное разбирательство затянется надолго. Застройщики стремились завершить возведение плотины в планируемые сроки. В ходе переговоров все десять заинтересованных сторон (государственные службы, экологические НПО и застройщики) пришли к взаимоприемлемому соглашению о возведении плотины, одновременно представляя экологам и правительству штата Небраска гарантии сохранения приемлемого уровня объема стока реки. По условиям соглашения был также образован фонд поддержки экологических проектов (в том числе сохранения среды обитания журавлей). Детально выверенное соглашение предусматривало «потолок» объема потребляемой тепловой электростанцией воды, минимальный показатель стока воды реки в любой момент времени контрольного замера, введение процедур мониторинга и контроля соблюдения сторонами достигнутых договоренностей.

Схожие выводы можно сделать из анализа европейского опыта управления конфликтами водопользования.

В британской истории упоминается случай, когда в XVII в. выгодные землевладельцам осушение болот и другая деятельность по мелиорации земель привели к тому, что верхнее течение реки Кем стало заносить илом, что пагубно сказалось на доходах лодочников и торговцев Кембриджа. Британский парламент в 1702 г. принял специальное решение по созданию общества «Хранители реки Кем» (*Conservators of the River Cam*) для поддержания условий нормального прохождения судов по реке и разрешения споров между лодочниками и землевладельцами, проживавшими по берегам реки.

В конце XX в. в Великобритании широкую дискуссию вызвали дебаты между рыболовами и байдарочниками, которым нужен был беспрепятственный доступ к воде в рекреационных целях, связанные с водопользованием компаниями и владельцами прибрежных участков земли. В 1997 г. на специально организованной конференции все заинтересованные стороны высказали свои взгляды и предприняли попытку найти взаимовыгодные решения двух основных вопросов — обеспечения права свободного доступа к воде в рекреационных целях и влияния увеличения объема водопользования на состояние водных ресурсов. Право собственности землевладельцев, по британским законам, распространяется на водное пространство вдоль прибрежного земельного участка от кромки воды до середины реки, а права прохождения любого рода плавающих средств (судов) признаются только в том случае, если река считалась судоходной «с незапамятных времен». Рыболовы, покупавшие у владельцев прибрежных участков земли лицензии на право ловить рыбу в «частных владениях», убеждены, что следуют букве закона в полной мере. Поскольку право судоходства не распространяется на большинство небольших британских рек, выйти на берег без согласия законного землевладельца считается правонарушением (незаконным проникновением на территорию, являющуюся собственностью посторонних лиц), поэтому высаживающиеся время от времени на берег британские байдарочники на практике

совершают правонарушение, вступая тем самым в конфликт и с «законопослушными» рыбаками, по мнению которых, байдарочники — правонарушители.

Все участники обсуждения согласились с необходимостью налаживания диалога для предотвращения потенциальных конфликтов.

Представитель землевладельцев (вряд ли беспристрастный, поскольку заинтересован в продаже лицензий) предложил выступить в качестве посредника (медиатора) на переговорах рыболовов и байдарочников, высказав оптимизм относительно возможности взаимоприемлемого соглашения о совместном водопользовании и того, что все интересы сторон можно удовлетворить. Участники переговоров согласились с необходимостью обеспечения устойчивого водопользования. Конференция по проблемам доступа к воде четко выявила два подхода к урегулированию экологических конфликтов водопользования в Великобритании: планирование с участием всех заинтересованных сторон (*participatory planning*) как способ достижения консенсуса для предупреждения потенциального конфликта и посредничество (медиацию) как наиболее эффективный метод урегулирования и разрешения конфликта. Основанный на принципах достижения консенсуса подход к планированию основан на принципе: планировать *вместе* с людьми, а не просто *для* людей.

Экологическая медиация неоднократно с успехом использовалась для урегулирования международных экологических конфликтов водопользования [Dryzek 1987]. В качестве примера можно привести конфликт между властями канадской провинции Британская Колумбия и американского города Сиэтл. Городские власти Сиэтла планировали поднять уровень плотины на реке Скагит, чтобы нарастить энергоснабжение своего города от гидроэлектростанции. Руководство Британской Колумбии не без оснований выступало против такого проекта, обращая внимание на то, что после подъема уровня воды в реке будут затоплены значительные площади земли в долине Скагит на канадской территории. В урегулировании спора с помощью посредничества (медиации) принимала участие совместная Американо-канадская комиссия. В ходе продолжавшихся примерно год обсуждений был выработан план решения проблемы, по которому Британская Колумбия гарантировала необходимый Сиэтлу дополнительный объем электроэнергии, передаваемый со своей территории, а власти Сиэтла согласились не менять высоту плотины [Демчук 2020b].

Заключение

На основе международного опыта по урегулированию экологических конфликтов водопользования можно сделать вывод, что наиболее эффективное управление подобными конфликтами обеспечивается:

- при участии всех заинтересованных сторон конфликта в переговорах (или медиации) на условиях равенства;
- признании всеми сторонами конфликта преимуществ переговоров (медиации) по сравнению с дальнейшей эскалацией конфликта или судебным разбирательством;

- наличии квалифицированного и заслуживающего доверие всех участников конфликта медиатора (посредника);
- готовности участников переговоров в полной мере выполнять в долгосрочной перспективе принятые на себя по итогам переговоров и закрепленные в достигнутом соглашении обязательства;
- наличии действенной системы контроля выполнения сторонами взятых на себя обязательств.

Такая модель должна принимать различные формы в зависимости от специфики каждого конфликта.

Поступила в редакцию / Received: 20.11.2024

Доработана после рецензирования / Revised: 19.12.2024

Принята к публикации / Accepted: 15.01.2025

Библиографический список

- Демчук А.Л. Управление современными экологическими конфликтами в США и Канаде // США & Канада: экономика — политика — культура. 2020а. Вып. 5. С. 100–112. <https://doi.org/10.31857/S268667300009433-6>; EDN: CRVVKN
- Демчук А.Л. Политические аспекты управления международными экологическими конфликтами // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2020b. № 55. С. 240–248. <https://doi.org/10.17223/1998863X/55/24>; EDN: DQNHMF
- Демчук А.Л. Экологические конфликты в современной политике: теоретические основы и национальные модели. Москва : Изд-во Московского ун-та, 2020с. EDN: YDQFIK
- Кочетков В.В., Пак Е.В. «Водные войны»: дефицит водных ресурсов как причина и инструмент международных конфликтов // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2011. № 5. С. 35–47. EDN: OWXQBD
- d'Estree T.P., Colby B.G. Braving the Currents: Evaluating Environmental Conflict Resolution in the River Basins of the American West. Boston : Kluwer Academic, 2004.
- Dryzek J.S., Hunter S. (1987). Environmental Mediation for International Problems // International Studies Quarterly. Vol. 31, no. 1. P. 87–102. <https://doi.org/10.2307/2600661>
- Gleditsch N.P., Furlong K., Hegre H., Lacina B., Owen T. Conflicts over shared rivers: Resource scarcity or fuzzy boundaries // Political Geography. 2006. No. 25. P. 361–382. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.02.004>
- Mbonile M.J. Migration and intensification of water conflicts in the Pangani Basin, Tanzania // Habitat International. 2005. No. 29. P. 41–67. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(03\)00061-4](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(03)00061-4)
- Environmental conflict resolution / Napier Ch. (ed.). London: Cameron May, 1998.
- Pharris J., Wilson M.S., Reichman A. Federal and Indian Reserved Water Rights: A Report to the Washington State Legislature by the Office of the Attorney General. Olympia, WA : Attorney General of Washington, 2002.

Сведения об авторе:

Демчук Артур Леонович — доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой сравнительной политологии факультета политологии, МГУ имени М.В. Ломоносова, ведущий научный сотрудник, Институт США и Канады им. академика Г.А. Арбатова Российской академии наук (ИСКРАН) (e-mail: artur@leadnet.ru) (ORCID: 0000-0002-9285-7823)