

Кудрявцева Е. И.

БИТВА ЗА ВОДУ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ ИСПАНИИ

Аннотация. Анализируются исторически сложившиеся и вновь возникающие подходы к управлению водными ресурсами самой засушливой европейской страны. Обсуждаются прежде всего социально-политические следствия и новые вызовы в противостоянии стейкхолдеров использования и сохранения водных ресурсов Испании.

Ключевые слова: водные ресурсы, Испания, менеджмент в области потребления воды, интересы водопользователей.

Kudryavtseva E. I.

BATTLE FOR WATER: HISTORY AND CURRENT STATE OF WATER MANAGEMENT IN SPAIN

Annotation. The paper analyzes the historically established and re-emerging water management approaches of the driest European country. First of all, socio-political consequences and new challenges in confronting the stakeholders of the use and preservation of Spanish water resources are discussed.

Keywords: water resources, Spain, management in the field of water consumption, interests of water users.

Тема пресной воды для Испании является не только предметом актуального управления, но и основанием формирования государства в целом. Испания является самой засушливой европейской страной, и тренд обезвоживания территорий нарастает с каждым годом [4]. Основными факторами, определяющими такое положение, являются география, развитие водопотребляющих отраслей, рост городских агломераций и экоразрушающие технологии во всех отраслях хозяйствования. Но не менее важным фактором является историческое наследие, заключенное в объединении структуры территориального управления в римскую и османскую эпохи со структурой водопотребления. Историческое наследство на уровне идей

водопользования базируется на фундаментальном принципе, провозглашенном римлянами, согласно которому вода как наиболее важный ресурс данной территории относится к категории «*res publica*» (предмет общественного договора). Именно эта идея стала основанием как наиболее значимых управлеченческих решений с древности до наших дней, так и источником самых сложных социально-политических проблем, обостряющихся в точках перелома испанской политической истории. Жители испанских римских провинций сформировали важный для себя социальный конструкт: вода — дело частное, гидротехника — дело государственное. Этот конструкт, пережив два с лишком тысячелетия, оказывался центром представлений людей о взаимоотношениях в области использования водных ресурсов, что повлекло за собой серьезные социально-политические последствия.

Римский период ознаменовался в Испании, как и на всей территории Римской империи, прокладкой дорог, строительством акведуков и, как следствие, интенсивной урбанизацией точек пересечения торговых путей. В отношении воды идея «*res publica*» выразилась в том, что управление водными системами являлось правом и обязанностью государства, а право пользования — личной и непередаваемой концессией. Это право нельзя было передать по наследству, переадресовать арендаторам земли или какому-либо новому владельцу. Вода могла только использоваться, а особо назначенный *curator aquarum* отвечал за администрирование заявок на концессию и следил за тем, чтобы водой никак не мог воспользоваться кто-либо, кто не хозяйствует в зоне ее потребления. Были сформулированы жесткие законы относительно распределения потоков воды из одного источника, реагирования на случаи загрязнения вод и определения возможностей орошения полей.

Османский период оставил на бывшей территории Аль-Андалус разветвленную сеть бассейнов и фонтанов, которые были частной собственностью, как правило, семей или групп людей — жителей отдельных кварталов или поселений. Именно они, получая право на строительство гидро сооружений, несли полную ответственность за их техническое содержание и качество воды. В османский период вода на территории Испании постепенно становилась частной собственностью, отделенной от земли, на которой находились не только ее источник, но и акведуки и хранилища. Вода стала товаром и капиталом, ее можно было сдавать в аренду, продавать, передавать по наследству вне связи с собственностью на землю.

Активизация экономических отношений, подкрепляемых гражданским законодательством, выразилась, в частности, в создании Водного суда Валенсии [14], существующего по сие время. Этот институт признан нематериальным активом Всемирного наследия ЮНЕСКО и до сих пор занимается урегулированием споров относительно использования воды

для орошения полей и садов на территории сообщества, сформированного еще в римскую эпоху.

Римский и османский периоды можно в целом охарактеризовать как время эстетического отношения к воде, воплощенного в непревзойденной и представленной в явной, зримой архитектуре акведуков и водохранилищ, отражающей величие и славу империй. В противовес им эпоха Средневековья через систему управления водой показала, что значит власть и ее сущность, заключающаяся в полноправном управлении самыми цennыми территориальными ресурсами. Вода в Испании становится полностью частным ресурсом, право на который имеют суверен, муниципалитет, отдельное лицо или монастырь. В отдельных случаях муниципальные советы могли обратиться к монарху с просьбой о помощи в сборе средств на строительство или реконструкцию систем водоснабжения и канализации. Монарх мог назначить дополнительный налог или сбор, и эта система дополнительного обязательного общественного финансирования в виде налогов и тарифов существует до сих пор.

Использование воды как ресурса, отражающего статус владельца, как центральная идея водопользования укрепилась в Средневековье, получила расцвет в последующие столетия. Вода распределялась по иерархическому принципу, представители знати получали право на ее первоочередное и безграничное использование. Обычным гражданам были доступны только общественные колодцы, желающим предоставлялись возможности пользования частными источниками как за плату, так и на основании ростовщических договоров. Сосуществование частных, привилегированных и общественных (муниципальных) систем водоснабжения и водопользования породило противоречия, разрешать которые пришлось не одно столетие.

Историческая попытка возврата единого представления о воде как о «*res publica*» была предпринята Хоакином Коста в революционную эпоху 1868–1874 гг. Во многом благодаря его активной позиции были приняты два фундаментальных закона о воде — 1860 (Королевский указ) и 1879 (Свод законов) гг. Появление этих законов связано с пониманием того, что испанское сельское хозяйство стало мощной индустрией мирового масштаба, увеличилась потребность в ирригации, и была осознана необходимость в формировании единых принципов водопользования, общественной собственности на природные источники воды и гидротехнические сооружения. На основании этих законов были сформированы первые концессии, превратившиеся в современные компании по водоснабжению, ирrigации и канализации.

В начале XX в. Испания представила наиболее оригинальный подход к управлению общественными территориальными ресурсами на примере управления водой. Поступательно в первой четверти столетия были соз-

даны особые институции управления водными ресурсами — Гидрографические синдикаты, окончательно легализованные Королевским указом о Гидрографической конфедерации (CSH) от 5 марта 1926 г. Конфедерация обладала полной управленческой и юридической автономией. В ее структуру входил законодательный орган (попечительский совет, избираемый из числа представителей общественных организаций и предпринимателей), исполнительный орган (правительственный совет, возглавляемый королевским делегатом), судебный орган (арбитражный комитет) и технический совет (делегируемый от Министерства общественных работ). Движение, начатое с создания Гидрографических синдикатов и направленное на объединение усилий всех заинтересованных лиц (власти, бизнеса, населения), было вскоре прервано вследствие нарастания тенденций к концентрации власти и ее стремлению ликвидировать инструменты активного гражданского вовлечения. Одной из причин истории называют невероятную по силе засуху.

Испания и ранее знала периоды жесточайшей засухи, наиболее тяжелые из которых приходятся на периоды 1604–1605 и 1615–1617 гг. [8]. Однако засухи XX в. — первые, получившие объединенный общественный резонанс благодаря развитию средств массовой коммуникации, актуализируя отношение к воде как к «*res publica*». Проблема обострилась из-за стремления крестьян-арендаторов к полноправному хозяйствованию с активным использованием незадействованных сельскохозяйственных территорий больших латифундий, что привело даже к самозахватам орошаемых земель. Засуха 1930–1931 гг. и крестьянские действия стали фактором появления Второй Республики в апреле 1931 г. В это время активизируются Гидрографические синдикаты, способствовавшие формированию больших гидрологических планов. Однако на фоне обострения социально-политических волнений и в результате падения Республики Гидрографические синдикаты теряют свою активную представительскую часть, превращаются в Гидрографические ассоциации с последующим приостановлением их функций 17 января 1942 г.

На место систем локального управления водными ресурсами укрепляющаяся диктатура выдвигает единый государственный институт — систему гидротехнических сооружений, спроектированных на основании разработок конца XIX — начала XX в., собранных в Генеральный план 1940 г. Именно в этот период появляются огромные плотины и водохранилища, превратившие Испанию в мирового лидера по объемам сохраняемой воды. Однако ведутся острые дебаты относительно того, приписывать ли все возведенные в 1930–1940-е гг. водохранилища именно франкистскому режиму, использовавшему масштабные стройки для реализации собственных властных функций. Противоположная позиция [3] заключается в том, что именно республиканцы инициировали создание плотин

и водохранилищ в ответ на запрос сельских общин и начали строительство, сформировав план 1933 г., впоследствии засекреченный правительством Франко и выданный за его собственное достижение после 1939 г. Так или иначе, крупные гидротехнические сооружения первой половины XX столетия явились реализацией доктрины формирования запасов, экспансивно-ориентированной идеологии, символизирующей заботу власти о нуждах населения.

Новые времена истории испанской системы управления водными ресурсами наступили в конце 1970-х гг., когда страна вышла из жесткой диктатуры и начала свой путь в качестве современной европейской страны. Закон о воде 1985 г. возродил действие Гидрографической конфедерации и ввел ряд уточнений, определяющих принципы водопользования в стране. Первое достижение — признание единства гидрологического цикла, заключающееся в осознании целостности водной системы вне зависимости от того, какая «модальность» ресурса представлена в конкретной ситуации: поверхностные или грунтовые воды, дождь или промышленный сток, море или болото. Второй особенностью закона является утверждение примата государственного администрирования водных ресурсов и законодательного разделения вод, к которым имеется общий доступ, и вод, на использование которых необходимо получить какие-либо разрешения или лицензию.

На основании Рамочной директивы Европарламента относительно водной политики [1] в Испании также ведется большая работа по изменению принципов территориального администрирования водных ресурсов. Проблема заключается в том, что административные территориальные границы не соответствуют границам гидрографическим [13], что до сих пор является источником конфликтов между территориями, отдающими воду гидросистемам, и территориями, пользующимися этой водой. Этот конфликт имеет давнюю историю, так как еще во времена Франко для строительства гидро сооружений людей насильственно переселяли в менее благоприятные районы, превращая плодородные долины в водохранилища. Так исчезли более 500 поселений [7], а их бывшие жители вынуждены были адаптироваться к новым условиям на территориях, коренное население которых уже имело проблемы с доступом к воде. Противоречия между принципами административного и гидрографического территориального деления сказываются между тем не всегда отрицательно. Так, во многом эти противоречия легли в основу отверждения плана по перебросу вод реки Эбро на Средиземноморское побережье, что снизило накал страстей вокруг проблем несправедливости по отношению к отдающим воду территориям. Выбор после 2004 г. был отдан развитию технологий орошения воды.

Власти страны ориентированы на следование принципам интегрированного управления водными ресурсами [2], включающим в себя ориентацию на социальную справедливость, экономическую эффективность и экологическую устойчивость. Следование данным принципам привело к значительным результатам в решении таких вопросов, как опреснение воды и качество питьевой воды в городах (особенно на Средиземноморском побережье). Однако в настоящее время Испания подвергается серьезной критике со стороны европейских организаций. Прежде всего, претензии относятся к загрязнению прибрежной территории Мар Менор (наиболее популярное место пляжного отдыха, провинция Мурсия) вследствие попадания грязных сточных вод [6]. Проблема усугубляется тем, что она выsvечивает на международном уровне самое сложное противоречие управления водными ресурсами Испании, а именно конфликт между стремлением властей страны к модернизации и следованию новым экологическим принципам и практиками сельскохозяйственного производства, актуализирующими архаичное содержание социального конструкта «*res publica*» в сознании большинства испанских аграриев.

Современная ситуация в сельском хозяйстве Испании красноречиво описана одним из блогеров [10], утверждающим, что Испания находится в парадоксальной ситуации: страна вывозит тысячами тонн дефицитную для себя влагу в виде фруктов, на производстве и поставке которых она специализируется на мировом рынке. Интенсификация сельскохозяйственного производства приводит к росту потребления воды. При существующих ограничениях и тарифах многие сельхозпроизводители вступают в конфликт с государством, налагающим ограничения и препятствующим пользованию водой. Люди руководствуются собственным пониманием естественного права. «*Res publica*», трактуемое как право насущного потребления, приводит к тому, что фермеры все чаще используют незаконные способы добычи грунтовых вод, роя узкие глубокие колодцы для использования насосов. Недавняя правительенная операция обнаружила 1533 таких объекта за восемь месяцев по всей стране [5]. Наиболее активный в области правонарушений регион — провинция Мурсия, основной поставщик фруктов и самый опасный район по степени истощения подземных водоносных горизонтов. Людей не останавливают ни штрафы, ни переживаемые всем обществом трагедии, связанные с несчастными случаями (два года назад вся страна скорбела по двухлетнему ребенку, провалившемуся в такой колодец). Укоренившаяся практика эксплуатации воды представляет собой существенное культурное препятствие, настолько сильное, что местные власти (сельские муниципалитеты) не спешат выполнять директивы региональных и республиканских властей, явно или скрыто солидаризируясь с позицией своих избирателей. Как показывают исследования [9], европейские стандарты в области природных ре-

сурсов не учитывают культурный контекст соответствующих практик, поэтому могут встречать сопротивление не только на территории Испании.

Фактически речь идет о разновидности смысловой войны, в которой носители разных ценностей и смыслов не в состоянии урегулировать свои отношения цивилизованным законным способом, так как по меньшей мере одна из сторон считает себя ущемляемым меньшинством. Выходом из такой ситуации является только развитие просвещения, и именно в этом направлении двигаются испанские региональные и местные власти. Прежде всего они развиваются коммуникативные площадки продвижения современных идей и технологий. Так, в одной из провинций муниципальные советы транслируют через свои каналы видеоролики, пропагандирующие передовые технологии водопотребления. Например, рассказывается о технологии прикорневого увлажнения или приборе, фиксирующем насыщенность влагой дерева для определения потребности в поливе. Не остаются и активисты, размещающие разнообразный экологический контент в социальных сетях [11], и компании, осуществляющие водоснабжение и пропагандирующие идеи экономии в период большой засухи. Разработана также виртуальная система общественного контроля, позволяющая нанести точку локации незаконного объекта или экологической проблемы, случайно обнаруженную во время прогулки [12].

Активное вовлечение людей в обсуждение такой болезненной проблемы, как дефицитная вода, является единственным средством преодоления постоянно воспроизводящегося конфликта, в основе которого лежит древнее понимание справедливости. «Res publica» вновь оказывается востребованным принципом, а его реализация в современных условиях заключена не только и не столько в формировании договоренностей, сколько в развитии понимания всеми людьми сущности воды как основополагающего жизненного ресурса для всех.

Литература

1. Директива Европейского парламента и Совета 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 года, устанавливающая рамочные положения о деятельности Сообщества в области водной политики. — URL: <https://base.garant.ru/2565649/> (дата обращения: 10.05.2022).
2. Интегрированное управление водными ресурсами. Технический комитет Глобального водного партнерства, 2004. — URL: <https://www.gwp.org/globalassets/global/> (дата обращения: 10.05.2022).
3. Benet J. Sequía y crisis // El País, 1992/05/31. — URL: <https://elpais.com/diario> (дата обращения: 10.05.2022).
4. Böhnisch A., Mittermeier M., Leduc M., Ludwig R. Hot Spots and Climate Trends of Meteorological Droughts in Europe—Assessing the Percent of Normal Index in a Single-Model Initial-Condition Large Ensemble // Frontiers. Water, 07 September

2021. — URL: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/> (дата обращения: 10.05.2022).
5. *Dolz P. O.* Macrooperación de la Guardia Civil contra los robos de agua: 133 detenidos y 1.533 pozos detectados // El País. — URL: <https://elpais.com/espana/2022-02-02> (дата обращения: 10.05.2022).
 6. *Gómez D.* El Ministerio clausura 1.007 de las 8.500 hectáreas de regadío ilegal en el Mar Menor // La Verdad. — URL: <https://www.laverdad.es/murcia/ministra-ribera-confirma-20220211114402-nt.html> (дата обращения: 10.05.2022).
 7. *Gil F. V.* Los Conflictos sobre el trasvase del Ebro y del Tajo. — URL: <https://www.ucm.es/data/cont> (дата обращения: 10.05.2022).
 8. *Jefferson E.* Hamilton American Treasure and the Price Revolution in Spain, 1501–650 // Harvard Economic Studies. — 1934. — February 5.
 9. *Mairal G.* Los conflictos del agua en España // Researchgate, 2005. — URL: <https://www.researchgate.net/publication/277273106> (дата обращения: 10.05.2022).
 10. *Pandiella L. M.* España se seca: pozos ilegales de agua para satisfacer las demandas de fruta. — URL: <https://www.france24.com/es/20191015> (дата обращения: 10.05.2022).
 11. *Pedrosa F.* El uso eficiente del agua se difunde por las Redes Sociales // Radio Castilla. 15.11. 2019. — URL: <https://cadenaser.com/emisora/2019/01/15/> (дата обращения: 10.02.2022).
 12. *Ramírez X. D.* Los pozos de agua ilegales en España extraen el equivalente al consumo de 58 millones de personas. — URL: <https://www.iagua.es> (дата обращения: 10.05.2022).
 13. *Sánchez-Martínez M. T., Rodríguez Ferrero N., Salas Velasco M.* La gestión del agua en España. La unidad de Cuenca // Revista de estudios regionals. — 2011. — Núm. 92. — P. 199–222.
 14. Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia // Tribunal de las aguas. — URL: <https://tribunaldelasaguas.org/es/> (дата обращения: 10.05.2022).