

А.В. Макаров, Е.В. Макарова, А.Н. Бешенцев

Основные направления взаимодействия России с Монголией в контексте охраны трансграничных вод¹

УДК 339.9

Аннотация. В статье анализируются актуальные вопросы взаимодействия России и Монголии в контексте охраны трансграничных вод. Раскрываются специфические проблемы развития Монголии, побуждающие ее, в частности, относиться к инфраструктуре как ключу к диверсификации экономики. Выделяются главные угрозы неблагоприятных трансграничных воздействий для России в связи с планами развития этой инфраструктуры. Проводится анализ российско-монгольских экономических отношений. Показано, что сотрудничество в сфере энергетики остается базовым в экономической дипломатии России на монгольском направлении. Выдвигаются предложения по формированию системного подхода к предотвращению водных конфликтов. В его основу предлагается положить проведение экологической оценки потенциально опасных для России гидротехнических проектов в Монголии, модернизацию договорной базы в области совместного водопользования и развитие экономического сотрудничества.

Ключевые слова: Монголия; Россия; проблемы развития; инфраструктура; трансграничное водопользование; внешнеэкономическое сотрудничество

Введение

После глубокого спада в период пандемии COVID-19 экономика Монголии в 2023 г. начала быстро восстанавливаться, прежде всего – благодаря отмене карантинных ограничений в Китае и росту цен на минеральное сырье. В то же время предшествующий спад подтвердил правомерность ранее провозглашенных приоритетов в дальнейшем развитии Монголии, а именно – курса на снижение зависимости от горнодобывающей отрасли и построение устойчивой и диверсифицированной экономики.

В принципе, Монголия обладает потенциалом для такой диверсификации за счет производства продукции с более высокой добавленной стоимостью во всех ключевых секторах. Однако

¹ Статья подготовлена в рамках государственного задания БИП СО РАН (проект № 0273–2021–0003).

для этого необходимо модернизировать инфраструктуру. Слаборазвитая железнодорожная сеть, недостаток энергетических мощностей и надежных источников водоснабжения представляют серьезные препятствия для освоения крупнейших месторождений и переработки минерального сырья.

Для их преодоления требуются миллиардные инвестиции, которые само государство выделить не может – в силу скромных возможностей бюджета и высокого уровня внешнего долга. Достаточно мощный для таких вложений бизнес в стране отсутствует. Привлечь иностранных инвесторов к решению инфраструктурных проблем пока не удастся.

В этой ситуации правительство Монголии пытается поэтапно реализовать наиболее востребованные инфраструктурные проекты, необходимые для увеличения добычи полезных ископаемых, диверсификации экономики и повышения уровня жизни населения.

Планируемая реализация ряда крупных ресурсных и инфраструктурных проектов в Монголии представляет интерес для России не только с точки зрения расширения экономического сотрудничества, но и с позиции обеспечения экологической безопасности. В связи с этим видится своевременным анализ планов социально-экономического развития в соседней стране (в духе стратегической экологической оценки) для формирования адекватной политики двухстороннего сотрудничества.

Специфические проблемы развития Монголии

Монголия – государство с богатой историей и уникальной культурой, обширной территорией и суровыми природными условиями. Это наименее населенная страна в мире с 3,5 млн чел., проживающих на территории, которая в четыре раза превышает площадь Японии. Половина населения живет в столице страны – Улан-Баторе. Около 30% сохраняют традиционный образ жизни, связанный с кочевым животноводством.

Климат в Монголии резко континентальный, и по показателю среднегодовой температуры воздуха страна относится к числу наиболее холодных государств. Среднегодовое количество осадков варьирует от 400 мм в северной части страны до 40 мм в пустыне Гоби. Вегетационный период короткий, отопительный

сезон длится с октября по май. Обширные пастбищные угодья составляют около 70,0% общей площади страны.

В то же время Монголия обладает рядом крупных месторождений и граничит с крупнейшим в мире потребителем минерального сырья. Добыча и экспорт полезных ископаемых позволили ей увеличить ВВП на душу населения за последние двадцать лет более чем в 10 раз (табл. 1).

Таблица 1. Ключевые показатели экономического развития Монголии в 2002–2022 гг.

Показатель	2002	2007	2009	2011	2016	2018	2020	2022
Валовой внутренний продукт (ВВП)								
ВВП на душу населения, долл. США	445,1	1436,0	1817,2	3049,0	3576,2	4069,0	3964,9	4864,3
Рост ВВП, % в год	3,9	10,2	-1,3	17,3	1,5	7,7	-4,6	4,8
– промышленность	4,7	7,0	-0,4	10,1	-2,3	10,0	-5,0	-2,1
– сельское хозяйство	-10,5	14,4	3,6	0,3	5,5	7,9	5,2	13,0
– услуги	12,0	11,9	0,8	17,1	2,8	6,4	-7,1	6,4
Инвестиции и сбережения, % ВВП								
Валовые внутренние инвестиции	28,0	38,7	34,4	58,5	22,6	39,4	22,1	40,2
Валовые внутренние сбережения	18,0	38,3	27,5	35,2	23,3	29,4	24,6	34,7
Сводные бюджетные счета, % ВВП								
Доходы	38,6	37,9	30,3	40,6	24,4	30,9	27,8	35,2
Расходы	44,0	35,3	35,5	44,2	39,7	28,3	37,3	34,4
Общее сальдо бюджета	-5,4	2,6	-5,2	-3,6	-15,3	2,5	-9,5	0,8
Платежный баланс								
Торговый баланс, % от ВВП	-15,2	-2,7	-5,5	-20,4	12,0	5,1	13,2	6,9
Баланс текущего счета, % от ВВП	-16,0	1,8	-7,5	-30,0	-6,3	-16,7	-5,1	-15,8
Рост экспорта (долл. США), % в год	0,5	26,3	-25,6	64,4	8,0	12,4	-2,7	20,4
Рост импорта (долл. США), % в год	8,3	43,7	-34,1	104,0	-10,8	35,5	-13,1	27,6
Внешний долг, % от ВВП								
Валовой	79,2	43,8	82,5	126,6	220,7	217,9	243,1	192,8
– государственный	68,0	29,9	24,8	27,9	43,6	54,5	65,0	45,3

Источник: Составлено по данным ADB Key Indicators Database (URL: <https://kibd.adb.org/economies/mongolia>).

Однако опора на горнодобывающий сектор сделала Монголию крайне восприимчивой к внешним факторам. С начала XXI века экономика страны пережила три глубоких спада, вызванных мировыми кризисами 2008 и 2015 гг., а также пандемией COVID-19. Последний кризис в очередной раз подтвердил чрезмерную зависимость Монголии от конъюнктуры внешних цен на полезные ископаемые, спроса на них со стороны Китая, а также от иностранных инвестиций в ресурсные проекты.

Действия этих факторов нивелируют усилия правительства страны по повышению благосостояния населения. Уровень бедности в Монголии снизился в период бурного экономического роста (с 38,8% в 2010 г. до 21,6% в 2014 г.), но снова рос в годы кризисов. В 2016 г. показатель составил 29,6%, в 2019-м – 28,4%. Масштабные меры поддержки населения в период пандемии COVID-19 позволили удержать долю граждан, находящихся за чертой бедности, на уровне 2019 г. Тем не менее она составляет почти треть населения Монголии [Betcherman et al., 2022].

В этой связи в новой долгосрочной политике развития Монголии до 2050 г. («Видение – 2050»)² в качестве основных рассматриваются три вызова: нестабильный экономический рост, низкий уровень доходов преобладающей части населения и растущий экологический стресс.

Последний вызов включает высокий уровень загрязнения воздуха в Улан-Баторе, повсеместную деградацию пастбищных угодий и истощение водных источников во многих районах Монголии. Эти проблемы проявились за последние двадцать лет в результате процессов бурной урбанизации, экстенсивного развития животноводства и масштабного освоения месторождений полезных ископаемых.

Массовая миграция сельских жителей в города привела к тому, что доля горожан к 2020 г. достигла 70,0% от общей численности населения. Почти все городское население сосредоточено в треугольнике «Улан-Батор – Дархан – Эрдэнэт» в Центральном регионе Монголии.

Наиболее существенно с 2000 г. увеличилось население Улан-Батора (с 0,8 до 1,7 млн чел.). При этом значительная часть

² «Алсын Хараа-2050» [Эл. ресурс]. URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=15406> (дата обращения: 03.10.2022).

жителей столицы Монголии проживает в «юрточных кварталах», лишенных услуг централизованного теплоснабжения. Использование этими домохозяйствами угля для отопления в холодный период является главной причиной того, что Улан-Батор регулярно входит в число городов мира с наиболее высоким уровнем загрязнения воздуха.

В целях формирования столичной агломерации современного типа намечена реализация планов массового строительства благоустроенного жилья и развития коммунальной инфраструктуры в Улан-Баторе и его окрестностях [Kaganova et al., 2018]. Важное значение для изменения основного направления миграционного потока придается также планам развития субцентров в Западном и Восточном регионах (Ховд и Чойбалсан).

Другой острой проблемой признается прогрессирующая деградация пастбищ в результате многократного увеличения стада. Общее поголовье сельскохозяйственных животных в Монголии выросло за 2000–2020 гг. с 30,3 до 67,1 млн голов³. В связи с высоким спросом на козий (кашемировый) пух больше всего увеличилось количество коз (самых «экологически опасных» для пастбищ животных) – с 10,3 до 27,7 млн голов. В результате многократного роста нагрузки, особенно в Центральном регионе, почти $\frac{2}{3}$ пастбищ Монголии серьезно деградированы [Бакей и др., 2019].

Правительство Монголии планирует мерами налогового регулирования принудить кочевников сократить общее поголовье стада до уровня 1980-х гг. (20,0–25,0 млн) и реализовать обширный комплекс мер по улучшению и обводнению пастбищ в Центральном и Восточном регионах.

Наконец, проблема истощения водных источников. Наиболее остро она проявилась в Южном (Гобийском) регионе. Здесь за счет разработки крупнейших в мире месторождений каменного угля и меди сформировался новый полюс экономической активности. За период 2010–2020 гг. добыча угля в Монголии увеличилась с 25,2 до 55,8 млн т, его экспорт вырос более чем вдвое – с 16,7 до 36,6 млн т. К 2020 г. Монголия обеспечивала половину всего объема импортных поставок коксующегося угля

³ Mongolia in 100 years. National Statistics office of Mongolia, 2021. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.1212.mn/en/statistic/file-library/view/47811479> (дата обращения: 01.03.2022).

в Китай (36,6 из 75,0 млн т) [Yoshitaka et al., 2022]. Лишь отсутствие железных дорог от крупнейших месторождений в пустыне Гоби до китайской границы не позволило ей к 2020 г. выйти на пик своих экспортных возможностей.

Однако дальнейшее освоение этих месторождений, как и создание на их базе производств последующего передела, сдерживается ограниченностью водных ресурсов в Южном регионе⁴. Для решения этой проблемы рассматривается ряд планов межбассейновой переброски вод.

В целом, решить ключевые проблемы развития Монголии невозможно без развития инфраструктуры (строительства новой и масштабной модернизации имеющейся). Это и само по себе представляет сложнейшую задачу, но плюс к тому реализация отдельных инфраструктурных проектов в Монголии может вызвать целый спектр негативных воздействий, основным реципиентом которых станет Россия. В этой связи следует рассмотреть их более подробно.

Планы развития инфраструктуры в Монголии и угрозы трансграничных воздействий для России

В Новой программе возрождения Монголии до 2030 года⁵, утвержденной в качестве плана первоочередных действий по реализации долгосрочной политики «Видение – 2050», к числу ключевых факторов, ограничивающих экономическое развитие, отнесены транспортный, энергетический и водный.

1. В центре решения транспортной проблемы – модернизация Трансмонгольской магистрали и строительство новых линий.

Отсутствие железных дорог в Южном регионе в условиях ограничений на автотранспортное сообщение с Китаем из-за пандемии COVID привело в 2020–2022 гг. к более чем двукратному сокращению объемов экспорта угля из Монголии. В совокупности с падением в 2020 г. цен на уголь это стало причиной самого глубокого с 1992 г. спада в ее экономике.

⁴ Mongolia: Prioritized solutions to close the water gap. Water Resources Group, 2016. [Эл. ресурс]. URL: https://www.2030wrg.org/wp-content/uploads/2016/09/2030-WRG-Mongolia-Mining-Report_June2016_Final.pdf (дата обращения: 10.01.2021).

⁵ Шинэ сэргэлтийн бодлого батлах тухай. [Эл. ресурс]. URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16390082532431&type=3> (дата обращения: 03.10.2022).

В конце 2022 г. правительство Монголии завершило строительство трех железных дорог (Таван-Толгой – Зуун-Баян, Зуун-Баян – Ханги и Таван-Толгой – Гашуун-Сухайт) в Южном регионе, которые позволят многократно увеличить объемы экспорта минерального сырья в Китай. В 2023 г. планируется начать строительство железных дорог в Восточном и Западном регионах. Это позволит приступить к масштабному освоению этих частей страны и создать новые транзитные коридоры между Россией и Китаем.

Реализация этих планов наряду с модернизацией Трансмонгольской магистрали даст возможность Монголии укрепить свои позиции в качестве ключевого поставщика в Китай коксующегося угля, медного концентрата и железной руды, а также сформировать новую сеть международных торговых путей в центре Азии [Helble et al., 2020]. Угрозы для экологической безопасности России эти планы не несут.

2. Не менее важное значение имеет решение проблемы развития национальной энергосистемы. Последняя базируется на построенных еще при помощи СССР семи ТЭЦ, средний срок эксплуатации которых к 2020 г. превысил 40 лет. Высокая степень износа действующих мощностей считается одной из главных проблем монгольской энергетики.

Кроме того, энергосистема Монголии изначально проектировалась для совместной работы с энергосистемой СССР, в которой суточные и сезонные максимумы электрической нагрузки покрывались за счет поставок электроэнергии из Сибири. Эти особенности лежат в основе еще одной из главных проблем энергосистемы Монголии, связанной с недостатком собственных маневренных мощностей [Санеев, Батмунх, 2021].

Особенно остро обозначился в последние годы многократный рост объемов импорта электроэнергии в связи с отсутствием крупных источников генерации в Южном регионе. Ежегодно около 1,2 млрд кВт·ч электроэнергии поставляется из Китая для разработки месторождения меди «Оюу-Толгой». Это составляет около 15,0% от общего объема потребляемой в Монголии электроэнергии. При этом потребности ГОК «Оюу-Толгой» на втором этапе добычи медной руды (шахтная разработка) многократно увеличатся.

Для самостоятельного обеспечения электроэнергией Южного региона запланировано строительство ТЭС «Таван-Толгой» (450 МВт) на базе одноименного месторождения угля. Имеются также планы строительства электростанций в Южном регионе для экспорта электроэнергии в Китай⁶.

В Центральном регионе в качестве перспективных источников маневренной мощности рассматриваются две проектируемые ГЭС – «Эгийн» (320 МВт) и «Шурэн» (260 МВт) в бассейне трансграничной реки Селенги (рис. 1). Попытки Монголии в предыдущем десятилетии реализовать эти проекты стали главной причиной роста напряженности в российско-монгольских отношениях. Результаты исследований российских ученых предполагают существенное негативное влияние на режим стока реки Селенги ниже по течению при наполнении водохранилищ и эксплуатации этих ГЭС в пиковом режиме [Чалов и др., 2016; Бычков и др., 2017].

По итогам проведенных в 2017 г. общественных слушаний Всемирный банк прекратил оказание Монголии консультационных услуг по проекту ГЭС «Шурэн». Кроме того, Экспортно-импортный банк Китая после консультаций с Россией отозвал решение о предоставлении Монголии кредита в размере 900,0 млн долл. на строительство ГЭС «Эгийн». Тем не менее в плане действий правительства Монголии до 2030 г. строительство ГЭС «Эгийн» и «Шурэн» вновь обозначены в качестве приоритетных проектов.

На данный момент обеспечение баланса конкурирующих интересов России и Монголии в бассейне озера Байкал остается одной из важнейших проблем взаимных отношений.

3. Водный фактор входит в число лимитирующих по причине отсутствия поверхностных водных объектов в пустыне Гоби, а также истощения разведанных источников подземных вод. Для дальнейшего освоения крупнейших месторождений и создания на их базе перерабатывающих производств предлагается привлечение внешних источников воды.

⁶ Mongolia Updating the Energy Sector Development Plan: Final Report. Asian Development Bank, 2013. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.adb.org/projects/documents/Updating-energy-sector-development-plan-tacr> (дата обращения: 15.02.2015).

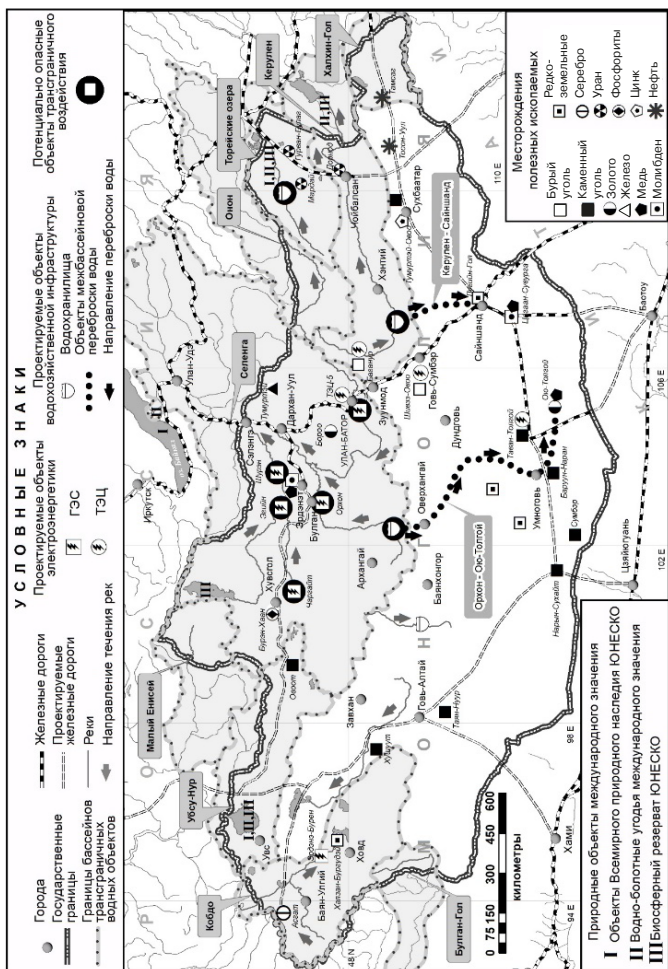


Рис. 1. Планы развития инфраструктуры в Монголии

В качестве приоритетных в Монголии рассматриваются два плана переброски вод⁷. Первый из них предполагает строительство трубопровода для транспортировки воды реки Орхон (один из притоков Селенги) в район освоения группы месторождений (прежде всего – к ГОК «Оюу-Толгой»). Второй направлен на водоснабжение строящегося технопарка в Сайншанде, куда планируется построить трубопровод от реки Керулен. Эти планы правительство Монголии намерено реализовать до 2030 г.

Наконец, в число первоочередных включен проект строительства водохранилища на реке Ульдза, которая является притоком расположенных в Забайкалье Торейских озер. В 2021 г. под давлением России, Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО и международных экологических организаций Монголия было прекратила реализацию этого проекта, однако в плане действий правительства Монголии до 2030 г. он был реанимирован наряду с проектами ГЭС в бассейне реки Селенги.

В этой связи взаимоприемлемое решение вопросов использования и охраны трансграничных вод в рамках общепризнанной системы принципов международного сотрудничества сохраняет свою актуальность.

Экономическое сотрудничество России с Монголией в контексте охраны трансграничных вод

На современном этапе российско-монгольское экономическое сотрудничество определяется в основном сохраняющейся потребностью Монголии в российских энергоресурсах и энергетическом оборудовании для модернизации тепловых электростанций, построенных при поддержке СССР.

До 90,0% потребляемого в Монголии бензина и дизельного топлива российского происхождения. В целом, нефтепродукты формируют более половины стоимости российского экспорта в эту страну (табл. 2).

⁷ Mongolia: South Gobi Region Hydro-Economic Analysis. Water Resources Group, 2021. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.2030wrg.org/wp-content/uploads/2021/02/2030-WRG-Mongolia-HEA-Mining-Report-Final-Jan-2021.pdf> (дата обращения: 20.02.2021).

Таблица 2. Торговля России с Монголией в 2017–2021 гг., млн долл. США

Показатель	2017	2018	2019	2020	2021
Оборот, всего	1368,1	1649,8	1768,4	1421,7	1859,1
Экспорт	1326,9	1606,6	1734,7	1383,2	1816,1
минеральные продукты (нефтепродукты)	840,8	1023,0	1134,6	748,5	925,6
продовольственные товары	180,0	216,6	190,0	254,0	321,6
машины и оборудование	118,5	117,1	158,9	124,4	185,0
продукция химической промышленности	100,9	111,6	111,7	102,5	139,5
металлические изделия	48,7	95,0	91,2	104,3	130,5
древесина и бумажные изделия	10,6	14,0	14,5	5,9	27,0
текстильные изделия	3,1	5,5	5,5	4,4	7,8
другие товары	24,3	23,8	28,3	39,2	79,1
Импорт	41,2	43,2	33,7	38,5	43,1
минеральные продукты (флюорит)	28,9	29,3	26,7	31,1	31,8
продовольственные товары	8,0	8,9	1,2	0,6	1,2
текстильные изделия	4,1	4,9	5,1	4,7	7,3
другие товары	0,2	0,1	0,7	2,1	2,8
Сальдо	1285,7	1563,4	1701,0	1344,7	1773,0

Примечание. Показатели взаимной торговли даются без учета торговли электроэнергией, не учитываемой ФТС России.

Источник. Составлено по данным ФТС России (URL: <https://russian-trade.com>).

В то же время в ближайшие годы намечен ввод в эксплуатацию первого в Монголии нефтеперерабатывающего завода. Его строительство выполняется в рамках экспортного кредита Индии в размере 1,0 млрд долл. Запуск завода в 2025 г. закроет внутренние потребности в бензине и приведет к более чем двукратному сокращению российско-монгольской торговли.

Кроме того, Монголия стремится сократить импорт электроэнергии из России. В 2017–2020 гг. его объем составлял около 300,0 млн кВт·ч в год, это около 5% от общего объема потребляемой в Монголии электроэнергии. Примечательно, что Китай импортирует гораздо больше электроэнергии (до 15% потребления), однако Монголия планирует сократить поставки именно из России, в том числе за счет развития гидроэнергетики в бассейне реки Селенги.

Критическое значение для Монголии имеют также поставки из России зерна, растительного масла, минеральных

удобрений и лекарств. Однако их физические объемы незначительны и не имеют перспектив к увеличению.

В целях устранения дисбаланса в торговом обороте Монголия стремится заключить соглашение о зоне свободной торговли с ЕАЭС. Таможенные пошлины России для Монголии составляют 40% на изделия из кожи и 46% – из шерсти. Их обнуление позволило бы существенно нарастить экспорт этих товаров в Россию. Переговоры о заключении данного соглашения продолжаются с 2015 г., но стороны до сих пор не пришли к компромиссу.

В рамках утвержденной в 2016 г. «Программы создания экономического коридора Китай – Монголия – Россия» предусматривалась реализация ряда инфраструктурных мегапроектов для транзита российских и китайских грузов, природного газа и электроэнергии через территорию Монголии. Однако флагманские инициативы этой программы, связанные с планами модернизации Трансмонгольской магистрали и строительства транзитного газопровода через Монголию, тоже увязли в затяжном согласовании.

Важную роль в совместной реализации крупных инфраструктурных проектов в последние годы играет сотрудничество в сфере электроэнергетики. Вместе с тем оно было активизировано лишь на фоне попыток Монголии реализовать проекты ГЭС в бассейне реки Селенги.

Так, в 2014 г. Россия предоставила Монголии экспортный кредит в размере 100,0 млн долл. на строительство нового энергоблока мощностью 120 МВт на Улан-Баторской ТЭЦ-4. Производство и монтаж энергетического оборудования были выполнены холдингом «Ротек»⁸. В 2015 г. ФСК ЕЭС («Россети») увеличила также пропускную способность ЛЭП 220 кВ Селендума – Дархан. В результате возможность экспорта мощности из России в Монголию была увеличена с 210 МВт до 245 МВт⁹.

В 2019–2020 гг. за счет нового кредита России в размере 160,0 млн долл. было выполнено самое масштабное за послед-

⁸ Лучшим экспортным проектом стал энергоблок ТЭЦ в Улан-Баторе // Энергетика и промышленность России // Новости. 2015. 19 июня. [Эл. ресурс]. URL: https://www.eprussia.ru/news/base/2015/703389.htm?sphrase_id=8541072 (дата обращения: 30.11.2015).

⁹ Электроэнергетика Монголии. ЦДУ ТЭК, 2022. [Эл. ресурс]. URL: https://www.cdu.ru/tek_russia/articles/6/1080/ (дата обращения: 23.02.2023).

ние 30 лет обновление энергосистемы Монголии, включающее модернизацию четырех турбин Улан-Баторской ТЭЦ-4 общей мощностью 460 МВт (1x100 и 3x120). В совокупности с построенным в 2014 г. энергоблоком энергосистема Монголии была модернизирована на 580 МВт (60,0% собственной генерации)¹⁰.

В 2021 г. ФСК ЕЭС завершила очередную модернизацию подстанции 220 кВ «Селендума». В результате возможность экспорта мощности из ЕЭС России в энергосистему Монголии была увеличена до 345 МВт¹¹.

Наконец, в 2023 г. Россия согласовала проект соглашения с Монголией по модернизации Улан-Баторской ТЭЦ-3, который предусматривает строительство двух новых энергоблоков общей мощностью 250 МВт. Финансирование планируется организовать за счет экспортного кредита России¹². Реализация этих планов позволит решить острую проблему дефицита электроснабжения Улан-Батора, что, несомненно, будет способствовать обеспечению экономических и экологических интересов России. Здесь мы исходим из того, что в обозримой перспективе потребности Центрального региона могут быть удовлетворены за счет модернизации Улан-Баторской ТЭЦ-3 и продолжения импорта российской электроэнергии для покрытия пиковых нагрузок.

В дальнейшем Монголия реализует намеченные проекты строительства новых объектов угольной и возобновляемой энергетики, которые в совокупности с передовыми проектами накопления энергии позволят не только самостоятельно обеспечивать национальную энергетическую безопасность, но и поставлять излишки электроэнергии на экспорт.

Однако реанимация Монголией (сразу после завершения модернизации Улан-Баторской ТЭЦ-4) гидротехнических проектов в верховьях Селенги и других трансграничных рек показала, что меры экономической дипломатии без заключения нового дого-

¹⁰ Обновление мощностей угольной ТЭЦ-4 в Улан-Баторе // Энергетика и промышленность России. 2020. № 24 (404), [Эл. ресурс]. URL: <https://www.eprussia.ru/epr/404/8146691.htm> (дата обращения: 13.01.2021).

¹¹ Возможность экспорта электроэнергии в Монголию увеличена на 40% / Энергетика и промышленность России // Новости. 2022. 19 янв. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.eprussia.ru/news/base/2022/2591636.htm> (дата обращения: 20.01.2022).

¹² Россия согласовала проект соглашения с Монголией по проекту модернизации ТЭЦ-3 в г. Улан-Батор. ЭТП ГПБ // Новости. 2023. 17 фев. [Эл. ресурс]. URL: https://etppgb.ru/posts/30247-rossiya_soglasovala_proekt_mezhpravsoqlasheniya_s_mongoliey_po_proektu_modernizatsii_tets-3_v_g_ulan-bator/ (дата обращения: 27.02.2023).

вора в области совместного водопользования не дают гарантий экологической безопасности для России.

Обоснование стратегии взаимодействия России и Монголии в контексте охраны трансграничных вод

Проведенный анализ специфики экономического развития Монголии, ее планов строительства гидротехнической инфраструктуры, а также текущей ситуации в области российско-монгольского экономического сотрудничества позволяет перейти к обоснованию стратегии взаимодействия России с Монголией в контексте охраны трансграничных вод.

В основу системного подхода в данном случае предлагается положить три ключевых момента, связанных с экологической оценкой потенциально опасных для России гидротехнических проектов, модернизацией договорной базы в области совместного водопользования и развитием экономического сотрудничества [Макаров, 2021].

Следует подчеркнуть, что суверенное право Монголии на использование протекающих по ее территории трансграничных рек сомнению не подвергается. Однако и Россия оставляет за собой право оспорить проекты такого использования, если они могут нанести вред связанным с этими реками экосистемам на российской стороне.

Для урегулирования подобных спорных ситуаций целесообразно использовать общепризнанные процедуры стратегической экологической оценки национальной и отраслевых программ развития и оценки воздействия на окружающую среду отдельных проектов использования трансграничных рек.

Помимо собственно экологической оценки эти процедуры предусматривают также проработку природоохранных мер и альтернативных вариантов реализации планируемой деятельности. В этом отношении они на сегодня представляют собой ключевой механизм межгосударственной коммуникации, позволяющий обеспечивать взаимный учет интересов в области совместного водопользования.

Следует также понимать, что соблюдение интересов России должен обеспечивать превентивный характер решения подобных вопросов. В ином случае взаимодействие с Монголией может

сместиться в сторону более сложных проблем оптимизации режимов эксплуатации водохозяйственных объектов, построенных без согласования с РФ.

Поэтому «комплексное сотрудничество» (ABC) выглядит наиболее полной и последовательной стратегией взаимодействия России с Монголией в контексте охраны трансграничных вод (рис. 2).



Рис. 2. Основные направления взаимодействия России с Монголией в контексте охраны трансграничных вод

Реализация этого подхода предполагает, прежде всего, вовлечение Монголии в процесс выполнения стратегической экологической оценки, а также оценки воздействия на окружающую среду планов использования трансграничных вод в соответствии с рекомендациями природоохранных структур ООН. Благодаря этому будет получена оценка потенциальных трансграничных воздействий намечаемых проектов, проработан комплекс природоохранных вопросов и стратегических альтернатив.

В дальнейшем эти результаты могут быть положены в основу совместных решений по модернизации договорной базы по трансграничным водам и развитию экономического сотрудничества.

К сожалению, успешная реализация этой стратегии выглядит сомнительной в свете неоднократных фактов отказа Монголии от выполнения процедур уведомления, экологической оценки и консультаций в отношении намечаемых проектов, несодержательного ведения ею инициированных российской стороной переговоров о заключении нового соглашения по трансграничным водам. При этом Монголия использует планы развития гидроэнергетики в качестве аргумента в переговорах о закупках российской электроэнергии и участия РФ в модернизации национальной энергосистемы.

В принципе, такая стратегия «экономической дипломатии» за счет привлечения России к решению наиболее острых проблем монгольской энергетики выглядит успешной. В предыдущие годы поддержка альтернативных гидроэнергетике вариантов энергообеспечения Монголии устранила риски негативных для России трансграничных воздействий.

Однако эта стратегия не была увязана с усилиями по модернизации правовой базы в области совместного водопользования. В результате заключить новый договор по трансграничным водам, предусматривающий необходимость особой охраны уникальных экосистем, не удалось.

Очевидно, что сближение позиций двух стран по поводу этого договора можно обеспечить только за счет его увязки с мерами экономического сотрудничества. Иначе требования России по ужесточению природоохранных норм в области совместного водопользования не принесут необходимых результатов.

Поэтому оптимальной представляется стратегия «скоординированного водно-экономического сотрудничества», предполагающая взаимосвязанное укрепление двусторонних отношений и в сфере водопользования, и в области экономики в контексте совместной охраны трансграничных вод.

В рамках реализации этой стратегии меры экономической дипломатии России в виде поддержки проектов модернизации угольных ТЭЦ должны быть увязаны с заключением нового договора по трансграничным водам. Это позволит создать необходимую правовую основу для обеспечения особой охраны уникальных водных объектов. Меры по модернизации договорной базы можно также скоординировать с инициативами в рамках

Соглашения о свободной торговле или проекта «Программы создания экономического коридора Китай – Монголия – Россия».

Только взаимовыгодное сотрудничество может обеспечить баланс интересов сторон. Поэтому устранение трансграничных угроз для уникальных водных объектов будет зависеть от того, насколько эффективно сумеет Россия увязать вопросы их охраны с вопросами экономического сотрудничества.

В научно-практическом плане в предлагаемой стратегии реализован хорошо известный в международных отношениях пакетный подход к решению проблемных для отдельных государств вопросов путем их увязки с решением других не менее важных проблем из области взаимных интересов [Finus, 2001; Klaphake, 2005; Dombrowsky, 2007].

В результате реализации этой стратегии будут устранены угрозы для уникальных экосистем, заключено новое соглашение по трансграничным водам и усилена экономическая база российско-монгольского сотрудничества.

Заключение

В последние годы в отношениях России и Монголии обострились вопросы совместного водопользования. В основе обеспокоенности нашей страны находятся планы Монголии по использованию текущих в Россию рек. Вокруг них тесно переплелись вопросы создания условий для форсированного социально-экономического развития, с одной стороны, и сохранения уникальных экосистем мирового значения – с другой.

Поэтому определение разумных форм взаимного соблюдения баланса экономических и экологических интересов Монголии и России приобретает ключевую роль в предотвращении потенциальных водных конфликтов.

Поддержка со стороны России проектов модернизации угольных ТЭЦ и увеличение экспорта электроэнергии и мощности для регулирования Центральной энергосистемы Монголии позволили предотвратить в предыдущие годы угрозы неблагоприятных трансграничных воздействий, связанных с планами развития гидроэнергетики в бассейне реки Селенги.

Однако эти меры не были увязаны с заключением нового договора по трансграничным водам, содержащего требования особой охраны в отношении связанных с ними уникальных эко-

систем. Между тем, по мнению РФ, наличие развитой правовой базы в области совместного водопользования должно стать основой для поддержания глобального природоохранного статуса почти всех трансграничных водных объектов (Байкал, Торейские озера и Убсунур).

Поэтому оптимальной для России стратегией представляется решение взаимообусловленных и наиболее острых во взаимных отношениях вопросов экономического развития и экологической безопасности путем увязки дальнейшей поддержки альтернатив гидротехническим проектам с заключением нового договора по трансграничным водам.

Это отвечает основным условиям взаимовыгодного сотрудничества при использовании трансграничных вод, предполагающим, что сопредельные страны в целях взаимоприемлемого решения водных конфликтов должны вести переговоры как по вопросам прав на воду, так и по связанным с водой выгодам. Эти вопросы не могут быть отделены друг от друга, и их следует рассматривать как две стороны медали.

Такой подход в наибольшей мере позволит обеспечить консолидацию усилий России и Монголии как в сфере совместного водопользования, так и в области торгово-экономического сотрудничества в рамках сбалансированного решения задач социально-экономического развития и сохранения уникальных экосистем мирового значения, а также возобновления традиционных отношений добрососедства и стратегического партнерства.

Литература/References

Бакей А., Чимэд-Очир Б., Кадирбек Д. Монгол орны бэлчээрийн тулгамдсан асуудал: гарц ба шийдэл. Улаан-Баатар: UNDP Монголия, 2019. 131 с.

Bakei, A., Chimed-Ochir, B., Kadirbek, D. (2019). *Pasture problems in Mongolia: ways and solutions*. Ulaanbaatar, UNDP Mongolia. 131 p. (In Mong.).

Бычков И.В., Никитин В.М., Максимова И.И. Гидроэнергетические проекты в монгольской части трансграничного бассейна реки Селенга: возможные риски для Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2017. № 2. С. 269–286.

Bychkov, I.V., Nikitin, V.M., Maksimova, I.I. (2017). Hydropower Projects in the Mongolian Part of the Selenga River Transboundary Basin: Possible Risks for the Russian Federation. *Region: ekonomika i sotsiologiya*. No. 2. Pp. 269–286. (In Russ.).

Макаров А.В. Научные основы взаимовыгодного сотрудничества России и Монголии в области совместного водопользования в бассейне озера Байкал. Улан-Удэ: БГУ им. Д. Банзарова, 2021. 290 с.

Makarov, A.V. (2021). *Theoretical and methodological bases of Russia and Mongolia mutually cooperation at transboundary waters sharing in the lake Baikal basin*. Ulan-Ude, BSU. 290 p. (In Russ.).

Санеев Б., Батмунх С. (под ред.). Энергетическое сотрудничество России и Монголии: современное состояние, взгляд в будущее. Иркутск: ИСЭМ СО РАН, 2021. 340 с.

Saneev, B., Batmunkh, S. eds. (2021). *Energy cooperation between Russia and Mongolia: the current state, a look into the future*. Irkutsk, ISEM SB RAS. 340 p. (In Russ.).

Чалов С.Р., Гречушникова М.Г., Варенцов М.И., Касимов Н.С. Современная и прогнозная оценка стока воды и наносов рек бассейна Селенги // География и природные ресурсы. 2016. № 2. С. 39–48.

Chalov, S.R., Grechushnikova, M.G., Varentsov, M.I., Kasimov, N.S. (2016). Current and predictive assessment of water and sediment discharge of the Selenga river. *Geography and Natural Resources*. No. 2. Pp. 39–48. (In Russ.).

Betcherman, G., Huang, Y., Millan, N., Norjinkham, M. (2022). *Mongolia Jobs Diagnostic: More Vibrant and Inclusive Labor Markets for Economic Recovery and Diversification*. Washington, World Bank. 118 p.

Dombrowsky, I. (2007). *Conflict, Cooperation and Institutions in International Water Management – An Economic Analysis*. Cheltenham, Edward Elgar. 392 p.

Finus, M. (2001). *Game Theory and International Environmental Cooperation (New Horizons in Environmental Economics)*. Cheltenham, Edward Elgar. 432 p.

Helble, M., Hill, H., Magee, D., eds. (2020). *Mongolia's Economic Prospects: Resource-Rich and Landlocked between Two Giants*. Manila, ADB. 322 p.

Kaganova, O., Dash, B., Bat, O.-K., Chen, Y. (2018). *Guidebook on Capital Investment Planning for the Capital City of Ulaanbaatar*. Washington, World Bank. 96 p.

Klaphake, A. (2005). *Cooperation on international rivers from an economic perspective: the concept of benefit sharing*. Bonn, GDI. 96 p. (In Germ.).

Yoshitaka, H., Tuvshintugs, B., Khashchuluun, C., eds. (2022). *Economic Dependence of Mongolia on Minerals: Consequences and Policies*. Singapore, Springer. 202 p.

Статья поступила 24.07.2023

Статья принята к публикации 04.09.2023

Для цитирования: Макаров А.В., Макарова Е.В., Бешенцев А.Н. Основные направления взаимодействия России с Монголией в контексте охраны трансграничных вод // ЭКО. 2023. № 12. С. 110–129. DOI: 10.30680/ЕКО0131-7652-2023-12-110-129

Информация об авторах

Макаров Александр Валерьевич (Улан-Удэ) – кандидат географических наук, старший научный сотрудник. Байкальский институт природопользования СО РАН.

E-mail: bulagat@mail.ru; ORCID: 0000-0003-2982-8170

Макарова Елена Владиславовна (Улан-Удэ) – кандидат экономических наук, доцент. Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления.

E-mail: elma79@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-3537-3133

Бешенцев Андрей Николаевич (Улан-Удэ) – доктор географических наук, профессор РАН, главный научный сотрудник. Байкальский институт природопользования СО РАН.

E-mail: abesh@binm.ru; ORCID: 0000-0003-3625-3600

Summary

A.V. Makarov, E.V. Makarova, A.N. Beshentsev

The Principal Areas of Russia's Interaction with Mongolia in the Framework of Transboundary Water Protection

Abstract. The paper analyzes topical issues of interaction between Russia and Mongolia in the context of the transboundary waters protection. The specific problems of the development of Mongolia are revealed. It is shown that the infrastructure in the strategic planning documents is considered as a key to the diversification of the Mongolian economy. The main threats of adverse transboundary impacts for Russia are highlighted in connection with the infrastructure development plans in Mongolia. The analysis of Russian-Mongolian economic relations is carried out. It is shown that the energy sector cooperation remains the basis of Russian economic diplomacy in the Mongolian direction. Proposals are put forward for the formation of a systematic approach to the prevention of water conflicts. It is proposed to be based on the solution of the issues of conducting an environmental assessment of hydro projects potentially dangerous for Russia in Mongolia, modernizing the contractual framework in the field of transboundary waters sharing and developing economic cooperation.

Keywords: *Mongolia; Russia; development problems; infrastructure; transboundary water sharing; foreign economic cooperation*

For citation: Makarov, A.V., Makarova, E.V., Beshentsev, A.N. (2023). The Principal Areas of Russia's Interaction with Mongolia in the Framework of Transboundary Water Protection. *ECO*. No. 12. Pp. 110–129. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-12-110-129

Information about the authors

Makarov, Alexander Valeryevich (Ulan-Ude) – Candidate of Geographical Sciences, senior researcher. Baikal Institute of Nature Management SB RAS.

E-mail: bulagat@mail.ru; ORCID: 0000-0003-2982-8170

Makarova, Elena Vladislavovna (Ulan-Ude) – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor. East Siberian State University of Technology and Management.

E-mail: elma79@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-3537-3133

Beshentsev, Andrey Nikolaevich (Ulan-Ude) – Doctor of Geographical Sciences, Professor of the Russian Academy of Sciences, Chief Researcher. Baikal Institute of Nature Management SB RAS.

E-mail: abesh@binm.ru; ORCID: 0000-0003-3625-3600