

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Международные аспекты
водного законодательства

Издание Государственной Думы
Москва • 2015

УДК 349.6
ББК 67.407
М43

Под общей редакцией
председателя подкомитета по водным ресурсам Комитета Государственной
Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии
Г. А. Карлова

Составитель
В. В. Каширин, помощник депутата Государственной Думы,
советник государственной гражданской службы 2 класса

М43 **Международные аспекты водного законодательства.** – М.: Изда-
ние Государственной Думы, 2015. – 112 с.

УДК 349.6
ББК 67.407

**Вступительное слово председателя подкомитета по водным
ресурсам Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,
природопользованию и экологии Г. А. Карлова**

В современном мире ценность воды неуклонно возрастает. Любая производственная деятельность осуществляется с её участием. За последнее столетие численность населения Земли увеличилась в три раза, при этом общий объём потребления воды за то же время возрос более чем в шесть раз. В связи с этим особую остроту приобретает международный аспект водных отношений.

Интенсивная эксплуатация водных ресурсов негативно влияет на экологическую обстановку на международных водных объектах. Обостряется проблема нехватки питьевой воды, водные объекты подвергаются загрязнению бытовыми и промышленными стоками, продолжает ухудшаться качество воды в бассейнах международных водотоков.

Данная ситуация в первую очередь требует правового регулирования. Важнейшим направлением совершенствования государственного управления в области использования и охраны трансграничных водных объектов является развитие и расширение международного сотрудничества в этой области, юридическое закрепление прав и обязанностей государств путём принятия законодательных актов различного уровня.

За всю историю человечества, по данным ООН, было заключено более 3600 международных соглашений, имеющих отношение к воде. С середины XIX века было принято не менее 400 соглашений, регулирующих использование воды как природного ресурса.

Правовой режим трансграничных вод регулируется, как правило, международными договорами. Основными документами такого рода являются «Правила пользования водами международных рек» (1966 г.), Конвенция ООН «О несудоходном использовании международных водотоков» (1997 г.) и Конвенция «По охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр» (1992 г.).

Значение этих документов достаточно велико, однако они носят рекомендательный характер, затрагивая преимущественно экологические проблемы. В них отсутствует механизм разрешения международных споров, а их правовой статус не приводит к возникновению у стран – участниц юридических обязательств. Такая правовая неопределённость в ряде случаев приводит к международным конфликтам.



Традиционно борьба за водные ресурсы не прекращается в маловодных регионах Ближнего Востока и Северной и Восточной Африки. Ещё в середине XX века считалось, что на Ближнем Востоке есть три страны, испытывающие нехватку чистой воды – Бахрейн, Иордания и Кувейт. Сейчас в этот список можно добавить Алжир, Сомали, Тунис, Объединённые Арабские Эмираты и Йемен, к ним приближаются Египет, Эфиопия, Иран, Ливия, Марокко, Оман и Сирия.

Наиболее известны конфликты между Турцией, Сирией и Ираком за воды рек Тигр и Евфрат, между Израилем, Палестиной и Иорданией за воды бассейна реки Иордан, между Эфиопией, Суданом и Египтом за воды бассейна реки Нил.

Противоречия могут обостряться и между крупными державами. Так, например, Китай построил около десяти плотин по течению реки Брахмапутра для орошения полей в засушливых центральных и восточных провинциях страны, и тем не менее, не решил проблемы орошения. У КНР есть намерение строить ещё плотины, что создало бы серьёзные проблемы для расположенных в нижнем течении реки Индии и Бангладеш.

Проблема нехватки воды обостряется и в Центральной Азии. Например, в 2013 году вспыхнул конфликт между Киргизией и Казахстаном. К счастью, длился он недолго и не имел катастрофических последствий.

Для Российской Федерации вопросы трансграничного сотрудничества в области использования и охраны водных ресурсов чрезвычайно актуальны. Бассейны 70 крупных и средних рек страны являются трансграничными. Свыше 46 000 км государственной границы проходит по рекам, озёрам и морям, в том числе 7141 км – по рекам, 475 км – по озёрам и 38 807 км – по морям.

Российская Федерация имеет соглашения о совместном водопользовании с соседними странами по 24 наиболее крупным трансграничным водным объектам.

Россия ратифицировала ряд международных актов, регулирующих охрану и использование трансграничных вод. К ним относится Конвенция Европейской экономической комиссии ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр, Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков, Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря, Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий и другие.

Правовой статус трансграничных водных объектов регулируется в российском законодательстве преимущественно нормами конституционного и международного права. В качестве самостоятельного объекта водных отношений в соответствии с нормами Водного кодекса Российской Федерации данные объекты не выделяются.

Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года признаёт ключевым аспектом государственной политики в сфере водных отношений активное международное сотрудничество по вопросам исполь-

зования и охраны водных объектов. Вместе с тем проблемы во взаимоотношениях с соседними странами по вопросам водопользования не обошли стороной и Россию.

До подписания Соглашения в 2010 году, в течение длительного времени мы не находили взаимопонимания по вопросу перераспределения части водных ресурсов пограничной реки Самур с Республикой Азербайджан. Сток этой трансграничной реки формируется на 96% в России, а водные ресурсы используются преимущественно Азербайджаном, в соотношении 3/1, в то же время южные районы Дагестана испытывают дефицит воды.

Взаимоотношения в сфере охраны и рационального использования трансграничных водотоков с Китайской Народной Республикой в течение длительного периода времени также строились при отсутствии необходимой нормативной правовой базы. Это, в свою очередь, привело к возникновению ряда проблем, связанных с несогласованным перераспределением китайской стороной части водных ресурсов трансграничных водных объектов – рек Иртыш и Аргунь, масштабному загрязнению Амура.

Мало исследованы угрозы загрязнения бассейна Японского и Охотского морей, а также единственного в мире по своей уникальности озера Байкал, в которое впадают триста шестьдесят пять рек со стороны азиатских государств, в том числе со стороны Китая и Монголии. Также на территории Монголии планируется осуществление гидроэнергетических проектов, воздействие которых на реку Селенга и озеро Байкал не предсказуемы.

Сейчас остро стоит проблема водообеспечения Крыма, которая имеет политическую и международно-правовую природу. Северо-Крымский канал, расположенный в Херсонской области Украины и Республике Крым, построен в Советском Союзе в 1961–1971 годах для обеспечения хозяйственно-питьевого водоснабжения Крыма. Канал является трансграничным водным объектом и его совместное использование Украиной и Российской Федерацией регулируется Соглашением между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 19 октября 1992 года. Произвольное прекращение Украиной подачи воды в Северо-Крымский канал неизбежно повлечёт за собой массовое уничтожение объектов растительного мира, засоление почв, невозполнимое обеднение животного мира на значительных территориях.

К таким печальным, а порой трагическим событиям приводит несовершенство международного и внутреннего водного законодательства.

Вода, экономика, продовольственная безопасность неразрывно связаны. Обладая огромными водными запасами, наша страна должна активно участвовать в разработке международного законодательства в области водных ресурсов. Игнорирование вызовов времени может привести к непредсказуемым и, возможно, необратимым потерям.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ СТРОЯЩИХСЯ АЭС НА ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Румынин В.Г. (д-р. геол.-минерал. наук, член-корр. РАН, зам. директора ИГЭ РАН), *Каплан Е.М.* (канд. геол.-минерал. наук, ст. науч. сотр.), *Шварц А.А.*, (канд. геол.-минерал. наук, вед. научн. сотр.), *Макушенко М.Е.* (научн. сотр. ИГЭ РАН) – Санкт-Петербургское отделение Института геоэкологии им. Е.М.Сергеева РАН, Институт наук о Земле Санкт-Петербургского государственного университета, *Лулева Е.В.* (нач. отд. охраны окружающей среды) – Филиал ОАО «Концерн Росэнергоатом» «Дирекция строящейся Балтийской атомной станции»

Введение

Экологическое обоснование проектирования, строительства и эксплуатации атомных станций, особенно находящихся в приграничных районах Российской Федерации, в настоящее время включает, наряду с выполнением требований отечественного экологического законодательства, отраслевых норм, стандартов и требований МАГАТЭ, также и соблюдение ратифицированных Российской Федерацией международных природоохранных конвенций. К их числу относятся: Конвенция Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр (Хельсинки, 1992 г.), Конвенция ООН о ядерной безопасности (Вена, 1994 г.), Конвенция по защите морской среды Балтийского моря (Хельсинкская конвенция, 1992 г.), Конвенция ООН о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), Конвенция ЮНЕСКО о культурном и природном наследии (1972). В соответствии с этими соглашениями, Россия, помимо обеспечения предусмотренной национальным законодательством процедуры экологической оценки проектируемого объекта и гласности процесса оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) внутри страны, имеет и ряд обязательств по отношению к соседним странам. Предусмотрено принятие мер для ограничения любого трансграничного воздействия, обмен информацией между сторонами по вопросам состояния окружающей среды и возможных экологических последствий строительства новых объектов, заключение двусторонних или многосторонних соглашений в области охраны окружающей среды, в том числе, совместных программ мониторинга. В ближайшем будущем, с ратификацией Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 г.) произойдёт дальнейшее и принципиальное расширение международных обязательств Российской Федерации.

Международные и российские процедуры экологического обоснования проектирования и строительства промышленных объектов

Понимание процедуры экологического обоснования (ЕИА), заложенное в Конвенции (Эспо, 1991 г.), базируется на концепции, принятой

в экологическом законодательстве ЕС, а именно в Директиве по оценке воздействия на окружающую среду 85/337/ЕЭС [1] и дополняющей её Директиве 97/11/ЕС [2]. Согласно этим документам, процесс ОВОС (EIA) в ЕС включает следующие этапы: скрининг (screening) – принятие уполномоченным органом решения о необходимости проведения ОВОС; «скопинг» (scoping) – предварительное определение уполномоченным органом масштабов проведения ОВОС; экологические исследования; предоставление в уполномоченный орган разработчиком экологической информации в форме отчёта (заявления) по ОВОС; проверка адекватности экологической информации (не обязательная процедура); консультации с природоохранными и другими заинтересованными организациями, общественностью, международное согласование; рассмотрение документации по ОВОС с замечаниями по результатам консультаций уполномоченным органом и вынесение решения; объявление решения; постпроектный анализ. На основе принципа субсидиарности, страны ЕС преобразовали данную Директиву в закон, действующий внутри страны, и хотя это происходило, зачастую, в рамках существующих правовых систем и породило многообразие конкретных форм и методов проведения ОВОС, в основных своих чертах эта система едина для всех стран ЕС.

В России система оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду регулируется федеральными законами «Об охране окружающей среды» и «Об экологической экспертизе», а также подзаконными актами [3] и многочисленными отраслевыми нормативами и стандартами [4, 5, 6].

Эта система имеет две процедурно и нормативно разделённые подсистемы: ОВОС, проводимую разработчиком проекта, и не являющуюся процедурой разрешительного характера, и следующую за ней государственную экологическую экспертизу, проводимую специально уполномоченным природоохранным органом, положительное решение которого является основанием для принятия окончательного решения о планируемой деятельности. Собственно, процедура ОВОС в Российской Федерации тесно связана с разработкой общей проектной документации: разработчик (или нанятый им консультант), проводит необходимый сбор информации и исследования, готовит проект материалов ОВОС. Он же несёт ответственность за уведомление и консультации с общественностью, отвечает за доработку документа ОВОС по итогам процедуры ОВОС, предоставляет окончательный отчёт, наряду с другими необходимыми документами, в соответствующие органы для проведения государственной экологической экспертизы.

Именно этот процесс принятия решений в целом, состоящий из двух взаимосвязанных систем – ОВОС и государственной экологической экспертизы, а не сама по себе процедура ОВОС и является аналогом процесса EIA в понимании Конвенции Эспо и экологического законодательства ЕС. Упомянутые различия в стадийности ОВОС, как показывает практика применения Конвенции в странах постсоветского пространства, ныне – членах ЕС, где, несмотря на законодательные шаги, направленные на гармонизацию национального законодательства с европейским, сохра-

няется существенно отличная от европейской система ОВОС, порождают определённые трудности [7], которые, вероятно возникнут и у Российской Федерации. Примером может служить конфликтная ситуация при проведении международного ОВОС Островецкой АЭС в Белоруссии [8].

Кроме того, проблемы при проведении ОВОС в «международном формате» могут быть связаны с несоответствием качества проведения ОВОС в России международным стандартам. В настоящее время многие российские эксперты [9, 10] отмечают назревшую необходимость реформирования и обновления как правовой и нормативной базы ОВОС, так и являющихся её объективной основой инженерных изысканий. К числу основных проблем можно отнести следующие: объём и характер работ по ОВОС определяется во многом целями получения положительно-го заключения, а не выявления значимых воздействий; отсутствует специализированная нормативно-правовая база ОВОС и инженерно-экологических изысканий, существующие отраслевые нормы и правила часто противоречат друг другу и не согласованы; природоохранные нормы и нормативы, являющиеся основой для определения предельно допустимых воздействий (в отличие от принятого на Западе подхода с использованием наилучших доступных технологий – НТД), подчас слишком жёсткие и не обеспечивают выполнения принципов «минимально необходимых требований, обеспечивающих экологическую безопасность» и «невозможности осуществления препятствий предпринимательской деятельности в большей степени, чем это необходимо»; редко применяется компьютерное моделирование в связи с тем, что оно не регламентируется нормативными документами.

Нормативы качества воды водоёмов рыбохозяйственного назначения

Проблема трансграничной оценки в настоящее время является актуальной, прежде всего, в Балтийском регионе, в связи со строительством в Калининградской области Российской Федерации Балтийской АЭС, начатым в 2011 году. Одним из факторов экологического воздействия Балтийской АЭС на окружающую среду является сброс станционных вод в реку Неман, протекающую по территориям Литовской Республики и Республики Беларусь и имеющую большое рыбохозяйственное значение. В данном контексте первостепенный интерес представляет сопоставление нормативной базы затрагиваемых воздействием стран в области качества воды водоёмов рыбохозяйственного назначения и оценки ущерба водным биоресурсам, т. к. непосредственно Конвенция Эспо не содержит каких-либо нормативов и указаний на этот счёт.

В российском законодательстве нормируется 1071 ПДК веществ [11, 12], в белорусском – 672 [13]. Директива 2006/44/ЕС ЕС [14] ограничивается 12 показателями.

Анализ нормативных документов показывает, что требования к качеству воды водоёмов рыбохозяйственного назначения, применяемые в России и Белоруссии, практически идентичны и сопоставимы с требованиями

ми ЕС по большинству показателей. По отдельным показателям, таким как цинк, медь, остаточный хлор, требования Российского и Белорусского законодательства более строгие, по другим (аммиак) – более строгие нормы в ЕС.

Имея в виду опасность теплового загрязнения водного бассейна при сбросе обратных вод АЭС в реку Неман, главным ограничительным параметром является температура воды. И именно в подходах к температурному режиму водоёмов наблюдается наибольшее расхождение между нормативами: согласно Директиве ЕС прирост температуры, измеренной ниже точки теплового сброса (на границе зоны смешения), в лососёвых водоёмах не должен превышать $1,5^{\circ}\text{C}$, что почти в три раза меньше, чем этот норматив в России и Белоруссии (5°C). При этом, правда, отмечается, что в ограниченном масштабе могут допускаться отступления от указанных норм, если будет доказано, что нет вредных последствий для сбалансированного развития популяции рыб. Что касается нормативов на абсолютные величины предельно допустимых температур, то в России они даже несколько более жёсткие, чем в ЕС (20°C летом и 5°C зимой и $21,5^{\circ}\text{C}$ летом и 10°C зимой для лососёвых видов рыб соответственно).

Оценка влияния АЭС на водные биоресурсы

Оценка ущерба водным биоресурсам в Российской Федерации является необходимым этапом подготовки документации для получения лицензии на размещение промышленных объектов и выполняется по официальной методике, утверждённой Федеральным агентством по рыболовству в 2011 году [15]. В РБ поныне действует временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам, принятая в СССР в 1989 году и послужившая основой для методики 2011 года [16, 17]. Обе эти методики предусматривают оценку размера не предотвращаемого предупредительными рыбоохранными мерами вреда, который может быть нанесён водным биоресурсам от осуществления планируемой хозяйственной и иной деятельности на рыбохозяйственных водоёмах. Они содержат формулы и подробную регламентацию процедуры исчисления размера вреда как в натуральном, так и в стоимостном выражении, а также затрат, необходимых для проведения восстановительных мероприятий. Методика 2011 года содержит ряд существенных дополнений, но в основных своих положениях базируется на «Временной методике ...» 1989 года.

В Литовской Республике документа, регламентирующего оценку потенциального вреда для водных биоресурсов от планируемой хозяйственной деятельности, не существует. Имеющиеся нормативные акты [18] регламентируют методику определения фактически нанесённого рыбным запасам ущерба вследствие нарушения законодательных актов в области рыболовства, использования вод и охраны вод от загрязнений. Под возмещением ущерба здесь, в отличие от вышеупомянутых методик, понимается наложение денежных штрафов, а не проведение мероприятий, направленных на восстановление рыбных запасов. Практическая и коммерческая направленность литовской методики определяет её упрощён-

ность, минимальный набор используемых показателей и оцениваемых компонентов ущерба, среди которых отсутствуют, например, такие, как ущерб от гибели икры, личинок и ранней молоди рыб и ущерб от гибели кормовых организмов. Очевидно, что для целей оценки воздействия хозяйственной деятельности на водные биоресурсы настоящая методика применяться не может.

В рамках Конвенции Эспо, как и в водном законодательстве ЕС, не предусматривается какой-либо унификации в методах оценки ущерба рыбным запасам. В практике ЕИА определение вреда, наносимого водным биоресурсам, является экспертным суждением и не предполагает применения специальных методик. Например, в отчётах по обоснованию воздействия Висагинской АЭС в Литве [19] на озере Друкшяй, и двух АЭС в Финляндии на берегу Балтийского моря [20, 21], подготовленных компанией Rõugu Energy Oü (Финляндия), анализ влияния АЭС на экологию водных организмов, в том числе и рыбные запасы, выполнен на качественном уровне и привязан к результатам математического (компьютерного) моделирования температурных изменений водного бассейна.

Исследования по оценке воздействия Балтийской АЭС на водные экосистемы в трансграничном контексте

Будучи расположенной на берегу пограничной реки Неман, воды которой предполагается использовать в качестве теплоносителя и резервуара для сброса вод с градирен, Балтийская АЭС потенциально может повлиять на химический и температурный режим реки, а также на структуру потока в зоне сброса и забора воды. Тем самым не исключена та или иная степень воздействия станции на условия обитания и миграцию водных организмов, прежде всего, ихтиофауны. В настоящее время в уловах реки Неман отмечается 34 вида рыб, 6 из которых занесены в Красную книгу Российской Федерации и 3 – в Красную книгу Республики Беларусь. Рыбные запасы реки эксплуатируются тремя прибрежными государствами и при экологическом обосновании строительства и эксплуатации БтАЭС анализу возможного воздействия станции на биоресурсы реки Неман уделяется повышенное внимание.

Для выполнения проектных решений Дирекцией строящейся станции и ОАО «СПБАЭП» при участии ИГЭ РАН в соответствии с международными экологическими обязательствами Российской Федерации создана сеть радиационного, гидрохимического и гидробиологического мониторинга динамики ряда компонентов водных экосистем в зоне потенциального влияния Балтийской АЭС, включающая 22 станции на территориях Российской Федерации, Литвы и Беларуси (рисунок 1). К настоящему времени выполнен двухгодичный цикл полевых исследований. Осуществлён отбор проб воды, донных отложений, гидробионтов и ихтиофауны, что позволило статистически достоверно оценить фоновые показатели состояния водной среды и водной экосистемы до ввода Балтийской АЭС в эксплуатацию. Полученные данные являются основой для оценки трансграничного влияния Балтийской АЭС на сопредельные территории.



Рис. 1. Схема проведения трансграничного мониторинга (звёздочки – станции наблюдения) и область построения гидродинамической модели участка реки Неман (заштрихованный прямоугольник)

В соответствии с международной практикой выполнения ОВОС/ЕІА для прогнозирования гидродинамического, теплового и химического режима водотока, нарушенного выпуском технических вод со станции и водозабором речной воды, разработана постоянно действующая модель приграничного участка реки Неман (рисунок 2) на платформе программного комплекса SMS (Surface Modeling System 10.1). В гидродинамической модели участка реки Неман, наряду с геометрией русла, уровнем и расходом воды в реке, нашли отражение конструктивные особенности сбросного модуля, обеспечивающего рассеивающий («щадящий») характер водовыпуска. В прогнозных расчётах учтены вариации естественного гидрологического и термического режима реки Неман, на фоне которого формируются техногенные аномалии.

Моделирование показало, что рассеивающий сброс обеспечивает эффективное смешение природных (речных) и технических вод уже вблизи водовыпуска, снижая потенциальные (негативные) последствия теплового барьера (по сравнению с сосредоточенным водовыпуском). В частности, расчёты показали, что наиболее контрастные аномалии формируются в меженные периоды: перепад температур в ближайшем створе (100 м от водовыпуска) составляет $0,1^{\circ}\text{C}$ в феврале и около $0,4^{\circ}\text{C}$ в июле; в контрольном створе (500 м) соответственно $0,06^{\circ}\text{C}$ и $0,21^{\circ}\text{C}$. В непосредственной близости от сброса температура может увеличиваться в зимний период на $0,2^{\circ}\text{C}$.

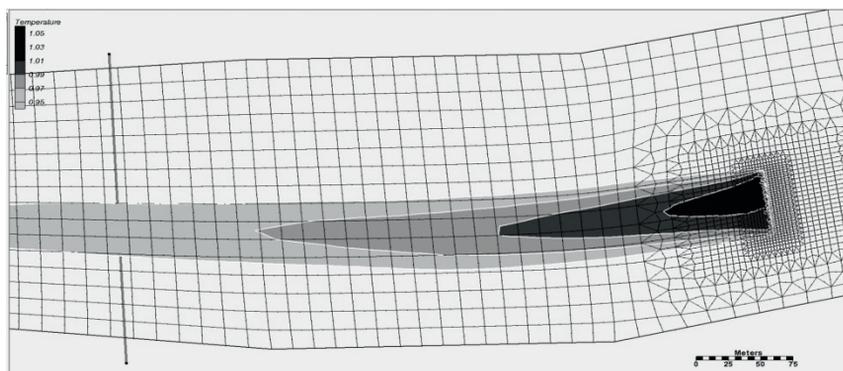


Рис. 2. Пример расчёта температурного поля речной воды в зоне влияния сброса (февраль, серая линия – контрольный створ)

Все изменения температуры наблюдаются в полосе, ширина которой примерно отвечает длине распределительного трубопровода, тем самым сохраняются условия, благоприятные для формирования обходных путей миграции ихтиофауны, что, в свою очередь, минимизирует воздействие, в том числе и трансграничное, Балтийской АЭС на биоресурсы реки Неман.

Выполнены прогнозы воздействия на кормовую базу и характер миграции ихтиофауны реки Неман водозаборных и водоотводящих сооружений Балтийской АЭС (на этапах строительства и эксплуатации).

Заключение

Подытоживая, отметим, что основные сложности при проведении ОВОС на международном уровне после вступления в силу Конвенции Эспо в России будут обусловлены несоответствием стадийности российского процесса экологического обоснования проектируемых объектов схеме, принятой в Конвенции и странах ЕС. Прежде всего – это отсутствие в Российской Федерации этапа определения объёма ОВОС (scoring) и, следовательно, проведение исследований по несогласованной с общественностью и затрагиваемыми сторонами программе. Применительно к АЭС в документах Конвенции имеется ряд непроработанных моментов в определении сферы охвата ОВОС, что может привести к разногласиям при международном обсуждении окончательного ОВОС и, в итоге, затруднит принятие легитимного, с точки зрения Конвенции, правительственного решения об осуществлении планируемого строительства. В связи с этим, в рамках современного российского законодательства, особое значение будет иметь международное обсуждение и согласование предварительного ОВОС.

Что касается оценки воздействия АЭС на водные биоресурсы, сравнение нормативно-методической базы российского и европейского законодательства показало, что значения параметров, регламентируемых одновременно в Российской Федерации и ЕС (количество которых составляет около

десятой части всех нормируемых в Российской Федерации показателей), сопоставимы и в большинстве очень близки. При оценке вреда водным биоресурсам, законодательство ЕС, в отличие от российского, не предусматривает применения количественных методов или каких-либо определённых методик оценки, что переносит основной упор на экспертное определение масштабов и значимости воздействия путём анализа данных по рыбопродуктивности водоёма на основе результатов компьютерного моделирования изменения параметров водной среды в результате эксплуатации АЭС.

Проведённые работы по прогнозу воздействия строящейся Балтийской АЭС на водные биоресурсы реки Неман с использованием численного моделирования гидрологического, теплового и химического режима водоёма свидетельствуют о подготовленности, в этой части, российской стороны к выполнению оценки воздействия АЭС на уровне международных требований. Обеспечение же проведения трансграничной ОВОС в целом и своевременного принятия окончательного решения об осуществлении строительства в соответствии с процедурой, предусмотренной Конвенцией Эспо, находится в компетенции природоохранных органов и правительства Российской Федерации.

Работа выполнена при поддержке гранта СПбГУ 3.39.138.2014.

Литература

1. Директива 85/337/ЕЭС от 27 июня 1985 г. по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду.
2. Директива 97/11 ЕС от 3 марта 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Директиву 85/337 ЕЭС».
3. Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» и др.
4. Приказ Ростехнадзора от 10.10.2007 № 688 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов обоснования лицензии на осуществление деятельности в области использования атомной энергии».
5. Письмо Росприроднадзора от 23.05.2013 № ВК-08-05-36/7104 «О государственной экологической экспертизе».
6. Письмо Минприроды России от 26.04.2010 № 12-47/5719 «Об оценке воздействия на окружающую среду».
7. Проект руководства по улучшению соответствия между Конвенцией Эспо и экологической оценкой в рамках государственной экологической экспертизы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Женева, 2013 г. ECE/MP.EIA/WG.2/2013/INF.5.: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/WG2.3_Nov13/Inf.5_General_Guidance_tc_RU_final.pdf.
8. Доклад Комитета по осуществлению о работе его двадцать седьмой сессии. Женева 12–14 марта 2013 г. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2013/eia/ic/ece.mp.eia.ic.2013.2_r.pdf.
9. Гармонизация экологических стандартов II (ГЭС II). Заключительный технический отчёт. Оценка воздействия на окружающую среду. Европейская Комиссия, 2009. http://www.wcoor-project.org/sites/default/files/WordDoc/DateBase/1.OV%20na%20OS/Final%20Report_RU.pdf.
10. Хайме Н. М., Дудлер И. В., Ойзерман М. Т. Проблемы актуализации нормативной базы инженерных изысканий для строительства АЭС. Материалы годичной сессии Научного совета РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. Выпуск 12. Москва, Российский университет дружбы народов, 2010, стр. 70–75.

11. Приказ Федерального агентства по рыболовству от 18 января 2010 г. № 20 «Об утверждении нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения».

12. Приложение № 6 к приказу от 4 августа 2009 г. № 695 «Об утверждении методических указаний по разработке нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения».

13. Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 08.05.2007 № 43/42 «О некоторых вопросах нормирования качества воды рыбохозяйственных водных объектов» (в редакции постановления Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 24.12.2009 № 70/139).

14. Директива 2006/44/ЕС Европейского парламента и Совета от 6 сентября 2006 года о качестве пресных вод, нуждающихся в охране или улучшении с целью поддержания жизни рыб.

15. Методика исчисления размера вреда, причинённого водным биологическим ресурсам (Зарегистрировано в Минюсте Российской Федерации № 23404 от 05.03.2012 г.), М., 2012.

16. Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоёмах (утв. ГОСКОМПРИРОДЫ СССР 20.10.1989, МИНРЫБХОЗОМ СССР 18.12.1989).

17. Методические указания о составе материалов и основных требованиях по обоснованию места размещения объектов хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь. Утверждено: решение коллегии Госкомитета Республики Беларусь по экологии от 31 марта 1993 г. № 3/7. Сogласовано: письмо Госстроя Республики Беларусь от 16 марта 1993 г. № 02–01–5/258.

18. Приказ Министра окружающей среды Литовской Республики от 21 мая 2009 № D1–280 «Об утверждении подробной процедуры порядка исчисления ущерба, нанесённого рыбным запасам, базовых тарифов исчисления ущерба, нанесённого рыбным запасам» и приказом Министра окружающей среды ЛР от 25 июня 2003 г. № 320 «О признании недействительным приказа об утверждении методики исчисления нанесённого гидробионтам ущерба».

19. Отчёт по оценке влияния на окружающую среду. Новая атомная электростанция в Литве (окончательный отчёт). Rõугу Energy Oу (Финляндия). Литовский энергетический институт. 2009 г. 754 p. <http://www.vae.lt>.

20. Environmental Impact Assessment Report for a Nuclear Power Plant/ Fennovoima Ltd. 2008 ISBN 978–952–5756–05–0. 388 p. <http://www.fennovoima.fi>.

21. Environmental Impact Assessment Report. Extension of the Olkiluoto Nuclear Power Plant by a fourth Unit/ Teollisuuden 2008 Voima Oyj. 219 p. <http://www.eia.fi/wupfin/training/manuals.htm>.

ПРАВО НА ВОДУ

Каширин В.В. – юрист, советник государственной гражданской службы 2 класса

Вода является объектом множества общественных отношений. В нынешнем XXI веке, когда продолжается экономическое, политическое, социальное переустройство мира, быстрыми темпами идёт научно-техническое развитие, происходят коренные изменения и в окружающей среде, затрагивающие атмосферу, сушу, гидросферу нашей планеты.

Рост населения Земли влечёт увеличение потребности в продуктах питания и, следовательно, в развитии сельского хозяйства, в том числе путём повышения урожайности, развития мелиорации, увеличения площадей орошаемых земель. Потребность в электроэнергии также требует задействования всё больших объёмов водных ресурсов. Все эти факторы ведут к тому, что перечень регионов и стран, испытывающих недостаток воды, неуклонно расширяется. Кроме того, одной из острых социально-экологических и экономических проблем становится растущее загрязнение освоенных водных ресурсов. Сохранение водных экосистем, выработка оптимального режима их устойчивого использования в интересах человечества предполагает решение не только экономических, экологических, технических, социальных, но и многих юридических вопросов.

Межгосударственные водные отношения до XIX века ограничивались, в основном, определением условий прохождения границ, судоходства и торговли. В связи с бурным развитием промышленности, сельского хозяйства, гидроэнергетики, с ростом населения Земли ситуация изменилась и продолжает меняться. Растёт не только глобальное, региональное, бассейновое водопотребление, но и конкуренция между прибрежными государствами. Интенсификация эксплуатации водных ресурсов в настоящее время негативно влияет на экологическую обстановку на международных водотоках. Обостряется проблема нехватки питьевой воды, водотоки подвергаются загрязнению бытовыми и промышленными стоками, качество воды в бассейнах международных водотоков продолжает ухудшаться; изменяются условия обитания представителей речной флоры и фауны. Всё это ведёт к деградации окружающей природной среды и создаёт угрозу здоровью населения.

Государству в границах его территории приходится определять водохозяйственную политику, принимать конкретные решения в области управления водными ресурсами. С начала XIX века, и особенно со второй его половины, появляется необходимость правового регулирования объёма водозабора, качества вод, их вредного трансграничного воздействия. Многие межгосударственные договоры имеют целью регулирование целого ряда аспектов использования водных объектов.

Всё более жёсткая межгосударственная конкуренция в сфере природопользования проявляется и при принятии управленческих решений по международным водотокам, особенно трансграничным.

В мире насчитывается большое число рек, озёр, а также подземных водоносных бассейнов, относящихся к категории трансграничных водных объектов, то есть таких, которые пересекают границу между двумя или более государствами, либо по которым проходит такая граница. Из 200 крупнейших международных речных бассейнов в 52 граничат несколько государств. Самые значительные мировые речные бассейны – это Амазонка, Чад, Конго, Эльба, Ганг, Меконг, Нигер, Нил, Рейн, Вольта и Замбези.

В прошлом считалось, что «международной» рекой в собственном смысле слова является только река, имеющая непосредственное соеди-

нение с морем и используемая для международного судоходства на всём своём протяжении. По окончании Второй мировой войны подход к этому определению «международная река» меняется. После принятия Конвенции о режиме судоходства на Дунае 1948 года общепризнанным становится принцип, в соответствии с которым вопрос о допуске на реку судов прибрежных государств решается в соглашении. Оно заключается прибрежными государствами и устанавливает международно-правовой режим судоходства на соответствующих реках.

В настоящее время подход к определению международного характера реки исключительно с точки зрения судоходства явно устарел, поскольку многонациональные, или трансграничные, реки используются главным образом как источник водоснабжения, для различных промышленных целей, сельскохозяйственного орошения, производства электроэнергии, удаления бытовых и промышленных отходов. На основании транспортного и географического критериев осуществлено деление рек на непосредственно международные и многонациональные (трансграничные) – то есть реки, протекающие по территории нескольких государств и не имеющие выхода к морю, как правило, несудоходные или судоходство по которым имеет местное значение. К международным рекам относят, например, Дунай, Рейн, Парана-Ла-Плата, Нил, Конго, Замбези. Большинство в этой группе составляют реки, протекающие по территории двух государств. Число международных рек не остаётся постоянным – оно, как правило, изменяется в связи с трансформацией государственных границ. Так, после распада СССР, Чехословакии, изменения границ Югославии многие внутренние реки на этих территориях приобрели статус международных. Например, на территории бывшей Республики Югославия внутренние реки Драва и Сава разделяют теперь Хорватию и Югославию; река Босна пересекает Хорватию, Боснию и Герцеговину. Стали пограничными внутренние озёра: Охридское и Преспа, разделяющие Черногорию и Албанию.

Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков, заключённая в Нью-Йорке 21 мая 1997 года, даёт следующие определения водотока и международного водотока:

– «водоток» означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание;

– «международный водоток» означает водоток, части которого находятся в различных государствах.

Понятие международного речного бассейна было введено Хельсинкскими правилами по использованию водных ресурсов международных рек 1966 года. Согласно ст. II этих Правил, «международный речной бассейн – это географическая область, охватывающая два или более государств и определяемая границами распространения системы вод, включая поверхностные и подземные воды, впадающие в общий водоём». При этом, как отмечается в комментарии к ст. II Правил, к подземным водам

международного речного бассейна следует относить лишь те из них, которые впадают в главное русло бассейна, его притоки и озёра.

Разнообразие водотоков и обусловленные этим сложности в формулировании принципов, которые можно было бы применить к различным водотокам во всём мире, сделали необходимой выработку общего подхода, то есть предоставления сторонам договоров в водной сфере единых правил, регулирующих несудоходные виды использования международных водотоков, и руководящих принципов ведения переговоров по будущим соглашениям.

Несмотря на значительное число действующих международных договоров по вопросам использования трансграничных вод, до недавнего времени не было универсального международно-правового акта, систематизирующего основные принципы и нормы поведения государств в этой области, или, иначе говоря, «международного права водных ресурсов», как часто называют эту сферу международно-правового регулирования. Первая попытка систематизации применяемых в этой области норм международного права, то есть кодификации «обычных» международно-правовых норм, была сделана в середине 1960-х годов профессиональной неправительственной международной организацией – Ассоциацией международного права (АМП). На основе изучения международных договоров, прецедентов, международной судебной практики Ассоциация разработала и приняла на своей сессии в Хельсинки в 1966 году «Правила пользования водами международных рек», получившие название Хельсинкских правил.

Хельсинкские правила регулируют режим использования и охраны вод «международного водосборного бассейна» и содержат руководящие правовые принципы, определяющие взаимные права и обязанности государств, в пределах территорий которых находятся части такого бассейна. Основопологающей нормой правового режима трансграничных вод, в соответствии с Правилами, является принцип «разумного и справедливого использования», согласно которому каждое государство бассейна имеет право в пределах своей территории на получение разумной и справедливой доли выгод от пользования водами этого бассейна.

Хельсинкские правила содержат нормы, касающиеся предотвращения и контроля загрязнения, регулирования судоходства на судоходных реках, лесосплава, предупреждения и разрешения международных споров относительно прав или других интересов государств бассейна. В последующие после принятия Хельсинкских правил годы АМП выработала множество дополнительных рекомендаций, устанавливающих правила по различным аспектам охраны и использования международных водотоков. Все эти нормы были приведены в систему и представлены в едином документе Ассоциации международного права под названием «Консолидация правил АМП относительно международных водных ресурсов» (Кампионе-д'Италия, 1999 г.). В августе 2004 года на Берлинской конференции Ассоциации были приняты новые «Правила, касающиеся водных ресурсов».

Хотя правила, разработанные и принятые АМП, являются рекомендательными, не имеющими какой-либо обязательной для государств правовой силы, их принято рассматривать как отражение обычного международного права, сложившегося в результате длительной практики. Эти правила легли в основу большого числа двусторонних и многосторонних соглашений, включая единственный универсальный договор в этой области – Конвенцию ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года.

Конвенция ООН 1997 года явилась результатом почти 30-летней работы Комиссии международного права ООН по кодификации и прогрессивному развитию международного права в области несудоходного использования международных водотоков. Конвенция является рамочным международным соглашением, открытым для участия в нём всех государств. Положения Конвенции определяют взаимные права и обязанности государств при использовании вод разделяемого ими «международного водотока», отдельные части которого находятся в пределах их территорий.

Конвенция 1997 года устанавливает нормы, которым страны-участницы обязаны следовать в своих взаимоотношениях по вопросам водопользования на трансграничных водотоках. Она поощряет государства, разделяющие один и тот же водоток, заключать соглашения, применяющие или приспособляющие конвенционные положения к специфическим характеристикам данного водотока, хотя участие в Конвенции не затрагивает юридической силы действующих соглашений.

Основополагающие нормы международного права водных ресурсов в целом – принцип разумного и справедливого использования вод международного водотока и принцип непричинения значительного ущерба другому государству водотока – получили в Конвенции дальнейшее развитие и конкретизацию. Наряду с ними в этом документе содержатся другие важные нормы, такие как общее обязательство сотрудничества при использовании международного водотока, включая обмен информацией; процедурные обязательства уведомления и консультаций при планировании мер, способных вызвать значительные неблагоприятные последствия для других государств водотока; положения, касающиеся защиты и сохранения экосистем водотока, мирного разрешения международных споров и другие положения.

В мае 1997 года Генеральная Ассамблея ООН одобрила Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков, и текст договора был открыт для подписания. С одобрением Конвенция была встречена лишь в развитых странах. В развивающихся же она была воспринята скептически – как потенциальное препятствие для реализации их проектов экономического развития. Именно по этой причине Конвенция до сих пор не вступила в силу. Однако её основные положения, прежде всего принцип справедливого и разумного использования, являются юридически обязательными даже для не участвующих в ней госу-

дарств, поскольку отражают общепризнанные нормы обычного права. Вместе с тем в силу рамочной природы Конвенции её положения имеют весьма общий характер и предназначены прежде всего служить своего рода моделью при разработке более детальных соглашений по конкретным водотокам.

Примером такого соглашения может служить Софийская конвенция о сотрудничестве в защите и устойчивом использовании реки Дунай 1994 года, или Конвенция о сохранении реки Дунай. Данный международно-правовой акт знаменателен не только тем, что устанавливает правовой режим сохранения и управления водами крупнейшей международной реки, но и тем, что представляет собой всеобъемлющий правовой механизм сотрудничества в деле трансграничного управления водными ресурсами. Дунайский бассейн охватывает площадь более 800 тыс. км². Эта территория имеет огромное экологическое, экономическое, историческое и социальное значение. Население, проживающее здесь, представляет различные культуры, языки, историю. Возрастающее антропогенное воздействие на этот бассейн, в свою очередь, оказывает сильнейшее негативное влияние на водоснабжение населённых пунктов. Это сокращает возможное использование вод бассейна для туризма, рыболовства, рекреации. Кроме того, Дунай получает воду своих притоков, степень очистки которой сильно варьируется. В целом река выступает значительным источником загрязнения Чёрного моря. На сегодня наиболее эффективный путь сохранения водных ресурсов Дуная и управления ими – это сотрудничество, нацеленное на гармонизацию интересов стран, находящихся в верхней части течения, с расположенными ниже по течению.

Софийская Конвенция служит международно-правовой основой сотрудничества и обеспечения бассейнового управления. Конвенция была подписана в 1994 году 11 придунайскими странами: Австрией, Болгарией, Хорватией, Чешской Республикой, Германией, Венгрией, Молдавией, Румынией, Словакией, Словенией, Украиной, а также Европейским сообществом. Страны-участницы этой Конвенции являются членами ЕС, признают и применяют принцип бассейнового управления, предусмотренный водным правом ЕС, в том числе Рамочной директивой по водным ресурсам.

Европейской экономической комиссией ООН разработаны также Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр (Хельсинкская водная конвенция ЕЭК ООН 1992 г.) и Пересмотренный протокол по разделяемым водотокам Сообщества развития Южной Африки 2000 года. Хельсинкская конвенция, подписанная 17 марта 1992 года, вступила в силу 6 октября 1996 года. Это первый документ, направленный на создание правовой базы сотрудничества по защите и рациональному использованию трансграничных вод в пределах целого региона. В территориальную сферу действия Европейской экономической комиссии ООН входят страны Европы, Северной Америки, Центральной

Азии и Израиль. В настоящее время в Конвенции участвует 35 государств, включая Европейский союз.

Основными целями Хельсинкской водной конвенции являются:

- охрана трансграничных вод (включая поверхностные и подземные воды) путём предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения;
- экологически обоснованное и рациональное управление трансграничными водами;
- разумное и справедливое использование трансграничных вод;
- сохранение и восстановление экосистем.

Достижение этих целей предполагается путём реализации индивидуальных и совместных мер стран-участниц по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия.

Конвенция содержит две категории обязательств. Первая, включающая обязательства более общего характера, касается всех участвующих в Конвенции государств. Вторая распространяется на так называемые «прибрежные стороны», то есть на участников Конвенции, имеющих общие трансграничные воды. Основным обязательством прибрежных сторон является заключение двусторонних, многосторонних соглашений или других договорённостей в отношении конкретных разделяемых ими водотоков.

Согласно Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр 1992 года, соглашения и договорённости, заключаемые прибрежными государствами, должны содержать положения об учреждении совместных органов. Как показывает практика, значительное число вопросов водопользования на межгосударственном уровне регулируется путём создания такого рода органов и организаций.

Так, например, 11 мая 1972 года была образована Организация по развитию реки Сенегал, заменившая собой ранее действовавшие Межгосударственный комитет по развитию реки Сенегал и Организацию прибрежных государств реки Сенегал. В неё входят Мали, Мавритания и Сенегал. Деятельность Организации направлена на поощрение межгосударственного сотрудничества, координацию технических и экономических исследований и иной деятельности, связанной с развитием навигации, ирригации, строительством гидростанций, охраной окружающей среды и т. д.; регулирование потоков воды для ирригации, контроля наводнений и др. В этих целях Организация по развитию реки Сенегал разрабатывает и принимает проекты сельскохозяйственного и промышленного использования вод реки, совместные программы по координации развития и рационального использования водных ресурсов. В своей деятельности Организация добилась определённых успехов. Так, ей удалось мобилизовать ресурсы и в конце 80-х годов XX века построить две плотины в Мали и Сенегале, чтобы остановить засоление дельты реки, превратить её в судоходную во все сезоны и решить проблемы ирригации.

В соответствии с Конвенцией и Статутом об освоении бассейна озера Чад 1964 года комиссия по этому озеру состоит из комиссаров, представляющих каждую страну-участницу.

На основе Договора о бассейне реки Ла-Плата 1969 года учреждён межправительственный комитет по координации. Это постоянный орган государств-участников (Аргентина, Боливия, Бразилия, Парагвай и Уругвай), созданный для реализации совместной программы хозяйственного использования рек региона Ла-Плата и достижения соглашения по вопросам судоходства. Организация способствует согласованию позиций государств бассейна при строительстве гидроэлектростанций, портов и т. п.

В соответствии с Договором об использовании вод реки Инд от 19 сентября 1960 года учреждена индийско-пакистанская Постоянная комиссия по Инду.

Для координации взаимодействия прибрежных государств по использованию вод реки Меконг в 1957 году был создан Комитет по Меконгу. В 1978 году вместо него образован Временный комитет по координации исследований нижнего бассейна Меконга, в 1995 году заменённый Комиссией по реке Меконг, которая была образована в соответствии с Соглашением о сотрудничестве в целях устойчивого развития бассейна реки Меконг. Членами Комиссии являются Вьетнам, Камбоджа, Лаос и Таиланд. Цель работы организации состоит в развитии водных и связанных с ними ресурсов бассейна нижнего Меконга в отношении гидроэлектростанций, ирригации, улучшения судоходства, водоснабжения.

В 1964 году была создана Комиссия реки Нигер, преобразованная в 1979 году в Учреждение бассейна Нигера. Её членами являются Бенин, Буркина Фасо, Гвинея, Камерун, Кот-д'Ивуар, Мали, Нигер, Нигерия и Чад. Цель учреждения этой Комиссии – гармонизация и координация национальных политик по развитию бассейна; формулирование общей политики развития бассейна; разработка и реализация интегрированного плана его развития; наблюдение за использованием водных ресурсов реки Нигер, проведение исследований и обзоров.

В августе 1977 года была создана Организация по управлению и развитию бассейна реки Кагера (впадает в озеро Виктория) – с целью интеграционного развития водных и земельных ресурсов, включая гидроэнергетику, связь и транспорт. Её членами являются Бурунди, Руанда, Танзания и Уганда.

По Конвенции, заключённой Гамбией, Гвинеей, Гвинеей-Бисау и Сенегалом 30 июня 1978 года, была создана Организация по развитию бассейна реки Гамбия. Её целью стала помощь и координация исследований и работ по вопросу развития бассейна реки Гамбия в пределах национальных территорий государств-членов, содействие выполнению технических и экономических проектов в этой области. В рамках Организации действует постоянная Водная комиссия, которая призвана определить принципы и способы использования вод реки Гамбия между государствами и между сторонами, использующими воду в промышленности, сельском хозяйстве и транспортной сфере.

С 1992 года функционирует Техническое сотрудничество для поощрения развития и охраны окружающей среды бассейна Нила. С целью оказания помощи государствам в развитии, сохранении и использовании водных ресурсов бассейна организация призвана решать такие задачи, как оказание помощи государствам-участникам в разработке национальных планов по водным ресурсам и их интеграции в План разработки действий в бассейне Нила; оказание помощи в развитии инфраструктуры, возможностей строительства и использования техники, требуемой для управления водными ресурсами. В организацию входят Египет, Демократическая Республика Конго, Руанда, Судан, Танзания, Уганда.

С 1989 года действует Межправительственный комитет водного пути Парагвай – Парана в составе Аргентины, Боливии, Бразилии, Парагвая и Уругвая. Компетенция Комитета распространяется на водный путь длиной в 3442 км – от Пуэрто Касерес (Бразилия) до Пуэрто Нуэва Пальмира (Уругвай). К задачам Комитета относятся улучшение условий навигации по водной системе Парагвай – Парана, создание возможности использования системы круглосуточно в течение всего года, подготовку флота, улучшение инфраструктуры портов, согласование актуальных вопросов товарооборота в бассейне.

Действующие международные документы охватывают широкий круг вопросов, касающихся водной сферы. Так, например, Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр 1992 года, подписанный в 1999 году в Лондоне, направлен в первую очередь на предотвращение, ограничение и сокращение степени распространения заболеваний, связанных с водой. Его основной целью является содействие на всех соответствующих уровнях охране здоровья и благополучия человека путём совершенствования управления водохозяйственной деятельностью, включая охрану водных экосистем.

Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причинённый трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, подписанный в 2003 году (г. Киев), впервые в мировой практике устанавливает режим возмещения экологического вреда в результате аварийного загрязнения пресных трансграничных вод. Особенность Протокола состоит в том, что он разрабатывался в развитие положений сразу двух экологических конвенций ЕЭК ООН – Водной конвенции 1992 года и Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 года (г. Хельсинки). Последняя применяется в отношении предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации последствий, имеющих трансграничный характер. Целью Конвенции является содействие международному сотрудничеству в деле защиты людей и окружающей среды от промышленных аварий путём предотвращения таких аварий, а также ликвидации их последствий.

Примерами межгосударственного сотрудничества в целях охраны окружающей среды, предотвращения загрязнения вод служат также Про-

токол между Люксембургом и ФРГ о создании Международной комиссии по охране реки Рейн от загрязнения 1963 года; Протокол между ФРГ и Францией об учреждении Международной комиссии по охране реки Саар от загрязнения 1961 года; Соглашение между Францией и Швейцарией об охране вод Женевского озера от загрязнения 1962 года и др. Природоохранным проблемам посвящено и Соглашение между Югославией и Грецией о сотрудничестве при проведении гидрологических и экономических исследований водосборного бассейна озера Дойран 1957 года. В нём предусмотрены топографические, гидрологические, агрономические исследования, а также исследования по рыболовству и защите от наводнений.

Однако наличие подобных документов не гарантирует отсутствия разногласий между странами в случаях, подобных загрязнению Амура и Сунгари, вызванному взрывом на химзаводе в Китае в ноябре 2005 года. В результате этого инцидента в воды Сунгари было сброшено почти 100 тонн бензола и нитробензола, затем попавших в Амур.

Следует отметить, что Китай отказался присоединиться к двум основополагающим в сфере охраны международных водотоков соглашениям – Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озёр 1992 года и Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года, предпочитая регулировать вопросы использования трансграничных водотоков только путём заключения двусторонних соглашений. Однако ни Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды, ни Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури, включая «Правила по охране, регулированию и воспроизводству рыбных запасов в пограничных водах рек Амур и Уссури», заключёнными в Пекине в 1994 году, вопросы ответственности сторон за причинение ущерба окружающей природной среде не регулируются.

Ещё одним важным документом, принятым в рамках ЕЭК ООН для защиты трансграничных вод от негативного воздействия, стала Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года (г. Эспо) (Конвенция ОВОС). Конвенция ОВОС закрепляет обязательства участвующих в ней стран в отношении оценки воздействия на окружающую среду на ранних стадиях планирования. Она также содержит общие обязательства государств о взаимном уведомлении и консультациях по всем крупным проектам, которые могли бы иметь значительное воздействие на окружающую среду. В частности, в перечень видов деятельности, в отношении которых требуется обязательная оценка воздействия на окружающую среду, включены все потенциально опасные для водных ресурсов производства, а также строительство крупных плотин и водохранилищ, деятельность по забору подземных вод, если

годовой объём забираемой воды достигает 10 млн. м³ и более, вырубка лесов на больших площадях. В 2003 году Конвенция ОВОС была дополнена Протоколом по стратегической экологической оценке (СЭО). После вступления Протокола в силу от сторон потребуется проводить оценку экологических последствий своих официальных проектов, планов и программ. Протокол также затрагивает политическую и законодательную сферы. Хотя осуществление СЭО и не носит обязательного характера, СЭО в процессе принятия решений проводится значительно раньше, чем ОВОС, и поэтому рассматривается в качестве одного из ключевых инструментов содействия устойчивому развитию.

Наряду с экологическими конвенциями, принятыми под эгидой ЕЭК ООН, всё большую роль в деле защиты и рационального использования трансграничных вод в Европе играют акты Европейского союза, прежде всего директивы в области охраны окружающей среды. Директива ЕС представляет собой обязательный для государств-членов правовой акт, реализация положений которого осуществляется путём принятия соответствующего национального законодательства. Наиболее важным документом в этом отношении является принятая Европейским парламентом и Советом ЕС в 2000 году Директива об установлении рамочных действий Союза в области водной политики (Водная директива ЕС).

Принятие Водной директивы ЕС может рассматриваться, с одной стороны, как важная мера по улучшению экологического состояния водных ресурсов в государствах-членах Евросоюза, а с другой – как давно назревший шаг к систематизации и упорядочению применения многочисленных и часто дублирующих друг друга нормативных актов ЕС в этой сфере. Основной целью Директивы является установление правовых рамок охраны вод, включая поверхностные, подземные, а также переходные и прибрежные, в том числе путём:

- предупреждения дальнейшего ухудшения, охраны и улучшения состояния водных экосистем;
- развития устойчивого водопользования, основанного на долгосрочной охране водных ресурсов;
- принятия специальных мер по прогрессивному снижению выбросов, сбросов и потерь опасных веществ;
- прогрессивного снижения загрязнения подземных вод;
- уменьшения последствий наводнений и засух.

Водная директива ЕС исходит из бассейнового принципа охраны и управления водными ресурсами, осуществляемых на базе бассейнового округа единым компетентным органом путём принятия и реализации плана управления речным бассейном. Что касается трансграничных вод, то Директива предусматривает создание международного бассейнового округа, допуская возможность использования уже имеющихся структур, созданных действующими международными соглашениями. Если бассейновый округ выходит за пределы Евросоюза, то, согласно Директиве, соответствующие страны-члены ЕС должны стремиться к установлению надлежащей координации со страной, не входящей в состав Союза, для достижения целей Директивы в отношении всего бассейнового округа.

Водная директива содержит целый ряд положений и подходов, которые могут быть с успехом использованы при разработке международных соглашений, национального законодательства и водной политики в целом даже теми государствами, которые не являются членами Европейского союза. Это касается прежде всего бассейнового принципа управления водными ресурсами, использования «комбинированного» подхода к контролю точечных и диффузных источников загрязнения вод, критериев определения и показателей качества воды в разного типа водоёмах, применения экономических механизмов, вовлечения общественности в процесс управления водами.

При всём разнообразии международной практики в рассматриваемой сфере на первый план сегодня выходит концепция комплексного (или интегрированного) управления водными ресурсами (ИУВР). Процесс ИУВР базируется на ряде ключевых принципов, которые в обобщённом виде заключаются в следующем:

- управление водой должно осуществляться в пределах гидрографических границ в соответствии с морфологией конкретного бассейна;

- управление должно включать учёт и привлечение всех видов вод (поверхностных, подземных, возвратных), принимая во внимание климатические особенности;

- тесная увязка водопользования и всех участвующих субъектов должна осуществляться как по горизонтали между отраслями, так и по вертикали между уровнями иерархии управления водой;

- должно быть обеспечено общественное участие в управлении, планировании и развитии водных ресурсов;

- управление водой должно осуществляться в условиях адекватного информационного обеспечения, открытости и «прозрачности»;

- в деятельности водохозяйственных органов приоритет должен отдаваться насущным человеческим нуждам и природным требованиям;

- должны быть использованы стимулы для водосбережения и борьбы с непродуктивными потерями в отношении всех водохозяйственных субъектов и водопользователей.

Таким образом, ИУВР определяется как процесс, основанный на учёте всех наличных водных источников и ресурсов (поверхностных, подземных и возвратных вод) в пределах гидрографических границ водотока (бассейна), увязывающий интересы различных отраслей и уровни иерархии водопользования, вовлекающий все заинтересованные стороны в принятие решений и способствующий эффективному и устойчивому использованию воды в интересах благосостояния общества и экологической безопасности. Главная цель ИУВР – устойчивое, справедливое и эффективное обеспечение водой водопользователей и природы. Принципы ИУВР успешно применяются не только в странах ЕС, но и в странах Центральной Азии, других государствах, преимущественно использующих бассейновый принцип управления водными ресурсами.

Суть бассейнового принципа заключается в том, что он позволяет координировать использование водного объекта, а также объединить усилия по его охране и восстановлению, с учётом прежде всего гидрографического фактора, а не административных границ.

В настоящее время управление водными ресурсами на основе бассейнового принципа широко применяется в странах как с сильной централизованной, так и с децентрализованной властью и федеративным устройством. В числе таких государств можно назвать Францию, Великобританию, Германию, Испанию, США, а также Австрию (бассейновая система Муррей-Дарлинг, созданная в 1987 году). Практика управления водными ресурсами с помощью бассейнового принципа насчитывает уже несколько десятилетий. Среди лидеров в этой области – Нидерланды, Германия, где к его реализации приступили давно и достигли существенных результатов. Считается, что на уровне государства этот принцип был впервые реализован в Испании, где в 1926 году в 10 основных бассейнах были образованы Гидрографические конфедерации. За последнее десятилетие во многих странах прошла реорганизация систем управления водными ресурсами с целью внедрения бассейнового принципа и повышения его эффективности.

К наиболее передовым моделям бассейнового регулирования в настоящее время относится французская. Этот вариант является результатом адаптации структур управления водными ресурсами к политике централизации, которая осуществлялась в начале 1960-х годов, и изменений потребностей водного хозяйства в целом.

Бассейновый принцип управления водными ресурсами используется не только в границах одного государства, но и на международной основе. Он получил отражение в Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр 1992 года, в которой предусматривается, что прибрежные стороны устанавливают границы водозабора или его части (частей), в отношении которых осуществляют сотрудничество, и создают в целях его развития совместные органы. Ключевое значение в бассейновом управлении имеет чёткое определение пространственных границ его действия. Это требование в качестве первоочередного фигурирует в упомянутой выше Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр. Оно же предусмотрено в документах ЕС, касающихся управления водными ресурсами. Его выполнение важно как для межгосударственных соглашений, так и для соглашений, заключаемых между административно-территориальными единицами внутри государства. Определение границ бассейна, основываясь на гидрографических факторах, может учитывать также административно-территориальное деление, экономические интересы и т. д.

Для государств постсоветского пространства, принимая во внимание произошедшие здесь государственно-территориальные изменения и административно-правовые реформы настоящего времени, создание эффективной системы управления водными ресурсами предполагает учёт международно-правового опыта, передовых механизмов в иностранных национальных законодательствах о водных ресурсах. Современная Россия имеет соглашения, регулирующие использование трансграничных водных ресурсов с Азербайджаном, Латвией, Литвой, КНР, Казахстаном, Эстонией и Финляндией. В 1992 году Россия присоединилась к Конвен-

ции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр, подписанной в том же году странами ЕС в Хельсинки, и тем самым подтвердила ориентацию на сложившуюся международную практику в данной сфере.

Рост глобального водопотребления и спроса на водные ресурсы породил немало международных споров, в том числе и рассматривавшихся в рамках международных судебных и арбитражных средств. Анализируя существующую практику урегулирования споров, связанных с использованием международных водотоков, можно выделить такие основные способы разрешения возникающих разногласий, как переговоры, посредничество, создание следственных и согласительных комиссий, арбитраж, судебное разбирательство.

Универсальным судебным органом, решающим широкий круг задач по урегулированию споров между государствами, является Международный суд ООН. Его компетенция определена в главе II «Статута Международного суда» (Сан-Франциско, 1945 г.). Согласно ст. 36 Статута, к ведению Суда относятся все дела, которые передаются ему государствами как сторонами в споре, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими договорами и конвенциями.

Возможность обращения в Международный суд ООН закреплена в Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр 1992 года, в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года.

Международным судом был рассмотрен делящийся с 1977 года спор между Венгрией и Словакией в отношении проекта «Габчиково – Надьмарош», касающийся сооружения системы плотин для ГЭС на Дунае.

В сентябре 1977 года в рамках Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) между Венгерской Народной Республикой и Чехословацкой Социалистической Республикой был подписан Договор о строительстве и эксплуатации плотинной системы «Габчиково – Надьмарош» (1977 г.), предусматривавший строительство и эксплуатацию договаривающимися сторонами плотинной системы на условиях совместного финансирования. Однако впоследствии между сторонами возник конфликт, обострившийся после самороспуска СЭВ и распада Чехословакии. Правопреемницей Чехословакии, по Договору 1977 года, стала Словакия. Она частично построила ГЭС в Габчиково и перекрыла Дунай, что привело к присвоению этой страной для собственного потребления от 80 до 90% вод реки. В мае 1992 года Венгрия направила уведомление о прекращении действия Договора, а впоследствии обратилась с жалобой на Словакию в Международный суд в Гааге. Рассмотрение данного дела Международным судом началось в 1993 году и завершилось решением от 25 сентября 1997 года. Суд признал обе стороны ответственными за нарушение международных обязательств по двустороннему соглашению 1977 года и призвал провести переговоры для достижения целей соглашения.

Дело о территориальной юрисдикции Международной комиссии реки Одер 1923 года рассматривалось Постоянной палатой международного правосудия. Участники спорных отношений – Великобритания, Чехословакия, Дания, Франция, Германия, Швеция, Польша. Основное внимание при рассмотрении дела было уделено вопросам толкования договорных положений, касающихся судоходства. В данном судебном деле Польша ссылаясь на принципы свободы судоходства для прибрежных государств, расположенных в верховьях реки Одер, поскольку такая свобода необходима для выхода судов этих государств в открытое море. В судебном решении поддержано мнение о том, что в формировании принципа свободы навигации значительную роль сыграло «стремление предоставить находящимся в верховьях реки государствам возможности беспрепятственного выхода к морю». Вместе с тем отмечено, что здесь «главную роль» сыграло другое, а именно «определённая общность интересов всех прибрежных государств». Такая «общность интересов в отношении использования судоходных рек» и нашла своё отражение в международном праве, провозглашающем полное равенство всех прибрежных государств в использовании протекающей по их территориям реки на всём протяжении и исключая возможность получения каким-либо государством преимуществ перед другими государствами. В решении Постоянной палаты обозначен принцип «общности интересов» в судоходных реках, который впоследствии не раз применялся в международно-правовой практике.

Постоянной палатой международного правосудия рассматривалось и дело о заборе воды из реки Маас 1937 года. Участники спора – Бельгия и Нидерланды. На этот раз Постоянная палата свела рассмотрение спора по сути лишь к толкованию соответствующего договора между спорящими государствами. В судебном решении констатировано, что ни Бельгия, ни Нидерланды не нарушили своих обязательств по данному договору при осуществлении хозяйственной деятельности на реке Маас. Постоянная палата отклонила жалобу на отвод речных вод, отметив, что в результате такого отвода «лишь незначительно увеличен объём воды» в одном из протоков, а уровень реки Маас «не понижен настолько, чтобы нанести ущерб судоходству по этой реке».

Дело об озере Лану 1957 года было рассмотрено международным арбитражем *ad hoc*, т. е. образованным специально для урегулирования данного спора. Суть его состояла в следующем. Франция отвела часть вод из озера Лану. Испания посчитала, что отвод причинил ей ущерб. Арбитраж в решении по данному делу отметил обязанность всякого прибрежного к трансграничному водотоку государства учитывать интересы других прибрежных государств при планировании работ. В рассматриваемом деле, по мнению арбитража, вследствие проведённых Францией работ по восстановлению уровня озера испанская сторона не понесла ущерба.

Существуют в этой области и споры, затрагивающие интересы России. Казахстан настаивает на объявлении Волги международной рекой и, соответственно, возникновении у него права пользоваться Волго-Балтийским судоходным каналом. Непосредственно Волга не протекает

по территории Казахстана, но через него проходит приток Волги – река Ахтуба. Таким образом, республика, в которой находится часть единой водной системы, в соответствии с нормами международного права получит право требовать от России разрешить судам под казахстанским флагом беспрепятственно идти по Волге до Балтийского моря.

Международные водотоки имеют большое значение для мирового сообщества не только как транспортные артерии для перевозки грузов и пассажиров, но и как источники питьевой воды, биоресурсов; их воды широко используются прибрежными государствами для производства электроэнергии, мелиорации и в других хозяйственных целях. В промышленном производстве, например, вода служит сырьём, растворителем и средой, поглощающей и транспортирующей растворённые примеси. Крупными потребителями воды являются сельскохозяйственные предприятия и предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции, а также производственные зоны по обслуживанию техники. Растёт потребление воды для коммунальных нужд. В развитых странах годовое потребление воды в сельском хозяйстве, промышленности и на бытовые нужды в среднем составляет примерно 1200 м³ на душу населения. При этом свыше 90 % потребляемой воды забирается из водотоков, в том числе – международных. Во всём мире на хозяйственные и бытовые нужды человечество расходует до 4 тыс. км³ стока пресных вод в год. Всё более актуальными становятся вопросы производства и использования электроэнергии. В настоящее время гидроэлектроэнергия составляет 19 % мирового производства электроэнергии. По прогнозу Международного энергетического агентства, мировое потребление гидроэлектроэнергии к 2020 году возрастёт более чем на 50 %.

Так как основными направлениями использования вод международных водотоков становятся удовлетворение бытовых нужд населения, ирригация и другие проблемы, не имеющие отношения к судоходству, возникают вопросы о том, каким образом определить конкретные права и обязанности прибрежных государств. Например, в каких количествах возможно осуществлять забор воды, сброс использованных вод и многое другое.

Как показывает договорная практика, лежащее выше по течению водотока государство может осуществить отвод воды при условии, что это не причинит существенного ущерба водопользованию государства, расположенного в низовьях реки. Так, по Соглашению между Швейцарией и Италией о регулировании вод озера Лугано 1955 года, договаривающиеся стороны обязались при осуществлении каких-либо работ, включая ирригационные, принимать необходимые меры для предотвращения нарушений в регулировании вод и нанесения ущерба берегам озера. В другом соглашении – между Болгарией и Грецией о сотрудничестве в использовании рек, протекающих по территориям двух стран 1964 года, предусмотрены следующие обязательства договаривающихся сторон:

– сотрудничать в проведении исследований, касающихся строительства установок и сооружений на реках Струма, Места, Арда и Марица, если такое строительство и использование этих рек будут выгодны обеим сторонам;

– не причинять друг другу какого-либо существенного ущерба в результате строительства или эксплуатации сооружений на указанных реках;

– проводить на условиях взаимной выгоды обмен информацией о гидротехнических, мелиоративных и других хозяйственных мероприятиях;

– обязать Болгарию разработать и предоставить Греции технико-экономическое обоснование возможностей строительства сооружений в бассейне реки Струма на болгарской территории для орошения земель на территории Греции с целью заключения специального соглашения о строительстве необходимых сооружений.

В соответствии с Соглашением между Египтом и Суданом 1959 года об использовании вод Нила Египет имеет установившееся право на использование 55,5 млрд. м³ воды в год, а Судан – 18,5 млрд.

Распределение вод международных водотоков в процентах закреплено и в Соглашении между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Кыргызстан по использованию межгосударственных водных объектов на реках Чу и Талас (2000 г.). В отношении реки Талас воды распределены в равных долях – по 50 % каждой Стороне, а в отношении реки Чу на долю Казахстана приходится 52 %, а на долю Кыргызстана – 48 %.

Наряду с позитивными изменениями в международном водном законодательстве не утратила своей привлекательности для некоторых государств и Доктрина Хармона. Она была сформулирована и впервые применена в 1895 году, когда Мексика попыталась привлечь США к международной ответственности за ущерб, причинённый мексиканским фермерам в результате отвода вод реки Рио-Гранде с целью орошения североамериканской территории. Министр юстиции Соединённых Штатов Джадсон Хармон заявил тогда, что основным принципом международного права является абсолютный суверенитет каждой нации на своей собственной территории, следовательно, любые исключения из этого правила могут быть сделаны только на основании добровольного решения страны, а не проистекать из какого-то другого источника.

Та же доктрина была применена и в индийско-пакистанском споре, когда правительство Индии заявило, что государства обладают исключительной юрисдикцией в отношении использования и отвода вод реки Инд, протекающей по территории каждого из них. В результате Индией были преграждены некоторые притоки этой реки.

Таким образом, несмотря на все усилия международного сообщества, направленные на поддержание мира и стабильности на планете, как отмечается в монографии «Международное водное право» профессора Ш. Б. Боурна, во второй половине XX века «международные противоречия по поводу водных ресурсов затронули большинство регионов мира».

Можно предположить, что противоречия в этой сфере неизбежны и что в дальнейшем они будут только расти.

Литература

1. *Авакян А. Б.* Комплексное использование и охрана водных ресурсов. М., 1990.
2. *Аллави Али Залан Нима.* Международно-правовой режим реки Евфрат: Автореферат дис. ... канд. юр. наук. Баку, 1992.
3. *Архилуок В. Н.* Международно-правовой режим пограничных рек и сотрудничество государств по рациональному использованию и охране природной среды. М., 1986.
4. *Бабаян Д. К.* Проблема воды в контексте урегулирования нагорно-карабахского конфликта. Степанакерт, 2007.
5. *Бабурин В. Н.* Гидроэнергетика и комплексное использование водных ресурсов.
6. *Баскин Ю. Я.* Правовой режим договорных рек. Л., 1950.
7. *Березнер А. С.* Территориальное перераспределение речного стока Европейской части РСФСР. Л.: Гидрометеоиздат, 1985.
8. *Бобылёв С. Н.* Воздействие изменения климата на сельское хозяйство и водные ресурсы России. М.: Фонд «Защита природы», 2003.
9. Вода: экология и технология // «ЭКВАТЭК-96», Москва, 17–21 сент. 1996 г.: Сб. тез. докл. Междунар. конгр. / ред. Л. И. Эльпинер. М.: СИБИКО Инт., 1996.
10. Водное видение бассейна Аральского моря на 2025 год / ЮНЕСКО. Париж, 2000.
11. *Вулф А. Т.* Проблемы трансграничных водных ресурсов: полученные уроки // Международное и национальное водное право и политика: юрид. сб. № 2 (9). Ташкент: НИЦ МКВК, 2001.
12. Гидроэнергетические ресурсы СССР. М.: Наука, 1967.
13. *Данилов Л. И.* Водные ресурсы бассейна р. Иордан и иордано-сирийские отношения // Ближний Восток и современность. М., 1997.
14. *Данилов-Данильян В. И.* Бегство к рынку: десять лет спустя. М.: Изд-во МНЭПУ, 2001.
15. *Данилов-Данильян В. И.* Водные ресурсы – стратегический фактор долгосрочного развития экономики России: доклад на заседании Президиума Российской академии наук. РАН, 11 ноября 2008 г. М., 2008.
16. *Данилов-Данильян В. И., Георгиевский В. Ю., Асарин А. Е., Иванов А. Л.* Водные, водохозяйственные и гидроэнергетические проблемы России // VI Всероссийский гидрологический съезд: тез. докл. (пленарное заседание). М.: Росгидромет, 2004.
17. *Данилов-Данильян В. И., Залиханов М. Ч., Лосев К. С.* Экологическая безопасность, основные принципы и российский аспект. М.: Изд-во МНЭПУ, 2001.
18. *Данилов-Данильян В. И., Лосев К. С.* Потребление воды: экологический, экономический, социальный и политический аспекты. М.: Наука, 2006.
19. *Данилов-Данильян В. И., Лосев К. С.* Экологический вызов и устойчивое развитие. М.: Прогресс-Традиция, 2000.
20. ЕЭК ООН. Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод / ООН Нью-Йорк; Женева, 2006.
21. *Золотарёв Т. Д.* Гидроэнергетика, М.: Л., 1955.
22. *Кафлиш Л.* Регулирование видов использования международных водотоков // Международное и национальное водное право и политика: юрид. сб. № 2 (9). Ташкент: НИЦ МКВК, 2001.
23. *Клименко Б. М.* Государственная территория. М., 1974.
24. *Клименко Б. М.* Международные реки. М., 1969.
25. *Кравченко О. В.* Конституционно-правовые основы режима трансграничных (пограничных) водных объектов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
26. *Литуев В. Г.* Геополитические аспекты современной гидрополитики: дисс. ... канд. полит. наук. М., 2008.
27. *Лосев К. С.* Вода. Л.: Гидрометеоиздат, 1989.
28. *Лосев К. С., Данилов-Данильян В. И., Котляков В. М., Залиханов М. Ч., Кондратьев К. Я. и др.* Проблемы экологии России. М.: ВИНТИ, 1993.
29. *Львович М. И.* Мировые водные ресурсы и их будущее. М.: Мысль, 1974. М.: Наука, 1986.
30. *Максаковский В. П.* Пути решения глобальной продовольственной проблемы // *Максаковский В. П.* Географическая картина мира. М.: Приор, 2004.
31. *Мамед-заде П. Н.* Проблема водных ресурсов в отношениях Израиля и соседних арабских стран во второй половине XX – начале XXI вв.: дипломная работа. М., 2003.

32. *Мамун М.* Международно-правовые аспекты регулирования режима реки Нил: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987.
33. *Мартене Ф. Ф.* Собрание трактатов и конвенций, заключённых Россией с иностранными державами. Т. 8. СПб., 1899.
34. Материалы «круглого стола» «О проблемах использования и охраны водных объектов, являющихся источниками питьевого водоснабжения» / ГД ФС РФ. М., 2009.
35. Международное право: учебник для вузов / отв. ред. *проф. Г. В. Игнатенко и проф. О. И. Тиунов*. М.: Издат. группа НОРМА-ИНФРА, 2007.
36. *Молчанов Е. В.* Бассейн Ла-Платы: геополитическая характеристика субрегиона: автореф. дисс. ... канд. истор. наук., М., 2000.
37. *Некотнева М. В.* Правовые проблемы использования международных водотоков: диссертация ... канд. юрид. наук. М., 2008.
38. *Сэмсон П., Шарье Б.* Международный пресноводный конфликт: проблемы и стратегии предотвращения // Международное и национальное водное право и политика: юрид. сб. № 2 (9). Ташкент: НИЦ МКВК, 2001.
39. *Эдельштейн К. К.* Водохранилища России: экологические проблемы, пути их решения. М.: ГЕОС, 1998.
40. *Кузьмина Е. М.* Геополитика Центральной Азии. М.: Наука, 2007.
41. *Рысбеков Ю. Х.* Политико-правовые основы бесконфликтного управления трансграничными водными ресурсами Центральной Азии // Материалы регионального семинара UNEP «Ускорение осуществления целей ИУВП-2005 в Центральной Азии» (г. Бишкек, 27–28 июля 2006 г.) URL: <http://www.cawater-info.net/ucc-water/pdf/gysbekov.pdf> (дата обращения: 22.01.2011).
42. *Рысбеков Ю. Х.* Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов / Научно-информационный центр МКВК. Ташкент, 2009. URL: http://www.cawater-info.net/bk/water_law/part5.htm (дата обращения 23.01.2011).
43. *Мак Каффи С.* Конвенция Организации Объединённых Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков: перспективы и недостатки // Международные водотоки: Расширение сотрудничества и урегулирование конфликтов (научные редакторы *С. М. Салман и Л. Б. Шазурн*) / ООН. Нью-Йорк; Женева, 2000.
44. *Присколи Дж. Д.* Международные конфликты, связанные с трансграничными водными ресурсами // Международное и национальное водное право и политика: юрид. сб. № 2 (9). Ташкент: НИЦ МКВК, 2001.
45. *Ахмедов В. М.* Сирия в международных отношениях на Ближнем Востоке. Некоторые проблемы региональной безопасности // Ближний Восток: проблемы региональной безопасности. М.: Ин-т востоковедения Российской Академии наук (РАН), 2000.
46. *Бабаян Д. К.* Поднебесная гидрополитика. Водяной поводок для Азиатского региона в руках у Китая // Независимая газета. 2006. 13 сент.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ

Болгов М. В., Дёмин А. П., Шаталова К. Ю. – Институт водных проблем РАН

В последние десятилетия в мире всё чаще возникают конфликтные ситуации, обусловленные водным фактором. Термины «водный голод», «водные войны» прочно вошли в научную и политическую лексику. Особенно остро конфликтные ситуации, связанные с использованием вод, проявляются в международных бассейнах. В мире насчитывается около 260 речных водосборов, являющихся международными.

Порядок использования и охраны трансграничных водных объектов определяется межправительственными соглашениями, которые основываются на международном праве. Между 1820 и 2007 годами подписано около 700 различных соглашений, так или иначе касающихся водных ресурсов. Они составляют 250 независимых договоров, которые применяются к 113 речным бассейнам [19].

Отмечается быстрый рост числа международных договоров во второй половине XX века и начале XXI века. После 1970 года в среднем за год заключается 3–5 договоров по трансграничным водным объектам. С течением времени соглашения становятся более всеобъемлющими как по охватываемым вопросам, так и по инструментам, которые используются для совместного управления водными ресурсами трансграничных объектов. Многообразие и острота геополитических конфликтов в международных бассейнах, обусловленных водным фактором, определили необходимость закрепления в официальных международных документах бассейнового подхода в качестве одного из основных инструментов управления.

Важным шагом на пути разрешения конфликтных ситуаций стало принятие на 52-й конференции Ассоциации международного права Хельсинкских правил (1966 год), в которых было закреплено право каждого государства международного бассейна на разумную и справедливую долю полезного использования его вод, равенство всех видов водопользования, определена процедура разрешения возникающих споров и ряд других важных вопросов.

Российская Федерация после образования независимых государств на территории Советского Союза, в связи с формированием новых границ этих государств, приобрела большое количество трансграничных водотоков. Общее количество трансграничных водных объектов превышает тысячу, из которых 70 рек являются крупными и средними. Свыше 46 тыс. км государственной границы проходит по рекам, озёрам и морям, в том числе 7141 км – по рекам, 475 км – по озёрам и 38 807 км – по морям.

Под трансграничными водами понимаются такие водоёмы или водотоки, которые либо пересекают государственную границу двух сопредельных государств, либо по которым проходят государственные границы. Статья 19 Водного кодекса Российской Федерации от 1995 года определяет трансграничные водные объекты как «... Поверхностные и подземные водные объекты, которые обозначают, пересекают границу между двумя или более иностранными государствами или по которым пролегает Государственная граница Российской Федерации, являются трансграничными (пограничными) водными объектами». И далее: «Порядок использования и охраны трансграничных (пограничных) водных объектов устанавливается настоящим Кодексом, законодательством Российской Федерации о Государственной границе Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации» [4]. К сожалению, в Водном кодексе Российской Федерации, утверждённом в 2006 году, и в принятых к нему поправках, такой статьи нет [5].

Порядок использования и охраны трансграничных водных объектов определяется межправительственными соглашениями, которые основываются

ваются на международном праве в соответствии со всеми международными конвенциями, большинство которых Российская Федерация ратифицировала. Важнейшей из них является «Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр». Российская Федерация присоединилась к ней в 1996 году. Конвенция представляет собой уникальное международное рамочное соглашение, которое уделяет большое внимание институциональному сотрудничеству государств. В настоящий момент уже вступила в силу поправка к этой конвенции, которая предоставляет государствам – членам Организации Объединённых Наций, не входящим в ЕЭК ООН, возможность присоединиться к конвенции.

Конвенция по трансграничным водам обязывает Стороны принимать все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия, по охране трансграничных вод, по обеспечению экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами, по обеспечению разумного и справедливого использования трансграничных вод и для обеспечения сохранения и восстановления экосистем. Среди основных принципов, которыми должны руководствоваться Стороны конвенции, – принцип предосторожности и принцип «загрязнитель платит». Кроме того, в Конвенции присутствуют несколько важных концепций, таких как ограничение и предотвращение загрязнения в источнике, проведение оценки воздействия на окружающую среду и обеспечение применения наилучших имеющихся технологий.

В 1997 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Она подтверждает «принцип разумного и справедливого использования», закрепляя ряд факторов, помогающих конкретизировать такое использование, в частности обязывает государства предотвращать нанесение значительного ущерба другим государствам водотока, а в случае, когда такой ущерб всё же наносится, принимать все меры для его ликвидации или уменьшения, с учётом принципа справедливого и разумного использования. По мнению юристов-международников. Конвенция подтвердила нормы обычного права, обязательные для всех государств независимо от их участия в ней, и оказала влияние на развитие международного водного права и содержание будущих соглашений.

Документом рамочного характера в области трансграничных вод, имеющим непосредственное отношение к Российской Федерации, является Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств-участников Содружества Независимых Государств. Данное Соглашение было заключено в 1998 году и вступило в силу в 2002 году. Его Сторонами являются Беларусь, Российская Федерация и Таджикистан. В Соглашении говорится, что реализация его положений осуществляется путём заключения двусторонних и многосторонних соглашений,

договоров, а также в иных формах. Соглашение ничего не говорит о создании совместных органов.

Существенной является и Рамсарская Конвенция о водно-болотных угодьях, вступившая в силу в 1975 году. Основная цель Конвенции состоит в сохранении и разумном использовании всех водно-болотных угодий посредством принятия мер на местном, региональном и национальном уровнях, а также путём организации международного сотрудничества с целью достижения устойчивого развития по всему миру.

Государственное регулирование в области водного права в Российской Федерации осуществляется с учётом политических норм и принципов международного водного законодательства. В настоящий момент в Российской Федерации действует 9 двусторонних межправительственных соглашений с сопредельными государствами о совместном использовании и охране трансграничных объектов и одно трехстороннее: с Республикой Абхазия – 2011 г., с Республикой Азербайджан – 2010 г., с Республикой Беларусь – 2002 г., с Республикой Казахстан – 2010 г., с Китайской Народной Республикой – 2008 г., с Монголией – 1995 г., с Украиной – 1992 г., с Финляндской Республикой – 1964 г., с Эстонской Республикой – 1997 г., трехстороннее соглашение с Финляндской Республикой и Королевством Норвегия – 1959 г.

В рамках этих соглашений осуществляется вся деятельность по совместному мониторингу состояния водных объектов, обмену гидрологической и гидрохимической информацией, согласовываются режимы использования водных ресурсов водных объектов и эксплуатации трансграничных водохозяйственных систем, реализуются совместные научные проекты, координируются совместные действия в чрезвычайных ситуациях и так далее.

В мировой практике наблюдается чёткая тенденция к заключению соглашений по водотокам всеми государствами, разделяющими трансграничный водоток, для реализации бассейнового подхода в целях обеспечения интегрированного управления водными ресурсами трансграничных рек. В соответствии с Хельсинкской конвенцией (1992 г.) институциональную основу межгосударственного управления в области использования и охраны трансграничных водных объектов составляют Совместные комиссии и институт уполномоченных.

Среди межправительственных соглашений, заключённых Российской Федерацией и предусматривающих создание совместных комиссий, можно отметить Соглашения о трансграничном сотрудничестве с Финляндской Республикой, с Эстонской Республикой, с Республикой Беларусь, с Китайской Народной Республикой, с Республикой Казахстан, Азербайджанской Республикой и с Республикой Абхазия. Примеры соглашений, имеющих в качестве органа для своей реализации институт уполномоченных – трехстороннее соглашение с Финляндской Республикой и Королевством Норвегии и двусторонние соглашения с Украиной и Монголией.

В Правительстве Российской Федерации существует несколько органов государственной власти (структур), в ведении которых находятся вопросы, связанные с использованием и охраной трансграничных вод-

ных объектов (рис. 1). К ним относятся: Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное агентство по обустройству Государственной границы Российской Федерации. В центральных аппаратах каждой из этих структур существуют департаменты или отделы, ведающие вопросами международного сотрудничества. Параллельно в этом направлении ведут значительную работу территориальные органы министерств и агентств.

К основным направлениям и приоритетам международного сотрудничества Минприроды России относятся:

- гармонизация российских и международных подходов к природно-ресурсной и природоохранной деятельности с учётом национальных интересов Российской Федерации;

- подготовка и заключение в установленном порядке международных договоров в сфере природопользования и охраны окружающей среды с заинтересованными зарубежными странами и международными организациями;

- выполнение обязательств, вытекающих из участия Российской Федерации в международных договорах и членства в международных организациях в области природопользования и охраны окружающей среды;

- активное участие в деятельности межправительственных комиссий по экономическому и научно-техническому сотрудничеству России с зарубежными странами в части, касающейся природопользования и охраны окружающей среды;

- обеспечение активного участия Российской Федерации в глобальных и региональных системах мониторинга окружающей среды и контроля освоения природных ресурсов, в разработке международной системы оценки экологических рисков и др.

Развитие международного сотрудничества предусматривает, в частности, охрану окружающей природной среды Арктики, Каспийского, Балтийского, Чёрного и Азовского морей, северо-западной части Тихого океана, трансграничных водотоков и озёр, а также активизацию обмена научно-технической информацией в области природопользования и охраны окружающей среды с соседними государствами.

Сотрудничество между Национальными гидрометеорологическими службами стран СНГ (НГМС СНГ) в области гидрологии осуществляется в рамках Рабочей группы-18 Межгосударственного совета по гидрометеорологии СНГ (МСГ СНГ), действующего с 1992 года, в соответствии с Соглашением о взаимодействии в области гидрометеорологии. Для стран СНГ угрозой устойчивого социально-экономического развития в той или иной мере являются региональные дефициты пресной воды, ухудшение качества воды водных объектов, стихийные бедствия – наводнения и засухи, климатические изменения и связанное с ними увеличение вероятных экстремальных гидрологических явлений [13].

Сотрудничество НГМС СНГ в области гидрологии за последние 20 лет развивается по следующим основным направлениям: восстановление, развитие и модернизация гидрологической сети; подготовка информационной продукции; метеорологическое обеспечение; трансграничный перенос воды, наносов и загрязняющих веществ; разработка методов гидрологических расчётов, включая экстремальные гидрологические явления; изучение влияния изменений климата на гидрологический режим.

Государственный гидрологический институт Росгидромета (ГИИ) в рамках достигнутых договорённостей между Россией, Беларусью, Казахстаном, Молдовой и Украиной, начиная с 1992 года ежегодно рассчитывает водные ресурсы этих стран в целом, по единицам их административно-территориального деления, наиболее важным речным бассейнам и участкам рек. Межгосударственная гидрометеорологическая сеть стран СНГ включает 112 гидрологических постов на трансграничных реках [6].

Практическую работу с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в сфере совместного использования и охраны водных ресурсов трансграничных водных объектов возглавляет Федеральное агентство водных ресурсов (ФАВР). Кроме того, его деятельность также связана с преодолением проблем, относящихся к сферам государственных структур Российской Федерации. ФАВР организует взаимодействие с представителями аналогичных структур сопредельных государств и экспертами.

Эта работа осуществляется в рамках смешанных комиссий, включающих экспертов двух стран, – основного инструмента для обсуждения и преодоления межгосударственных противоречий в сфере использования и охраны трансграничных рек. Для оптимизации работы экспертов их деятельность разделяется по тематическим направлениям (группам). В рамках групп обсуждаются конкретные проблемы комплексного использования и охраны водных ресурсов, качества воды, рыбного хозяйства, государственной границы, мониторинга и др. На этом уровне организация работы экспертов осуществляется в виде совместных комиссий и института уполномоченных правительств.

Российская Федерация участвует в деятельности восьми международных организаций по вопросам рыболовства и рыбного хозяйства. Кроме того, существуют двусторонние отношения по этим вопросам с целым рядом стран. Особенно успешно это сотрудничество осуществляется с Эстонской Республикой, Литовской Республикой, Республикой Беларусь.

Наиболее интенсивно речной транспорт Российской Федерации используется в рамках Единой глубоководной системы европейской части страны. Она связывает Белое, Балтийское, Каспийское, Чёрное и Азовское моря, а её протяжённость составляет 6,5 тыс. км. Эта воднотранспортная система входит в состав внутренних водных путей международного значения и обеспечивает экономические связи с 44 странами мира.

Использование пассажирских судов смешанного плавания значительно расширяет географию речного туризма благодаря выходу туристских судов на реки Западной и Центральной Европы и, прежде всего, на Дунай. Представляется, что речные туристские перевозки должны стать неотъемлемой составляющей «Большого европейского водно-транс-

портного кольца» (Волга-Дунай). В перспективе речь может идти о формировании единого европейского круизного пространства.

Федеральное агентство по обустройству Государственной границы Российской Федерации осуществляет подготовку предложений о развитии прилегающих к пунктам пропуска через Государственную границу России территорий, включая предложения о строительстве, реконструкции и ремонте автомобильных дорог общего пользования, мостов, путепроводов, в том числе и через трансграничные реки. В последние годы были подписаны соглашения с Правительством Республики Абхазия о реконструкции и строительстве автомобильных мостов через реку Псоу, с литовской стороной – о строительстве мостового перехода через реки Старая и Новая Преголя и эстакад к пограничным пунктам пропуска, с азербайджанской стороной – по ремонту существующего моста и строительству нового моста через реку Самур.

Основные проблемы в бассейнах трансграничных водных объектов связаны с загрязнением вод; дефицитом водных ресурсов; недостаточно развитой сетью пунктов мониторинга; перераспределением водных ресурсов трансграничных водных объектов; наводнениями; неблагоприятными русловыми процессами; проблемами оправдываемости гидрологических прогнозов; организацией водного транспорта и рыболовства; возмещением вреда, причинённого трансграничным водным объектом одной из сторон. Большинство проблем распределения водных ресурсов и загрязнения вод связано с противоречивыми интересами стран, занимающих верховое и низовое положение в речных бассейнах, общими гидротехническими объектами, построенными в период СССР, их расположением (полным или частичным) на территории сопредельных государств.

Сложнейшей проблемой является справедливое вододеление международных водных объектов. В гл. 2, ст. V Хельсинкских правил (1966 год) [14] говорится о том, какие факторы должны приниматься во внимание при определении разумной и справедливой доли, а именно: география бассейна, в том числе протяжённость его на территории каждой из стран; гидрология бассейна с учётом, в частности, количества стока вод с территории каждого государства; климатическое воздействие бассейна; использование вод бассейна, в особенности существующее использование; экономические и социальные нужды каждой страны бассейна; зависимость населения от вод бассейна в каждой из стран и др. В каждом конкретном случае значение и вес каждого фактора должны определяться в совокупности с другими факторами, имеющими отношение к данному вопросу. В Правилах также говорится и о предотвращении загрязнения водоисточников.

Во многих случаях главная проблема – кто и в каком объёме возмещает ущерб, наносимый загрязнением трансграничных и пограничных рек и водоёмов? При этом не так просто определить действительный вклад в загрязнение реки различных источников (не только точечных, но и площадных), особенно в условиях, когда ещё не утрачена самоочищающая способность рек и водоёмов [9]. Препятствием могут служить и разные нормативы загрязнения, применяемые в отдельных странах, а также разное природное

качество вод. В ряде случаев речная вода имеет повышенное естественное содержание железа, меди, других ингредиентов.

Стремление к бесконфликтному использованию трансграничных вод, сохранению их чистоты в условиях возрастающей антропогенной нагрузки обуславливает многолетнюю активность Российской Федерации в вопросах всемирного водного партнёрства и ратификацию ею ряда международных актов, регулирующих охрану и использование трансграничных вод.

Примером эффективного долгосрочного трансграничного сотрудничества является работа совместной Российско-финляндской комиссии по использованию пограничных водных систем. Совместная работа основана на соглашении, заключённом в Хельсинки в апреле 1964 года ещё СССР и Финляндией. К основным результатам совместной деятельности с финскими партнёрами относятся: прекращение молевого сплава на пограничных водных системах; улучшение качества воды, достигнутое за счёт строительства очистных сооружений на предприятиях; сохранение рыбных запасов; согласованное регулирование гидрологических режимов трансграничных водных объектов и водохозяйственных систем; разработка совместных методик оценки и правил контроля качества пограничных вод.

С некоторыми сопредельными государствами (Азербайджан, Китай) сотрудничество в области совместного использования водных ресурсов осуществлялось в условиях отсутствия соглашений, регулирующих вопросы двусторонних отношений по проблемам их использования и охраны. В качестве позитивных изменений можно отметить подписание Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о рациональном использовании и охране трансграничных вод (январь 2008 года) и с Республикой Азербайджан (2010 год). Необходимо и далее развивать и совершенствовать институциональные механизмы и методологические основы трансграничного сотрудничества, стремясь к реализации двусторонних и многосторонних программ и проектов на трансграничных водоёмах и водотоках; достижению унификации методик и подходов сторон к оценке качества трансграничных вод; проведению совместных научных исследований и обмену информацией о результатах научных исследований сторон соглашений; совершенствованию механизмов взаимного оперативного оповещения о чрезвычайных ситуациях на водных объектах.

Вместе с тем, на юге и востоке России есть несколько трансграничных рек, по которым предстоит выполнить ещё много совместных разработок. Одной из самых проблемных трансграничных рек России является Иртыш. Верховья его расположены на территории Монголии (незначительная часть), Китая и Казахстана, нижняя часть бассейна находится на территории Российской Федерации. Одна из основных проблем в бассейне реки Иртыш – дефицит воды – обусловлена действием как природных, так и антропогенных факторов. Усугубляет ситуацию высокая антропогенная нагрузка на территории бассейна.

Несмотря на загрязнение вод Иртыша, он служит источником питьевого водоснабжения для 4 млн. человек в Казахстане, водообеспечения промышленности и сельского хозяйства, выработки электроэнергии. Река обеспечивает 90 % потребности в воде Омской области Российской Федерации [11]. По данным ФАВР, до недавнего времени Китай забирал из Иртыша 1–1.5 км³ воды в год, Казахстан – 3,8 км³, Россия – 0,43 км³. С 1997 года Китай начал увеличивать забор воды для орошения засушливых земель. По экспертным оценкам, в последние 30 лет сток Иртыша в результате хозяйственной деятельности трёх стран снижается. Дестабилизирующим фактором стало строительство на территории КНР 300-километрового канала Чёрный Иртыш – Карамай для орошения хлопчатника, зерновых и других сельскохозяйственных культур, водообеспечения населения, животноводства, Карамайского нефтяного промысла и др. С выходом канала на проектную мощность водозабор из реки на территории КНР увеличится до 5 км³ в год.

В последнее время Китай с его многочисленным населением и быстрорастущей экономикой ощущает острую нехватку воды. Проблему дефицита воды в Северном Китае решают путём переброски части стока реки Янцзы. Но на засушливом западе страны её можно решить только за счёт использования трансграничных рек, берущих начало на территории Синцзян-Уйгурского автономного округа (СУАР). Это предполагает интенсификацию использования водных ресурсов трёх главных рек района – Иртыша, Или и Тарима. В настоящее время на севере СУАР развёрнуты широкомасштабные работы по строительству каналов, водохранилищ, ГЭС, иных гидротехнических сооружений. По завершению этих работ забор воды из Чёрного Иртыша может возрасти до 35–37 % годового стока реки [12].

В 2000 году Пекин утвердил стратегию масштабного освоения Западного Китая. Темпы ежегодного экономического роста в регионе в 2006–2009 годах достигли 12 %. При реализации планов освоения западного региона правительство КНР уделяет особое внимание развитию СУАР. Численность населения СУАР с 2000 по 2010 год увеличилась почти на 4 млн. человек, в основном за счёт миграции из других регионов страны. По данным на 2012 год в бассейне реки Или Китай строил 13 водохранилищ и 59 гидроэнергетических установок, забирая ежегодно около 15 км³. В настоящее время строится канал от реки Или до западной части пустынной Таримской впадины. По оценкам экспертов, реализация всех китайских проектов приведёт к тому, что сток реки Или в Казахстане уменьшится на 40 %, что катастрофически скажется на уровне озера Балхаш, могущего повторить судьбу Аральского моря [8].

Китай пока не присоединяется к двум основополагающим международным соглашениям – Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озёр и Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Он препятствует достижению трехстороннего соглашения по реке Иртыш (с Казахстаном и Россией). Попытки выработать международное трехстороннее соглашение с КНР по использованию трансграничных вод

реки Иртыш предпринимались ещё в Советском Союзе, но они остались безрезультатными. Для её решения нужно взаимодействие как с Казахстаном (сотрудничество здесь есть), так и с Китаем, который на контакты с Россией по этому вопросу вообще не идёт, отказываясь от сотрудничества в достаточно жёсткой форме, соглашаясь обсуждать эту проблему только с Казахстаном.

Стремление Пекина вести переговоры лишь в двустороннем формате объясняется им необходимостью индивидуального подхода в каждом конкретном случае. Похоже, что он не спешит ограничивать свою экономику в использовании водных ресурсов и тем более уступать в этом вопросе партнёрам. Китайские переговорщики стараются не обострять самую острую проблему, связанную с повышением уровня водозабора из трансграничных рек. Эта тактика, по всей видимости, сопряжена с намерением потянуть время и завершить свои водные проекты в запланированные сроки, поставив соседей уже перед свершившейся данностью [10].

Очень непростая ситуация складывается на трансграничной реке Амур. На территории России бассейн Амура занимает 1009,5 тыс. км², что составляет 54 % его общей площади, в КНР – 865 тыс. км² (44 %), Монголии – 32 тыс. км² (2 %). Хотя китайская часть бассейна меньше российской лишь на 14 % и условия увлажнения в них близки, сток с территории КНР составляет 102–123 км³/год, т. е. около трети общего стока с территории бассейна. Основная причина – различная интенсивность использования водных ресурсов в северо-восточных провинциях КНР и на юге российского Дальнего Востока [7].

В российской части бассейна водные ресурсы в обозримой перспективе достаточны для обеспечения хозяйственных нужд. Суммарно по российской части бассейна забор воды в 2013 году составил 800,1 млн. м³, т. е. около 0,2 % ресурсов воды. При этом на нужды промышленности расходовалось 61,3 %, ЖКХ – 30,9 %, сельского хозяйства – 4,1 %, прочие нужды – 3,6 %. По сравнению с 2000 годом (1316, 9 млн. м³) водозабор резко снизился [3]. Это произошло как в результате закрытия ряда предприятий, так и в результате роста расходов воды в системах оборотного водоснабжения, сокращения водопотребления на хозяйственно-питьевые нужды.

В 2013 году суммарный объём забора воды в трёх китайских регионах, входящих в бассейн реки Амур, составил 67,7 км³, в т. ч. для нужд промышленности 12,4 %, коммунально-бытового хозяйства – 5,9 %, сельского хозяйства – 78,2 %, экологический попуск – 3 % (таблица 1 составлена на основе источников [15–18]). Изъятие воды в китайской части бассейна в 85 раз превышает водозабор в российской части бассейна. Связано это прежде всего с высокой антропогенной нагрузкой в КНР. Если в пяти регионах Российской Федерации, входящих в бассейн Амура, проживает в настоящее время 5,3 млн. человек, а средняя плотность населения составляет 3 чел./км², то в трёх регионах КНР суммарно проживает 90,8 млн. человек, а средняя плотность населения превышает 50 чел./км² (причём в провинции Цзилинь она равна 89 чел./км², а в провинции Хэйлунцзян – 144 чел./км²).

Таблица 1.

Использование водных ресурсов на территории Северо-Восточного Китая

Регион	Год	Объём потребления воды, км ³				
		Общий	В т. ч. на нужды			
			сельского хозяйства	промышленности	населения	экологический попуск
Внутренняя Монголия	2002	17,8	15,9	0,9	1,0	–
	2005	17,5	14,4	1,3	1,2	0,6
	2007	18,0	14,2	1,7	1,4	0,7
	2010	18,2	13,4	2,3	1,5	1,0
	2013	18,3	13,3	2,4	1,1	1,6
Цзилинь	2002	11,2	8,4	1,7	1,1	–
	2005	9,8	6,6	1,9	1,1	0,2
	2007	10,1	6,7	1,9	1,2	0,2
	2010	12,0	7,4	2,6	1,6	0,4
	2013	13,1	8,9	2,7	1,2	0,4
Хэйлунцзян	2002	25,2	17,5	6,2	1,5	–
	2005	27,2	19,2	2,6	2,0	0,4
	2007	29,1	21,5	5,7	1,9	0,1
	2010	32,5	25,0	5,6	1,8	0,2
	2013	36,2	30,8	3,4	1,7	0,0
Итого по трём регионам	2002	54,2	41,7	8,8	3,7	–
	2005	54,4	40,2	8,7	4,4	1,0
	2007	57,2	42,4	9,4	4,4	0,9
	2010	62,7	45,8	10,5	4,9	1,5
	2013	67,7	53,0	8,4	4,0	2,0

За последние 11 лет забор воды китайской стороной вырос на 13,5 км³ (25%), причём произошло это в подавляющей части за счёт роста потребления воды на орошение. Привычный для КНР демографический рост, сопровождаемый урбанизацией, в последнее десятилетие дополнился значительным повышением уровня благосостояния населения, что требует огромного количества воды для производства продовольствия. Площадь орошаемых земель в трёх регионах бассейна за эти годы увеличилась на 3,6 млн. га (58%) и, несомненно, будет расти дальше. Поэтому в структуре водопотребления доля сельского хозяйства будет постепенно увеличиваться.

Современная ситуация, касающаяся водохозяйственной обстановки в верховьях Амура, характеризуется нарастающим дефицитом водных ресурсов, ухудшением качества вод, возникновением взаимных терри-

ториальных претензий в результате воздействий на русловые процессы, сокращением рыбных запасов и в целом усилением антропогенной трансформации природных экосистем, обостряющей проблему сохранения биоразнообразия. С августа 2009 года на территории КНР осуществляется проект переброски части стока реки Аргунь (в пределах КНР – река Хайлар) в озеро Далайнор, уровень воды которого за последние 10 лет упал на несколько метров. В самом бассейне реки Хайлар планируется строительство нескольких водохранилищ для целей гидроэнергетики, орошения земель, хозяйственно-питьевого и промышленного водоснабжения

Оценка последствий реализации данных водохозяйственных мероприятий в створе пересечения Государственной границы Российской Федерации и КНР, выполненная путём имитационных модельных расчётов на основе модели водохозяйственной системы, показала, что максимальный сток летних месяцев, обеспечивающий режим обводнения поймы реки Аргунь, может сократиться на 30–40 % в маловодные годы. В первые годы наполнения озера Далайнор ущерб водным ресурсам будет существенно больше, чем после стабилизации уровня в диапазоне проектных значений. Ситуация стабилизируется лишь через 12–15 лет с момента начала функционирования канала [2].

Двустороннее сотрудничество с КНР в области рыбного хозяйства получило правовую основу с момента подписания 4 октября 1988 года Соглашения между Правительством СССР и Правительством КНР о сотрудничестве в области рыбного хозяйства, для реализации которого создана Смешанная российско-китайская комиссия по сотрудничеству в области рыбного хозяйства. 27 мая 1994 года между Россией и КНР было подписано межправительственное Соглашение о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства биоресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури. Однако китайские рыбаки на протяжении всего периода действия Соглашения продолжают вести широкомасштабный браконьерский промысел в этом бассейне, не соблюдая установленные правила. Предлагаемые российскими учёными и специалистами конкретные, научно обоснованные меры по сохранению и воспроизводству ценных видов рыб бассейна реки Амур китайская сторона отвергает, аргументируя это невозможностью принятия их в связи с тем, что рыбный промысел – единственный вид занятости населения прибрежных районов и единственный источник его жизнеобеспечения.

27 сентября 2010 года был подписан Меморандум о взаимопонимании между Федеральным агентством по рыболовству (Российская Федерация) и Министерством сельского хозяйства Китайской Народной Республикой. В настоящее время идёт подготовка полномасштабного межправительственного соглашения.

Важнейшим аспектом трансграничного водопользования является мониторинг качества вод. Несмотря на большую протяжённость госграницы между Российской Федерацией и КНР по реке Амур (1819 км), развитию совместного мониторинга качества его вод не уделялось должного

внимания. Авария на химическом заводе в провинции Цзилинь (ноябрь 2005 года), в результате которой в крупный приток Амура – реку Сунгари – было сброшено около 100 т токсичных веществ, послужила катализатором активизации мер по охране окружающей среды. По результатам экстренного мониторинга перед китайской стороной был поставлен вопрос об экологическом оздоровлении реки. В 2006 году Госсоветом КНР была утверждена Программа экологического оздоровления реки Сунгари.

Китайское руководство заявляло о том, что на проведение очистных работ на Сунгари оно потратило более 3 млрд. долларов. Была проведена очистка всей реки, предполагалось усилить контроль над состоянием сточных вод от ЖКХ и промышленности. Однако в зимний период 2009–2010 годов происходит очередное ухудшение качества воды реки Амур. По результатам российско-китайского мониторинга, проведённого в марте 2010 года в створе села Нижнеленинское у китайского берега и на середине реки, обнаружены хлорфенолы, отсутствующие в фоновом створе и у российского берега, что свидетельствовало о влиянии реки Сунгари на загрязнение реки Амур хлорфенолами. В октябре 2010 года китайская сторона сообщила, что основные загрязнители реки Амур хлорфенолами – завод по производству пестицидов и Цзямусский ЦБК – остановлены.

За время совместного мониторинга трансграничных вод был выявлен ряд проблем, в т. ч. отсутствие единого для КНР и РФ нормативного документа по оценке загрязнения, разные критерии ПДК, применение методик с разной чувствительностью [1].

Практический опыт России и итоги сотрудничества с иностранными партнёрами свидетельствуют о том, что даже при расхождении мнений и наличии противоречий по вопросам использования и охраны трансграничных водных ресурсов институциональные механизмы создают новые возможности и позволяют преодолевать разногласия сторон. Плодотворное сотрудничество России с сопредельными государствами по рациональному использованию ресурсов трансграничных рек и озёр даёт положительные результаты и способствует решению задачи по стабилизации экологического состояния трансграничных вод, развитию экономик сопредельных государств.

Литература

1. *Бардюк В.В.* Совместный российско-китайский мониторинг качества вод Амура как залог оздоровления реки // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2011. № 2. С.103–105.
2. *Болгов М.В., Фролова Н.Л., Алексеевский Н.И.* Оценка возможных последствий переброски стока реки Аргунь в озеро Далайнор (КНР) // Водное хозяйство России. 2012. № 4. С. 103–118.
3. Водные ресурсы и водное хозяйство России в 2013 году (Статистический сборник) / Под ред. Н. Г. Рыбальского и А. Д. Думнова. – М.: НИИ-Природа, 2014. 369 с.
4. Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995. – № 167-ФЗ (ред. от 30.06.2003). // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req= doc&base=LAW&n=57518>.
5. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006. – № 73-ФЗ. // <http://www.zakonrf.info/vodniy-kodeks>.

6. *Георгиевский В.Ю., Сафаров М.Т.* Сотрудничество НГМС СНГ в области гидрологии: итоги и перспективы дальнейшей деятельности // <http://www.global-climate-change.ru/index.php/kazan-2012#heading1>.
7. *Говорушко С.М., Горбатенко Л.В.* Трансграничное водопользование в бассейне реки Амур // Вестник ДВО РАН. 2013. № 2. С. 74–83.
8. Как китайцы хотят выпить крупнейшее озеро Средней Азии // <http://www.apn.kz/publications/article8128.htm>.
9. *Коронкевич Н.И.* Гидрологический трансграничный перенос в странах СНГ // Трансграничные проблемы стран СНГ. М.: Изд-во «ОПУС», 2003. С. 22–32.
10. *Лузянин С.Г.* Экологические проблемы трансграничных рек КНР // <http://arguncrisis.ru/documents/dokumenty-2011/neo-luzyanin/>
11. *Муратишина К.Г.* Международно-правовые аспекты сотрудничества России, Казахстана и КНР по использованию вод Иртыша // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 75–81.
12. *Ревский А.* Фактор воды: эгоизм Китая грозит Казахстану экологической катастрофой // <http://www.apn.kz/publications/article5569.htm>.
13. *Фролов А.В.* 20-летнее партнёрство гидрометеорологических служб СНГ: итоги и новые формы. // <http://www.global-climate-change.ru/index.php/kazan-2012#heading1>.
14. Хельсинкские правила использования вод международных рек от 20 августа 1966 г. – <http://docs.cntd.ru/document/1900698>.
15. China Statistical Yearbook 2004 <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/yb2004-e/indexeh.htm>.
16. China Statistical Yearbook 2006 // <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2006/indexeh.htm>.
17. China Statistical Yearbook 2011 // <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexeh.htm>.
18. China Statistical Yearbook 2014 // <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexeh.htm>.
19. *Giordano Mark, Alena Drieschova, James A. Duncan, Yoshiko Sayama, Lucia De Stefano, Aaron T. Wolf.* A review of the evolution and state of transboundary freshwater treaties // International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics. 2013. DOI 10.1007/s10784-013-9211-8.

ЗАГРЯЗНЁННЫЙ СТОК ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕК НА ЮГО-ВОСТОКЕ УКРАИНЫ, КАК ИНДИКАТОР УГРОЗЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ РАЗРАБОТКЕ НА УКРАИНЕ СЛАНЦЕВОГО ГАЗА

Румянцева Э. А. (канд. с-х наук), Бобровицкая Н. Н. (д-р геогр. наук) – Государственный геологический институт, Санкт-Петербург

Современное экономическое состояние Ростовской области во многом определяется теми ресурсами, которые находятся на её территории, но во многом зависит и от современного и перспективного развития хозяйственной деятельности в Украине. Почти все реки Ростовской области являются притоками реки Дон первого или второго уровня. Лишь некоторые, в том числе и Миус, впадают в Азовское море. Водные ресурсы области оцениваются в 27,7 км³, из которых только 2,7 км³ (10%) формируются в пределах области, а основной объём поступает извне, в основном с территории верхнего Дона и Украины (река Северский Донец и реки бассейна Приазовья) [1, 446 с.; 8, 151 с.].

Северский Донец своё начало берёт на Среднерусской возвышенности в Белгородской области. Он является наиболее крупным правым притоком реки Дон. Река протекает через Донецкую, Луганскую и Харьковскую области Украины, а затем по Ростовской области России. Общая длина реки около 1054 км. Площадь бассейна составляет 98900 км² [2, 3].

Разработка полезных ископаемых Донбасса снизила уровень подземных вод, что привело к обмелению реки и прекращению судоходства. На территории Харьковской области вода загрязняется отходами промышленных предприятий Белгорода и Шебекино, сточными водами Харькова (через реку Уды), Харьковской ГРЭС-2 (посёлок Эсхар), предприятиями Балаклеи и Изюма, но частично очищается Печенежским водохранилищем. В Донецкой и Луганской областях плотность промышленных предприятий резко возрастает, и резко увеличивается загрязнение Северского Донца. Северский Донец до города Лисичанск имеет относительно чистую воду. Ниже впадения реки Казённый Торец отмечается очень сильное загрязнение воды в реке. Систематическое загрязнение реки и её притоков отходами и отработанными водами привело к резкому сокращению фауны реки. Минерализация воды в Северском Донце составляет 650–750 мг/л, а в зимнее время достигает 1000 мг/л, что, главным образом, вызвано сбросами отработанных вод промышленных предприятий [2, 9].

Река Миус протекает по территории Украины (Донецкая и Луганская области) и России (Матвеево-Курганский, Куйбышевский, Неклиновский районы Ростовской области). Впадает в Миусский лиман Таганрогского залива Азовского моря. Длина реки 258 км, площадь бассейна 6680 км². Исток реки находится на склонах Донецкого кряжа [2, 3].

С северного побережья Азовское море, кроме реки Миус, питают несколько трансграничных рек Приазовья, в том числе Мокрый Еланчик, Тузлов, а их водосборные бассейны располагаются на территории Украины и прилегающих сельскохозяйственных районов России. За последние 20 лет стали проявляться факторы деградации рек Приазовья – снижение водности, заиление, зарастание, а также заболачивание и засоление поймы. Резко упала продуктивность рек. По течению трансграничных рек в Ростовскую область со стороны Украины поступают воды, загрязнённые железом, медью, магнием, марганцем. Отрицательное влияние на Миус в верховье и среднем течении осуществляют угольные шахты Донбасса. В реку попадают шахтные воды, смывы с сельскохозяйственных угодий и территорий населённых пунктов [1, 446 с.; 8, 151 с.; 9].

В данной работе была произведена оценка качества стока воды обеих рек в трансграничных пунктах, то есть при поступлении его с Украины в Россию за период с 1993 по 2006 год.

С помощью разработанного нами ранее автономного программного комплекса «Оценки показателей загрязнённого стока воды» [6, с. 51–60; 7, с. 85–95] была рассчитана доля стока воды со сверхнормативными концентрациями единичных химических ингредиентов ($V_{ск\%}$), то есть с концентрациями, превышающими значения рыбохозяйственных ПДК,

а также дана оценка качества стока по комплексу загрязняющих веществ. В основу расчётов положены гидрологические и гидрохимические данные 1993–2006 годов, полученные в результате режимных наблюдений Северо-Кавказского УГМС и Гидрометцентра г. Харькова.

Расчёты показали, что даже средняя за изучаемый период доля стока воды со сверхнормативными концентрациями единичных ингредиентов, таких как Mg^{2+} , SO_4^{2-} , нефтепродукты, NO_2^- , Cu^{2+} , БПК₅, ХПК, $Fe_{\text{общ}}$ в обеих трансграничных реках была достаточно высокой. Она составила 62–100 % (таблица 1).

Таблица 1.

Средние многолетние значения относительных объёмов речного стока (V ск в%) со сверхнормативными значениями указанных ингредиентов для двух трансграничных пунктов (W средний годовой объём воды)

Ингредиенты	р. Северский Донец – х. Поповка	р. Миус – с. Куйбышево
	V ск%	
рН	0	15
O%	0,1	1,1
Mg^{2+}	72	98
SO_4^{2-}	99	100
Нефтепродукты	72	89
Фенолы	13	25
СПАВ	0	0
$P_{\text{мин}}$	28	0,8
NH_4^+	22	0
NO_2^-	89	68
Cu^{2+}	62	99
БПК ₅	74	71
ХПК	95	93
$Fe_{\text{общ}}$	83	89
$W \times 10^8 \text{ м}^3$	45,9	3,6

В таблице 2 представлены результаты оценки качества стока воды по комплексу загрязняющих веществ с определением класса загрязнённости воды частичных объёмов и характеристикой состояния их загрязнённости. Методика расчётов изложена в работе [7, с. 85–95].

В среднем за весь период вода обеих рек, поступающая с Украины в Россию, отнесена к 4 классу разряда «б» как очень загрязнённая.

Однако доли частичных объёмов разной степени загрязнённости в обоих случаях разные.

Таблица 2.

Доли частичных объёмов стока разной степени загрязнённости в трансграничных пунктах при его поступлении из Украины в Россию (Тск (% продолжительности или вероятности реализации частичных объёмов, УКИЗВ – удельный комбинаторный индекс загрязнённости воды, $S \leq 9$ критические значения обобщённых оценочных баллов ингредиентов) [4, 48 с.]

Реки	Тск (%)	Уск (%)	УКИЗВ	Класс и разряд	Характеристика воды	Ингредиенты с критическим значением $S \leq 9$	
Миус	0,64	0,88	1,68	2-й класс	Слабо загрязнённая	SO_4^{2-}	
	27,2	44,8	2,47	3-й класс, разряд «а»	Загрязнённая	SO_4^{2-}	
	45,37	34,55	3,06	3-й класс, разряд «б»	Очень загрязнённая	Cu^{2+} , SO_4^{2-} , NO_2^- , $Fe_{общ}$	
	26,79	19,78	3,6	4-й класс, разряд «а»	Грязная	Cu^{2+} , SO_4^{2-} , NO_2^-	
	Средние значения за весь период						
			2,89	3-й класс, разряд «б»	Очень загрязнённая		
Северский Донец	9,17	7,95	2,53	3-й класс, разряд «а»	Загрязнённая	$Fe_{общ}$, NO_2^- , SO_4^{2-}	
	58,38	50,96	3,14	3-й класс, разряд «б»	Очень загрязнённая	$Fe_{общ}$, NO_2^- , SO_4^{2-} , Cu^{2+}	
	27,88	34,49	3,76	4-й класс, разряд «а»	Грязная	NO_2^- , $Fe_{общ}$, Нефт., Cu^{2+} , SO_4^{2-}	
	4,57	6,59	4,42	4-й класс, разряд «б»	Грязная	NO_2^- , $Fe_{общ}$, Нефт., Cu^{2+} , SO_4^{2-}	
	Средние значения за весь период						
			3,39	3-й класс, разряд «б»	Очень загрязнённая		

В реке Миус есть очень небольшая доля слабо загрязнённого стока воды (0,88%), в реке Северский Донец присутствует 6,59% стока воды четвёртого класса разряда «б» – грязная.

Одним из основных показателей загрязнения геосистем является фоновая концентрация загрязняющего вещества, которая является не однозначным параметром. Как явление локального масштаба фоновое загрязнение может рассматриваться как нормативная или как реальная фоновая концентрация.

«Геохимической фоновой концентрацией» или реальным фоном следует называть концентрацию загрязняющих веществ, которая сформировалась на той или иной акватории за счёт внешних расположенных за её пределами источников загрязнения, при отсутствии локального загрязнения [5, 29 с.].

По мнению тех же авторов, при последующем ранжировании рядов измеренных значений аномалии занимают «крайние места», придавая всему распределению асимметричный характер. На роль фона больше всего подходит статистический параметр, обобщающий всю совокупность данных, лежащий в центре распределения и независимый от крайних значений. Роль геохимического фона должна быть отдана медиане (центру ряда).

В таблице 3 приведены средние значения и медианы (геохимический фон) в многолетних временных рядах концентраций загрязняющих веществ в трансграничных пунктах рек Миус и Северский Донец. Ряды имеют от 40 до 70 значений концентраций, измеренных в течение 1993–2006 годов.

В обеих реках концентрации геохимического фона для таких ингредиентов, как БПК₅, ХПК, Fe_{общ}, нефтепродукты, Mg²⁺, SO₄²⁻ превышают ПДК. В реке Миус геохимический фон для NO₂⁻ также выше нормы, а для фенолов близок к значению нормы. В Северском Донце также фоновые концентрации Cl⁻ и Cu²⁺ близки к нарушению норматива.

Отклонение среднего значения ряда от фона предлагается авторами [5, 29 с.] считать ещё одним геоэкологическим показателем загрязнения среды – вкладом в загрязнение краткосрочных аномалий.

Для его оценки можно использовать простую формулу.

$$E=100 \left(\frac{C_m}{C_m} \right) (1),$$

где: C_м – средняя концентрация временного ряда; E – вклад краткосрочных колебаний.

Таблица 3.

Среднее значение и медиана (геохимический фон) в многолетних временных рядах концентраций загрязняющих веществ (мг/дм³) в двух трансграничных пунктах (E – вклад краткосрочных аномалий)

Ингредиенты	р. Миус			р. Северский Донец		
	Среднее (C _м)	Медиана (P) (геофон)	E%	Среднее (C _м)	Медиана (P) (геофон)	E%
БПК ₅	2,52	2,17	14,16	2,7	2,4	11,3
NH ₄ ⁺	0,109	0,1	8,31	0,241	0,135	43,9
NO ₂ ⁻	0,032	0,018	43,46	0,725	0,575	20,6
P _{мин}	0,066	0,054	18,33	0,184	0,179	2,6
ХПК	31,7	29,9	5,64	34,5	31,2	9,5
Fe _{общ}	0,19	0,18	5,03	0,36	0,22	38,9
Cu ²⁺	0,0036	0,003	16,56	0,0019	0,001	46,2
Zn ²⁺	0,0069	0,0065	5,21	0,0064	0,004	37,7

Нефтепр.	0,0807	0,08	0,88	0,097	0,06	38,2
Фенолы	0,0007	0,001	-46,41	0,00021	0	100
СПАВ	0,0567	0,06	-5,88	0,027	0,03	-13,3
Ca ²⁺	105,9	102,6	3,17	151,8	150,3	1
Mg ²⁺	64,9	60,8	6,44	48,9	46,2	5,42
SO ₄ ²⁻	514,3	481,4	6,4	316,1	326,2	-3,2
Cl ⁻	119	109,6	7,98	255,2	249,5	2,24

Вклад краткосрочных аномалий может принимать как положительные, так и отрицательные значения, первые – соответствуют загрязнению среды, вторые – очищению.

NH₄⁺, Fe_{общ}, Cu²⁺, Zn²⁺, нефтепродуктов и фенолов.

Таблица 4.

**Шкала для оценки вклада краткосрочных аномалий
в загрязнённость стока рек**

Вербальная оценка вклада	E%
Очень низкий	0 < E ≤ 5
Низкий	5 < E ≤ 10
Средний	10 < E ≤ 25
Высокий	25 < E ≤ 50
Очень высокий	>50

Эти исследования показали, насколько загрязнён водный сток, поступающий с Украины в Россию и уже в настоящее время необходима его коррекция.

Однако в мае 2012 года украинское правительство заключило два соглашения о разделе продукции по разведке месторождений сланцевого газа. По Олесскому месторождению, расположенному на западе Украины – с Chevron, по Юзовскому, находящемуся на востоке страны – с Shell. Обе эти компании будут сотрудничать с компанией НАК «Недра Украины» [10, 32 с.]

Украина считается четвёртой страной в Европе по объёму запасов сланцевого газа. **Однако в украинском природоохранном законодательстве отсутствуют положения о добыче газа из сланцев.** Деятельность, которая может оказать воздействие на водные ресурсы, регулируется Водным кодексом. **В 2011 году Украина отменила процедуру ОВОС. Законов вместо отменённого документа не появилось – ни для разработки сланцевого газа, ни для любой другой деятельности, которая может оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду.**

Исследование ЕС, проведённое в августе 2012 года, показало, что риски от гидроразрыва при добыче сланцевого газа высоки, когда речь идёт о загрязнении грунтовых и поверхностных вод, так как добыча сланцевого газа – **водоёмкий процесс** [10, 32 с.]. Для одной операции гидроразрыва требуется примерно **15 млн. литров воды, при этом в каждой скважине гидроразрыв может проводиться до 10 раз**. Следовательно, **одна операция гидроразрыва требует использования нескольких тонн высокотоксичных веществ, которые попадут в грунтовые воды**. По данным экспертов-химиков, жидкость разрыва может содержать **до 300 химических веществ, из которых 40 % приходится на эндокринные разрушители**, оказывающие негативное воздействие на гормональные системы животных и людей, а треть – предположительно, на **канцерогены** [10, 32 с.].

Зависимость загрязнения трансграничных рек в Ростовской области от хозяйственной деятельности на территориях Донецкой, Луганской и Харьковской областей Украины делает очевидным то, что добыча сланцевого газа представляет прямую угрозу экологической безопасности России, особенно при обострённых политических отношениях между Российской Федерацией и Украиной.

Вследствие отсутствия в настоящее время в Российской Федерации и на Украине нормативно-правовых документов, регулирующих отношения между государствами при добыче сланцевого газа, которая губительно повлияет на трансграничный сток рек, требуется срочная её разработка.

Литература

1. *Житников В.Г.* Сборник. Природа, хозяйство и экология Ростовской области. Багайск: Багайское книжное издательство, 2002, 446 с.
2. Информационный сайт о реках России. Все реки <http://vsereki.ru/iskat-reki-rod-alfavitu/p>.
3. Материал из Википедии: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.
4. Методические указания. Метод комплексной оценки степени загрязнённости поверхностных вод по гидрохимическим показателям РД 52.24.643–2002, Гидрометеониздат, 2002, 48 с.
5. *Монахов С.К., Есенина О.И., Монахова Г.А., Татарников В.О.* Геоэкологические показатели загрязнения морской среды: методы расчёта и применения. – ФГБУ «Каспийский морской научно-исследовательский центр», Астрахань, 2014, 29 с.
6. *Румянцева Э.А., Бобровицкая Н.Н.* Методика интегральной оценки многолетних изменений качества речного стока на примере реки Ворскла. – Метеорология и гидрология, М., 2014, № 6. С. 51–60.
7. *Румянцева Э.А., Бобровицкая Н.Н.* Новый подход к автоматизированному расчёту частичных объёмов речного стока разной степени загрязнения (на примере реки Селенга). – Метеорология и гидрология, М., 2012, № 5. С. 85–95.
8. Справочник. Природные ресурсы Ростовской области. Ростов-на-Дону. 2003, 151 с.
9. Экологический мониторинг Ростовской области. Экологический атлас Ростовской области. Донской экологический центр. Эктор, 2004–2008 гг. <http://www.ektor.ru/pages/mon1.asp>
10. *Creig Aitken, Helen Burley, Darek Urbaniak, Antoine Simon, Sarah Wykes.* Сланцевый газ. Нетрадиционный и ненужный: аргументы против. Добыча: на благо или на беду? 2012, 32 с. Russian-greens.ru/sites/default/files/foee_shale_gas_ru_web_4.pdf

ИССЛЕДОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ИХ ПРИМЕНЕНИЯ В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ И ДРУГИХ СТРАНАХ

Лю Цин – Российский государственный геологоразведочный университет

Вода является одним из самых ценных природных ресурсов для обеспечения жизнедеятельности человечества и может рассматриваться как общественное благо, созданное природой, и как ценный хозяйственный товар. За последние десятилетия произошли большие изменения в понимании значения водных ресурсов. Изменения в системе прав собственности на воду являются отражением этих процессов. Изучение правового регулирования собственности на водные ресурсы, анализ ситуаций их практического применения в различных регионах мира поможет улучшить систему прав собственности на водные ресурсы и создать оптимальный водный рынок.

Вода является источником жизни, а также важной материальной основой для социально-экономического развития общества. За последние десятилетия произошли большие изменения. В качестве водных ресурсов рассматриваются поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы [1, ст. 1].

Если ранее считалось, что водные ресурсы неисчерпаемы, то на сегодняшний день ни у кого нет подобных заблуждений. И как отражение этого процесса происходит постоянное реформирование системы прав собственности на водные ресурсы, анализ их практического применения в различных регионах мира, что поможет создать оптимальный мировой рынок водных ресурсов.

Право на водные ресурсы направлено на обеспечение потребностей человека в воде, так же как право на достаточное питание нацелено на обеспечение доступа к продуктам питания, а право на здоровье подкреплено доступом к медицинскому обслуживанию. Экологически безопасная вода, достаточное питание и здравоохранение являются основными факторами, полностью соответствующими статье 25 пункту № 1 «Всеобщей декларации прав человека» [2].

Прежде чем пытаться регулировать право собственности на водные ресурсы, определим само понятие «право собственности».

Согласно ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) [3]: собственность – это отношение лица к принадлежащей ему вещи как к своей, которое выражается во владении, пользовании и распоряжении ею, а также в устранении вмешательства всех третьих лиц в сферу власти собственника. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие законодательству и не нарушающие права и законные интересы других лиц.

Современная правовая традиция полагает право собственности неограниченным и неделимым, сосредоточенным в руках одного лица.

Основными источниками регулирования отношений собственности в Российской Федерации являются: Конституция Российской Федерации, раздел II ГК РФ «Право собственности и другие вещные права» [3, с. 209–306].

К сожалению, в настоящее время не достигла общемирового понимания концепция *прав собственности на водные ресурсы*. Существует следующее обобщённое понятие: «Право собственности на водные ресурсы в качестве природных условий для удовлетворения социальных, экономических и экологических потребностей определяется и защищается с помощью местного законодательства, и с помощью административных и рыночных механизмов, основывающихся на системе прав на воду» [11].

По мнению автора, исследование прав собственности на водные ресурсы имеет большое значение для совершенствования прав человека на воду, эффективного водопользования, внедрения и использования рыночных механизмов в управлении водными ресурсами. Право собственности на водные ресурсы для удовлетворения социальных, экономических и экологических потребностей определяется и защищается с помощью законодательства и с помощью административных и рыночных механизмов. Конкретно, право собственности на водные ресурсы означает, что в процессе разработки, упорядочения, обеспечения, использования водных ресурсов набор стандартизированных правил регулирует использование водных ресурсов между людьми, регионами, секторами, государствами, коллективами и личностями. Право собственности на водные объекты включает в себя право владения, право пользования, право на инфраструктуру водных ресурсов и водные продукты, и другие права, связанные с водными ресурсами.

Рассмотрим и сравним различные мировые системы прав собственности на водные ресурсы в историческом аспекте.

Права собственника прибрежной полосы происходят от «общего права» для всей Великобритании [8], потом получили широкое развитие в восточных штатах США. В настоящее время права собственника прибрежной полосы являются основой политики и регулирования водных ресурсов и управления водными ресурсами в Великобритании, Франции, Канаде а также восточной части США, где имеются богатые водные ресурсы.

Права на воду первого водопользователя берут начало с середины XIX века в западных штатах США, характеризующихся дефицитом атмосферных осадков и, как следствие, дефицитом водных ресурсов. При освоении западных регионов, в добыче золота, сельскохозяйственном производстве и др., спрос на воду был очень высоким, но только незначительное число людей владели землями вдоль уреза рек. Большая часть земли, примыкающей к береговой зоне рек, принадлежала федеральному правительству. В целях поддержания производства в засушливых районах шахтёры и фермеры, которые не имели права собственности на землю, прилегающую к реке, должны были проложить канал и проводить воду на свои земли. В судебной практике того времени сформировался подход, который гарантировал право собственности на водные ресурсы тому, кто

первый проложит канал и проведёт воду для собственных нужд. Таким образом, через рассмотрение большого числа случаев постепенно сформировалось понятие первого водопользователя.

В России до революции 1917 года не существовало понятия «первого водопользователя». Помещик или крестьянин могли пользоваться водой (рекой или иным водным объектом), имеющейся (протекающей) на его земельном участке, но не распоряжаться ею. Владеющий рекою, по самому свойству этого предмета пользования, подчиняется известным ограничениям, вызываемым необходимостью предоставить и соседнему владельцу равномерное пользование той же рекой. В силу этих ограничений, владелец и у своего берега не вправе пользоваться рекою во вред владельцу противоположного берега [6, с. 426].

Право государственной собственности на воду. Различные подходы к праву собственности на воду, которые преобладали в последние два столетия, постепенно уступили место роли государства в праве собственности и распределении водных ресурсов. Так, государственная собственность на воду постепенно распространилась во всём мире как норма. Боннская декларация подчёркивает, что «основную ответственность за обеспечение устойчивого и справедливого управления водными ресурсами несут правительства». В Боннской декларации установлено, что «частные службы водоснабжения не подразумевают частную собственность на водные ресурсы. Право государственной собственности распространяется на поверхностные воды и атмосферные осадки, а также подземные воды» [5].

В России право собственности на водные ресурсы существовало с древних времён, но система прав государственной собственности на воду в современном смысле происходит из теории и практики управления водными ресурсами в СССР. На данный момент, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, признаются государственная, муниципальная и частная формы собственности на водные объекты [4, ст. 8, 9]. Все водные объекты на территории страны являются государственной собственностью [1, ст. 8].

Муниципальная и частная собственность допускается только на обособленные водные объекты (замкнутые водоёмы, т. е. небольшие по площади и непроточные искусственные водоёмы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами).

В Китае право государственной собственности на водные ресурсы регламентируется на практике и включает в себя три основных принципа: во-первых, разделение права собственности и права пользования, т. е., водные ресурсы принадлежат государству, а организация и личность имеют право их использовать; во-вторых, развитие и использование водных ресурсов должно подчиняться планированию экономики и развития страны; в-третьих, регулирование и количественное распределение водных ресурсов, как правило, осуществляется в административном порядке.

Продаваемые права собственности на воду впервые появились в западных штатах США. Продаваемые права разрешают первому водопользователю продавать лишнее количество воды на рынке, т. е. торговать правом собственности на воду.

Теоретически система продаваемых прав собственности на воду описывается на теорему Коуза, которая звучит следующим образом: «если права собственности чётко определены и транзакционные издержки равны нулю, то размещение ресурсов (структура производства) будет оставаться неизменным и эффективным независимо от изменений в распределении прав собственности» [7]. По Р. Коузу, если права на совершение определённых действий могут быть куплены, их первыми приобретут те, для кого они представляют наивысшую рыночную ценность. В результате они будут приобретены и распределены таким образом, чтобы предусмотренная ими деятельность приносила максимальный доход. При этом в случае отрицательного внешнего эффекта необходимо учитывать права не только пострадавшей стороны, но и виновника загрязнения, для которого сокращение выпуска до оптимального уровня означает упущенные возможности извлечения чистого дохода от производственной деятельности.

Интернационализация внешних эффектов в соответствии с подходом Коуза становится возможной благодаря установлению прав собственности на объекты окружающей среды и природные ресурсы (в том числе водные). В этом случае регулирование отношений между заинтересованными сторонами не требует вмешательства государства в виде налогообложения или субсидирования и осуществляется путём переговоров.

Применяя теорему Коуза к управлению природными ресурсами, можно сформировать систему продаваемых прав собственности на водные ресурсы, через рынок прав собственности на воду добиться повышения эффективности использования водных ресурсов.

В последние годы теория Коуза находит всё более широкое признание. Во многих странах мира начали внедрять систему продаваемых прав собственности на водные ресурсы, и это отражает новые тенденции в мире управления водными ресурсами.

Возникновение и развитие системы продаваемых прав собственности на воду имеют глубокие причины. После Второй мировой войны важным явлением мировой экономики явился быстрый экономический рост, который сопровождался ещё более быстрым ростом численности населения, что привело к увеличению водопотребления. В расчёте на душу населения наблюдается сокращение водных ресурсов, всё более заметным становится противоречие между спросом и предложением глобальных водных ресурсов. С расширением хозяйственной деятельности человека во многих районах и странах мира возник водный дефицит (особенно в засушливых и полузасушливых районах), ставший препятствием для устойчивого экономического развития даже в богатых водными ресурсами регионах. Нехватка водных ресурсов часто становится причиной конфликтов (иногда межгосударственных), связанных с правами на водные ресурсы.

Всё чаще дефицит воды заставляет людей снова и снова пересматривать представление о характере природных ресурсов. Традиционные представления базируются на том, что водные ресурсы – основа существования человека – являются возобновляемыми и циклическими природными ресурсами. Но потребности в пресной воде быстро возрастают, а её запасы, пригодные для питья, сокращаются вследствие загрязнения

окружающей среды. Климатические изменения будут, по всей вероятности, только усугублять проблему. Всё это ведёт к фундаментальным изменениям в человеческом сознании относительно водных ресурсов. На международной конференции «Вода и развитие окружающей среды в XXI веке», состоявшейся в Дублине в 1992 году [9], делегаты пришли к выводу, что вода является не только природным ресурсом, но и одним из наиболее важных хозяйственных товаров.

Таким образом, распределение и использование водных ресурсов должны подчиняться принципам эффективности рынка, т. е. надо не только повысить эффективность использования воды, но и достигнуть оптимального распределения водных ресурсов. Именно в связи с этим у существующей системы прав собственности на воду есть очевидные недостатки. Например, система права собственника прибрежной полосы подчёркивает рациональное использование водных ресурсов; система права на воду первого водопользователя – выгодное использование водных ресурсов, но при этом отсутствует основа повышения эффективности использования и распределения прав на водные ресурсы.

Система права государственной собственности на водные ресурсы объединяет планирование и использование водных ресурсов. Но большое число фактов показывает, что на микроуровне планирование распределения ресурсов имеет очевидные недостатки, связанные с неэффективным использованием водных ресурсов. Таким образом, в целях повышения эффективности использования и распределения водных ресурсов, нужно создать новую систему прав собственности на водные ресурсы. В связи с этим на практике формируется система продаваемых прав собственности на воду.

В Китае система прав государственной собственности на водные ресурсы определяет распределение водных ресурсов в условиях плановой экономики. С юридической точки зрения в Китае нет частных водных объектов, вода является общественным благом, правительство с помощью законов и органов исполнительной власти управляет использованием водных запасов, контролирует их поставку и распределение. В Китае закон запрещает торговлю водными ресурсами, следовательно, отсутствует правовая база для водного рынка. Поэтому развитие прав собственности на водные ресурсы в Китае происходит особенно медленно. В частности, поставки природных ресурсов осуществляются с ведома и под контролем правительства, т. е. наиболее адекватными институциональными механизмами [10, с. 259]. Сравнительный анализ теории и режима прав собственности на водные ресурсы имеет важное значение для создания системы прав на них в Китае.

Во-первых, повышение эффективности распределения и использования водных ресурсов является главной целью изменения правовой системы прав собственности на воду. Право собственности на прибрежную полосу соединяет систему прав собственности на воду с правами собственности на полосу прибрежной земли и ограничивает права на водные ресур-

сы тех, кто не являются собственниками прибрежных земель. В результате появляются избыточные водные ресурсы в регионах в прибрежной полосе. Права на воду первого водопользователя устраняли дефекты прав собственности на прибрежную полосу и подчёркивали выгодное использование водных ресурсов, а также определяли порядки водопользования. Права государственной собственности на водные ресурсы предполагают планирование распределения и использования водных ресурсов, поскольку водные ресурсы находятся у одного собственника – государства. В Китае нет водного рынка, однако на микроуровне существуют значительные дефекты в эффективности распределения и использования водных ресурсов. Суть предлагаемой системы прав состоит в том, что на основе чётко определённых прав собственности на водные ресурсы нужно применять рыночный механизм для повышения эффективности управления ими, их распределения и использования. Изменение в правовой системе передачи прав собственности на водные ресурсы показывает, что по мере углубления человеческого понимания значения и роли водных ресурсов в развитии государства, процесс управления водными ресурсами также следует менять.

Во-вторых, формирование и развитие теории прав собственности на водные ресурсы основываются на практике водопользования и управления водными ресурсами. В каждой стране применение такого подхода должно базироваться на специфике данного региона (и Китай в этом случае не исключение). Вследствие дефицита прав собственности на воду в Китае следует, что выбор квазирыночного механизма оптимален.

Формирование механизма торгового квазирынка прав собственности на воду в Китае должно происходить в условиях объединения государственного регулирования водных отношений и рыночного механизма использования водных ресурсов.

В-третьих, появление прав собственности на прибрежную полосу и продаваемых прав собственности на водные ресурсы свидетельствует об экономическом развитии системы. Изменения ситуации спроса и предложения на водные ресурсы привели к изменениям системы прав собственности на них, а это в свою очередь открывает возможность повышения эффективности их использования. В соответствии с учётом международных позиций и структуры рынка прав собственности на землю, со ссылкой на характер общественных благ на земельных рынках, открывается возможность создания рынка прав на водные ресурсы. Когда рынок права собственности на воду достигнет определённой стадии развития, появится возможность формирования финансового рынка права собственности на воду (рынок залоговых аукционов). В результате расширятся каналы финансирования для строительства водного хозяйства, и дальнейшего развития промышленности. Кроме того, в связи с интенсивным загрязнением природных вод, которое неизбежно в процессе наращивания промышленного производства, возникает необходимость формирования рынка права на сброс загрязнённых веществ в водные объекты (первичный и вторичный рынки) и рынка выброса сточных вод, прошедших очистку.

Литература

1. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ [Электронный ресурс], <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=169803> (дата обращения 14.10.2014).
2. Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 года Генеральной ассамблеей ООН // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 460–464.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая), ст. 209. от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2014) [Электронный ресурс], <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=162742; dst=0; ts=DA93A950A17263B7C6DD4507F6EAE244; rnd=0.9056516110431403> (дата обращения 30.12.2012).
4. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=2875; dst=0; ts=29742AD7585DF0E2B986F0E3F9F2BBA2; rnd=0.20439841435290873> (дата обращения 21.07.2014).
5. *Салман М.А. Салман, Даниел Д. Брэдлоу*. Выдержка из сравнительного исследования «Нормативно-правовые основы управления водными ресурсами». Всемирный банк. 2006. С.141–162.
6. *Тотрюмов И.М.* Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Книга вторая. М.: Статут, 2004. – 603 с.
7. *Coase R.H.* The Problem of Social Cost // Journal of Law and Economics, V. 3, 1960. P. 1–44.
8. *Getzler J.* A History of Water Rights at Common Law // Oxford University Press, New York, 2004, P. 42
9. *Mei Xie.* Integrated Water Resources Management (IWRM) – Introduction to Principles and Practices // World Bank Institute. (WBI), 2006, P.15 [Электронный ресурс], <http://www.pacificwater.org/userfiles/file/IWRM/Toolboxes/introduction...> Introduction.pdf (дата обращения 13.10.2013).
10. *Xiong Qiangang, Xiong Guoxing.* Natural Resources Law // Law Press, China, 1999. 430 p.
11. *Xiong Xiangyang.* System Obstacles to the Establishment of China's Modern Water Right System and Ideas of Water Management Reform // Water resources development research, China, Wuhan, 2002. V. 2. № 4. P. 1–4.

К ВОПРОСУ ПРАВОВОЙ ОЦЕНКИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ МОРСКОЙ СРЕДЫ

Есина Е.А. – эксперт по экологическим правам Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека

Сохранение морской среды должно являться одной из основных целей во внешней и внутренней политике России. Охрана морских вод от загрязнения и истощения биологической продуктивности морских акваторий, относящихся к юрисдикции Российской Федерации, представляется серьёзной проблемой.

Одним из первых правовых институтов в сфере морского права, построенных на основе обычных норм, был правовой институт «морской аварии», под которым за 2–2,5 тыс. лет до новой эры понимали любое происшествие на море (неисправность судна, посадка на мель, воздействие стихии, нападение пиратов). При этом сам термин «авария» имеет арабское происхождение и встречается в письменных памятниках уже

за 2000 лет до новой эры. Этот пример наглядно демонстрирует, что вопросы безопасности мореплавания были актуальны во все времена. Упоминание о кодифицированных морских обычаях, так или иначе связанных с морской аварией, принято относить примерно к XV веку до новой эры. Эти обычаи постепенно распространились сначала у народов Китая, Индии и Дальнего Востока, а затем были восприняты древними мореплавателями-арабами и уже от них – народами Средиземноморья.

Правовой институт аварии получил дальнейшее развитие в финикийском, родосском и римском праве, в средневековых сводах обычаев Трани, Амальфи, Консолато дель Мар, Законах Висби и пр., а затем в десятках и сотнях международных конвенций и иных международных актов, число которых продолжает неуклонно расти.

В настоящее время определилось несколько основных направлений, по которым возникают угрозы Мировому океану в результате его использования:

1) высокая интенсивность рыболовства и несоблюдение в большинстве случаев интересов воспроизводства рыбных и некоторых других водных биологических ресурсов;

2) загрязнение морских вод сточными водами промышленных предприятий, нефтью и нефтепродуктами при перевозке их по морям и океанам, отходами атомного производства, чужеродными видами, при морском бурении и т. д.

Законодательное регулирование сброса отходов производства, ТБО, нефтепродуктов осуществляется международными соглашениями и нормативно-правовыми актами. Это Конвенция ООН по морскому праву, посвящённая вопросам защиты и сохранения морской среды 1982 года; Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 года, Женевская Конвенция об открытом море 1958 года; Договор об Антарктике 1959 года; Лондонская Конвенция «Договор, регламентирующий управление и сброс отходов в океан» 1972 года; Конвенция ОСПАР «Международный договор по контролю загрязнения морской среды в Северо-Восточной части Атлантического океана»; Барселонская Конвенция, направленная на защиту Средиземного моря; МАРПОЛ 73/78 – Конвенция, направленная на минимизацию загрязнения морей, уделяя особое внимание отходам масла, нефти и выхлопным газам; Конвенция о защите Чёрного моря от загрязнения 1992 года.

Главной из этих международных проблем является проблема обеспечения безопасности мореплавания как для каждого судна, так и для всего мирового флота.

Несмотря на многочисленные меры по улучшению безопасности использования морской среды, в водах Мирового океана всё ещё эксплуатируются суда, находящиеся в ненадёжном состоянии, вдобавок перевозят очень вредные для окружающей среды грузы. Они становятся причиной масштабного ущерба, наносимого окружающей среде в результате аварий, при этом виновные в нанесении ущерба часто уходят от ответственности.

Актуальность решения этой проблемы связана с тем, что ежегодно на морских путях в результате аварийных случаев и иных происшествий погибают сотни тысяч людей и большие материальные ценности (суда, грузы и пр.), происходят многочисленные случаи загрязнения морской среды.

Это подтверждается событиями, произошедшими в Керченском проливе 11 ноября 2007 года: по причине сильного шторма там затонули танкер и три сухогруза. Ещё один корабль затонул в Чёрном море. Первым в Керченском проливе надвое переломился российский танкер «Волгонефть-139». В результате аварии в воду вылилось 1,3 тыс. т мазута. По факту этого инцидента возбуждено уголовное дело по ст. 263 УК РФ «Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта» и ст. 252 УК РФ «Загрязнение морской среды».

Этот пример, к сожалению, не единственный. 8 декабря 2007 года танкер «Хэбэй спирит» (Hebei Spirit) столкнулся с плавучим краном в десяти километрах от берега Южной Кореи к северо-западу от порта Маллипхо. По информации южнокорейских СМИ, в море вылилось около 15 тыс. т сырой нефти. За последние годы у берегов Англии, США и других стран такого плана катастрофы происходили неоднократно, и в каждом случае был причинён огромный экологический ущерб окружающей среде, в частности Мировому океану и его ресурсам.

По данным последних исследований, ежегодно около 60 тыс. человек умирает преждевременной смертью из-за болезней, вызываемых загрязнением морской среды с судов. При этом устанавливаются далеко не все суда, которые осуществляют противозаконные сбросы в море, а количество принявших соответствующие решения лиц, несущих юридическую ответственность, вообще очень незначительно. Огромную проблему представляет собой загрязнение морской среды бытовыми отходами (в особенности синтетическими материалами, такими, как пластик).

Так, например, в Тихом океане, в центре Северо-тихоокеанского круговорота, находится огромная мусорная зона (The Great Pacific Garbage Patch), состоящая в основном из разнообразного пластикового мусора (нефтяные аварии не являются единственной проблемой). В 2006 году сотрудники Программы окружающей среды ООН подсчитали, что на квадратную милю океана приходится 46 тыс. единиц плавучего пластикового мусора.

По оценкам экспертов, от 10 до 20 млн. т пластика находят свой путь в мировом океане каждый год, нанося ущерб морским экосистемам в размере около 13 млрд. долл. (9,5 млрд. евро) в год. Сюда входят финансовые потери, понесённые рыболовством и туризмом, а также время и затраты на очистку пляжей. Общая капитальная стоимость пластика, используемого в лёгкой промышленности, оценивается в более чем 75 млрд. долл. (55 млрд. евро) в год, говорится в докладе ЮНЕП на тему «Цените пластик».

Большая часть загрязнения нефтью с судов вызвана всё же умышленными (преднамеренными) сбросами её в море. Практикуемые «производственные», т. е. умышленные сбросы с кораблей (судов), включая очистные ёмкости и удаление отработанного масла, постоянно осуществляются

в территориальных водах государств-членов ЕС, в открытом море и в российских территориальных водах.

Даже если количество подобных деяний будет снижаться в результате применения различных, используемых на международном уровне, уровне Европейского союза и национальном уровне отдельных государств мер по уменьшению загрязнения морей с судов, эта проблема технологически и юридически будет решена не скоро. Причина заключается в том, что общее число подобных загрязнений постоянно возрастает. Только в 2001 году по наблюдению с воздуха было обнаружено 390 нефтяных пятен в Балтийском море и 596 нефтяных пятен в Северном море.

Таким образом, загрязнение морской среды может негативно сказаться на здоровье не только населения прибрежных зон, но и отдалённых районов, где люди также употребляют в пищу морепродукты. Большой опасности из-за хозяйственной деятельности, которая часто совершается в нарушение всех возможных законов и крайне сложно контролируется, постоянно подвергаются морские биоресурсы.

Так например, в настоящее время моря, окружающие Таиланд, страдают от загрязнений, особенно от морского мусора. Согласно статистике с 2009 по 2012 год было собрано более 216 690 предметов, выброшенных морем на берег. Большая часть мусора – это полиэтиленовые пакеты, верёвки, бумага, бутылки, сигареты и т. д., которые были выброшены в море людьми.

Такие известные пляжи как городской пляж в Паттайе, пляж Bangsaen и пляж Hat Patong, такой известный пляж на Пхукете как Nai-thon-beach с каждым годом становятся всё грязнее из-за большого количества выбрасываемого туристами в море мусора, в результате чего число туристов уменьшается. Уменьшение количества туристов прямо связано с экологией региона.

В 2012 году экологи провинции Чонбури рассчитали, что такие известные пляжи в районах Банга Ламунга и Саттахипа уменьшились в размерах из-за строительства зданий. Ожидается, что пляж в Паттайе полностью исчезнет в течение 22 лет, если ничего не будет предпринято.

Следует также считаться с фактом, что уровень эксплуатации морской среды будет расти из-за усиления разработки полезных ископаемых на континентальном шельфе, которое неизбежно ввиду постепенного истощения минеральных ресурсов на материке.

В связи с этим можно утверждать, что правовой институт безопасности мореплавания не только не утратил своего первоначального значения, но и развился до глобальных масштабов, трансформировавшись в комплексный и одновременно родовой международно-правовой (и национально-правовой) институт обеспечения безопасности мореплавания, в который входит целый ряд видовых правовых институтов: общей аварии, частной аварии, спасания, судоподъёма, безопасности мореплавания, защиты морской среды, а также отдельные нормы других институтов международного и национального морского права.

Несомненно, юридическая ответственность – один из основных инструментов защиты окружающей среды, в том числе и морской. Однако

в Российской Федерации вопрос реализации юридической и в особенности уголовной ответственности за экологические преступления, в том числе за загрязнение морской среды, стоит крайне остро. Экологические правонарушения относятся в России к категории наиболее распространённых, но при этом латентность экологических преступлений достигает 95–99%; столь же высока и латентность административных правонарушений. По официальным статистическим данным, с 2000 по 2006 год было зарегистрировано 45 преступлений, предусмотренных ст. 252 УК РФ «Загрязнение морской среды», при этом выявлено только 17 лиц, их совершивших. Случаи возмещения экологического вреда единичны. Меры дисциплинарной и административной ответственности за нарушение правил охраны и использования морской среды применяются крайне редко.

Несмотря на то, что отдельные нормы о разрешении споров и возмещении вреда, причинённого загрязнением морской среды, содержатся в актах российского законодательства, например, в Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации, пределы ответственности и объёмы возмещения вреда часто бывают недостаточными.

Безусловно, юридическая ответственность является лишь одним из многих правовых инструментов, используемых для охраны ресурсов моря, но повышение её эффективности необходимо. В Морской доктрине Российской Федерации установлено, что к одним из основных национальных интересов Российской Федерации в Мировом океане относится предотвращение загрязнения морской среды.

Тех мер, которые сегодня принимаются для снижения загрязнения водной среды, к сожалению, недостаточно. Ещё одной проблемой в борьбе с морским мусором является проблема ответственности. Мусор по своей сути ничейный, так как находится в нейтральных водах. А теперь, если вспомнить, какую роль играет Мировой океан в жизни Земли, то становится страшно от всего того, что с ним делает человек. Без существенных мер – катастрофа неминуема.

Предлагается:

- расширить подход к объекту преступного деяния – загрязнения морской среды – поскольку целью главы 26 УК РФ является не только защита интересов человека, но и сохранение окружающей среды и её компонентов, которые тесно взаимодействуют между собой, а одной из задач уголовного закона согласно ч. 1 ст. 2 УК РФ является охрана окружающей среды;
- выработать международно-правовые стандарты экологической безопасности мореплавания;
- неуклонно соблюдать экологические стандарты безопасности мореплавания;
- Российской Федерации выступить с инициативой по разработке международного правового механизма принуждения участников судоходства к соблюдению стандартов экологической безопасности мореплавания.

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАПАДНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ В СФЕРЕ ВОДНОЙ ПОЛИТИКИ ПО БАССЕЙНУ РЕКИ ЗАПАДНЫЙ БУГ

Волчек А.А. (д-р. геол. наук, проф.) – координатор Белорусской части Проекта PL-BY-UA, Шведовский П.В. (канд. тех. наук, проф.)

Перспективы дальнейшего развития Евросоюза потребовали определения его политики по отношению к новым соседям, т. е. приведение в действие Программы добрососедства, ориентированной на трансграничное сотрудничество. Стратегической целью Программы является улучшение качества жизни и общественно-хозяйственной интеграции приграничных регионов.

Общий бюджет Программы добрососедства Польша-Беларусь-Украина составляет 45,8 млн. евро, из которых 37,8 млн. евро – средства Европейского фонда регионального развития (EFRR), предназначенные на проекты, реализуемые на территории Польши, 8 млн. евро – средства фонда TESIS, предназначенные для реализации проектов на территории Беларуси и Украины.

Наиболее эффективным в реализации Программы добрососедства оказался Проект PL-BY-UA «Укрепление приграничного польско-белорусско-украинского институционального сотрудничества в части управления водными ресурсами бассейна реки Западный Буг».

Бассейн трансграничной реки Западный Буг площадью около 90 тыс. км² составляет 20,3% бассейна реки Вислы и располагается на территории Польши (49,2% поверхности бассейна), 23,4% – территории Беларуси и 27,4% – Украины. В среднем течении Западный Буг, длиной 363 км, является естественной границей между странами Западной (Польша) и Восточной (Беларусь и Украина) Европы. Структура использования поверхности бассейна: 45% – сельскохозяйственные угодья, 27% – леса и 18% – луга и пастбища, при этом 14% – охвачены государственной охраной (биосферные заповедники, национальные парки, природные заповедники государственного и регионального значения). На территории бассейна реки Западный Буг проживает около 3 млн. человек. Речной сток – 3,82 млрд. м³, при этом забор поверхностных и подземных вод составляет около 300 млн. м³, из них в польской части – 38,5%, белорусской – 27,1%, украинской – 34,4%. Забор подземных вод составляет более 75% от общего забора, при этом 77,6% используется для коммунальных нужд. Забор поверхностных вод (65,4 млн. м³) производится исключительно для хозяйственных нужд – энергетики, пищевой промышленности, рыборазведения и орошения.

Объём сточных вод сбрасываемых в реки бассейна Западного Буга, составляет около 260 млн. м³, при этом с территории польской части – 12,1%, белорусской – 18,9% и украинской – 69,0%. Загрязнение воды реки органическими веществами по БПК₅ составляет более 3 тыс. т/год, из них в польской части бассейна сброшено – 11,4% БПК₅, белорусской – 10,6% и украинской – 78%.



Рис. 1. Карта бассейна Западного Буга

Качество воды, по национальным классификациям, на польском участке реки – IV и V класс (по 5-классификационной системе), белорусском и украинском – II и III класс (по 7-классификационной системе).

Основными целями Проекта PL-BY-UA являлись: формирование связей для долгосрочного сотрудничества и основ для интеграции деятельности учреждений, занимающихся водной экономикой в бассейне реки Западный Буг в Польше, Беларуси и Украине и региональных и местных учреждений, занимающихся общественно-экономическим развитием; увеличение числа и значимости учреждений, участвующих в приграничном сотрудничестве; налаживание сотрудничества между экспертами.

Бюджет Проекта PL-BY-UA составил 249,7 тыс. евро. Участие в финансировании проекта фондов и партнёров приведено на рисунке 2.

Евросоюз Европейский фонд регионального развития	16,0 %
Евросоюз фонд TACIS/CBC	60,1 %
Институт охраны окружающей среды. Ведущий партнёр – главный финансовый партнёр	1,8 %
Региональное управление водного хозяйства в Варшаве. Обычный партнёр	1,7 %
Брестский областной комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды. Обычный партнёр	3,8 %
Волыньское областное производственное управление водных ресурсов и водного хозяйства в г. Луцк. Обычный партнёр	3,8 %
Воеводский фонд охраны окружающей среды и водного хозяйства в Люблине	5,9 %
Воеводский фонд охраны окружающей среды и водного хозяйства в Варшаве	4,3 %
Воеводский фонд охраны окружающей среды и водного хозяйства в Белостоке	2,6 %
Общий бюджет – 250 тыс. евро	100 %

Рис. 2. Источники финансирования Проекта PL-BY-UA

Финансовая схема Проекта PL-BY-UA оказала влияние на организацию проекта, а также на функции отдельных партнёров. Факт использования обоих источников (ЭФРР и TACIS) финансирования Проекта привёл к тому, что ведущим и главным финансовым партнёром стал партнёр из Польши, а партнёры из Беларуси и с Украины получили статус обычных партнёров.

Организационная структура проекта представлена на рисунке 3 и показывает важные связи между партнёрами, а также финансирующими и контролирующими учреждениями Проекта.

Партнёрами проекта был утверждён Руководящий комитет для обеспечения согласованности действий, проводимых в рамках Проекта, с политикой государств и регионов.

Деятельность рабочих групп в рамках Проекта PL-BY-UA была разделена и реализовывалась по трём основным компонентам:

Компонент А: организационно-правовой.

Компонент В: технический, разработка которого в свою очередь разделена на 4 компонента: В1. Гидрографическая карта бассейна реки Западный Буг; В2. Рамочная водная директива; В3. Базы данных; В4. Итоги и рекомендации.

Компонент С: учебно-информационный, разделён на 2 подкомпонента: С1. Реклама и публикации; С2. Обучающие курсы.

Для управления реализации проекта были назначены – координатор, финансовый руководитель, основной руководитель проекта и руководители белорусской и украинской частями проекта (рисунок 3).

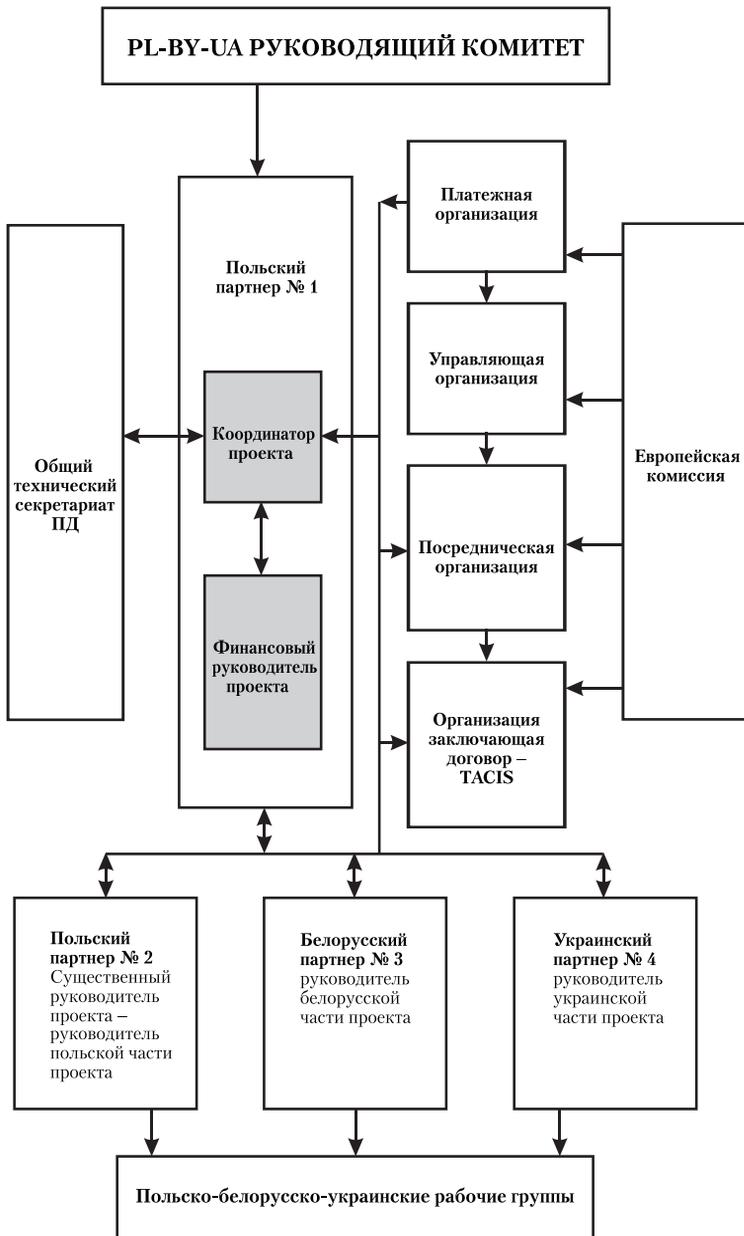


Рис. 3. Организационная схема Проекта PL-BY-UA

В качестве организационно-правовых документов были приняты следующие протоколы и конвенции (таблица 1).

Таблица 1.

Юридический статус организационно-правовых документов

Название конвенции или протокола (дата и место подписания)	Дата вступления в силу
Водная конвенция ЕЭК-ООН: Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр	1996
Протокол по воде и здоровью к Водной конвенции ЕЭК-ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр	2005
Хельсинкская конвенция: Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря	2000
Конвенция в Еспо: Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте	1997
Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий	2000
Орхусская конвенция: Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды	2001
Рамсарская конвенция: Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц	1975

Юридической основой системы управления водным хозяйством в Польше, в Беларуси и Украине являются: Водный Закон Польши, Водный Кодекс Республики Беларусь и Водный Кодекс Украины. Организационная структура управления водным хозяйством во всех этих странах близка (рисунки 4–6). За водную политику, а также международное сотрудничество на приграничных водах отвечает соответствующее министерство, вместе с тем реализация этой политики в Польше и Украине осуществляется по бассейну принципу, а в Беларуси – по административному (территориальному) принципу.

Близость организационных структур управления водным хозяйством и желание начать новую форму сотрудничества позволило оптимизировать организационную структуру Международной комиссии Западного Буга, учреждённой в 2007 году, и начать осуществление Проекта PL-BY-UA (рисунок 7).

Анализ итогов реализации Проекта PL-BY-UA за 2007–2012 годы позволяет утверждать, что как основные, так и второстепенные цели достигнуты.

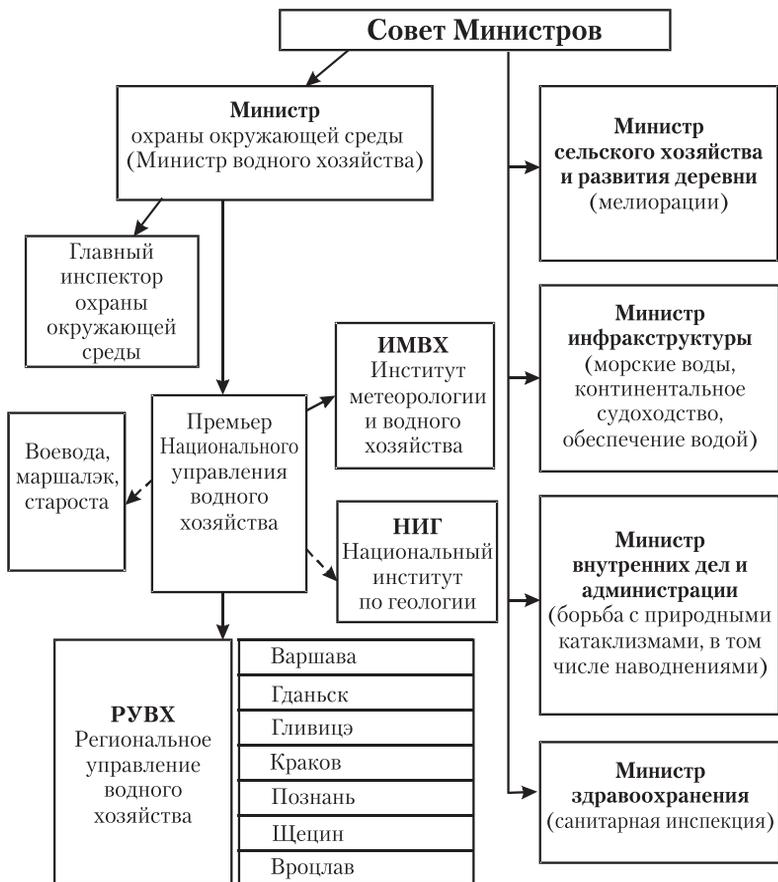


Рис. 4. Схема управления водным хозяйством в Польше



Рис. 5. Схема управления водными ресурсами в Беларуси

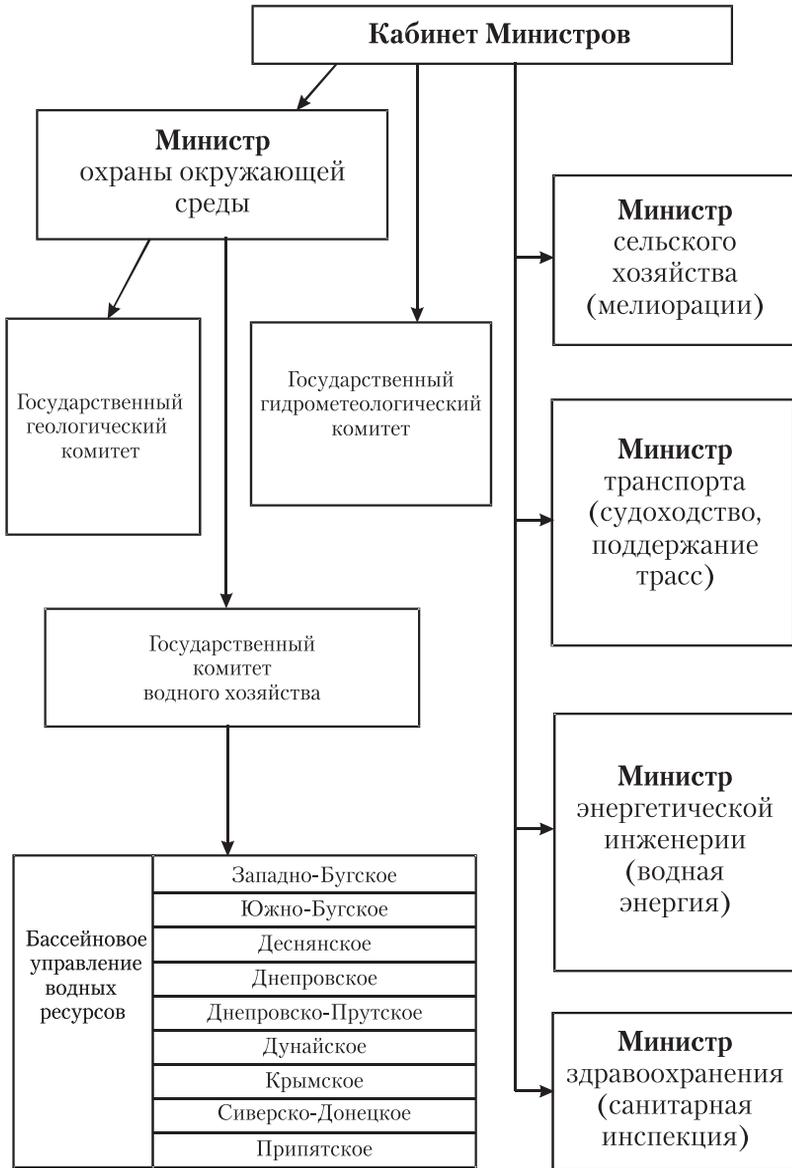


Рис. 6. Схема управления водными ресурсами в Украине

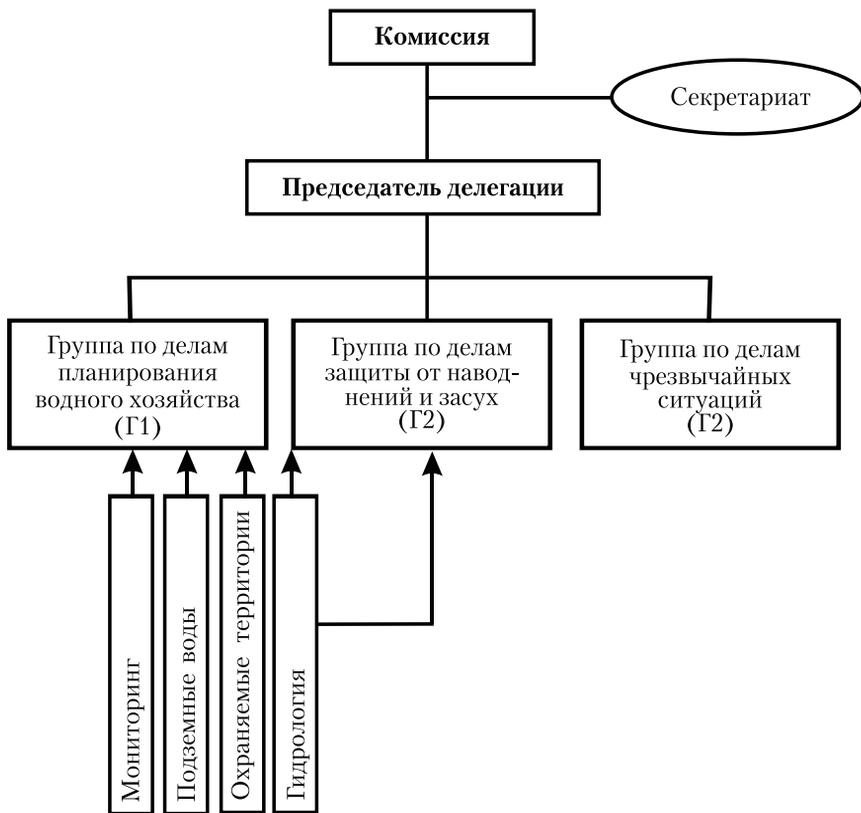


Рис. 7. Организационная структура Международной комиссии Западного Буга

Наиболее существенными результатами Проекта PL-BY-UA являются:
 – проект договора в отношении Международной комиссии по охране и использованию водного бассейна Западного Буга;

– ознакомление с правовыми условиями создания и функционирования международных речных комиссий;

– взаимознакомление с системами управления и структурой институционального водного хозяйства в Польше, Беларуси и на Украине;

– разработка и согласование на уровне экспертов данных для: разработки гидрографической карты бассейна Буга, описания типологии и определения части поверхностных вод; создание гидрографической карты бассейна Буга; рекламные материалы (интернет-сайт, roll-up); специализированное обучение.

Проект PL-BY-UA положил начало четырём основным направлениям для дальнейшей работы, которые необходимо продолжать в дальнейшем, а именно: гидрографическая карта бассейна Западного Буга; вне-

дрение Единой водной директивы; сотрудничество в области совместных рекламных материалов и организации специализированного обучения.

Были выявлены и проблемы, препятствующие полной реализации Проекта PL-VY-UA, основными из которых являются:

- разные правовые требования в Польше, Беларуси и на Украине, а также система хозяйствования водами;
- неравномерная степень доступа к специализированным программам ГТС и компьютерному обеспечению для использования данных программ;
- дифференцированный уровень знаний и опыта в области организации и расчёта международных проектов, финансируемых ЕС;
- отсутствие специализированных переводников и специализированных польско-русско (белорусско)-украинских словарей, касающихся хозяйствования водами, их охраны и трансграничного сотрудничества в этой области.

Что касается перспектив дальнейшего развития совместной деятельности европейских стран в рамках Проекта PL-VY-UA, то она определяется степенью реализации следующих международных рекомендаций:

- полной и безоговорочной реализации нереализованных рекомендаций пилотного проекта по внедрению директив ЕКГ/ООН по мониторингу и оценке качества вод в бассейне реки Западный Буг;
- формирование мероприятий по созданию единой системы мониторинга и оценки качества поверхностных и подземных вод;
- активизация работ, проводимых Государственным геологическим институтом Польши в сфере определения и мониторинга подземных вод бассейна Буга, а также инициирование регулярного сотрудничества в этой сфере геологических служб Польши, Беларуси и Украины;
- налаживание регулярного сотрудничества польско-белорусско-украинских организаций, занимающихся в бассейне Западного Буга мониторингом и исследованием качества поверхностных вод;
- налаживание регулярного сотрудничества польско-белорусско-украинских гидрологическо-метеорологических служб, занимающихся в бассейне Западного Буга наблюдениями в этой области и сфере создания проектной документации, связанной с защитой от наводнений и засухи;
- организация сотрудничества взаимозаинтересованных служб и организаций на основе соответствующих трехсторонних соглашений, которые, в том числе, определяли бы субъект, сферу и форму сотрудничества;
- создание Международного совета бассейна Западного Буга с участием представителей территориального самоуправления и пользователей с польской, белорусской и украинской части бассейна, а также сотрудничество данного совета с польским Советом Центральной Вислы и украинским Советом по бассейну Западного Буга.

МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕЧНОЕ ПРАВО: ГЕНЕЗИС, ЭВОЛЮЦИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Сиваков Д. О. (канд. юр. наук) – ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Президенте Российской Федерации

Международное речное право (далее МРП) – совокупность правовых норм, регулирующих отношения между государствами и международными организациями по использованию и охране водотоков и водоёмов (рек и озёр, каналов и водохранилищ), находящихся на территории двух и более государств. Первоначально правовому регулированию подлежало судоходное использование рек, но затем – и несудоходные виды использования (в целях энергетики, ирригации, рыболовства и т. д.)¹.

Первым международным договором по использованию рек считается Феррарский пакт (1177 г.) между итальянскими городами-государствами. Первым в отечественной истории актом такого рода является Соглашение о свободе плавания по Западной Двине (1229 г.) между Смоленским княжеством, Ригой и другими прибалтийскими городами. В настоящее время заключены международные договоры и соглашения по судоходному использованию Рейна, Дуная, Амура, Инда, Меконга, Нила, Конго, Нигера, Сенегала, озера Чад, Великих озёр, Рио-Гранде, Амазонки, Ла-Платы и др. В Европе до сих пор действуют некоторые старые конвенции XIX века (например, Мангеймская конвенция по Рейну 1868 г.). Главный источник МРП – Хельсинкская конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр (1992 г.), участницей которой является и Россия. В 1997 году была подписана Конвенция о несудоходных видах использования международных водотоков, которая пока не вступила в действие.

«Краеугольным камнем» МРП является свобода судоходства. Дискриминация по критериям флага, пункта назначения и отправки запрещается. Все суда торгового флота вне зависимости от государственной принадлежности равны в вопросах оплаты услуг. Первоначально международные реки и озёра были свободны только для прибрежных государств. В результате строительства «общеевропейского дома» реки Рейн, Дунай, Шельда, Маас, Мозель провозглашены свободными для всех государств мира². В результате международные реки уподобляются «открытой дороге».

В рамках строительства «общеевропейского дома», начало которому было положено во второй половине XX века, в Европе происходит создание системы водных путей, выходящих на омывающие континент моря: Средиземное, Балтийское, Чёрное, Северное. В неё вошли старейшие «свободные» реки и озёра континента, а также многочисленные искус-

¹ Сиваков Д. О. Водное право России и зарубежных государств. – М.: Юстицинформ, 2010. С. 325–328.

² См.: Гуреев С. А., Тарасова И. Н., Международное речное право. – М.: «Международные отношения», 1993. – С. 7–12; Сиваков Д. О. О проблемах развития международного речного права // Законодательство и экономика, 2003. – № 12. – С. 75–77.

ственные водные объекты: водохранилища, обводные, боковые, соединительные каналы. Таким образом, произошло расширение сферы МРП, смыкание её с морским правом.

Интеграционные усилия Европейского сообщества были подытожены Европейским соглашением о важных внутренних водных путях международного значения 1997 г. Его участники установили технические характеристики внутренних водных путей и портов, входящих в специальный перечень. В частности, в него входят реки Днепр, Днестр, Волга и Кама, порты Москва и Петербург.

МРП регулирует сферу важных межгосударственных отношений, участники которых имеют также экологические интересы. На международном уровне давно установился и действует принцип: «Загрязнитель платит». Загрязнителями международных вод нередко становятся транспортные организации, частные судовладельцы и береговые службы.

МРП «бережёт» водопокрытую и водообслуживающую землю от эрозии, несогласованных гидротехнических работ, от заиления, загрязнения, обвала берега. Почти во всех договорах СССР (Россия – его правопреемница) сооружения и постройки, извлечённый грунт и камни, иные хозяйственные объекты не должны мешать естественному ходу воды в половодье. Недопустимо и создающее угрозу обвала загромождение берега указанными материалами и объектами.

Договорённости по трансграничным водотокам и водоёмам нередко предусматривают охрану ландшафта. Тем самым они выходят за рамки одних только прагматических целей, ибо ландшафт включает флору, фауну, красоту природы, объекты культурного наследия.

Международное речное право и СНГ. В силу большой протяжённости, граница Российской Федерации совпадает с некоторыми пограничными и пересекает немало трансграничных рек и озёр. Общее количество трансграничных водных объектов на границах России – около одной тысячи. При этом общая протяжённость речной границы России – 7141 км, а по озёрам она тянется на 4775 км³. Ещё с советских времён пограничными были Амур, Аракс, Прут, Дунай и т. д. Наши партнёры по СНГ продолжают разделять некоторые такие бассейны со странами дальнего зарубежья (Турция, Иран, Афганистан, Польша, Румыния).

В результате образования независимых государств на пространствах бывшего СССР многие водотоки и водоёмы приобрели статус трансграничных, ибо их акватории и бассейны теперь находятся на территории нескольких суверенных государств. Для России к числу наиболее крупных из них относятся реки Даугава (Западная Двина), Неман, Нарва, Урал, Днепр, Северский Донец, Чудско-Псковское озеро. К числу «старых» пограничных вод, на которые отчасти распространяется суверенитет нашей страны, принадлежит Амурский бассейн, включая и пограничное озеро Ханко, а также Каспийское море-озеро. Ряд водных объектов пока остаётся без договорной регламентации.

Международные реки – важнейший, но не единственный институт международного речного права. Он берёт своё начало со средних веков,

³ «Вода России», газета Минприроды, 1999, № 10–11, с. 8.

но получил интенсивное развитие в XIX–XX веках. Исторически международные реки делятся на открытые – только для стран бассейна, и на свободные, поскольку они доступны также для судов третьих государств. Для специалистов по экологическому праву поучителен пример Рейнского бассейна – важнейшего источника для водоснабжения, гидроэнергетики, главной транспортной артерии Западной Европы. Рейн – самая загруженная судоходная река в мире, в её бассейне находятся Германия, Франция, Австрия, Швейцария, Лихтенштейн, Нидерланды и Люксембург⁴. «Рейн-отец» имел некогда многорукавное и многоостровное русло, нелёгкие навигационные условия (пороги), отличался частыми и опустошительными наводнениями. В целях оптимизации судоходства и снижения забора воды маларией с начала XIX века Рейн стали спрямлять и превращать в канал. Антропогенная нагрузка на бассейн этой великой реки к середине XX века была настолько сильна, что ООН признала её пригодной лишь для судоходства. При этом полной защиты от паводков достичь не удалось.

Чтобы переломить ситуацию, Германия и Нидерланды создали Комиссию по защите Рейна (1950 г.), с решениями которой пришлось считаться другим странам бассейна. В результате эффективных мер по оздоровлению реки удалось остановить размывание дна и берегов и повысить качество воды. Чтобы погасить глубокие (до 7 метров) размывы речного дна вниз по течению от каскада ГЭС, с 1978 года ежегодно баржами доставляли и вмещали в узвлённый участок русла до 180 тыс. тонн наносов определённого гранулометрического состава. В апреле 1999 года государства бассейна подписали новую договорённость по устойчивому развитию речной системы. Она нацелена на восстановление русел рек (включая и рукавов) и высвобождение пойм для вмещения паводковых вод. В целях максимального приближения к первозданному виду речной долины планируется возвращение бассейна к очертаниям до 1816 года. Это требует поэтапной разборки продольных руслорегулирующих дамб, а также реабилитации второстепенных акваторий бассейна великой реки. Последнее означает восстановление и воссоединение с основным руслом всех ранее отсечённых рукавов, стариц, излучин (меандров), которые исторически регулировали гидрологический режим Рейна. Верхний Рейн в настоящее время представляет собой зарегулированный водоём с более чем десятком ГЭС и бетонированными берегами. Комплексная концепция санирования реки предусматривает расчистку береговых полос с демонтажом железобетонных конструкций, укрепление размываемых берегов с помощью естественных материалов, ликвидацию зон застройки⁵.

Эта восстановительная деятельность требует своего правового обеспечения. Германская практика склонна идти по пути выкупа земель речных долин у промышленных предприятий; возникли даже общественные движения, собирающие средства для выкупа территорий бывших пойм для возрождения естественного ландшафта.

⁴ Крамер Р. Рейн используют бережно. Экология и жизнь, 2001. – № 2. – С. 47–49.

⁵ Реферативный журнал ВИНТИ «Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов», М., 1999, № 4. – С. 29; № 7. – С. 79.

Однако Концепция возвращения рейнской экосистемы к состоянию до 1816 года совершенно не учитывает вероятного повторения некоторых проблем многовековой давности (вредное воздействие вод и т. д.). Нам представляется, что Рейнский бассейн должен быть и становится полуискусственной экосистемой, которую можно представить как естественную с «мягким» контролем со стороны человека. Например, в такую концепцию «вписывается» укрепление берега естественными материалами. Поставить же громадную экосистему на полный «самотёк», как можно надеяться, никто не решится.

На Рейне действует разумный (осмотрительный) контроль человека за рекой. К сожалению, этого нельзя сказать об Амурском бассейне. Он принадлежит к числу трансграничных; в российских границах находится более 50% его площади, что равно 6% всей российской территории. При этом Нижний Амур протекает исключительно по российской территории. Исторически хозяйственная деятельность в бассейне этой великой реки носила зачастую стихийный характер. Неконтролируемые рубки леса и катастрофические пожары, многокилометровые гари, иные вредные воздействия нанесли существенный удар по уникальной экосистеме бассейна. Устойчивые земельно-водные отношения нарушаются практикой выжигания пойменных и вообще долинных лугов, что влечёт за собой их обеднение и снижение продуктивности⁶. Кроме того, в процессе освоения Китая принадлежащей ему части бассейна возникает ряд коллизий с российской стороной, в частности в области рыбного хозяйства и водоснабжения. Весьма острой является проблема ртутного загрязнения р. Сунгари, притока Амура со стороны Китая. Китайская сторона строит плотины, но почти не занимается очистными сооружениями, она не признаёт и не применяет известное в России правовое понятие «водоохранной зоны»⁷.

Корни правового института *международных озёр*⁸ восходят к средним векам, но наибольший импульс к развитию он получил только в XIX–XX веках. В настоящее время в мире действует более 300 специальных соглашений, включая акты ещё недавнего периода колониализма. К сожалению, не удалось добиться кодификации накопившихся норм и окончательно разграничить водоёмы, используемые лишь странами данного бассейна (пограничные), и водоёмы, открытые для третьих, не прибрежных государств (международные в широком смысле слова). На каждом озере или озёрной системе действует свой единственный в своём роде порядок судоходства, рыболовства, иного пользования. Подобная мозаичность,

⁶ Стенограмма парламентских слушаний на тему «Восстановление и охрана водных объектов. Актуальные вопросы управления и правового обеспечения» от 21 марта 2002 г. С. 17–21.

⁷ Казанцева А. Размышления о проблемах Амура. «Вода России», 1997. – № 2; Подосёнова О. На высоких берегах Амура, «Вода России», 1999. – № 9.

⁸ См. подробнее Мамедов Р. Ф. Пограничные озёра и замкнутые (полузамкнутые) моря в международном праве: сравнительный анализ. Материалы международной конференции, посвящённой актуальным проблемам морского права, М., 6–8 сентября 2000 г. С. 7–18.

хотя и может быть предопределена природными и экономическими условиями, осложняет формулировку общих подходов и решений, в том числе и природоохранных.

В настоящее время в мире около 100 крупнейших озёр являются пограничными. Особого внимания заслуживает система Великих озёр и реки св. Лаврентия, по которой проходит оживлённый глубоководный путь для морских судов. Договор о пограничных водах США-Канада (1909 г.) предопределил создание Комиссии по пограничным водным ресурсам. Она функционирует до сих пор и располагает солидным штатом сотрудников, финансовыми средствами. Пограничная комиссия призвана обеспечить судоходство, работу ГЭС, предупреждение и устранение последствий наводнений. В целом, США и тогдашний Канадский доминион предприняли большие усилия по оздоровлению всего бассейна Великих озёр и реки св. Лаврентия. Эта крупнейшая система пресных вод в последние годы стала чище, чем полвека назад. В главе о зарубежном опыте была освещена деятельность канадской стороны в деле охраны этой уникальной озёрно-речной системы.

Упомянутая Международная комиссия США-Канада, опирающаяся на технический консультативный комитет, в 1961 году сумела урегулировать спор о распределении доходов, получаемых США от эксплуатации своих ГЭС в низовьях трансграничной реки Колумбия. Канада добилась от своего могущественного соседа уступок потому, что постройка на её территории водохранилищ в верховьях реки Колумбия создавала более выгодный режим для функционирования американских ГЭС⁹.

Каспий, Арал и ряд других пограничных водоёмов находятся на территории СНГ, однако правовая доктрина молодых государств далека от разработки темы пограничных озёр. По ряду международных озёр до сих пор в пределах бывшего СССР отсутствуют соглашения по правовой охране этих зачастую уникальных природных объектов.

Особенности правового режима Каспия. Каспийское море-озеро по существу представляет собой величайший в мире замкнутый слабосоленый водоём на границе между Европой и Азией. В этот бессточный водоём впадает 600 рек, включая такие крупные, как Волга, Урал, Терек. Сложный природный характер водоёма сообщает дополнительную сложность его правовому режиму¹⁰. Научный спор о том, является Каспий морем или озером, вызван тем, что физико-географически это море, а биохимически – озеро. Двойственность естественно-научных оценок Каспия привела к тому, что договорная практика не считала его морем, а, следовательно, на него должна была распространяться принятая уже после распада СССР Хельсинкская конвенция (1992 г.). Тем не менее, встаёт вопрос о применении к Каспию Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.).

В настоящее время, у Каспия есть перспектива утвердиться в правовом режиме, комбинирующем как «морские», так и «озёрные» его черты.

⁹ *Вылежанин А. Н.* Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы. М. МГИМО-Университет, 2008. С. 91–92.

¹⁰ *Новикова Е. Н.* Правовые проблемы природопользования в Каспийском регионе. Государство и право, 2001. № 11. С. 76–81.

Не исключено и принятие конвенционального *Каспийского кодекса*, в котором Каспий будет считаться единым природным комплексом. В этом случае за ним будет установлен международный контроль и мониторинг. Международный режим должен касаться акватории, толщи вод, дна, а также береговой полосы Каспия, т. е. земель водного фонда стран СНГ.

В 1723 году Пётр Великий подписал первый договор между Россией и Персией. С этого времени правовой режим Каспийского моря-озера устанавливался двусторонними соглашениями. Правовой режим Каспия был отражён в Договоре между РСФСР и Персией от 26 февраля 1921 года и в Договоре о торговле и мореплавании между СССР и Ираном от 25 марта 1940 года СССР и Иран считали Каспий водоёмом-кондоминиумом, кроме узкой прибрежной полосы в 10–12 миль. Для прикаспийских государств признавалась свобода судоходства и свобода рыболовства. С возникновением СНГ возникли новые условия, требующие существенного изменения прежнего статуса Каспия.

В 90-е годы XX века прикаспийские государства подписали ряд соглашений о сохранности и рациональном использовании биоресурсов Каспия. Таковые должны были быть приоритетными по сравнению с другими соглашениями. Делегации всех прикаспийских государств, кроме Азербайджана, согласились на 20-мильную национальную рыболовную зону. Казахстан и Туркменистан требовали раздела всего Каспия по правилам, принятым для трансграничных озёр. Это означало раздел воды, дна и недр на глубоко врезанные сектора, причём Азербайджан уже считал себя сувереном своего сектора.

В XXI веке Каспий начали делить по принципу: «*делим дно и недра, вода общая*». 9 января 2001 года Россия и Азербайджан выступили с совместным заявлением о принципах сотрудничества на Каспийском море, предусматривающих поэтапное достижение консенсуса. Стороны условились об образовании секторов исключительных прав каждого государства на минеральное сырьё и на правомерную хозяйственную деятельность на дне моря. Указанные сектора должны выделяться на основе метода средней линии, проводимой с учётом равноудалённых точек. Затем в Москве был подписан Российско-казахстанский протокол от 13 мая 2002 года о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления недропользования, с географическим описанием прохождения средней линии, разграничивающей зоны недропользования. Была создана возможность для образования пятистороннего Каспийского центра, осуществляющего мониторинг природной среды моря-озера¹¹.

Экономика прикаспийских субъектов Российской Федерации зависит от изменчивости вод Каспийского моря. Почти 80 лет XX века уровень Каспия понижался, высвобождая значительную часть морского дна, которое использовалось как сельскохозяйственное угодье, зона рекреации, для расширения границ приморских населённых пунктов. На бывшем дне были построены жилые и промышленные кварталы Махачкалы, Каспийска, Дербента, некоторых других городов. При этом от предупреждений

¹¹ Международное право: учебник / под общ. ред. А. Я. Капустина. – М.: Гардарики, 2008. С. 201–203.

ряда учёных об опасности такой застройки отмахивались, а защитные сооружения зачастую не строились. Обильный влагоперенос из Средиземноморья привёл в 80–90-х годах XX века к трансгрессии моря. Наряду с абразией (разрушением) берега на Каспии местами происходит повышение уровня грунтовых вод и дестабилизация речной сети. На реках Мокрая Кума и Терек наблюдается миграция русел с прорывами дамб обвалования. В 90-е годы зоны нефтедобычи и газодобычи были подтоплены, так что Прикаспий (с его сетью особо охраняемых территорий) оказался под угрозой загрязнения нефтепродуктами и тяжёлыми металлами. Повышение уровня грунтовых вод опасно и с точки зрения потери устойчивости фундаментов зданий.

Морская вода проникает в промышленные и жилые кварталы калмыцкого города Лагани: его защитные дамбы оказались недостаточными.

В своём развитии защитное гидростроительство на Каспии прошло два этапа. В ходе первого (1982–92 гг.) под проводимые заинтересованными субъектами работы не было подведено должного научно-технического и финансового основания.

Второй этап (1992 г.) характерен вмешательством Федерального центра и принятием Федеральной целевой программы «Каспий». Целесообразно обратить внимание на распоряжения Правительства Российской Федерации № 1814-р от 01.10.92 г. «Об образовании Правительственной комиссии по проблемам Каспийского моря»; № 643-р от 31.10.92 г. «О мерах по защите населения и решению проблем, связанных с подъёмом уровня Каспийского моря»; Постановление Правительства Российской Федерации № 57 от 19.01.93 г. «О неотложных мероприятиях по предотвращению затопления городов, населённых пунктов, производственных и непроизводственных объектов, сельскохозяйственных угодий и других ценных земель, расположенных в прибрежной полосе Каспийского моря».

Некоторые иные вопросы МРП. Помимо естественных водных объектов предметом международных договорённостей являются *судоходные каналы*. Таков, например, Сайменский канал, проходящий по территории России и Финляндии. 23 километра канала и 3 шлюза входили в финские границы. Остальная часть канала (19,6 км и 5 шлюзов) арендуется у России Финляндией на 50 лет до 2013 года. Аренда чрезвычайно выгодна для Финляндии, так как обеспечивает сообщение между её внутренними озёрами и морем. Сегодня годовой грузооборот канала превышает 2 млн. тонн и будет дальше расти. Однако цена аренды рекордно низкая (300 тыс. дол. в год). Последнее обстоятельство особенно важно, так как в настоящее время Финляндия добивается продления аренды¹².

Льготная цена за аренду российской части канала имеет своим началом особые отношения между СССР и Финляндией, сложившиеся после окончания Второй мировой войны. В рамках этих отношений СССР стремился показать некоторым европейским странам возможные выгоды от их неучастия в западных блоках – как это было характерно для Финляндии. Иными словами, на экономические отношения сторон накладывались политические соображения. Следует также иметь в виду, что часть

¹² «Российская газета» от 13 апреля 2005 г., № 75. С. 4.

Сайменского канала, находящаяся в России, была построена в своё время финляндской стороной, когда эта территория принадлежала Финляндии.

Международные реки, озёра и каналы нередко являются предметом экономических, экологических и военно-политических споров. В цивилизованной Европе долго не могли рассудить Венгрию и Словакию в связи с реализацией проекта 1977 года, некогда согласованного сторонами, по строительству плотин и каналов на участке Габчиково – Надьмарош.¹³

В настоящее время некоторые учёные и дипломаты ставят вопрос о признании Волги и Урала международными реками. На признании Волги международной рекой настаивает Казахстан, через территорию которого проходит рукав выходящей из Волги реки Ахтубы. На основании этого южный сосед России стремится получить право прохождения судов под его флагом по Волге, Волго-Балту, другим каналам и озёрам с выходом в Балтийское море.

Вот уже второе десятилетие российско-казахстанская граница разделяет на две части бассейн реки Урал. Это создаёт свои проблемы, которые целесообразно решать с помощью признания международного статуса этой реки.

Ещё более острой является проблема распределения водных ресурсов Иртыша. Строительство китайской стороной канала «Чёрный Иртыш-Карамай», забирающего воду из верховьев Иртыша, грозит экологической катастрофой для прииртышских районов России и Казахстана, расположенных ниже по течению. Нуждаются в согласовании с соседями и некоторые другие водохозяйственные планы Китая¹⁴.

О ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ ОХРАНЫ И КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Богомолов Ю.Г., Воробьёва И.М., Гаев А.Я., Алферов И.Н., Юртаев К.А. – Российский союз гидрогеологов

Актуальность проблем, касающихся водных ресурсов

Актуальность проблем, касающихся водных ресурсов, подчёркивала ЮНЕСКО, неоднократно провозглашавшая годы Международного водного сотрудничества, чтобы страны могли объединить усилия, сделав водные ресурсы доступными для жителей планеты. Предлагалось воду превратить в стимулы роста интернационального сотрудничества на благо мира. По прогнозу специалистов ООН, к 2070 году только в Центральной и Южной Европе недостаток водных ресурсов испытают 44 миллиона человек.

¹³ *Вылежанин А.Н.* и др. Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы. Монография. М.: Изд-во «МГИМО-Университет», 2008. С. 102–107.

¹⁴ *Некотенева М.В.* Проблемы урегулирования споров, связанных с использованием международных водотоков. Аграрное и земельное право, 2009. № 2. С. 85–95.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 г. № 2189-р утверждён План мероприятий по поддержанию естественного баланса, запасов и качества пресных вод. В связи с этим очень важным является рассмотрение правового регулирования проблем охраны и комплексного использования водных ресурсов и охраны вод от загрязнения. Большое значение приобретают теоретические и практические проблемы существующего механизма охраны вод, поскольку он не справляется с проблемой сохранения качества природных вод на территории Российской Федерации. Практическое значение приобретают экологические правонарушения и вопросы юридической ответственности за их совершение.

О взаимодействии общества и природы

Научно-технический прогресс усилил воздействие человека на водные ресурсы. Возросла интенсивность процессов загрязнения и истощения водных ресурсов и подтопления застраиваемых территорий, особенно на объектах горнодобывающей промышленности. Вопросы безопасности обусловили необходимость перехода к управлению водными ресурсами и минимизации негативных воздействий на них. Возникла необходимость сохранения ряда природных функций, связанных с удовлетворением экологической, экономической, эстетической, рекреационной, научной и культурной потребностей человека. В природе обеспечивается оптимальное экологическое равновесие для человека. Вода служит источником утоления жажды человека. Так, человек может прожить без воды только сутки, а без пищи – около двух месяцев. Состояние водных ресурсов определяется климатом и погодными условиями. Вопрос о функциях воды по отношению к человеку является юридически значимым. Он положен в основу правового регулирования водопользования и охраны окружающей среды (ОС) от негативных воздействий деятельности человека. Чтобы поддержать экономическую функцию и предупредить истощение водных ресурсов, экологическое право устанавливает требование рационального использования вод, и их охрану от загрязнения для обеспечения экологической функции природы.

Вопрос о функциях природных вод по отношению к человеку заключён также в понятии «благоприятная окружающая среда». Согласно ст. 42 Конституции России каждый человек имеет право на благоприятную среду, которая удовлетворяет экологические, физиологические, экономические, эстетические и иные потребности человека. Сохранить такую среду возможно путём регулирования водопользования, но человек должен соблюдать законы развития природной среды. Для учёных очевидно, что человечество уже живёт в разрушающемся мире, в условиях нарастающего экологического кризиса, который является кризисом цивилизации. Усиливаются нарушения равновесия в экологических системах и в отношениях общества с природой [1–3]. Кризис заключается в том, что человек, общество и государства не способны преодолеть тенденцию ухудшения состояния окружающей среды.

В гидросфере только 2,5% приходится на пресную воду, но 97% её сосредоточено в ледниках, мерзлоте и полярных шапках. В реках, озёрах, ручьях, атмосфере содержится около 0,01% общих запасов воды на Земле, то есть чуть больше 50 тыс. куб. км, из них семимиллиардное население Земли использует 19 тыс. куб. км, то есть > 1/3 возобновляемых ресурсов [11]. Поэтому человечество испытывает нарастающий дефицит пресной воды. Предотвратить экологический кризис возможно только при полной модернизации отношений между обществом и ОС. Это надо форсировать в ближайшие 20-30 лет, чтобы избежать катастрофы. Даже в богатейшей водными ресурсами России многие водоёмы экологически неблагополучны. По данным органов Госсанэпиднадзора, до половины населения страны использует для питья воду, не соответствующую гигиеническим требованиям [1, 6, 12]. Из-за загрязнения водоёмов ухудшились условия воспроизводства ценных видов рыбы и сократились их запасы.

При ООН в 1984 году создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию с задачей выработки концепции долгосрочной стратегии по обеспечению устойчивого развития на длительный период. Доклад комиссии «Наше общее будущее», включающий проблему устойчивого развития, представлен Генеральной Ассамблее ООН в 1987 году. Удовлетворение человеческих потребностей не должно ставить под угрозу удовлетворение потребностей будущих поколений. Устойчивое развитие – это экологически обоснованное социально-экономическое развитие. Успехи науки и техники в XXI веке это – главный ресурс решения экологических проблем со следующими путями достижения результатов:

Формирование передового, целостного эколого-правового мировоззрения для преодоления экологического кризиса и решения проблем окружающей среды не только в России, но и в целом на планете. Научной и философской основой нового мировоззрения должно стать учение о ноосфере В. И. Вернадского, пронизанное идеями гуманизма и обновлённого отношения человека с ОС в интересах свободно мыслящего человечества [4]. В соответствии с новым мировоззрением следует восстановить и оздоровить связи и правовые нормы человека в отношении природного комплекса, согласуя их с законами развития природы. Необходимо формировать экологическое мировоззрение и знания законов природы с самого раннего возраста людей. Жизнь человека и всего живого на Земле должно стать высшей ценностью при отношении к природе.

Выработка и последовательная эффективная реализация государственной и международной экологической политики

Государственная и международная экологическая политика должна заключаться в разработке стратегии и тактики по восстановлению благоприятного состояния ОС, исходя из реальных возможностей. Стратегия природоохранительной деятельности достигается в рамках права, регламентирующего нормирование, планирование, экспертную оценку воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, сертификацию, лицензирование, аудит, мониторинг и пр. Необходимо добиться, чтобы

любое хозяйственное, управленческое и иное экологически значимое решение принималось в соответствии с правовыми нормами.

Современное экологическое законодательство должно стать основной формой закрепления международной и государственной экологической политики. Оно должно включать: 1) наряду с международными нормами типа ISO 14000, системы специальных законодательных актов в области окружающей среды и элементы экологизации ресурсного законодательства (административного, гражданского, предпринимательского, уголовного, экономического и пр.). Не должно быть пробелов в правовом регулировании экологических отношений; 2) создание механизмов реализации этих актов, которые должны гармонично согласовываться с экологическим законодательством Европы и мира.

Оптимизация системы органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды с учётом: 1) комплексности задач по рациональному природопользованию и охране окружающей среды; 2) не только административно-территориального, но и природно-географического районирования регионов; 3) отделения полномочий специальных органов по хозяйственно-эксплуатационным и контрольно-надзорным функциям.

Повышение эффективности финансирования мероприятий по обеспечению рационального природопользования и охране ОС за счёт: 1) законодательного закрепления пункта о выделении в бюджете обоснованного процента сумм на природоохранные цели; 2) контроля государства за выполнением предприятиями экологических требований и мер экономического стимулирования по их обеспечению за счёт природоохранного финансирования в пределах реальных возможностей; 3) правового механизма по оптимизации капиталовложений в сферу природопользования и охраны ОС.

Привлечение государством широких слоёв населения и общественных формирований к природоохранительной деятельности. Это – важное направление и резерв повышения эффективности природоохранительной деятельности по подготовке и принятию экологически значимых хозяйственных и управленческих решений. Экологическое воспитание и подготовка специалистов-экологов пока в России осуществляются не совсем согласованно между образовательными и производственными организациями. Нужна единая система экологического образования и воспитания от дошкольного возраста до вузовского периода и после вузовской переподготовки.

Экологическая функция государства, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, – это одна из основных и самостоятельных функций современного российского государства [9]. Экологическая функция государства включает деятельность по рациональному использованию природных ресурсов, по предотвращению их истощения, по охране ОС от деградации, по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» природные воды являются одним из важнейших компонентов

природной среды, обеспечивающим благоприятные условия для существования жизни на Земле. Общественные экологические отношения имеют комплексный характер и регулируются как собственными нормами, так и нормами, содержащимися в гражданском, конституционном, административном, уголовном, предпринимательском, финансовом, аграрном и других отраслях российского права. Так, в Уголовном кодексе Российской Федерации (глава 26) предусмотрена уголовная ответственность за экологические преступления, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (глава 8) – за административные правонарушения по природопользованию и охране окружающей среды. Налоговый кодекс Российской Федерации регулирует взимание экологических налогов.

Предмет российского экологического права отражает отношения: собственности на природные объекты и ресурсы; в области природопользования; в охране окружающей среды от деградации; в защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. Источник экологического права включает: нормативные акты комплексного регулирования, например, Федеральный закон «Об охране окружающей среды»; нормативные акты по использованию природных ресурсов и федеральные законы по обеспечению безопасности. Большое значение придаётся и международно-правовым актам: конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972 г.); протоколу (1985 г.) о сокращении выбросов серы или её трансграничных потоков, по меньшей мере, на 30 %; конвенции (1979 г.) о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Основополагающие экологические нормы закреплены в Конституции Российской Федерации [9]. Однако большинство общественных отношений в области природопользования, охраны ОС и экологической безопасности регулируется подзаконными актами, чаще ведомственными. В экологическом законодательстве объединено примерно 4 тыс. актов различной юридической силы. Среди них немало технических норм, которые включаются в нормативные акты, приобретая статус технико-юридических норм, например, по предельно допустимым сбросам и выбросам загрязняющих веществ, по размерам санитарно-защитных зон, по правилам сооружения и эксплуатации очистных сооружений и др.

В сфере взаимодействия общества и природы, в законодательстве в качестве самостоятельных объектов выделяются: а) окружающая среда (окружающая природная среда, природная среда, природа); б) природные комплексы; в) отдельные природные объекты или ресурсы. Субъектами экологических правоотношений являются физические и юридические лица, государство, государственные и муниципальные органы, общественные организации.

Требования экологического права предъявляются при: 1) размещении, проектировании, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, сооружений, коммуникаций, городских и сельских поселений, объектов энергетики, включая гидротехнические сооружения, объекты нефтегазодобывающих производств, переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки,

военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники, автомобильных и иных транспортных средств, объектов сельскохозяйственного назначения, включая мелиорируемые земли. Особые требования выдвигаются при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных радиоактивных, химических веществ и микроорганизмов, а также ядерных материалов. Предусматривается установление защитных и охранных зон и мероприятия по локализации загрязнения и предотвращению негативного физического и биологического воздействия на человека и окружающую среду.

Целью экологизации законодательства является сохранение и восстановление благоприятной ОС, её чистоты и ресурсоёмкости (неистощимости), экологической устойчивости и видового разнообразия. В главу об экологических преступлениях Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) не вошёл, например, экоцид (ст. 358) – сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для здоровья и жизни людей (ст. 237). В статье 253 УК РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне» указаны два самостоятельных состава преступления. В Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ) имеется, например, статья 1065 ГК ч. 2 «О приостановлении и прекращении деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде, жизни, здоровью, имуществу человека».

О правовом режиме зон санитарной охраны источников водоснабжения

Создание зон санитарной охраны источников водоснабжения (ЗСО) предусмотрено Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 18). Требования к организации и эксплуатации ЗСО определены СанПиН 2.1.4.027–95 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения» и утверждены постановлением Госкомсанэпиднадзора России от 10.04.1995 г.

ЗСО создаются из **трёх поясов**: первый – строгого режима вокруг водозаборов, водопроводных сооружений и водопроводящего канала. Он служит для предотвращения случайного или умышленного загрязнения и повреждения. Второй и третий пояса включают территорию для предупреждения загрязнения воды источников водоснабжения. Решение об организации ЗСО принимается в проекте районной планировки или в генеральном плане при выборе источника водоснабжения. В генеральных планах застройки ЗСО показываются на схеме планировочных ограничений. В СанПиНе установлен перечень мероприятий по обеспечению благоприятного состояния ЗСО и предусмотрены запреты конкретных видов деятельности. Так, на территории **первого пояса** планируется отвод поверхностного стока, озеленение без высокоствольных деревьев, ограждение и охрана, а также дорожки с твёрдым покрытием. Запрещаются прокладка трубопроводов разного назначения, размещение любых зданий, проживание людей, применение ядохимикатов и удобрений, спуск сточных вод и другие действия, оказывающие влияние на качество воды (п. 3.3.1.2).

Во **втором поясе ЗСО запрещаются:** рубки леса, кроме рубки ухода и санитарных рубок и реконструкции, размещение стойбищ и выпас скота, использование водоёмов, земельных и лесных угодий в прибрежной полосе шириной не менее 500 м. Во **втором и третьем поясах ЗСО** бурение и строительство производится при согласовании с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и эколого-геологического контроля. Согласование на любые работы даётся при обосновании гидролого-гидрогеологическими расчётами сохранения качества воды в створе на 1 км выше от водозабора. **Запрещаются** подземное складирование и устройство накопителей жидких и твёрдых отходов, горные работы, размещение горюче-смазочных материалов, ядохимикатов и удобрений, представляющих опасность загрязнения подземных вод. В санитарно-защитной полосе водоводов должны отсутствовать источники загрязнения. Запрещается прокладка водоводов по свалкам, полям ассенизации, фильтрации и орошения, через кладбища, скотомогильники, а магистральных водоводов – по территориям предприятий.

Экологическое законодательство о водопользовании и водопотреблении

Воды являются возобновляемым, но исчерпаемым природным ресурсом и должны охраняться как основа жизни и деятельности народов России. Они обеспечивают их экономическое, социальное, экологическое благополучие, а также существование животного и растительного мира. Вода существует в жидком, твёрдом и газообразном состоянии. Водные объекты расположены на поверхности суши и в недрах с определёнными объёмами и водным режимом. Различают общее, специальное и особое водопользование. Общее предполагает использование вод без применения технических сооружений и устройств, без получения лицензии на водопользование (ст. 86 ВК РФ). При специальном водопользовании применяются сооружения и устройства при наличии лицензии на водопользование, кроме случаев для использования маломерных плавсредств и разовых взлётов-посадок воздушных судов (ст. 86 ВК РФ). Особое водопользование обеспечивает нужды обороны, работу энергетических систем, транспорта и иных нужд (ст. 87 ВК РФ). Водопользование, водопотребление и водоотведение регулируются: 1) предельно допустимыми объёмами изъятия водных ресурсов или сброса сточных вод (ст. 90 ВК РФ); 2) антимонопольными мерами, запрещающими недобросовестную конкуренцию с ущемлением прав и интересов других водопользователей (ст. 93 ВК РФ).

Из годовых ресурсов пресных вод на планете в 50 тыс. куб. км доля России превышает 3500 км³, а доля каждого россиянина превышает 18 тыс. м³ воды в год, что ниже только Канады (128 тыс. м³) и Бразилии (59,5 тыс. м³). Ресурсы пресных подземных вод достигают 300 км³. Высокая обеспеченность водными ресурсами не может оправдать их хищническую эксплуатацию и нерациональное использование без строгого учёта.

При их освоении протекают процессы загрязнения и истощения водных ресурсов и подтопления застраиваемых территорий. Поэтому значительная часть россиян пьёт некачественную воду.

Защита водных объектов предусмотрена рядом международных договоров: Конвенцией по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр (г. Хельсинки, 17.03.1992 г.), Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение в качестве местообитания водоплавающих птиц (г. Рамсар, 2.02.1971 г.). Россия подписала также ряд других документов.

Водный кодекс Российской Федерации (ВК РФ) регулирует отношения собственности на водные объекты и определяет порядок управления водным хозяйством. Федеральный закон от 03.06.2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» предусматривает внесение изменений и дополнений в законы Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации принимают и собственные законы, соответствующие федеральному законодательству. Объекты водных отношений зависят от физико-географических, морфометрических и других особенностей. К поверхностным водным объектам относятся: моря, проливы, заливы, бухты, лиманы, реки, ручьи, каналы, озёра, пруды, водохранилища, болота, ледники, снежники. Под поверхностными водными объектами понимаются не просто скопления воды, а своеобразные природные комплексы. Вода образует с землёй единое природное образование – водный объект. К пониманию водного объекта как единства воды и земли было дано в ВК РФ от 16.11.1995 г. № 167-ФЗ в ст. 5. Объектом водных правоотношений может быть и часть объекта, но предметом права собственности является водный объект в целом. Но собственник водного объекта (государство) может по договору передать разным пользователям отдельные его части.

Многие реки и водоёмы являются трансграничными, это: Неман, Нарва, Терек, Урал, Днепр, Северный Донец, Чудско-Псковское озеро и др. Отношения по их использованию и охране регламентируются и законодательством о государственной границе конвенциями и соглашениями международного речного права с участием Российской Федерации. Участниками водных отношений являются Российская Федерация, её субъекты, муниципальные образования, юридические и физические лица.

В ВК РФ права частной собственности на водные объекты ограничены в экологических целях. Подчёркнут равный доступ физических и юридических лиц к этим правам. Предусмотрены приоритет использования вод для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; бассейновый подход к водным отношениям; платность водопользования. Объекты общего пользования находятся в государственной или муниципальной собственности, и их использование должно быть доступным (ст. 6 ВК). Для личных нужд, купания закреплено право бесплатного пользования водными объектами. Водопользователь должен соблюдать правила охраны жизни людей и правила использования объекта для личных и бытовых нужд. Власти могут запретить купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов, водопой скота. Приватизация земли береговой полосы шириной в 20 м запрещена, а для рек, ручьёв и каналов длиной до 10 км – 5 м (ст. 27 ВК РФ). В законодательстве определяется и порядок прекращения прав на водные объекты. В ст. 209–211 ГК собственник несёт бремя содержания и риск ги-

бели имущества, а в ст. 209 и 129 требуется не наносить ущерб окружающей среде, причинять вред соседним природопользователям. Законами о земле и других природных ресурсах допускается отчуждение и переход объектов от одного лица к другому (ст. 129 Гражданского кодекса). Характерной чертой права собственности на водные объекты является неполное применение понятия «владение», так как их вода находится в состоянии водообмена, а границы трудно определяемы. Особенностью права собственности на водные объекты является и запрет на их отчуждение за исключением прудов и обводнённых карьеров. В ВК РФ поверхностные воды и земли под ними показаны в единстве. Граница водного объекта устанавливается законодательно по среднесезонному уровню воды в безлёдный период, а для водохранилищ – по подпорному уровню. Интересы собственников воды и земли разграничиваются.

Установлена федеральная собственность на водные объекты, а субъекты Российской Федерации, муниципалитеты, физические и юридические лица могут претендовать лишь на пруды и обводнённые карьеры. Частная собственность ограничена, стимулируются частные инвестиции на основе договоров водопользования. В частную собственность попадают искусственные водоёмы, окружённые частными земельными участками, но их определение в ВК РФ отсутствует, что позволяет произвольно трактовать и злоупотреблять, например, присвоением малых озёр и ручьёв.

В Федеральном законе от 19.06.2007 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 ВК РФ и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации» запрещается приватизация земельных участков под прудами и обводнёнными карьерами в границах территорий общего пользования, но эти водоёмы не всегда имеют питьевое назначение.

Отношения к подземным водным объектам регулируются законодательством о недрах, в том числе в связи с использованием специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы, рапу соляных озёр и заливов морей. Согласно ст. 1.2 Федерального закона «О недрах», эти ресурсы являются государственной собственностью. Участки недр вместе с подземными водами не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Право пользования водными объектами возникает на основе договора и решения о предоставлении водного объекта в пользование. Согласно ВК договорная система упраздняет лицензирование. Договор заключается по результатам аукционов в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14.04.2007 г. № 230 «О договоре водопользования, право, на заключение которого, приобретает на аукционе, и о проведении аукциона».

О платежах за природные ресурсы

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 г. № 632 утверждён «Порядок определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» [8, 10, 11]. В соответствии с ВК РФ сточными водами являются воды, сбрасываемые в водные объ-

екты после их использования и стекающие с загрязнённой территории. Предусмотрены два базовых норматива платы за выбросы и размещение отходов в рамках ПДВ и в пределах временно согласованных норм качества природной среды. Существует три вида платы: 1) за загрязнение ОС в размерах, установленных ПДВ, объёмов отходов и уровня вредного воздействия; 2) за загрязнение ОС в пределах установленных лимитов и 3) за сверхлимитное загрязнение ОС. При отсутствии разрешения на выброс и на размещение отходов оплата производится из прибыли, как и сверхлимитное загрязнение, в пределах установленных ПДВ и ПДС – за счёт себестоимости продукции, а сверх ПДВ (ПДС) – из прибыли. Если платежи превышают прибыль предприятия, то органами власти рассматривается вопрос о приостановке его деятельности. Платежи не освобождают предприятие от мероприятий по охране ОС и возмещению ущерба.

В мировой практике платежи за загрязнение водоёмов носят характер штрафных санкций, зависящих от степени загрязнения по сравнению с экологическими стандартами, или от количества сбрасываемых за год сточных вод, общей массы загрязняющих веществ и их токсичности. Последнее применяется в Нидерландах, Италии, Югославии, Франции, Венгрии [2, 3]. В Нидерландах сделан упор на платежи за сброс сточных вод, и размер платежей выше, чем в других странах, но их уровень был установлен не сразу. Обычно санкции носят предупредительный характер, постепенно усиливаясь, что даёт предприятиям возможность предотвратить загрязнение без подрыва экономики. К новым предприятиям, как правило, применяются более жёсткие требования. Учитываются численность населения в районе водоёмов, платежи за сброс загрязнённых вод и расходы по возмещению услуг водоочистных сооружений. Льготные кредиты, снижение норм амортизации, уменьшение налогов стимулируют деятельность предприятий по улучшению состояния водной среды.

Во Франции платежи используются для субсидирования и кредитования предприятий водоочистки, а также для финансирования органов управления качеством водных ресурсов. Доходы перераспределяются от предприятий-загрязнителей к предприятиям по водоохране. Функция платежей, как стимулятора снижения загрязнения, отходит на второй план.

В США загрязнение воды оплачивается как услуги предприятий водоочистки, а плата за сброс сточных вод не взимается, если есть разрешение, выдаваемое в случае обеспечения стандартов чистоты. Введение платежей за загрязнение водных ресурсов не дало значимого эффекта. Распространение этой системы объясняется большими возможностями водоочистки, которую и рекомендуется финансировать.

Платежи за загрязнение ОС могут преследовать возмещение ущерба экосистемам и здоровью человека. Такой механизм платы действует в России и во многих странах. Нормативные акты предусматривают широкую трактовку ответственности с учётом разных косвенных видов ущерба и обязывают виновника загрязнения возместить не только непосредственный ущерб, причинённый природным ресурсам, недвижимости и личной собственности граждан, но и косвенные потери из-за невозможности получения намечавшейся прибыли, налогов или других доходов. Предусмотрена

не лимитированная ответственность в случае причинения такого ущерба. В США в 1990 году был принят такой закон в связи с более 30-ю авариями в год танкеров и загрязнением прибрежных вод и побережья нефтью. В законе указано, что танкеры допускаются в прибрежные воды только при гарантии финансовой способности покрыть ущерб от разлива нефти. Создан фонд кредитования ответственности за катастрофы в 1 млрд. долларов под эгидой береговой охраны США. Исполнение закона опирается на структуру правового контроля и судопроизводства, а также на группу национально-го реагирования, ударную группу береговой охраны, группы реагирования отдельных округов береговой охраны, частную корпорацию реагирования, дублирующую деятельность государственных органов.

Платежи возмещения ущерба не всегда удаётся включить в систему управления природопользованием из-за исключительной сложности расчётов. Пока отсутствуют обоснованные и практически удобные методики расчёта ущерба. В арбитражной практике предъявляемые иски часто оспариваются и эколого-правовой механизм платежа «не срабатывает». По мнению американских специалистов, система прямых платежей за загрязнение, основанная на стандартах качества ОС, действует более эффективно, чем экологические налоги. Прямые платежи взимаются лишь в том случае, когда превышает некоторый установленный уровень, и предприятия более чувствительны именно к этому виду платежей. В Японии такая система платежей применяется с 1973 года.

В России опыт использования прямых платежей за загрязнение начинается с 1990 года. В 1992 году учёные МГУ провели анкетирование ряда предприятий, применивших платежи за выбросы. В 12 случаях из 16 платежи усилили природоохранную деятельность предприятий. Половина из предприятий ускорила ввод в эксплуатацию очистного оборудования и реконструкцию по улучшению экологических характеристик производства. Но предприятия не торопились с оснащением контрольно-измерительной аппаратурой, удовлетворяясь приблизительной оценкой выбросов. Там, где размеры платежей оказались слишком малы относительно прибыли, платежи не повлияли на модернизацию производства. На предприятиях для платежей чаще использовалась прибыль. Платежи имеют стимулирующее воздействие, когда их размер не превышает 10% от чистой прибыли предприятия. В противном случае затрагиваются уровень оплаты труда работников, мероприятия в социальной сфере, финансирование производственного процесса, что ведёт к негативному отношению коллектива к платежам. Нижний порог чувствительности к платежам составил 0,5% от прибыли. Ниже этого уровня предприятия не реагируют, компенсируя потери ростом прибыли. Реакция на платежи зависит от характера деятельности, организации управления, возможностей проведения различных видов мероприятий и т. д.

Меры по улучшению качества сточных вод

По имеющимся данным статистической отчётности, масса загрязняющих веществ, поступающих в водоёмы со сточными водами, снижается, однако по качеству вод реки России характеризуются, как загрязнённые

и грязные. Выросло количество случаев и высоких уровней загрязнения поверхностных и морских вод, так как доля очищенных сточных вод в Российской Федерации ниже, чем в других странах.

Объём платежей за сброс загрязняющих веществ в водные объекты сверх нормативов составляет 3,2 млрд. руб. в год. Эти платежи не имеют стимулирующей и компенсационной функций. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ посвящён нормам на лимиты выбросов и сбросов по индивидуальным разрешениям на сбросы сверх нормативов при условии выполнения природоохранных мероприятий. Для повышения ответственности предприятий проектом постановления Правительства Российской Федерации предполагается введение поэтапного повышения платы за сверхнормативное загрязнение водных объектов, путём повышающих коэффициентов, начиная с 2014 года. Плата за загрязнение сверх норматива определяется умножением ставок платы в пределах норм на величину фактического превышения нормы с умножением результата на 140-кратный коэффициент. Коэффициент вводится через пять лет, что равно среднему сроку инвестиций и строительства очистных сооружений. Это достаточно, чтобы адаптироваться к новым условиям. По данным Росстата необходимые инвестиции в очистные сооружения в масштабах страны составляют порядка 720 млрд. руб. При сроке эксплуатации очистных сооружений в 20 лет, годовой размер платы за негативное воздействие на водные объекты, сопоставимый с объёмом разовых инвестиций, составит порядка 36 млрд. руб. в год.

Итак, предполагается беспрецедентное ужесточение режима сброса сточных вод в России. За несоблюдение нормативов сброса с 2014 года вводится 140-кратный тариф. Почти все водоёмы России не отвечают требованиям рыбохозяйственного назначения. Задачей ВК РФ является восстановление качества воды. Выполнению проекта постановления Правительства Российской Федерации препятствует износ очистных сооружений и водопроводно-канализационного хозяйства, превышающий 60%, устаревшие технологии очистки и растущие техногенные нагрузки на сооружения, не обеспечивающие качественную очистку сточных вод в последние десятилетия. Достижение предприятиями установленных нормативов, с учётом действующего тарифообразования, может быть достигнуто не менее чем через 7-12 лет.

Средства на природоохранные мероприятия и новые технологии очистки переключают в экологические платежи и не улучшат качество ОС, а рыбохозяйственные нормативы вообще не соответствуют реальным возможностям очистных сооружений. Более качественные технологии ещё не созданы и их не будет до установления критериев и порядка нормирования этой системы. Целью системы нормирования является не взимание платы, а определение реально достижимых ограничений вредного воздействия на ОС. Для реализации природоохранных мероприятий необходимо создать систему технически достижимых нормативов качества ОС, эффективную систему нормирования, и затем систему экономических рычагов её реализации. При отсутствии системы экологического нормирования, когда воду даже питьевого качества, сбрасываемую в рыбохо-

зайственный водоём, можно признать загрязняющей, размеры платежей предприятий водопроводно-канализационного хозяйства за загрязнение ОС многократно вырастут. Тем более, что большинство очистных сооружений построено в 50-70-х годах XX века и не могут отвечать рыбохозяйственным требованиям к качеству очистки сточных вод. Поэтому без перехода на технологические нормативы, или без плавного изменения повышающих коэффициентов, стимулирующих организации коммунального комплекса модернизировать свои очистные сооружения в рамках программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры, это представляется необоснованным. Указом Президента Российской Федерации от 4.06.2008 г. № 889 предусмотрена разработка документов о необходимости установить порядок экономического стимулирования природопользователей, осуществляющих эффективную природоохранную деятельность. Кроме того, проектом не предусмотрен срок переходного периода на время ввода в действие других законодательных и нормативных актов в сфере природопользования, включая меры экономического стимулирования природопользователей и переход на технологические нормативы воздействия на ОС. На этот период надо сохранить действующую систему нормирования.

Не согласованы законодательство в сфере ЖКХ и природоохранное законодательство. Модернизация инфраструктуры и строительство очистных сооружений осуществляются в рамках программ организаций коммунального комплекса в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». Финансируются эти программы за счёт тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса; тарифов на подключение вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости к системе коммунальной инфраструктуры; тарифов организаций коммунального комплекса на подключение; надбавок к ценам (тарифам) для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса; надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

Этот закон делает предприятия коммунального комплекса не защищёнными от требований природоохранного законодательства. В законе нет чёткого определения минимально допустимого объёма производственной программы, но организация обязана изменить программу в случае, если тарифы исключают обеспечение доступности для потребителей товаров и услуг этого предприятия. При этом в законе отсутствует прямая зависимость объёма программы от необходимости выполнять требования законодательных и нормативных актов: в области водопользования, охраны труда, промышленной и противопожарной безопасности, антитеррористических, противоэпидемиологических, мобилизационных мероприятий, условий действующих отраслевых тарифных соглашений и пр. В целях защиты интересов потребителей из программ могут быть исключены мероприятия, невыполнение которых может стать основанием для приостановки деятельности предприятия и привлечения должностных лиц к административной и уголовной ответственности. То есть предприятия водопроводно-канализационного хозяйства поставлены в безвыходное положение,

т. к. они не могут повлиять на размер тарифов, единственных источников финансирования их перевооружения. Разрешение требуется для оформления предприятиями: 1) нормативов допустимого сброса загрязняющих веществ и микроорганизмов; 2) решений на предоставление водного объекта в пользование для сброса сточных вод; 3) договора на водопользование. Не удивительно, что многие предприятия работают без разрешительной документации, поскольку новые законодательные акты признают утратившими силу ранее действовавшие, а новые вступают в силу с опозданием. Срок действия существующей документации истёк, а новая не оформлена, так как на оформление и согласование документов уходит несколько месяцев. Должностные лица привлекаются природоохранной прокуратурой к административной или уголовной ответственности, а длительная процедура получения разрешительной документации является основанием для приостановки деятельности предприятия или штрафов.

Поскольку проектом постановления фактически отменяются лимиты на сброс загрязняющих веществ в водные объекты, увеличивая плату за сброс загрязняющих веществ, то это целесообразно только после установления нормативов, чтобы рост штрафных санкций стимулировал внедрение эффективных технологий очистки сточных вод, не увеличивая риски от запретительных штрафных мер. Увязка стимулирующих штрафных санкций с постепенным ужесточением нормативов качества сточных вод позволит сформировать экономический механизм и побудит предприятия к сокращению сбросов и созданию оборотных, бессточных систем водоснабжения.

Правовое регулирование в области обращения с отходами

Правовое регулирование в области обращения с отходами призвано предотвратить вредное воздействие их на водные ресурсы, здоровье человека и ОС, вовлекая их в хозяйственный оборот в качестве вторсырья в соответствии с Федеральным законом «Об отходах производства и потребления». Государственная политика, при этом, преследует следующее:

1) Охрану здоровья человека, сохранение благоприятного состояния ОС и биологического разнообразия.

2) Сочетание экологических и экономических интересов общества в целях устойчивого развития, использование научно-технических достижений для реализации малоотходных технологий и комплексной переработки сырья.

3) Экономическое регулирование деятельности по обращению с отходами с целью уменьшения их количества путём вовлечения в хозяйственный оборот, повышения доступности информации в области обращения с отходами как внутри страны, так и путём международного сотрудничества.

Собственник сырья, полупродуктов, продукции обладает правом собственности и на отходы. Его может приобрести и другое лицо по договору купли-продажи, мены, дарения. Собственник опасных отходов вправе отчуждать их в собственность другому лицу, имеющему лицензию на деятельность в области обращения с этими отходами. Лицо, в собственности или в пользовании которого находится земельный участок или во-

доём, где имеются брошенные собственником отходы, может обратить их в свою собственность, приступив к их использованию.

В области обращения с отходами к полномочиям Российской Федерации относятся:

- 1) лицензирование деятельности в области обращения с опасными отходами;
- 2) установление государственных стандартов, правил, нормативов и требований безопасного обращения с отходами;
- 3) осуществление мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций, возникших при обращении с отходами.

Субъекты Российской Федерации уполномочены:

- а) проектировать и строить объекты размещения, использования и обезвреживания отходов;
- б) организовывать и осуществлять государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами;
- в) предупреждать и ликвидировать чрезвычайные ситуации при обращении с отходами.

Закон устанавливает также ряд общих требований:

1. Обращение с опасными отходами подлежит лицензированию с соблюдением требований охраны здоровья человека и охраны ОС.

2. От проектирования и строительства до ликвидации объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, требуются: государственная экологическая экспертиза, соблюдение санитарных требований по охране ОС и здоровья человека; наличие технологической документации об использовании и обезвреживании образующихся отходов; обеспечение площадками для их сбора.

3. При эксплуатации таких объектов юридические лица обязаны внедрять малоотходные технологии, выполнять инвентаризацию отходов и объектов их размещения, мониторить состояние ОС территорий размещения отходов, предупреждать возможность аварий, связанных с отходами, и выполнять мероприятия по их ликвидации; информируя об этом уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

4. Объект размещения отходов (ОРО) – это специально оборудованный полигон, шламохранилище, хвостохранилище, отвал горных пород и пр. Разрешение на создание ОРО выдаётся специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти при наличии заключения государственной экологической экспертизы. В пределах территории воздействия ОРО на ОС собственники ОРО обязаны проводить мониторинг состояния ОС и обязаны осуществлять работы по восстановлению нарушенных земель. Запрещается захоронение отходов на сельских территориях, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных и водоохраных зонах, а также на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Запрещается захоронять отходы в местах ведения горных работ и при угрозе загрязнения мест залегания полезных ископаемых. ОРО вносятся в государственный реестр. Сельские тер-

ритории подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями.

5. Наиболее опасны отходы, обладающие токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью, или содержащие возбудителей инфекционных болезней, и представляющие опасность для природных вод, ОС и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами. По степени опасности отходы делятся на классы в соответствии с установленными критериями. Юридические лица обязаны подтвердить отнесение образующихся у них опасных отходов к конкретному классу и составить паспорт. Интерес представляет норма закона о том, что деятельность предпринимателей с опасными отходами «может быть ограничена или запрещена», а значит, может быть не ограничена и не запрещена, такая норма вряд ли обеспечит безопасность. Лица, допущенные к обращению с отходами, обязаны иметь профессиональную подготовку с соответствующими свидетельствами (сертификатами). Ответственность за допуск к работе с опасными отходами несёт должностное лицо организации.

7. Транспортировка отходов осуществляется при наличии паспорта отходов, специально оборудованных транспортных средств, при соблюдении требований безопасности, при наличии документации с указанием количества опасных отходов и места их назначения. Особые требования предъявляются к трансграничному перемещению отходов, то есть перемещению их с территории, находящейся под юрисдикцией одного государства, на территорию (через территорию), находящуюся под юрисдикцией другого государства. Ввоз отходов в Российскую Федерацию в целях их использования осуществляется на основании разрешения, выданного в установленном порядке.

Предприниматели обязаны вести в установленном порядке учёт образовавшихся, использованных и обезвреженных отходов и представлять соответствующую отчётность в установленные сроки. По единой системе в Российской Федерации ведётся государственный кадастр отходов с федеральным классификационным каталогом, реестром объектов размещения отходов, а также банком данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов. Реализуются следующие способы экономического стимулирования:

1. Путём уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот. В области обращения с отходами разрабатываются федеральные и региональные программы.

2. На основе базовых нормативов, определяемых Правительством Российской Федерации, устанавливается плата за размещение отходов по дифференцированным ставкам, с учётом экологической обстановки территории.

3. Посредством понижения размера платы при внедрении технологий, обеспечивающих уменьшение отходов и применения ускоренной амортизации основных производственных фондов.

За выполнением этих мер осуществляется **контроль** на федеральном, региональном уровнях, а также производственный и общественный контроль. По результатам государственного контроля к виновным применяются штрафные санкции, предъявляются иски о возмещении ущерба ОС

и здоровью человека. Порядок производственного контроля определяется по согласованию с уполномоченными федеральными органами власти.

Ненадлежащее исполнение законов Российской Федерации по обращению с отходами влечёт за собой соответствующую ответственность. Исковые требования о нарушении законодательства Российской Федерации рассматриваются: в отношении юридических лиц – судом или арбитражным судом; в отношении индивидуальных предпринимателей – судом.

Юридическая ответственность за экологические правонарушения

Об экологических правонарушениях и юридической ответственности за их совершение. Для обеспечения экологической безопасности, охраны природных вод, ОС и рационального использования природных ресурсов действует так называемый институт юридической ответственности. В Концепции национальной безопасности Российской Федерации предусмотрено решение задач по «обеспечению жизнедеятельности населения в техногенно безопасном и экологически чистом мире». Отмечается, что обеспечение национальной безопасности в сфере экологии становится актуальным направлением деятельности государства и общества. В главе 26 УК РФ содержатся ст. 246–262 об экологических преступлениях. В Кодексе об административных правонарушениях (КоАП РФ) также имеется глава, посвящённая административным правонарушениям в области охраны ОС и природопользования, с 41 статьёй. Экологическим правонарушением принято считать действие (бездействие), посягающее на экологический правопорядок и причиняющее вред природной среде либо создающее реальную угрозу такого причинения.

В ст. 75 XIV главы Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено 4 вида ответственности за экологические правонарушения: имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная. Объектом экологического правонарушения является совокупность общественных отношений по охране ОС, рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности. Объектом могут выступать и отношения в сфере управления охраной ОС и рационального природопользования, в сфере порядка использования природных ресурсов и установленных правил охраны природных ресурсов и ОС, в сфере обеспечения экологической безопасности населения и установленного режима особо охраняемых природных территорий. **Предметом** экологического правонарушения могут являться ОС в целом и её компоненты: земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительное и живое вещество, а также озоновый слой и околоземное космическое пространство.

Незаконное посягательство на природный комплекс характеризуется следующими признаками:

- 1) нарушением экологических правил путём действия (бездействия);
- 2) причинение или создание реальной опасности вреда экологическим интересам личности, общества или государства;
- 3) наличие причинной связи между опасным деянием и наступившими последствиями в виде причинения вреда ОС или здоровью человека.

Составы экологических правонарушений делятся на формальные и материальные. К первым относятся правонарушения, объективная сторона которых в законе характеризуется с помощью только одного признака – нарушение правил путём действия (бездействия). В материальные составы включены все три выше перечисленных признака объективной стороны: место, время, орудия и средства, способы, обстановка, способы совершения правонарушения (ст. 256 УК РФ, 8.26 КоАП РФ). К субъективной стороне относятся формы вины лица, совершившего экологическое правонарушение либо умышленно, либо по неосторожности. В ст. 25 УК РФ умысел делится на прямой и косвенный, а при неосторожности – на легкомыслие и небрежность (ст. 26). Форма вины в конкретных преступлениях указывается в диспозициях статей, или подразумевается. Когда при описании преступления нет прямого указания на неосторожность, то подразумевается умышленная форма вины (ч. 2 ст. 24 УК РФ). Административное правонарушение физическим лицом признаётся совершённым умышленно или по неосторожности (ст. 2.2 КоАП РФ).

Правовая система предусматривает 4 вида ответственности физических лиц за правонарушения: дисциплинарную (в т. ч. материальную), административную, гражданско-правовую (имущественную) и уголовную. Юридические лица привлекаются лишь к административной и гражданско-правовой ответственности. Ответственность наступает в соответствии с актами трудового, административного, уголовного и гражданского законодательства, а в области имущественных отношений основным источником является Гражданский кодекс Российской Федерации. Отнесение правонарушения к определённому виду зависит от степени причинённого вреда, личности правонарушителя, и обстоятельств дела. Во всех кодексах предусмотрены смягчающие и отягчающие обстоятельства.

Уголовная ответственность наступает, когда уничтожение или порча природных богатств носят систематический и злостный характер. Преступление – это общественно опасное действие (бездействие), запрещённое под угрозой наказания (ч. 1 ст. 14 УК РФ). При этом какое-либо деяние, предусмотренное УК РФ, но не представляющее общественной опасности, не является преступлением (ч. 2 ст. 14 УК РФ). Субъектом преступления является физическое лицо, вменяемое и достигшее 16-летнего возраста ко времени совершения преступления (ст. 20 УК РФ). Экологическое преступление – это общественно опасное деяние, посягающее на экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющее вред ОС и здоровью человека. Глава 26 УК РФ, ст. 246–262 классифицируют экологические преступления в зависимости от объекта посягательства:

1. Общего характера (без указания объекта ОС): ст. 246–249 УК РФ.
2. С указанием природного объекта, преступления подразделяются на: а) основные: загрязнение вод, атмосферы, морской среды, нарушение законов Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации, порча земли и нарушение правил охраны и использования недр (ст. 250–255 УК РФ); б) в области охраны и рационального использования фауны и флоры

(ст. 256–262 УК РФ). Кроме этого, в главе «Преступления против мира и безопасности человечества» есть преступление экоцид (ст. 358) – «масовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение действий, способных вызвать экологическую катастрофу». В главе «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности» предусмотрены наказания за незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ в целях сбыта (ст. 234), нарушение санитарно-эпидемиологических правил (ст. 236), сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237), производство, хранение, перевозку либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности (ст. 238), уничтожение или повреждение памятников истории и культуры (ст. 243 УК РФ). В главе «Преступления против общественной безопасности» указаны меры по противодействию нарушению правил безопасности на объектах атомной энергетики (ст. 215), приведению в негодность объектов жизнеобеспечения (ст. 215.2), нарушению правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ (ст. 216), нарушению правил безопасности на взрывоопасных объектах (ст. 217), нарушению правил пожарной безопасности (ст. 219) и незаконному обращению с ядерными материалами или радиоактивными веществами (ст. 220 УК РФ).

К сожалению, не все экологические правонарушения выделены в законодательстве. Ряд статей УК РФ и КоАП РФ регламентирует ответственность за совершение действий, последствия которых могут иметь экологическое значение, хотя в диспозиции об этом не упоминается. **Административная ответственность** применяется наиболее часто при нарушениях экологического законодательства. В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ экологическим административным правонарушением признаётся противоправное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность на федеральном уровне. С принятием нового КоАП РФ отменён ряд статей федеральных законов с конкретными составами административных правонарушений и административных предупреждений и штрафов, в частности, утратили силу с 1.07.2002 г.: пункт 1 ст. 36 Федерального закона Российской Федерации от 14.03.1995 «Об особо охраняемых природных территориях»; ст. 62 Федерального закона Российской Федерации от 21.11.1995 г. «Об использовании атомной энергии»; пункты 2 и 4 ст. 66, пункт 2 ст. 73 Градостроительного кодекса Российской Федерации; ст. 56 Федерального закона Российской Федерации от 30.03.1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др.

По новому КоАП РФ юридические лица привлекаются к административной ответственности, что раньше было только в ряде законодательных актов субъектов Российской Федерации. Юридическое лицо признаётся виновным в совершении административного правонарушения, если им не были приняты все зависящие от него меры по соблюдению правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ). Назначение административно-

го наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ).

Административная ответственность за совершение экологических правонарушений предусмотрена и Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 75), Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 55), Земельным кодексом Российской Федерации от 25.10.2001 (ст. 74), Лесным кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации, Законом Российской Федерации «О недрах» (ст. 49), Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 31), Федеральным законом «О животном мире» (ст. 55) и др. В указанных статьях перечислены виды юридической ответственности, включая и административную, за экологические правонарушения с указанием их состава.

В главе 8 КоАП РФ правонарушения группируются и предусмотрена ответственность за порчу земель и земельные нарушения (ст. 8.6–8.8), нарушения правил охраны водных ресурсов в водопользования (ст. 8.12–8.15 КоАП РФ), за нарушения требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов (ст. 8.9–8.11), за нарушение экологического законодательства во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 8.16–8.20).

Ряд норм посвящён выбросам вредных веществ в атмосферу, эксплуатации механических транспортных средств с превышением норм содержания загрязняющих веществ в выбросах и уровня шума (ст. 8.21–8.23), нарушению правил лесопользования и требований к охране лесов (ст. 8.24–8.32), охране животного мира и растений (ст. 8.33–8.38 КоАП РФ), охране и использованию природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39 КоАП РФ). Предусмотрена административная ответственность за нарушение работ в области гидрометеорологии, мониторинга ОС (ст. 8.40), за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на ОС (ст. 8.41).

В Москве как и в ряде субъектов Российской Федерации действует Кодекс об административных правонарушениях. Предусмотрена ответственность за экологические правонарушения и применяются такие административные наказания, как: предупреждение, административный штраф, изъятие и конфискация орудия совершения правонарушения, лишение физического лица права эксплуатации транспортного средства, права охоты и пр., административный арест и выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификация, административная приостановка деятельности. Распространено зыскание административного штрафа. Экологические правонарушения уполномочены рассматривать органы, указанные в постатейном комментарии к КоАП РФ, а протоколы об экологических правонарушениях вправе составлять должностные лица государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами

либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Дисциплинарную ответственность за экологические проступки несут работники предприятий в соответствии с положениями, уставами, правилами внутреннего трудового распорядка. За дисциплинарный проступок работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям (ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) от 30.12.2001 г.). Дисциплинарные взыскания определяются трудовым законодательством (ст. 193 ТК РФ). Предварительно работник должен дать объяснение в письменной форме, а в случае отказа работника составляется соответствующий акт. Но дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности – позднее двух лет со дня его совершения за исключением времени производства по уголовному делу. За каждый проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Приказ о дисциплинарном взыскании объявляется работнику под расписку в течение трёх рабочих дней со дня его издания, а в случае отказа работника подписать его составляется акт. Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственных инспекциях труда или органах по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. За экологические правонарушения предусмотрена и материальная ответственность работников по возмещению причинённого вреда. Эта ответственность регламентирована трудовым законодательством. Трудовому договору посвящён раздел XI Трудового кодекса Российской Федерации. В ст. 232 предусмотрено, что работник, причинивший ущерб, возмещает его. Расторжение договора после причинения ущерба не освобождает стороны от материальной ответственности. Материальная ответственность за нарушения экологического законодательства и нанесённый ущерб наступает наряду с привлечением нарушителя к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности (ст. 233 ТК РФ). Работник обязан возместить работодателю причинённый ему прямой действительный ущерб, выраженный в реальном уменьшении имущества работодателя или в ухудшении его состояния и необходимости производства затрат на приобретение или восстановление имущества (ст. 238, 241–250 ТК РФ).

Гражданско-правовая (имущественная) ответственность наступает, когда в результате несоблюдения норм и правил причиняется вред ОС и гражданам. Вред возмещается виновной стороной в полном объёме (ст. 1064 ГК РФ) добровольно или по решению суда (или арбитражного суда). Ущерб возмещается гражданам, их собственности и здоровью, восстановлением ОС путём проведения дезактивации заражённой местности, вывоза токсичных отходов до места их захоронения или утилизации. Возмещение производится по таксам и методикам, а при их отсутствии, – по фактическим затратам. Иски о возмещении ущерба могут быть предъявлены в суд или арбитражный суд в течение 20 лет (ч. 3 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Выводы

Научно-технический прогресс усилил воздействие человека на водные ресурсы и ОС. Возросла интенсивность процессов загрязнения и истощения водных ресурсов, подтопления застраиваемых территорий. Большое значение приобретают проблемы реформирования механизма охраны вод, не справляющегося с защитой природных вод из-за экологических правонарушений. Вопросы безопасности обусловили необходимость перехода к управлению водными ресурсами и в минимизации негативных воздействий на них. Юридическую значимость приобретает сохранение природных функций с удовлетворением экологической, экономической, эстетической, рекреационной, научной и культурной потребностей человека. Человечество уже живёт в разрушающемся мире, в условиях нарастающего экологического кризиса цивилизации и отношений общества с природой. Общество и государство пока не способны преодолеть тенденцию ухудшения состояния ОС. Необходимо формировать новое экологическое мировоззрение в соответствии с законами природы. Жизнь на Земле должна стать высшей ценностью при бережном отношении к природе.

Экологическое законодательство призвано стабилизировать экологическую политику, включая нормы ISO 14000, специальные законодательные акты в области ОС с элементами экологизации ресурсного законодательства, а также механизмы реализации этих актов в гармонии с международным экологическим законодательством.

Для России назрела необходимость оптимизировать систему органов государственного управления природопользованием и охраной ОС с учётом природно-географического районирования территории и увеличения уровня компетентности, вооружённости, прозрачности и оперативности контрольно-надзорных органов.

Для повышения эффективности мер по обеспечению рационального природопользования и охране ОС надо законодательно закрепить выделение в бюджете обоснованных сумм на эти цели.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» природные воды являются одним из важнейших компонентов природной среды, обеспечивающей благоприятные условия для существования жизни на Земле. Поэтому экологическая функция государства включает деятельность по рациональному их использованию и предотвращению их загрязнения и истощения, по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Для экологизации законодательства необходимо в ст. 237 главы об экологических преступлениях УК РФ отнести к экоциду сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для здоровья и жизни людей. Необходимо ужесточить выполнение требований СанПиН 2.1.4.027–95 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения», учитывая их массовые нарушения и то, что значительная часть россиян пьёт некачественную воду. Исчерпаны возможности безвозвратного водоотбора в бас-

сейнах рек Дон, Терек, Урал, Исеть. Воды загрязнены нефтепродуктами, фенолами, органическими веществами. Их качество часто не отвечает и требованиям по микробиологическим показателям. Необходимо повысить эффективность работы очистных сооружений и избавить их от перегрузки, существенно повысить качество очистки сточных вод.

Отношения к подземным водным объектам регулируются ВК РФ и законодательством о недрах, в том числе в связи с использованием специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы, рапу соляных озёр и заливов морей. Необходимо ликвидировать, усугубившиеся в этих законодательных актах противоречия и выполнить эту работу в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Участки недр вместе с подземными водами не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме.

Литература

1. Буланенков С.А. Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях: учеб. пособие/ С.А. Буланенков, С.И. Воронов, П.П. Губченко. – Калуга: ГУП «Облиддат», 2001. – 480 с.
2. Бекяшева К.А. Международное публичное право: учебник/ К.А. Бекяшева. – М.: Проспект, 1998. – 159 с.
3. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник для студ. высш. учеб. заведений / М. М. Бринчук, Б. С. Матрюков. – М.: Экзамен, 2008. – 200 с.
4. Вернадский В.И. История природных вод/Институт геол. наук НАН Украины; сост.: В.М. Шестопалов, А.Ю. Моисеев, В.В. Гудзенко и др. – Киев, 2012. – 754 с. (Избранные тр. акад. В.И. Вернадского, т. 6, кн. 1).
5. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования/ А.К. Голиченков. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1992. – 113 с.
6. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2009 году»/гос. доклад. – М.: НИА-Природа, 2010. – 288 с.
7. Колбасов О.С. Правовые проблемы охраны окружающей среды/ О.С. Колбасов // Вестник АН СССР, 1977. – № 5. – С. 64–70.
8. Правовые аспекты комплексного использования водных ресурсов: учебное пособие / Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург: ОГУ, 2014. – 279 с. / И.М. Воробьёва, А.Я. Гаев, Н.П. Галянина, И.В. Куделина, Т.В. Леонтьева.
9. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации: офиц. текст. – М.: Маркетинг, 2001. – 39 с.
10. Экологическое право: курс лекций и практикум/ исполнитель: д. ю. н., проф. Ю.Е. Виокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 289 с.
11. Экологическое право; курс лекций/ исполнитель: А.Ю. Семьянова. – Москва: Юстицинформ, 2005. – 272 с.
12. Экологические основы водохозяйственной деятельности (на примере Оренбургской области и сопредельных районов) / А.Я. Гаев, И.Н. Алферов, В.Г. Гацков и др., под общ. ред. А.Я. Гаева; Перм. ун-т и др. – Пермь; Оренбург, 2007. – 327 с.

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ: ГЛОБАЛЬНЫЙ, РЕГИОНАЛЬНЫЙ И ЛОКАЛЬНЫЙ (НАЦИОНАЛЬНЫЙ) МАСШТАБ

Алимов А. А. (канд. ист. наук) – доцент кафедры мировой политики факультета Международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета

В последние годы всё большее внимание специалистов, учёных, а также политиков и государственных деятелей концентрируется на проблеме сохранения и рационального использования водных ресурсов нашей планеты.

Известно, что в 1992 году, на второй конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро) впервые в документы этой глобальной и универсальной международной организации было внесено понятие «устойчивое развитие» (далее – УР). Несмотря на широкую критику предложенной концепции, она уже давно стала данностью, которая в том или ином виде воспринимается всё новыми и новыми государствами.

Напомним, что понятие вышеупомянутой концепции появилось в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию и трактовалось следующим образом:

«Устойчивое развитие – это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» [1, 50]. Очевидно, что такое понимание устойчивого развития несколько размыто и не даёт чёткого представления о том, что же мы, современное поколение и поколение, сменяющее нас в скором будущем, должны делать в наших взаимоотношениях с природой, в рамках которой человек только и может существовать.

Отметим два положения: «Удовлетворение человеческих потребностей и стремлений является основной задачей развития» [1, 50]. Добавим, что удовлетворение потребностей людей всегда было двигателем общественного развития, с момента появления человека разумного. Поэтому практически нельзя отказаться от идеи удовлетворения потребностей. Но характер потребностей, как говорится в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию (далее – МКОСР), «... нуждающихся в их удовлетворении, в значительной степени зависит от социальных и культурных факторов. Учитывая это, следует признать, что достижение устойчивого развития потребует пропаганды тех методов и ценностей, принятие и удовлетворение которых не будет вызывать неблагоприятных экологических последствий, и с которыми мы все разумно согласимся» [1,51]. Поэтому авторы предложенного концепта по устойчивому развитию подчёркивали, что оно включают в себя два ключевых понятия:

– Понятие потребностей, в частности потребностей, необходимых для существования беднейших слоёв населения, которые должны быть предметом первостепенного приоритета;

– Понятие ограничений, обусловленных состоянием технологий и организацией общества, накладываемых на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности [1, 50].

Мы привели эти понятия о необходимости их разрешения именно потому, что считаем их чрезвычайно важными, поскольку они объединяют в себе два важнейших и принципиальных положения. Первая часть выше-названного положения – это комплекс социально-экономических задач, стоящих перед более чем 7-миллиардным человечеством. А вторая часть относится к тому, что принято называть «несущей» или «хозяйственной» ёмкостью биосферы. Т. е. человечество подошло к тому порогу, с которого оно должно сделать сложный, но необходимый шаг: объединить три основных столпа мирового общественного развития – экономику, социальную сферу и экологическую составляющую.

При этом следует, по нашему мнению, подчеркнуть, что в современной популярной литературе, в выступлениях представителей нашей политической элиты, в СМИ, как печатных, так и электронных, часто используется такое определение, как «плохая экология», «хорошая экология», надо улучшить «улучшить экологию в России» и т. п.

Отметим, что экология – это наука, которая выделилась из биологии во второй половине XIX века и имеет, по определению её «крёстного отца» – немецкого учёного Э. Геккеля, своей целью изучение процесса взаимодействия организма с окружающей средой. Поэтому «плохой» экологии не может быть, как и «плохой» метеорологии, «плохой» гидрологии, «плохой» океанологии, «плохой» климатологии и т. д. Об этом неоднократно говорил и писал академик Н. Н. Моисеев, который, будучи по профессии специалистом в области системных исследований, вошёл в элиту мировой науки как социо-эколог, занимавшийся проблемой решения глобальной экологической проблемы.

Вода, водные ресурсы в любом масштабе – глобальном, региональном и локальном (национальном) – выполняют жизненно обеспечивающую функцию как для человека, так и для окружающей его природной среды. Напомним, что организм человека на 80% состоит из воды, и обезвоживание его ведёт к летальному исходу. В определённой мере и природная среда, в зависимости от эколого-географического положения, также требует определённого количества воды. Также известно даже школьнику, что океанская вода не может напрямую использоваться человеком. Ранее это было связано с высокой степенью солёности океанских и морских вод, а теперь – уже и с высокой степенью её загрязнённости.

Напомним известные, так называемые законы Б. Коммонера, которые зачастую ошибочно называют законами экологии:

- Все связано со всем.
- Все должно куда-то деваться.
- За все нужно платить.
- Природа знает лучше [2, 29–44].

Первые три закона могут применяться как к природной среде и современному обществу, так и как отражение процесса взаимодействия общества с природой. Они в определённой степени «просчитываются». Четвёртый закон, по своему смыслу и направлению, просчитать и рассчитать невозможно. Но он, по нашему мнению, лучше всего отражает ту ситуацию, в которой сегодня оказалась и природа, и человек. Поэтому обратимся именно к четвёртому закону Б. Коммонера, который по своей сути говорит о всё возрастающей необходимости максимально учитывать то, что сегодня называется «экологическим риском».

Проблемы водопользования связаны как с экологической, так и экономической составляющей. Более того, в настоящее время вышеназванная проблема носит правовой и политический характер. Это особенно проявляется в тех случаях, когда реки и/или озера носят трансграничный характер. В рамках Концепции устойчивого развития вода рассматривается как важнейших ресурс, использование которого должно осуществляться с учётом и по правилам международного экологического права. Правда, следует отметить, что международное экологическое право носит так называемый «мягкий» характер, а, следовательно, оно в большей степени привносит в международное право рекомендательный, но не обязательный характер. Тем не менее, как правило, большинство стран следуют тем рекомендациям, которые были приняты Генеральной Ассамблеей ООН на её конференции по проблемам окружающей среды и развития.

Для Российской Федерации проблема рационального использования ряда трансграничных рек, протекающих по её территории, также имеет место. В первую очередь нужно привести пример реки Иртыш, истоки которой находятся далеко за пределами нашей страны. И они, конечно, активно используются в народном хозяйстве соседних с нами государств. Второй пример – это река Амур, притоки которой находятся на территории бурно развивающейся Китайской Народной Республики, считающейся одним из основных загрязнителей природной среды вообще, а не только в водопользовании.

Экономический механизм водопользования довольно прост, но он имеет разные формы. В настоящее время промышленные предприятия вносят в бюджет плату за воду независимо от того, поступает эта вода непосредственно из водохозяйственных систем, от других промышленных предприятий или предприятий коммунального хозяйства. Тарифы на воду устанавливаются на один кубометр потребляемой воды.

Если говорить о региональных характеристиках экономического механизма водопользования, то следует сказать, что организационно взимание платы за водопользование проявляется в двух различных системах. Первая система (схема) реализуется в Австралии и странах Азии и Африки. Она основана на жёстком государственном регулировании и контроле размеров платы. Все платежи, получаемые с водопользователя, направляются в государственный бюджет. Это позволяет аккумулировать финансовые ресурсы для содержания и развития водохозяйственных систем и сооружений.

Второй подход, применяемый в странах Западной Европы, основан на корпоративном управлении использования и охраны водных ресурсов со стороны водопользователей, которые образуют соответствующие бассейновые объединения [3, 431–434].

В Российской Федерации при потреблении воды в пределах лимита забора воды, установленного Комитетом Российской Федерации по водному хозяйству, плата за воду принимается по тарифу, установленному данной хозяйственной системы. Но в случае сверхлимитного забора воды плата за воду, используемую водопользователем, взимается в пятикратном размере.

В современной России действует Водный кодекс. Это важный, но, вместе с тем, и сложный документ, в котором рассматриваются не только вопросы непосредственного водопользования, но и сопряжённые с ним экологические риски, включая воздействие на окружающую природную среду, биологические ресурсы водных объектов, а также и непосредственное воздействие загрязнённых вод на человека. Надо сказать, что экологическое право на государственном уровне – это новая отрасль права. В отличие от традиционных отраслей права, которые занимаются вопросами общественных отношений, экологическое право имеет своей целью регулирование отношений между людьми по отношению в природе. Сложность характеристики экологического права состоит в том, что природоохранные источники права разрабатываются и пишутся людьми. Поэтому они не воспринимаются природой, ибо она имеет свои внутренние законы развития, которые изучаются экологией как наукой. В этом заключается и сложность регулирования водопользования. Как мы уже отмечали, Водный кодекс (ВК) Российской Федерации занимается регулированием отношений в сфере водопользования исходя из представления о водном объекте, как об одной из ключевых составляющих окружающей среды, среде обитания водных биологических ресурсов, экземпляров растительного и объектов животного мира. Он ставит в приоритет использование человеком водных объектов для питья и хозяйственно-бытового водоснабжения, регулирует использование и охрану водных объектов России с учётом потребности людей в водных природных ресурсах для личных и бытовых нужд, для осуществления хозяйственной и т. п. деятельности. ВК основывается на принципах значимости водных объектов как основы для жизни и деятельности человека, так и основы развития биосферы, как градной экосистемы.

Можно считать, что одним из необходимых условий рационального использования водных ресурсов и их охраны является определение экологического риска. Это понятие сегодня трактуется далеко неодинаково различными специалистами и учёными. При определении степени экологического риска необходимо учитывать устойчивость и ёмкость экосистем, на которые могут быть направлены возможные последствия, как изъятия воды, так и её загрязнения. Особенно важно это делать в северных районах нашей страны, потому что арктические экосистемы, включая водные, крайне уязвимы, и они могут быть настолько «перегружены» и изменены,

что обратное возвращение их в обычное состояние станет просто невозможным.

Поэтому возникает вопрос о том, в каком направлении и в каких рамках следует произвести изменения в ныне существующей системе водопользования в Российской Федерации. Во-первых, это, конечно, максимальное сокращение забора воды как на промышленные, так и на сельскохозяйственные объекты. Известно, что сельское хозяйство является высоководоёмкой отраслью экономики. К сожалению, в России явно недостаточно используются современные, а уж тем более перспективные системы подачи воды на сельскохозяйственные территории. В данном случае следует предотвращать излишнее обводнение сельскохозяйственных полей и в плане учёта ёмкости и устойчивости сельскохозяйственных (агро) экосистем, и с целью предотвращения процессов водной эрозии.

Несомненно, российское экологическое право должно стать действенным, а не только изложенным на бумаге. При этом в разработке ныне возможных (и даже перспективных) изменений в системе экологического права должны получить должное внимание и оценку процессы естественного взаимодействия различных отраслей природопользования. Биосфера не имеет ни государственных, ни административных границ, в ней все взаимосвязано, включая воздействие экологической ситуации на человека. При совершенствовании экологического права России обязательно должны быть учтены те новые данные и сведения, которые будут получены именно в развитии экологии как науки.

Водопользователи вне зависимости от их масштабов должны обязательно получать соответствующий объём экологического образования и уровень экологического сознания и экологической культуры. Известно, что в ряде случаев, когда в 1990-е годы закрывались крупные предприятия, их место занимали средние и мелкие объекты промышленного развития, которые приносили не меньший, а даже больший вред окружающей среде. Практически они были бесконтрольны, никакой экологической службы на них не было. При восстановлении промышленного и сельскохозяйственного потенциала России, несомненно, каждое крупное предприятие, а также «куст» средних и мелких производителей должны иметь экологические службы. Более того, все новые предприятия должны иметь свою систему экологического менеджмента, регулярно проводить экологический аудит, иметь систему экологического страхования и сертификации.

Вместе с тем экологическое право Российской Федерации не должно противоречить основным положениям международного экологического права за исключением того, что отдельные положения международного экологического права в России, как и в любой другой стране, должны быть более строгими и подвергаться регулярной проверке и мониторингу.

Чрезвычайно важно сделать так, чтобы соответствующая информация по водопользованию была открытой и доступной. В таком случае можно ожидать подъём активности неправительственных экологических организаций. Они могут, в том числе, выполнять функцию субъекта, обеспечивающего неформальное экологическое образование, равно как и средства массовой информации. Вообще вопрос экологического воспи-

тания, образования и просвещения должны стать одной из составляющих государственной (национальной) экологической (природоохранительной) политики. Именно с помощью такого инструмента можно добиться общего подъёма экологической культуры и экологического сознания. Параллельно с неформальным экологическим образованием должно проводиться и формальное, которое должно проходить по линии государственных учреждений средней и высшей школы и иметь соответствующие программные документы.

Вместе с тем другим важным элементом экологической политики государства является международное сотрудничество в рамках, определённых в декларации первой Конференции ООН по окружающей среде (Стокгольм, 1972 г.). Можно выделить в этой декларации следующие принципы международного сотрудничества в области окружающей среды:

1. Каждое государство имеет право использовать природные ресурсы, расположенные на его территории, для удовлетворения потребностей своих граждан, но не допускается негативное экологическое воздействие на прилегающие страны и/или регионы.

2. Все государства должны объединить свои условия для постоянного мониторинга окружающей среды и создания специального банка экологической информации.

3. Использование возобновляемых природных ресурсов должно вестись так, чтобы не произошла их полная деградация и способность самовосстановления.

4. Современные государства не должны использовать виды растительного и животного мира, находящиеся на грани вымирания или исчезновения.

Следует отметить, что Российская Федерация выполняет все эти положения и требования, но, тем не менее, экологическую ситуацию в нашей стране нельзя считать благоприятной. Эта характеристика, к сожалению, распространяется и на такое направление природопользования и охраны природной среды, как водопользование.

Литература

1. Наше общее будущее. Доклад международной комиссии по окружающей среде и развитию. – М., 1989.
2. Commoner «The Closing Circle», 6-th Edition, 1974.
3. Экология и экономика природопользования. – М. 2007.
4. *Музалевский А.А., Карлин Л.Н.* Экологические риски: теория и практика. – СПб, 2011.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово председателя подкомитета по водным ресурсам Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии Г. А. Карлова	3
Румынин В. Г., Каплан Е. М., Шварц А. А., Макушенко М. Е., Лунева Е. В. Международные аспекты экологической оценки воздействия строящихся АЭС на водные ресурсы приграничных территорий	6
Каширин В. В. Право на воду	14
Болгов М. В., Дёмин А. П., Шаталова К. Ю. Международное сотрудничество России в области использования и охраны трансграничных водных объектов: опыт и проблемы	32
Румянцева Э. А., Бобровицкая Н. Н. Загрязнённый сток трансграничных рек на юго-востоке Украины, как индикатор угрозы экологической безопасности Ростовской области Российской Федерации при разработке на Украине сланцевого газа	46
Лю Цин. Исследование развития прав собственности на водные ресурсы и их применения в Китайской Народной Республике и других странах	53
Есина Е. А. К вопросу правовой оценки юридической ответственности за загрязнение морской среды	59
Волчек А. А., Шведовский П. В. Состояние и перспективы совместной деятельности Западной и Восточной Европы в сфере водной политики по бассейну реки Западный Буг	64

Сиваков Д. О. Международное речное право: генезис, эволюция, проблемы и перспективы	74
Богомолов Ю. Г., Воробьёва И. М., Гаев А. Я., Алферов И. Н., Юртаев К. А. О правовых аспектах охраны и комплексного использования водных ресурсов	81
Алимов А. А. Устойчивое развитие и использование водных ресурсов: глобальный, региональный и локальный (национальный) масштаб	104

Международные аспекты
водного законодательства

Редактор Нарбут В. В.
Корректор Романосова Т. Д.
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 05.08.2015
Формат 60x90/16. Печ. л. 7,0. Печать офсетная. Тираж 300 экз. Заказ №

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «ОСТ ПАК новые технологии»
125319, г. Москва, ул. Академика Ильюшина, д. 16, корп. 1