

Территориальные проблемы

УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ ОБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МИРОВОГО ОПЫТА

Е.Е. Вылегжанина *

1. Сохранение водных ресурсов, выработка оптимального режима их хозяйственного использования – одна из наиболее острых экологических проблем России. Ее решение предполагает урегулирование наряду с финансовыми, техническими, социальными и многих юридических вопросов. В силу происшедших после распада СССР государственно-территориальных изменений, особенностей современного федеративного устройства для создания грамотной системы управления российскими водными ресурсами большой практический интерес представляют, на наш взгляд, учет международного опыта в сфере управления трансграничными реками, а также национального опыта стран с федеративным устройством.

Состояние водных объектов РФ определяется в настоящее время следующими факторами:

1. Важнейшие в экономическом, экологическом плане водные объекты приобрели вследствие распада СССР трансграничный характер. Несогласованность режима их использования между бывшими союзными республиками ведет к разрушению речных и озерных экосистем, неэффективному распоряжению средствами, направляемыми на их охрану. Это касается Днепра, Дона, других рек¹.

Верховья Днепра находятся на территории России – в Смоленской области, где основными источниками его загрязнения являются промышленные предприятия и объекты коммунального хозяйства Смоленска, Ярцева, Дорогобужа, других городов². В результате на территорию Украины днепровские воды попадают уже изрядно загрязненными.

Во многих других случаях верховья рек находятся за пределами российской территории, и соответственно Россия является объек-

* Кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ИМЭМО РАН.

тивно наиболее заинтересованной стороной в выработке согласованного режима их использования. Речь идет, например, о Доне и его притоках, качество воды и санитарный режим которых на территории России – в Ростовской области до устья реки, включая Цимлянское водохранилище, – формируется под влиянием транзитного переноса загрязняющих веществ с верховьев, с территории Украины.

В ряде случаев принимаются многосторонние меры по сохранению водного объекта, однако нередко они носят нескоординированный характер. Это относится, например, к ситуации вокруг Арала³. Мировой банк⁴ и ряд государств заключили соглашение о разработке программы помощи в борьбе с ухудшением экологической обстановки в районе Аральского моря. Одновременно с этим свой путь "спасения" Арала выбрал Казахстан, приняв решение о создании Малого Арала, который будет подпитываться стоками Сырдарьи. Лишившись их, вторая часть моря еще стремительнее пойдет на убыль, пока на западе не образуется второе небольшое озеро⁵.

2. Создание экологически грамотной и экономически эффективной системы управления водными ресурсами в значительной мере осложнено тем, что взаимоотношения субъектов Федерации до сих пор юридически не урегулированы должным образом.

Нескоординированность действий субъектов Федерации, которая привела к материальным потерям и неэффективности мер по сохранению водных ресурсов, иллюстрирует печальная судьба бассейна Ладожского озера. Для Республики Карелия сохранение чистоты Ладожского и Онежского озер – крупнейших в Европе – является жизненно важным. Для достижения этих целей закрыто целлюлозное производство Ляскельского завода, расположенного на Ладоге, прекращен молевой сплав по рекам Ладожского бассейна, строятся сооружения для очистки коммунальных сточных вод в ряде городов республики. Наряду с этим в бассейн Ладожского озера более 70% загрязнений продолжает поступать со сточными водами от объектов Ленинградской области.

3. Непроработанность разграничения полномочий между субъектами Федерации и Федерацией в сфере природопользования затрудняет и координацию режима водопользования между расположенными по течению территориями⁶. Яркой иллюстрацией является ситуация с бассейном Волги.

Калмыкия, Среднее Поволжье, Прикамье относятся к числу российских регионов, в которых антропогенные нагрузки давно превышают установленные нормативные величины и экологические требования, экологическая ситуация становится критической, быстро нарастает угроза истощения или утраты природных ресурсов.

С целью спасения Волги в настоящее время разработана специальная программа "Возрождение Волги"⁷, осуществление которой признано одним из приоритетных направлений деятельности Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития⁸. Реализация этого проекта предполагает, в частности, скоординированные усилия всех прибрежных субъектов. Однако на настоящем этапе ситуация такова, что отдельная территория, например Самарская область⁹, в целях решения своих экономических и экологических проблем может добиться от федеральных властей придания ей особого статуса. Такой подход – выделение "сверху" одной из территорий, расположенных по течению, создание более благоприятных условий ее развития – вряд ли целесообразен. Во-первых, средства, используемые для улучшения экологической обстановки, путем, в частности, создания в Самарской области национального природного парка "Самарская Лука", не могут быть использованы достаточно эффективно, так как верховья Волги будут продолжать загрязняться. Во-вторых, сама возможность получения прав на экономические льготы может подталкивать также и другие территории к получению особого статуса, а не к совместному поиску оптимального режима водопользования и сохранения речных экосистем на основе соглашения.

4. Продолжают оставаться нерешенными и прежние проблемы управления трансграничными водными ресурсами с соседними государствами. Среди них – подлежащие рассмотрению совместно с Польшей, Монголией, Китаем и другими странами.

5. Актуальность приобрели вопросы развития межгосударственного сотрудничества в использовании и охране рек, впадающих в моря. Так, загрязнение сибирских рек – Иртыша, Ишима, Тобола, а также морей Северного Ледовитого океана обусловлено деятельностью хозяйственных объектов на территории не только России, но и Казахстана, откуда воды поступают в крайне неудовлетворительном состоянии. Большую обеспокоенность вызывает состояние Оби и прибрежных морских районов¹⁰.

В Черное море, в сохранении экосистемы которого самым непосредственным образом заинтересована Россия, ежегодно поступает 4300 т азотсодержащих веществ, 900 т отходов нефтепереработки, 600 т свинца, 200 т химикатов от промышленных отходов. В большой степени это загрязнение происходит за счет днепровских вод¹¹, что делает необходимым заключение соответствующего соглашения между Россией и Украиной по охране и использованию Днепра.

II. Представляется, что преодолению указанных сложностей в формировании правовой и организационной основы экологически обоснованного и экономически рационального водопользования

могло бы способствовать более широкое использование апробированных в мировой практике способов управления водными объектами, в том числе и трансграничными.

1. В настоящее время в российской практике наметилась тенденция заключения так называемых "бассейновых соглашений". Это направление формирования правовой основы управления водными ресурсами перспективно и соответствует основной тенденции развития мировой практики в этой области. Однако, на наш взгляд, в этой сфере в настоящее время недостаточно учитываются накопленный зарубежный и международно-правовой опыт, а также уже отработанные подходы в отечественной практике.

Так, например, заключено "бассейновое соглашение" между администрациями Белгородской, Воронежской, Курской, Липецкой, Ростовской, Тамбовской областей и российским Комитетом по водам об использовании водных ресурсов поверхностных и подземных источников этого региона в 1993 году. Соглашение устанавливает порядок водопользования в бассейне реки Дон и других речных системах в целях "регулирования сложившихся водных отношений региона с учетом экологических и социально-экономических факторов, для стабильного обеспечения водными ресурсами населения, предприятий и организаций, предотвращения ухудшения водохозяйственной обстановки". Столь широко сформулированные цели должны были бы обеспечиваться системой согласованных мер экономического и природоохранного характера, а также соответствующей организационной структурой, положениями об ответственности и урегулировании споров. Однако содержание этого соглашения сводится главным образом к определению лимитов забора воды по областям и установлению требований по гидрологическим и гидрохимическим характеристикам в пограничных межобластных створах. Требования по расходу и качеству воды должны стыковываться с показателями в пограничных створах совместно используемых речных систем России и Украины, установленных специальным межгосударственным соглашением.

Сама попытка выработать схему управления трансграничным водным объектом на основе двух соглашений – межгосударственного и между субъектами Федерации – заслуживает внимания. Однако при этом не были использованы достижения не только современной мировой, но и отечественной практики. Между тем ранее по бассейнам рек составлялись Схемы использования и охраны водных ресурсов, которые охватывали гидрографические, природоохранные, экономические, социальные и другие аспекты, связанные с использованием реки. Не давая оценки этим схемам, подчеркнем то, что важно в данном контексте. Такие схемы носили многоплановый

характер: они содержали разделы по комплексному распределению, использованию и регулированию водных ресурсов, освоению и упорядочению использования не только водных, но и земельных ресурсов бассейнов, перспективному качеству воды, возможностям использования подземных вод и т.д.¹² Это могло бы быть принято во внимание при решении водохозяйственных проблем и в настоящее время.

Из зарубежного опыта большой интерес в данном контексте представляет, на наш взгляд, практика Мирового банка. Учитывая жизненную взаимосвязь водных ресурсов со всеми отраслями хозяйства, банк рассматривает стратегию водопользования и управления водными ресурсами как один из важнейших аспектов в его взаимодействии с конкретным государством. В рамках новой природоохранной стратегии банка водным ресурсам уделяется повышенное внимание. Одно из свидетельств этому – создание после конференции в Рио-де-Жанейро специального поста вице-президента. В его новое подразделение, призванное обеспечить большую эффективность деятельности банка по достижению экологически устойчивого развития, входит и отдел, занимающийся водными ресурсами¹³. Перспективная цель политики банка – добиться повышения жизненного уровня путем поддержки усилий государства, направленных на эффективное и устойчивое развитие, – подразумевает и оказание помощи в обеспечении питьевой водой и сооружении очистных систем, а также контроле и хозяйственном использовании водотоков таким образом, чтобы это было экономически и социально выгодно и экологически грамотно¹⁴.

Главная идея деятельности банка в этом направлении заключается в том, что необходимо разрабатывать всеобъемлющую стратегию управления водными ресурсами, соответствующую потребностям, ресурсам и практическим возможностям страны. Составляющими такой стратегии являются:

- оценка воды как экономического блага;
- децентрализация управления и структуры водоснабжения;
- реформирование институциональной системы и системы регулирования;
- больший акцент на повышении эффективности и финансовой дисциплины;
- большее участие пользователей в формировании стратегии водопользования, выборе проектных и инвестиционных альтернатив, принятии управленческих решений, затрагивающих жителей прибрежных районов.

Такая стратегия соответствует идеям, сформулированным на состоявшейся в январе 1992 года в Дублине международной конфе-

ренции по проблеме водных ресурсов и окружающей среде. На ней были провозглашены новые подходы к оценке, развитию и управлению запасами пресной воды. В докладе форума содержатся рекомендации по принятию мер на местном, национальном и международном уровнях, основанные на следующих ключевых принципах. Так, участники конференции признали, что эффективное управление водными ресурсами возможно только на основе всеобъемлющего подхода, связывающего социально-экономическое развитие с сохранением природных экосистем, что включает взаимосвязь земли и водных ресурсов в водосборном бассейне или ареале подземных вод; развитие водных ресурсов и управление ими должно основываться на участии всех заинтересованных сторон, имея в виду пользователей, проектировщиков, администрацию на всех уровнях; вода имеет экономическое значение при любом ее использовании и должна рассматриваться как экономическое благо.

Такой всеобъемлющий подход пока отсутствует в заключенных или разрабатываемых соглашениях по водным объектам на российской территории.

В "бассейновом соглашении" должны быть определены пространственные границы его действия. Это требование в качестве первоочередного к такого рода соглашениям сформулировано в Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992 г.), обобщающей в определенной степени имеющийся на сегодня опыт: "Прибрежные Стороны конкретно устанавливают границы водосбора¹⁵ или его части (частей), в отношении которых осуществляется сотрудничество" (ст. 9). Очевидно, что выполнение этого требования важно как для межгосударственных соглашений, так и для соглашений между субъектами Федерации. Определение границ, имея в своей основе гидрографические факторы, может учитывать также административно-территориальное деление, экономические интересы и т.д.

Так, в упомянутых выше Схемах, которые начинались с определения границы рассматриваемой территории, в целях установления оптимального режима водопользования понятие "бассейн" применялось не в его чисто гидрографическом смысле¹⁶. Если обратиться к Схеме по бассейнам Терека и Сулака, то границы ее территории включали не только гидрографические бассейны Терека, Сулака и смежных рек, но также области, "подкомандные в водохозяйственном отношении". Причем последние рассматривались не как стабильные, а как непосредственно зависящие от технического уровня водного хозяйства. Соответственно они могли существенно изменяться со временем.

Разумеется, к определению границ территории, которую должен охватить договорный режим водопользования, может быть и иной подход – строго гидрографический. Например, в Соглашении о качестве воды Великих озер 1972 года система Великих озер определена

как "все ручьи, реки, озера и другие водоемы, входящие в водосборный бассейн реки Св. Лаврентия в точке или от нее выше по течению, в которой эта река становится международной границей между Канадой и Соединенными Штатами"¹⁷.

Но в любом случае границы действия договорного режима должны быть четко определены.

2. Использование и охрана трансграничного водотока предполагают тесное взаимодействие прибрежных сторон (государств или субъектов Федерации). В международно-правовой практике выработаны многообразные формы такого взаимодействия. Имеющийся правовой опыт, аккумулированный, в частности, в упомянутой выше Конвенции, мог бы быть учтен в российской практике заключения как международных, так и внутренних соглашений.

Конвенция обязывает стороны принимать меры в целях предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения вод, которое оказывает или может оказать трансграничное воздействие; экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами; использования трансграничных вод разумным и справедливым образом; сохранения и восстановления экосистем.

Каждая сторона несет ответственность за достижение этих целей, сама разрабатывает и осуществляет соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры.

Одновременно для достижения целей прибрежные стороны обязаны сотрудничать. Конвенция, носящая рамочный характер, ориентирует на развитие сотрудничества на основе соглашений по конкретным водным объектам. Сотрудничество может развиваться по широкому спектру направлений: от обмена информацией о качестве воды и источниках загрязнения до выработки единых критериев качества воды, согласования действий по снижению нагрузки загрязнения, обмена информацией о планируемом использовании вод и участии в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду. Для осуществления сотрудничества стороны могут создавать совместный орган, проводить регулярные консультации.

Соглашения по конкретным трансграничным рекам должны содержать два важных блока обязательств. Первый – о взаимной информации и помощи в случае любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия; второй – об информировании общественности о состоянии трансграничных вод и своих действиях в этой области.

В целом такая логика сочетания индивидуальных и совместных мер использования и сохранения водного объекта лежит и в основе статей о праве несудоходных видов использования водотоков, которые подготовлены Комиссией международного права ООН.

Многие из подходов к совместному управлению трансграничными реками, обобщенные ныне на международно-правовом уровне, не являются для нашей страны новыми и были хорошо известны отечественной практике. Например, Соглашение между СССР и Монголией о рациональном использовании и охране вод бассейна реки Селенга 1974 года содержало обязательства по сотрудничеству, идущие дальше сформулированных в Конвенции. Так, в статье 9 соглашения предусматривалось, что договаривающиеся стороны "не будут производить без взаимного согласия водохозяйственные мероприятия, которые могли бы оказать неблагоприятное влияние на изменение водного режима и чистоту вод бассейна реки Селенги".

3. Использование и охрана рек, в том числе и трансграничных, впадающих в моря, требуют комплексного подхода, учитывающего и интересы сохранения прибрежных морских экосистем, то есть режим использования реки должен увязываться с обязательствами прибрежного государства по международному морскому праву, в первую очередь касающимися предотвращения загрязнения морской среды, сохранения морских биоресурсов и др. Естественно, в случае с трансграничными реками или реками, протекающими по территории нескольких субъектов Федерации, достичь такой "стыковки" сложно.

Другая трудность связана с тем, что ресурсам континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны Российской Федерации придан особый статус: согласно российскому законодательству, они являются федеральными природными ресурсами¹⁸. Это положение закрепила и новая Конституция РФ (ст. 71).

Придание какому-либо природному ресурсу такого статуса должно порождать и соответствующие права и обязательства и Федерации, и соответствующего субъекта Федерации. В законодательном порядке должен быть определен порядок участия органов управления субъекта Федерации в регулировании федеральных ресурсов. Здесь необходимо взаимодействие властей различных уровней, с тем чтобы обеспечить целостность управления запасами конкретного ценного вида морских организмов, его рационального использования и сохранения. Как представляется, с одной стороны, должен быть обеспечен механизм регулирования сохранения и управления запасами этого вида¹⁹ (по всему ареалу его обитания), в котором были бы задействованы и Федерация, и ее субъекты. С другой стороны, субъект Федерации должен быть заинтересован в действенности такого регулирования. Для обеспечения необходимого здесь гибкого взаимодействия федеральных властей и властей субъекта Федерации можно было бы

использовать подходы, апробированные в США в водохозяйственных взаимоотношениях федеральных властей и властей штатов. Эволюция этих взаимоотношений привела к формированию новой стратегии, получившей юридическое признание и оформление в Законе о развитии водных ресурсов 1986 года²⁰. Смысл ее заключается в четкой правовой идентификации интересов федерации и штатов, которая, разумеется, не остается неизменной, и распределении финансового и управленческого бремени между федерацией и штатом.

На межгосударственном уровне взаимосвязь может быть обеспечена через организационные структуры, с использованием подходов упомянутой выше хельсинкской конвенции. Одна из ее целей, как следует из преамбулы, — укрепление "национальных и международных мер по предотвращению, ограничению и сокращению... загрязнения морской среды, в особенности в прибрежных морских районах, из источников, расположенных на суше". В статье 9 конвенции предусмотрены и соответствующие формы сотрудничества. Так, приморское государство, которое непосредственно затрагивается трансграничным воздействием, может по приглашению государств, прибрежных к трансграничным водам, участвовать в созданных ими многосторонних совместных органах. В свою очередь, совместный орган по трансграничным водам может сотрудничать с совместным органом, созданным приморскими государствами для охраны морской среды, непосредственно затрагиваемой трансграничным воздействием, сотрудничать с целью согласования их работы и предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия.

¹ Здесь и далее использован фактический материал государственного доклада "О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1992 г." (см. **Зеленый мир** (далее: ЗМ) — 1993. — № 24).

² Объем сброшенных в бассейн Днепра загрязненных сточных вод в 1992 году составил 141 млн. куб. м.

³ Участие России в решении экологических проблем Аральского моря является одним из основных направлений государственной стратегии по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (см. Указ Президента РФ № 236 от 4 февраля 1994 г. "О государственной стратегии по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития").

⁴ О проектах Мирового банка, касающихся спасения Апала, см. **World Development Report 1992. Development and the Environment**. — Oxford, 1992.

⁵ См. ЗМ. — 1993. — № 22.

⁶ Согласно статье 72 Конституции РФ, вопросы владения, пользования и распоряжения водными ресурсами (п. 1"В"), так же как и в целом вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (п. 1"Д"), отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

⁷ Об основных положениях программы "Оздоровление экологической обстановки и повышение ресурсного и хозяйственного потенциала Волжского

бассейна (Возрождение Волги)" см. в "Национальном плане действий по реализации решений Конференции ООН по окружающей среде и развитию".

⁸ См. Указ Президента РФ № 236 от 4 февраля 1994 г.

⁹ В отношении Самарской области были приняты Указ Президента РФ № 1361 "О мерах государственной поддержки социально-экономического развития Самарской области" от 8 сентября 1993 г. и постановление Правительства РФ № 905 "О мерах по решению неотложных проблем стабилизации экономики, развитию социальной сферы и охране окружающей среды Самарской области" от 9 сентября 1993 г. Оба акта предусматривают ряд мер, направленных в том числе и на оздоровление экологической ситуации.

¹⁰ В Обском рыбопромысловом бассейне, являющемся резервативом акклиматизационного фонда мирового значения и генетического фонда осетровых, лососевых и сиговых видов рыб, 25 ценных водотоков полностью потеряли рыбохозяйственное значение и около 20 — частично.

¹¹ State of the World. A World Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society. — N.Y. — L., 1991. — P. 98.

¹² См., например, Минводхоз РСФСР, Южгипроводхоз. Схема использования и охраны водных ресурсов бассейнов рек Терек и Сулак. — Ростов-на-Дону, 1970.

¹³ См. The World Bank. Annual Report. 1993.

¹⁴ Эти задачи актуальны не только для стран, бедных водными ресурсами (речь идет о районах Китая, Индии, Мексики, Пакистана и др.), но и для стран Центральной и Восточной Европы, основная проблема которых — загрязнение водных ресурсов. В этих странах путем экономических мер, кредитования, вовлечения в международное сотрудничество банк стремится стимулировать прежде всего реформирование стратегии водопользования, реорганизацию институциональных механизмов, а также в случае необходимости сотрудничество в управлении трансграничными водотоками.

¹⁵ "Водосбор реки — это часть земной поверхности и толщи почв и грунтов, откуда данная река получает свое питание" (Михайлов В.Н., Добровольский А.Н. Общая гидрология. — М., 1991. — С. 128—129).

¹⁶ "Бассейн реки — это часть суши, включающая данную речную систему и ограниченная водоразделом" (там же).

¹⁷ U.S. Treaties and Other International Acts Series. 7312. Межгосударственная граница в этом районе определена отдельным соглашением: Treaty between the United States and Great Britain Relating to Boundary Waters, and Questions Arising Between the United States and Canada, signed at Washington on January 11, 1909.

¹⁸ См., например, постановление Верховного Совета РФ № 3020-1 от 27 декабря 1991 г. "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность". О природных ресурсах федерального значения речь идет в разделе I Приложения "Объекты, составляющие основу национального богатства страны". Таковыми объявляются: "1. Ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны Российской Федерации. 2. Охраняемые или особым образом используемые природные объекты (заповедники, в том числе биосферные, национальные природные парки, курорты, а также заказники, имеющие общереспубликанское значение)".

¹⁹ По вопросу управления запасами морских биоресурсов см. Vylegshnin A.N., Zil'lanov V.K. Management of Marine Living Resources: Some International Legal Questions//Moscow Symposium on the Law of the Sea. — USA, 1991. — P. 251–266.

²⁰ См. Water Resources Development Act of 1986.

О ПРАВЕ СОБСТВЕННОСТИ НОРВЕГИИ НА "ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗЕМЛИ" ШПИЦБЕРГЕНА

А.М. Орешенков*

Далеко за Полярным кругом находится земля, официальное название которой – Свальбард. Российским читателям она известна как Шпицберген.

В течение длительного времени европейской истории этот северный архипелаг оставался никому не принадлежащей территорией. Во многом это объяснялось тяжелыми климатическими условиями, затруднявшими его эффективную оккупацию. Известно, что в XVII веке английские власти предложили группе преступников, осужденных на смертную казнь, возможность выбора – зимовать на Шпицбергене или понести наказание в Великобритании. Те выбрали последнее.

Только в начале XX века после обнаружения на Шпицбергене месторождений угля, пригодных для промышленной разработки, здесь появились первые поселки. Незадолго до этого, в 1871–1872 годах, архипелагу в результате обмена нотами между рядом европейских государств был придан статус "ничейной земли". Такой статус позволял гражданам и подданным заинтересованных стран в соответствии с нормами международно-правового обычая, установившегося на архипелаге, занимать здесь земельные участки, а затем осуществлять на этих участках и в их недрах хозяйственно-экономическую деятельность.

В 1910, 1912 и 1914 годах в Христиании (Осло) прошли международные конференции, целью которых были разработка конвенции о Шпицбергене и установление на архипелаге кондоминиума трех стран – Норвегии, России и Швеции. Одним из наиболее сложных и спорных вопросов, обсуждавшихся на этих конференциях, был вопрос об объеме прав лиц, занимавших земельные участки на архипелаге. На всех трех конференциях доминировала точка зрения России, согласно которой за такими лицами признавалось право срочного пользования земельными участками, в противовес позиции

* Аспирант Дипломатической академии МИД РФ.