

А. Цветков,
студент 3-го курса
факультета международных отношений
Московского гуманитарного университета
Научный руководитель: В.И. Балакин,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры регионоведения, г. Москва

ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ И ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Исторически сложилось, что естественными границами многих государств являются водные объекты. В конце XX в. трансграничное водопользование постепенно становится актуальной проблемой в международном праве в связи с ухудшением качества питьевой воды и общим истощением водных ресурсов.

По мнению многих авторитетных специалистов, при рассмотрении данной проблемы сегодня требуется существенный пересмотр традиционных подходов в сфере международного права как публичного, так и частного.

Реальная ситуация такова, что у России, Казахстана и Китая есть сталкивающиеся интересы при водопользовании на трансграничных водах. В качестве примера хотелось бы обратить внимание присутствующих на сложившуюся систему водопользования в бассейне реки Амур.

Можно констатировать, что даже во времена обострения российско-китайских отношений, водоохрана на Амуре осуществлялась гораздо эффективнее, чем в настоящее время.

Следует также признать, что сегодня трансграничные воды становятся новым осложняющим фактором в современных международных отношениях.

Причина одна – существенный дефицит ресурсов чистой воды.

Экономическая активность на территории Китая осуществляется весьма динамично. Нарастает процесс урбанизации, развивается горнодобывающая и тяжелая промышленность. В сельском хозяйстве КНР поливное земледелие требует вовлечения в оборот все больших объемов воды.

Проследить ситуацию можно по эволюции бассейна реки Амур. Основным природным ресурсом Амура является пресная вода. Поверхностные воды бассейна р.Амур оцениваются в 340-360 км³/год. Из них соответственно 1,8 и 91,9 км³ поступают с территории Монголии и Китая. Это немного. Но даже на первый взгляд в относительно благополучной России дефицит воды питьевого качества с каждым годом ощущается все острее. Суммарный забор воды из бассейна р. Амур на российской территории на протяжении многих лет изменяется весьма незначительно и составляет около 1400 млн.м³, включая объемы в 72% из поверхностных источников.

Так, например, объем изымаемого стока, то есть прямое потребление ресурса, по российской части бассейна Амура в самый напряженный зимний межледниковый период при минимальном среднем месячном зимнем стоке 95 % обеспеченности, составляет всего 2,3 % от водных ресурсов, формирующихся в бассейне Амура за соответствующий период года.

Из всего объема забранных в России вод в поверхностные водные объекты возвращается 73 %. Однако эти воды возвращаются загрязненными и объем воды, требуемый для их разбавления до безопасных концентраций в несколько десятков раз больше объема забранной воды и может быть сопоставим, а в отдельных местах и превышать, водные ресурсы территории. Поэтому при наличии в бассейне Амура больших запасов воды, здесь ощущается существенный дефицит в незагрязненных

водных ресурсах. Это относится к Читинской и Еврейской автономной областям, Приморскому краю.

Следует отметить, что сегодня фактический дефицит водоснабжения в бассейне реки Сунгари на территории Китая достигает примерно 1-3 кубокилометра в год. И это только начало, если принимать во внимание нынешние бурные темпы экономического роста в КНР.

В период СССР сотрудничество с Китаем в вопросах водопользования в бассейне реки Амур считалось приоритетным.

Именно тогда начали реализовываться уникальные программы комплексного использования водных ресурсов пограничных участков рек Аргунь и Амур.

К сожалению, от этого сотрудничества отказались, не придумав ничего взамен. Следует подчеркнуть, что мы уже находимся перед лицом фатальных последствий подобного невнимания для всего природного комплекса амурского региона.

Китайская сторона в одностороннем порядке стремится реализовывать положения «Стратегии возрождения Северо-востока КНР», делая акцент на перспективном развитии гидроэнергетики.

Из теории известно, что водная экологическая обстановка в государстве, находящемся выше по течению, непосредственно воздействует на характер реки, протекающей по территории государства, расположенного ниже по течению. Бесконтрольное, масштабное использование водных ресурсов в верховьях реки резко уменьшает количество воды и может лишить необходимого количества водных ресурсов страны, находящиеся в низовье реки.

Отсюда следует, что необходимы взаимные усилия всех заинтересованных государств, направленные на поиск и достижение разумных компромиссов.

Недопустимы односторонние действия, поскольку это оказывает негативное воздействие на весь бассейн пограничной реки.

В подобных случаях, как правило, вводятся различного рода ограничения на частное водопользование, исходя из публично-правовых интересов государств, разделяющих бассейн пограничной реки.

Сегодня в мире существует несколько соглашений о трансграничном водопользовании.

Наиболее всеобъемлющим документом о совместном рациональном использовании пограничной реки является межправительственное соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой «О рациональном использовании и охране трансграничных вод» от 29 января 2008 года. Основным положительным фактором в нем остается создание совместной комиссии.

Однако, в соглашении сохраняется неопределенность относительно объема стока и объемов используемой воды. Не обеспечивается режим устойчивого водообеспечения обоих государств.

В протоколе по проблемам питьевой воды, принятом ООН совместно с конвенцией от 1999 г. «Об охране и использованию трансграничных водостоків и международных озер» отмечено, что чистая вода представляет собой необходимый ресурс для поддержания жизни человека. Ее наличие должно быть в том количестве и таком качестве, чтобы в полной мере удовлетворять основные естественные потребности человека. Это является одним из основополагающих условий сохраняющих здоровье людей, обеспечивающих устойчивое развитие полноценного человеческого общества.

В протоколе разграничиваются понятия «воды как водного объекта» и «воды как водного ресурса».

Вода как водный объект представляет собой поверхностные пресные воды, подземные воды, эстуарии (лагуны), прибрежные воды. Эти воды не рассматриваются как объекты промышленного или хозяйственного водопользования, а являются частью суверенной территории государства.

Вода как водный ресурс забора, транспортировки, очистки, сброса или повторного использования рассматривается в качестве ресурса, имеющего количественные, качественные, экономические и экологические параметры.

Особенностью уже заключенных традиционных межгосударственных соглашений является то, что трансграничные воды рассматриваются не как водный ресурс, а как водный объект.

Такой правовой подход не дает общей картины системных правил международного водопользования.

Создание различного рода гидротехнических сооружений, с помощью которых водные ресурсы из трансграничного водоема попадают в систему международного водопользования, становятся экономической категорией, а стало быть зачастую регулируются в качестве объекта международного частного права.

Абсолютное большинство экспертов полагает, что разработка категории международных водных прав и понятие международного водного оборота уже заставляет менять сложившуюся систему традиционных взглядов.

Отдельные международные соглашения по пресной воде опираются на принцип закрепления прав физических и юридических лиц в международном сотрудничестве как независимых от государств субъектов.

Международное водное право после принятия в 1992 г. Конвенции о трансграничных водотоках и международных озерах, развивается как в сфере общего международного права, так и на двустороннем уровне, опираясь на общепризнанные принципы экологического права и насущные текущие задачи, которые необходимо решать.

В основу существующей конвенции ООН заложено понимание тезиса о том, что каждое государство имеет право на разумную и справедливую долю выгодного использования водных ресурсов трансграничных вод, без вреда общему речному бассейну.

Китайскую часть бассейна реки Амур принято делить на два природно-хозяйственных блока 1) большая часть Маньчжурии (северо-восточного Китая) и 2) северо-восточную часть автономного района Внутренняя Монголия. Северо-восточный Китай интенсивно использует природные условия для развития сельского хозяйства, этот регион основной поставщик пшеницы и кукурузы для всего Китая.

В Дунбэе постепенно нарастает деградация, опустынивание земель, сплошь и рядом наблюдается отмирание сельскохозяйственного производства в новых развивающихся промышленных районах КНР.

Восстановление утраченных земель сельскохозяйственного назначения происходит в северо-восточном Китае за счет увеличения площадей вновь обрабатываемых территорий. В данной связи с одной стороны наблюдается тенденция к преобладанию сельского хозяйства над промышленным сектором в названном регионе, с другой стороны все яснее проступают перспективы истощения водных ресурсов в ближайшее десятилетие.

Важно отметить, что в провинции Хэйлунцзян на протяжении последних 25 лет наблюдается рост сельхозугодий занятых рисом. Большая часть этих сельхозугодий представляют собой трансформированные водно-болотные территории. Последнее вызывает деградацию земель на других территориях.

Примером могут служить отдаленные западные районы, где из-за истощения природных водотоков превращаются в пустыни вчерашние пахотные земли.

Китайское правительство регулярно выделяет бюджетные средства на борьбу с опустыниванием и деградацией сельхозугодий.

Серьезные бюджетные вливания в первую очередь получают наиболее страдающие земли для пастбищного животноводства на западе страны.

Хотелось бы отметить, что в долгосрочном плане, на уровне центрального правительства КНР бассейн реки Амур воспринимается в виде далекой богатой ресурсами

окраины. В случае общенационального экологического кризиса названная территория видится как «донор» ресурсов для улучшения ситуации в других провинциях.

В данной связи в этот «стабильный амурский регион» целенаправленно перемещается основная нагрузка по производству водоемкой сельхозпродукции, прежде всего риса. Одновременно бассейн Амура представляется перспективным источником для переброски вод в соседние водо-дефицитные регионы.

Правительство Российской Федерации готовит совместно с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проект Федеральной целевой программы, предусматривающей реализацию комплекса мер по охране и экологически устойчивому использованию водных и биологических ресурсов бассейна реки Амур.

Весь прошлый год велась разработка «Схемы комплексного использования и охраны водных объектов в бассейне реки Амур». Задача оказалась весьма сложной и потребовала дополнительных исследований.

Схема должна пройти общественные слушания и будет направлена на Государственную экологическую экспертизу. Эксперты отмечают, что в обсуждаемом документе обойдены вниманием трансграничные проблемы.

В ноябре прошлого года на международном форуме по защите амурского тигра состоялась встреча премьер-министра России Владимира Путина и премьер-министра Китая Вэнь Цзябао.

Стороны заявили, что будут активизировать проекты строительства нефте- и газопроводов. Китай также готов инвестировать средства в лесной сектор и сельское хозяйство, в горнодобывающую промышленность. Поэтому сейчас важно оценить с одной стороны, возможность экономического развития в бассейне Амура, с другой стороны - угрозы для экосистемы реки.

Обострение экологических и социальных проблем в Амурском регионе, фиксируется с начала 90-х годов XX века. Это обусловлено стихийным природопользованием и отсутствием координации по данным вопросам между Россией и Китаем.

Ситуация грозит сохраниться в течение длительного времени, особенно в связи со стремительным развитием сельского хозяйства в северо-восточном Китае.

Основными мероприятиями по восстановлению такого крупного природного объекта как река Амур названы: сокращение на первом этапе и впоследствии полное прекращение выбросов и сбросов загрязняющих веществ, лесовосстановление, стабилизация режима водно-болотных систем с восстановлением деградировавших объектов, общее рациональное природопользование.

Более 30 лет мировая общественность ищет способы решения проблемы устойчивого развития территорий. Применительно к регионам, имеющим бассейны крупных рек, специалисты располагают достаточным опытом восстановления и развития экосистем. Достаточно привести примеры Рейна, Дуная, Днепра, Меконга, Янцзы и др.

Апробированные схемы могут послужить основой планирования мероприятий для бассейна реки Амур. Главное состоит в разработке правовых рамок взаимодействия России и Китая на данном направлении. Это осложняется пограничным характером Амура.

Тем не менее, для решения проблемы совместного водопользования на Амуре следует:

- заключить договор, обязывающий стороны соблюдать общие экологические нормы;
- привлечь к переговорам так называемого третьего участника в лице специалистов ООН;

определить в договоре, что любые его нарушения одной из сторон должны рассматриваться в международном экологическом суде.