

ТРАНСГРАНИЧНАЯ РЕКА КАК ВОДНЫЙ ОБЪЕКТ: ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ

Е. В. КОРФ

"Публично-правовые исследования" (электронный журнал), 2012, N 4

Идея применения экономических методов управления охраной окружающей среды, природопользованием и природными ресурсами не нова. Более трех десятилетий экономисты, изучающие проблемы окружающей среды и природных ресурсов, среди прочего спорят о том, является ли применение экономических инструментов эффективным и достаточным способом достижения целей охраны окружающей среды, целей экологии. Разрабатываемые экономические модели должны послужить дополнением политик введения технологических стандартов через условия водопользования и их внедрения посредством командно-контрольных стратегий. Эта идея получила развитие в 1992 году с принятием "Повестки дня 21" на Конференции ООН по экологии и развитию (Agenda 21, UNCED, 1992) и Дублинского заявления по водным ресурсам и устойчивому развитию 1992 года (International Conference on Water and the Environment, Dublin, Ireland, 1992). Основные положения Дублинского заявления (в России оно известно так же, как "дублинские принципы") следующие: 1) ресурсы пресной воды не бесконечны, вода - основа жизни и устойчивого развития общества; 2) развитие и управление водными ресурсами должно равномерно распределяться между теми, кто пользуется водой, и теми, кто планирует и принимает решения на всех уровнях; 3) вода имеет экономическую стоимость и должна восприниматься как экономическое благо. Оба документа утверждают, что вода - это не только общественное достояние, но и экономическое благо. Однако тут же возникает дискуссия о том, каким образом определить цену воды, коль скоро она имеет стоимость? <1> Практически все исследователи признают, что в любом случае вода имеет цену и поддается оценке, а поэтому может и должна быть оценена <2>. ----- <1> Rogers P., de Silva R., Bhatia R. Water is an economic good: how to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability // Water Policy. 2002. Vol. 4. P. 1 - 17. <2> Lijin Zhong, Arthur P. J. Mol. Water Price Reforms in China: Policy-Making and Implementation // Water Resour Manage. 2010. Vol. 24. P. 377 - 396.

Теория экологической модернизации, которая появилась в конце 1980-х гг. в странах Северо-Западной Европы, стала ключевой в анализе и интерпретации реформы управления в сфере окружающей среды <3>. Основной посыл этой теории состоит в том, что социальная практика и институциональное развитие современных обществ обусловлены экологическими интересами и идеями. В результате этого происходят экологически-ориентированные и спровоцированные состоянием окружающей среды процессы преобразований и реформ ключевых практик и центральных институтов производства и потребления. ----- <3> Mol A. P.J., Spaargaren G., Sonnenfeld D. A. The ecological modernization reader. Environmental reform in theory and practice. London, 2009.

Основные положения теории экологической модернизации заключаются в изменении технологий и интернационализации внешних затрат, часто называемых соответственно "экологизацией экономики" и "экономизацией экологии" <4>, - это ключевые механизмы реформы в сфере охраны окружающей среды. Но успешная экологическая модернизация не сводится только к реформе в области технологий и экономики <5>. Институциональные изменения и динамика одинаково важны, часто под ними

понимается политическая модернизация, развитие экологического потенциала и участие гражданского общества <6>. ----- <4> Spaargaren G. Ecological modernization theory and domestic consumption // J. Environmental Policy Plan. 2000. Vol. 2(1). P. 323 - 335. <5> Christoff P. Ecological modernisation, ecological modernities // Environmental Politics. 1996. Vol. 5. P. 476 - 500. <6> Andersen M. S., Massa I. Ecological modernisation: origins, dilemmas, and future directions // J. Environmental Policy Plan. 2000. Vol. 2. P. 337 - 345.

Первые работы, представлявшие истоки экологической модернизации, преимущественно концентрировались на роли технологических инноваций и рыночных механизмов для успешного претворения в жизнь экологических реформ, а роль государства не рассматривалась. Второй период (с конца 1980-х до середины 1990-х гг.) характеризуется одинаковым вниманием и к роли рынка, и к роли государства в экологической реформе и большим вниманием к институциональной и культурной динамике экологической модернизации. Начиная с середины 1990-х гг. в третьей фазе развития теории экологической модернизации подчеркивается важность преобразований именно в сфере государственного управления, важность социальных институтов и глубокого вовлечения общества в решение вопросов охраны окружающей среды. Российское национальное законодательство, если не учитывать двусторонние международные соглашения, не дает легального определения трансграничного водного объекта. Базовый нормативный правовой акт - Водный кодекс Российской Федерации <7> (далее - ВК РФ) - также его не содержит, однако в отдельных статьях этот термин упоминается. ----- <7> Федеральный закон от 3 июня 2006 года N 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. N 23. Ст. 2381.

Часть пятая ст. 8 ВК РФ содержит очень важное положение о том, что естественное изменение русла реки не влечет за собой прекращение права собственности Российской Федерации на этот водный объект. В границах Российской Федерации это не вызывает проблем, но таковые возможны в тех случаях, когда реки являются трансграничными, особенно если по середине русла реки проходит государственная граница. Тогда должны действовать двусторонние соглашения, которые обычно принимаются с учетом норм международного права, но решение спорных вопросов будет требовать двусторонних переговоров <8>. -----

----- КонсультантПлюс: примечание. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (под ред. А. А. Ялбулганова) включен в информационный банк.

----- <8> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Под ред. А. А. Ялбулганова. М., 2010.

В ч. 3 ст. 36 ВК РФ указаны критерии отнесения объектов к государственному федеральному и региональному надзору в области использования и охраны водных объектов. Критерии отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 года N 640 <9> (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 года N 351) <10>. ----- <9> Собрание законодательства РФ. 2006. N 45. Ст. 4713. <10> Собрание законодательства РФ. 2009. N 18 (2 ч.). Ст. 2248.

Критерием отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов,

является, в числе прочего, использование: "[...] 3) трансграничных (пограничных) водных объектов". В подзаконных актах данный термин также присутствует. Так, согласно Приказу Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 18 декабря 2006 года N 288 "Об утверждении Перечня объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов" <11> "объектами федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов являются объекты хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой физическими и юридическими лицами и связанной с использованием и охраной водных объектов, а также использованием территорий водоохранных зон и прибрежных защитных полос следующих водных объектов: ----- <11> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. N 5.

[...] трансграничных (пограничных) водных объектов". Федеральные органы исполнительной власти представляют в Федеральное агентство водных ресурсов результаты исследований и иные материалы, необходимые для включения в схемы, в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года N 30 <12>, по запросам Федерального агентства водных ресурсов. Состав и форма представления указанных материалов определяются Федеральным агентством водных ресурсов по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти. ----- <12> Российская газета. N 12. 25.01.2005.

При разработке схем учитываются прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу по Российской Федерации, по отраслям экономики, по регионам, а в отношении трансграничных водных объектов - положения международных договоров Российской Федерации в области совместного использования и охраны трансграничных водных объектов.

Общая характеристика трансграничных рек России, Республики Казахстан и Китайской Народной Республики

Бассейн реки Амур расположен в пределах территории трех государств: России (995 тыс. кв. км, около 54% акватории), а также Китая (44,2%) и Монголии (1,8%). Российский сектор бассейна реки, в свою очередь, может быть разделен на две неравные части: сибирскую, к которой относятся соответствующие участки бассейнов рек Шилка и Аргунь, и дальневосточную, в пределах которой расположена по существу вся долина Амура - левобережье верхнего и среднего Амура и весь нижний Амур, с соответствующими этим участкам бассейнами притоков <13>. ----- <13> Полеванов В. В поисках истока Амура // Наука и жизнь. 2008. N 10.

Главные притоки: Зея, Уссури, Буря, Сунгари, Амгунь, Анной, Тунгуска. Города: Амурск, Благовещенск, Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре, Николаевск-на-Амуре (Россия), Хэйхэ (Китай). По площади бассейна (1855 тыс. кв. км) Амур занимает четвертое место среди рек России (после Енисея, Оби и Лены) и десятое место среди рек мира. Средний расход воды в районе Комсомольска-на-Амуре составляет 9819 куб. м/с, в районе устья - 11 400 куб. м/с. По особенностям долины река разделяется на три основных участка: верхний Амур (до устья реки Зея, 883 км), скорость течения 5,3 км/ч; средний Амур (от устья реки Зея до устья реки Уссури включительно, 975 км), скорость течения 5,5 км/ч, и нижний Амур (от устья реки Уссури до Николаевска-на-

Амуре, 966 км), скорость течения 4,2 км/ч. Важнейшая особенность гидрологического режима Амура - значительные колебания уровня воды, обусловленные почти исключительно летне-осенними муссонными дождями, которые составляют до 75% годового стока. Колебания уровня в русле реки относительно межени составляют от 10 - 15 м в верхнем и среднем и до 6 - 8 м в нижнем Амуре. При этом во время наиболее сильных ливней разливы на среднем и нижнем Амуре могут достигать 10 - 25 км и держаться до 70 дней. После строительства гидроузлов на основных притоках Зей, Бурея и Сунгари летние паводки на реке менее выражены и в нижнем течении реки изменения уровня составляют 3 - 4 м. Амур как пограничная река. В середине XX века начался естественный процесс перехода реки Амур в новое русло, резко ускорившийся в начале XXI века из-за действий китайской стороны. Смещение русла, по мнению ученых, может привести к смыву нескольких российских поселков и разрушению опор недавно построенного железнодорожного и автомобильного моста через Амур. Специалисты говорят о самой настоящей гидротехнической войне. За последние 10 - 15 лет на китайской стороне Амура были произведены масштабные берегоукрепительные работы с возведением многокилометровых бетонных дамб, что приводит к "выдавливанию" основного русла к северу, в сторону российского низменного и легко размываемого левобережья. Амур катастрофически быстро мелеет в районе Хабаровска, при этом протоки Бешеная и Пемзенская, расположенные на противоположном берегу, с каждым годом становятся шире и глубже. По подсчетам гидрологов, ежегодно их сток возрастает не меньше чем на 3%. Уже зимой 2005 года Пемзенская протока вобрала в себя 51% общего стока воды в Амуре, что означает, что в настоящее время она является уже главным руслом, а не второстепенным рукавом. В настоящее время в районе поселка Владимировка (Еврейская автономная область) начато строительство масштабного гидротехнического сооружения - переливной запруды через Пемзенскую протоку. В тело подводной плотины планируется уложить не менее 80 тыс. куб. м камня. Параллельно с перекрытием Пемзенской протоки должны начаться работы и на протоке Бешеной. По расчетам ученых, именно туда направится основной поток воды, после того как в истоке Пемзенской протоки будет построена запруда. Проектировщики считают также необходимым укрепление каменной отсыпкой песчаного левобережья, иначе Амур сможет размывать строящиеся гидротехнические сооружения. В 2005 году процесс обмеления Амура у Хабаровска несколько замедлился благодаря начавшимся гидротехническим работам. Однако в связи с завершившимся в 2004 - 2005 гг. урегулированием пограничных вопросов между КНР и Россией Китай получает под свою юрисдикцию более 350 кв. км территории: остров Тарабаров и треть острова Большой Уссурийский в районе Хабаровска, в том числе уже построенные гидротехнические сооружения, в частности дамбу на протоке Прямой, которая разделяет Большой Уссурийский и Тарабаров острова. Существуют опасения, что новые хозяева уничтожат построенные российской стороной гидротехнические сооружения, что приведет к продолжению процесса обмеления русла Амура у Хабаровска и разрушения левобережья. Экология трансграничных рек. Практически каждый год в реке Амур фиксируются превышения уровня предельно допустимой концентрации (далее - ПДК) по фенолу, нитратам и микробиологическим показателям. В результате аварии, произошедшей 14 ноября 2005 года на одном из китайских химических заводов, произошел массированный выброс ядовитых веществ в реку Сунгари, после чего пятно нитробензола, нитробензина и других химикатов двинулось по течению в Амур. Под предлогом предотвращения попадания загрязненной воды в водозаборы Хабаровска китайцы возвели дамбу в истоке протоки Казакевича. Это позволило направить поток отравленной воды, дошедший до этого района в 20-х числах декабря, к северному российскому берегу. В апреле 2006 года дамба частично

была разобрана, планируется полный ее демонтаж. 8 июля 2008 года в Амурской области на реке Амур местные жители обнаружили пятно неизвестного происхождения, предположительно нефтяного, размеры которого достигали 2 км <14>. -----
----- <14> [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// dic. academic. ru/ dic. nsf/ ruwiki/ 17475#sel](http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/17475#sel) (дата обращения: 16.08.2012).

Сунгари - река на востоке Азии (Китай), крупнейший правый приток Амура. Длина 1870 км, площадь водосбора 524 тыс. кв. км. Берет начало на плоскогорье Чанбайшань, пересекает Маньчжуро-Корейские горы, равнины Сунляо и Саныцзян. После прохода между южными отрогами Малого Хингана течет по Амуро-Сунгарийской низменности. Впадает в Амур выше Хабаровска (Россия). Основные притоки: Нонни (Нуныцзян), Хуланьхэ (слева) и Муданьцзян (справа). Средний расход воды около 2500 куб. м/с. У выхода с гор на равнину на реке располагается крупное водохранилище Фынмани и ГЭС. Судосходна до города Цилинь. Города на реке: Гирин, Харбин, Цзямусы <15>. ----
----- <15> География. Современная иллюстрированная энциклопедия / Под редакцией А. П. Горкина. М., 2006.

Воды реки Сунгари, которая течет исключительно по территории Китая, являются наиболее серьезным источником загрязнения в средней части бассейна Амура. Согласно китайским статистическим данным за последнее десятилетие, эта река входит в число пяти наиболее загрязненных водотоков Китая, и ее качество продолжает ухудшаться. Частые промышленные аварии, такие, как, например, авария, произошедшая 13 ноября 2005 года в Харбине, усугубляют загрязняющую нагрузку. Кроме того, опасные вещества попадают в реку в ходе паводков. В этом бассейне расположено более 20 000 объектов, производящих химические вещества. По оценкам российских экспертов, в реку Сунгари сбрасывается более 15 млрд. тонн веществ, включая пестициды и гербициды, а также различные виды нефтяных продуктов и их производных. Объем фенолов в реке зачастую превышает показатели ПДК в 50 раз. В 2006 году в соответствии с соглашением, заключенным между прибрежными областями Китая и России, были проведены совместные измерения с целью определения последствий событий 2005 года для водной экосистемы Амура <16>. -----
----- <16> См. подробнее: Итоги восьмого совещания "Совещание сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер" Европейской экономической комиссии ООН. Хельсинки (Финляндия). 25 - 27 июня 2007 года.

Туманная (китайское название Тумыньцзян, корейское - Туманган) - река, на большей части течения пограничная между Китаем и КНДР, в низовьях - между КНДР и Россией. Длина - 549 км, площадь бассейна - 41,2 тыс. кв. км <17>. -----
<17> Государственный водный реестр РФ: Тумыньцзян // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://gis. waterinfo. ru/ usrman/ login/?next=/ vhr/ waterregister/](http://gis.waterinfo.ru/usrman/login/?next=/vhr/waterregister/) - Официальный сайт Федерального государственного унитарного предприятия "Центр регистра и кадастра" (дата обращения: 16.08.2012).

Истоки - на плоскогорье Чанбайшань, на значительном протяжении течет в узкой и глубокой долине между Северно-Корейскими и Восточно-Маньчжурскими горами, в низовьях протекает по холмистой равнине, делится на рукава. Река Туманная общей протяженностью в 549 км (16 км в нижнем течении - Россия) впадает в Тихий океан (Японское море). Объем водосброса в устье составляет 10,1 куб. км/год. В нижней части река течет по территории с рыхлым грунтом, который легко вымывается и переносится водой, в результате чего русло реки ежегодно меняется. Промышленные

сточные воды попадают в реку главным образом из Корейской Народно-Демократической Республики. Основными факторами нагрузки являются операции по добыче железной руды на Мусанском месторождении, предприятия в Ындоке (химическая фабрика, производство бумаги и производство сахара) и сточные воды населенных пунктов КНДР. Хотя в Китае уровень промышленного загрязнения в настоящее время снизился, уровень загрязнения муниципальными сточными водами постоянно растет. В Российской Федерации антропогенная деятельность в этом регионе практически отсутствует, используются в основном увлажненные земли, которые известны как места размножения птиц. Помимо загрязнения вод с территории Китая и КНДР, возникает ряд проблем, связанных с качеством водных ресурсов. Наиболее серьезными проблемами являются эрозия левого берега реки и перемещение русла реки влево в Российской Федерации, в результате чего необходимы мероприятия по укреплению береговой линии, особенно на границе между КНДР и Российской Федерацией. Эти работы продолжались с 2004 до 2008 года. Они, как представляется, не повлияли на качество воды. Улучшение качества воды в реке требует совместных действий всех трех прибрежных стран. Разработка многостороннего соглашения между Китаем, Корейской Народно-Демократической Республикой и Российской Федерацией имеет первостепенное значение. Соглашение должно предусматривать принятие совместных мер по мониторингу и оценке, а также достижение целевых показателей качества воды для сокращения общего антропогенного воздействия на воды в бассейне реки Туманная. Бассейн реки Туманная и прилегающие районы в КНДР известны как районы размножения птиц. В результате урбанизации и разрушения водно-болотистых угодий птицы лишаются своих привычных мест размножения, меры по защите и восстановлению этих угодий имеют большое значение <18>. ----- <18> См. подробнее: Итоги восьмого совещания "Совещание сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер" Европейской экономической комиссии ООН. Хельсинки (Финляндия). 25 - 27 июня 2007 года.

Иртыш - трансграничная река, протекающая по территории Китая, Казахстана и России. Занимает в России третье место по длине, самый большой левый приток реки Оби. Иртыш берет начало из ледников на юго-западных склонах Монгольского Алтая, до озера Зайсан течет под названием Черный Иртыш, сохраняя черты горной реки. Сток Иртыша в верхнем течении зарегулирован Бухтарминским, Усть-Каменогорским и Шульбинским водохранилищами (Республика Казахстан). Бассейн реки расположен преимущественно на одной из обширнейших равнин мира - Западно-Сибирской. Иртыш пересекает Омскую область с юга-востока на северо-запад по Нововаршавскому, Черлакскому, Таврическому, Омскому, Любинскому, Саргатскому, Горьковскому, Большепереченскому, Муромцевскому, Тарскому, Знаменскому, Тевризскому и Усть-Ишимскому районам. Общая длина реки составляет 4248 км, протяженность в пределах России равна 2084 км <19>, в границах Омской области - 1132 км. Общая площадь водосбора составляет 1 643 000 кв. км. Уклон порядка 0,03 м/км. Средний многолетний расход воды за год (в створе г. Омска) - 820 куб. м/с (2009 г. <20>). Питание реки смешанное, преимущественно снеговое. ----- <19> Карта реки Иртыш от 2052 км до Омска. 2001. <20> Информационный бюллетень о состоянии поверхностных водных объектов, водохозяйственных систем и сооружений на территории Омской области за 2009 год. Омск, 2010.

В южной части Омской области, от границы с Казахстаном до г. Омска, Иртыш не имеет постоянных притоков. В Омске и севернее принимает ряд притоков, наиболее крупными из которых являются: справа - Омь, Тара, Уй, Шиш, Туй, слева - Ишим, Оша,

Большой Аев. Годовая амплитуда колебаний уровней воды на реке увеличивается с юга на север по течению и изменяется от 3,3 м в верховьях до 6,5 м в среднем течении и 8,2 м в низовье <21>. К наиболее паводкоопасным районам относятся правобережные притоки Иртыша в северных районах Омской области, участки в районе г. Тара, пос. Черлак и пойма р. Иртыш в районе г. Омска. Водами Иртыша затапливаются пойменные земли Нововаршавского, Тарского, Тевризского, Знаменского, Усть-Ишимского районов. ----- <21> Карта реки Иртыш от Омска до Тобольска. Государственное предприятие "Водные пути Иртышского бассейна". М., 1992. 85 с.

Иртыш пересекает различные природные зоны, поэтому гидрологический характер режима реки весьма разнообразен. С 1960 года существенное влияние на режим реки оказывает каскад водохранилищ. Особенно пострадала Иртышская пойма в степной и лесостепной зонах. Пойма высохла, что привело к развитию процессов засоления и заболачивания. Значительная часть ее территории сегодня принадлежит луговым почвам, исчезли пастбищные угодья, обеспечивающие кормами животноводство Омской области. Гидрологический режим Иртыша в районе г. Омска сильно изменился в результате активного антропогенного воздействия: безвозвратной добычи и реализации руслового песка на строительные нужды и дноуглубительных работ на перекатах. Это привело к интенсивному снижению отметок уровней воды и дна реки в черте г. Омска. В неудовлетворительных условиях эксплуатации оказались водозаборы коммунального и технического водоснабжения, выпуски сточных вод, дюкерные переходы, набережные, причальные сооружения речного порта. Безвозвратная добыча песка из русла Иртыша на участке от дер. Новая Станица до пос. Береговой была запрещена в 1985 году, на участке от с. Усть-Заостровка до пос. Чернолучье - в 1986 году, однако незаконная добыча песка продолжается по настоящее время. Характерными загрязняющими веществами являются трудноокисляемые органические вещества (по химическому потреблению кислорода (далее - ХПК)), легкоокисляемые органические вещества (по биохимической потребности в кислороде за пять суток (далее - БПК₅)), соединения железа, меди, цинка, марганца, фенолы, нефтепродукты. Более подробную, ежегодно обновляемую информацию можно прочитать в "Информационном бюллетене о состоянии поверхностных водных объектов, водохозяйственных систем и сооружений на территории Омской области" <22>. ----- <22> Информационный бюллетень о состоянии поверхностных водных объектов, водохозяйственных систем и сооружений на территории Омской области за 2009 год. Омск, 2010.

К руслу и пойме Иртыша приурочено 26 месторождений песка строительного, расположенных в основном в пределах Омского и Черлакского районов. В 2010 году добыча песка на девяти месторождениях составила 1,073 млн. куб. м. К современным отложениям поймы и подрусловым отложениям Иртыша приурочено 10 разведанных и оцененных месторождений (участков) питьевых подземных вод с запасами от 3,0 до 160,0 тыс. куб. м/сутки. В настоящее время ни один из этих участков не эксплуатируется <23>. ----- <23> Аналитический обзор состояния недр Омской области за 2005 - 2009 гг. 2010. Выпуск 1.

В Иртыше в пределах Омской области обитают более 30 видов рыб, в том числе виды, занесенные в Красную книгу Омской области: осетр сибирский, нельма, бычок подкаменщик сибирский; редкие виды: стерлядь, муксун, ряпушка сибирская, а также пелядь, язь, лещ, судак, щука, налим, окунь, гольян речной, шиповка сибирская, вьюн обыкновенный и др.; более 10 видов рыб - промысловые. На Иртыше расположены 53

водозабора, 16 сооружений водоподготовки, 47 выпусков, 16 очистных сооружений. В границах Омской области на реке находятся три порта: Омский, Тарский, Усть-Ишимский, пять крупных пристаней: Черлакская, Большереженская, Знаменская, Усть-Шиш, Тевриз, а также 118 пристаней, 20 переправ, семь мостов, в том числе два железнодорожных (данные на 2009 год). Высокие гидрологические показатели водообеспеченности на душу населения на самом деле не всегда отражают реальную экономическую картину, т. к. освоение, казалось бы, доступных ресурсов может оказаться экономически нецелесообразным в силу неэффективности или даже практически невозможным в силу каких-либо политических, социальных, экологических и иных причин. Специфическая ситуация возникает с т. н. международными водами, когда в бассейне одной и той же реки расположено несколько государств или река протекает по границе между двумя государствами. Страны, расположенные ниже по течению, могут столкнуться с нехваткой воды или даже лишиться ее из-за регулирования стока в верхнем течении. Таких примеров среди крупных рек мира много: Нил и Конго в Африке, Колорадо и Ла-Плата в Америке, Ганг и Амур - в Азии, Дунай и Рейн - в Европе. Водосборные бассейны трансграничных и пограничных рек занимают 45,3% территории суши (без Антарктиды). В мире не менее 261 речного водосбора, занимающего 45,3% суши (без Антарктиды), являются международными. 71 подобная река находится в Европе, 53 - в Азии, 39 - в Северной и Центральной Америке, 38 - в Южной Америке и 60 - в Африке. 155 из них разделены между двумя странами, а остальные - между тремя и более странами. Примерно 50 стран имеют не менее 75% своей территории в пределах международных речных бассейнов. На водосборах международных рек проживают более 40% населения мира <24>. Проблем с их использованием не возникает при изобилии других водоисточников, но если такие реки служат основными водными ресурсами для стран, расположенных в их бассейне, то экономические противоречия и политические конфликты практически неизбежны. За последние 50 лет зафиксировано 507 споров из-за воды, из них 37 привели к острым конфликтам, в том числе 21 сопровождался военными акциями <25>. ----- <24> The world environment 1972 - 1992: Two decades of challenge. Edited by M. K. Tolba, O. A. El-Kholy, E. El-Hinnawi, M. W. Holdgate, D. F. McMichael, and R. E. Munn. New York, 1992. P. 529 - 670; Global environment outlook. London, 2002. Vol. 3. <25> Liebscher H. J. Potenzielle und aktuelle Wasserkonflikte in grenzüberschreitenden Flussgebieten. Hydrologie und Wasserbewirtschaftung. 2004. Vol. 48. P. 71 - 79.

Такие конфликты имеют длительную историю, т. к. вода всегда служила инструментом давления при разрешении не только обусловленных водными проблемами, но и иных коллизий. Доступ к воде был источником споров и разногласий как при попытках гидротехнического строительства, так и при загрязнении вод <26>. ----- <26> Данилов-Данильян В. И., Лосев К. С. Потребление воды: экологический, экономический, социальный и политический аспекты // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iwp.ru/monograf/ddwater/te/oglaw.html> (дата обращения: 16.08.2012).

Еще 4500 лет назад в Месопотамии велась война за водоисточники между государствами-городами Лагаш и Умма. Похожая напряженная обстановка в этом регионе отмечается и сейчас: в январе 1990 года Турция, где находятся верховья рек Тигр и Евфрат и зона формирования стока этих рек, на месяц остановила сток реки Евфрат в Сирию и Ирак для заполнения водохранилища Ататюрк. Кроме этой плотины, в Турции имеется проект строительства еще 22 плотин для орошения и получения энергии общей стоимостью 32 млрд. долл. США, что может снизить сток в Сирию в

средний по водности год на 35%, а в маловодный - намного больше. В настоящее время Турция и Сирия имеют только временное соглашение о распределении воды реки Евфрат, а с Ираком серьезных переговоров не проводилось <27>. -----
---- <27> Gleick P. H. Global Freshwater Resources: Soft-Path Solutions for the 21st Century // Science. 2003. Vol. 302. P. 1524 - 1528; Postel Sandra L. Securing water for people, crops, and ecosystems: New mindset and new priorities // The collection of Natural Resources Forum (May 2003). P. 89 - 98.

Правовое регулирование платежей за использование трансграничных рек в Республике Казахстан

Водный фонд, т. е. все водные объекты и воды, находящиеся в них, как это указано в Конституции Республики Казахстан, отнесены к исключительной собственности государства. Такие объекты включают: реки; приравненные к ним каналы; озера; ледники; подземные воды; территориальные воды Каспийского и Аральского морей. В Водном кодексе Республики Казахстан от 9 июля 2003 года N 481 <28> (далее - ВК РК) так же, как и в ВК РФ, сохранен бассейновый принцип управления водным фондом. Но при этом усилены права и полномочия бассейновых водохозяйственных управлений. ---
----- <28> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. N 17. Ст. 141.

В Кодексе осуществлена экологизация водного права: обоснованы приоритеты экологических требований в области использования и охраны водного фонда, определены водные объекты особого государственного значения, оказывающие доминирующее влияние на окружающую среду. Кроме того, ВК РК предусматривает научное сопровождение и инновационно-информационное обеспечение в области использования и охраны водного фонда, а также расширен и приведен в соответствие с международным водным правом раздел проекта, посвященный международному сотрудничеству в области водных отношений и использования трансграничных вод. Также водным законодательством определены основные направления, принципы и механизмы международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод, что позволит решить данный вопрос цивилизованными методами в рамках международного водного права <29>. ----- <29>
Сарсенбаева Г. Б. Национальное водное право Казахстана и его увязка с международным правом // Wednesday. April 4. 2007.

В п. 47 ст. 1 ВК РК трансграничное воздействие определено как "вредные последствия, возникающие в результате количественного или качественного изменения трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которых расположен полностью или частично на территории сопредельного государства или соседних государств". Одним из принципов водного законодательства Республики Казахстан является использование трансграничных вод на основе международных норм и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан. Отношения, связанные с использованием и охраной трансграничных вод, регулируются ВК РК, законодательством Республики Казахстан, а также международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан. Водные объекты подразделяются на: 1) поверхностные водные объекты; 2) подземные водные объекты; 3) морские воды Республики Казахстан; 4) трансграничные воды. Ввиду больших проблем с водными ресурсами в сравнении с Россией, а также по причине того, что исток некоторых важных для экономики рек находится за пределами страны, ВК РК более подробно, чем законодательство соседних стран, определяет

трансграничные воды и водные объекты. Трансграничными водами являются поверхностные и подземные водные объекты, которые обозначают и (или) пересекают государственную границу Республики Казахстан. Порядок использования и охраны трансграничных вод устанавливается ВК РК, законодательством Республики Казахстан о государственной границе и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан. Пункт 11 ст. 35 Кодекса установил, что совместное с сопредельными государствами управление в области использования и охраны трансграничных вод представляет собой одну из основных задач государственного управления в области использования и охраны водного фонда. Уполномоченный орган в области использования и охраны водного фонда в числе прочего осуществляет сотрудничество с сопредельными государствами по вопросам регулирования водных отношений, рационального использования и охраны трансграничных вод в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, однако ставки платы за пользование водными ресурсами из поверхностных источников утверждают местные представительные органы областей (города республиканского значения, столицы). Выдачу, приостановление действия разрешения на специальное водопользование в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, а также определение лимитов водопользования в разрезе водопользователей и по соответствующему бассейну осуществляют бассейновые управления. Государственный контроль в области использования и охраны водного фонда подразделяется на следующие виды: 1) контроль за соблюдением правил эксплуатации водохозяйственных сооружений, установленного режима их работы; 2) инспекторские проверки за соблюдением водопользователями и субъектами предпринимательства водного законодательства Республики Казахстан, международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, регламентирующих использование и охрану трансграничных вод. Уполномоченный орган в области использования и охраны водного фонда и его бассейновые водохозяйственные управления осуществляют контроль за выполнением условий и требований международных соглашений о трансграничных водах. Водопользование в Республике Казахстан подразделяется на общее, специальное, обособленное, совместное, первичное, вторичное, постоянное и временное. Право специального водопользования возникает с момента получения разрешений, выданных в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. Водопользователи обязаны своевременно осуществлять платежи за водопользование. Важное положение, содержащееся в ст. 86 ВК РК и указывающее на приоритет административных (неэкономических) методов регулирования, устанавливает, что требования по сокращению объемов забора и использования воды из водных объектов достигаются путем пересмотра нормативов расхода воды на различные технологические процессы и удельных норм водопотребления во всех отраслях экономики. Приоритетность природоохранных и санитарно-эпидемиологических попусков воды по руслам водных объектов перед хозяйственными является одной из особенностей охраны водных объектов особого государственного значения Республики Казахстан. Финансирование предупредительных и текущих мероприятий по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод проводится за счет средств водопользователей и государства. В правовой режим регулирования хозяйственной деятельности на водных объектах особого государственного значения входит, в числе прочего, обеспечение стабильного развития региона на основе соблюдения баланса интересов экономики с экологическими, культурными и историческими составляющими. В целях охраны зоны водных объектов особого государственного значения в них устанавливается особый режим хозяйственной деятельности, который предусматривает постоянное уменьшение

воздействия хозяйственной деятельности на экологическую систему водных объектов, а также сбалансированность решения социально-экономических задач и охраны водных объектов особого государственного значения на принципах концепции устойчивого развития. Глава 28 ВК РК посвящена экономическим методам регулирования водопользования. Характерно, данная глава - одна из последних в Кодексе, что в очередной раз подчеркивает второстепенную роль экономических инструментов. Основными видами экономического регулирования являются: 1) взимание с водопользователей платежей и сборов, предусмотренных налоговым законодательством Республики Казахстан; 2) разработка и финансирование утвержденных программ рационального использования и охраны водных объектов; 3) предоставление физическим и юридическим лицам в соответствии с законодательством Республики Казахстан кредитных и иных льгот при внедрении и освоении ими ресурсосберегающих, малоотходных технологий и нетрадиционных видов энергии, осуществление других эффективных мер по охране и рациональному использованию водных ресурсов; 4) создание общественных фондов и использование их для восстановления и охраны водных объектов. Общее водопользование в Республике Казахстан осуществляется бесплатно. Специальное водопользование в Республике Казахстан осуществляется на платной основе в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан. Страхование в области использования и охраны водного фонда представляет собой комплекс отношений, связанных с защитой имущественных интересов физических и юридических лиц, при наступлении риска ответственности по обязательствам, возникающим из договора вследствие причинения вреда объектам водных отношений, жизни, здоровью и имуществу других лиц. Важно отметить, что в Республике Казахстан данный вид страхования является добровольным. Если бы он был обязательным, то это было бы еще одним компонентом экономических инструментов управления водопользованием. Международному сотрудничеству в области использования и охраны трансграничных вод посвящен раздел 11 ВК РК, что, безусловно, следует отнести к достижению казахстанского законодателя. Основными направлениями международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод являются: 1) защита интересов Республики Казахстан в области использования и охраны трансграничных вод на основе заключения международных договоров; 2) выполнение обязательств Республики Казахстан по ратифицированным Республикой Казахстан международным договорам; 3) участие в гармонизации и сближении водных законодательств приграничных стран в части межгосударственных отношений по трансграничным водам; 4) научно-техническое сотрудничество, совместная разработка и реализация программ, норм, стандартов, проектов и мониторинга в области использования и охраны трансграничных вод. Включив данные нормы в свой Водный кодекс, Казахстан как бы приглашает сопредельные государства, в первую очередь Китай, к межгосударственному диалогу по данной проблематике и обозначает свою официальную позицию. Республика Казахстан в своей политике в области использования и охраны трансграничных вод руководствуется следующими принципами: 1) обеспечение экологической, санитарно-эпидемиологической безопасности и развитие международного природоохранного сотрудничества; 2) обеспечение права всех стран трансграничного водотока на справедливое, разумное и взаимовыгодное использование водных ресурсов с учетом общепризнанных принципов и норм международного водного права; 3) управление водными ресурсами с учетом удовлетворения потребностей нынешнего поколения без ущерба для потребностей будущих поколений; 4) соблюдение баланса экологических прав, интересов человека и потребностей экономического развития водохозяйственных систем бассейнов трансграничных рек; 5) взаимопомощь и мирное урегулирование спорных вопросов

при решении проблем использования и охраны трансграничных вод; 6) обеспечение мер предосторожности по предупреждению возможных трансграничных воздействий на состояние трансграничных вод; 7) международная ответственность и компенсация ущерба, вызванного трансграничными воздействиями. Механизм межгосударственного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод предусматривает: 1) обеспечение использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие; 2) использование трансграничных вод на основе их экологически обоснованного и рационального управления, сохранения и охраны окружающей среды; 3) меры по пресечению, предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения трансграничных вод, которые не должны вести к переносу загрязнения на другие компоненты окружающей среды; 4) сохранение и в случае необходимости восстановление экологических систем, нарушенных трансграничным воздействием; 5) установление предельных норм сбросов сточных вод, ориентацию на жесткие нормы водосбережения, соответствующие современным техническим достижениям и экономически возможным условиям водопользования; 6) разработку и согласование программ мониторинга трансграничных вод и водных объектов и участие в их реализации; 7) совместное финансовое и техническое участие в управлении, регулировании и охране трансграничных вод; 8) обмен информацией о водохозяйственной обстановке в бассейнах трансграничных рек, оперативное оповещение и взаимную помощь при чрезвычайных водных ситуациях; 9) сотрудничество с сопредельными странами в области унификации нормативной правовой базы, создания единых систем мониторинга, разработки и реализации совместных программ охраны и восстановления трансграничных вод и связанных с ними экологических систем, привлечение для этих целей средств международных организаций; 10) разработку, согласование и осуществление мероприятий по совместной эксплуатации трансграничных вод и водохозяйственных сооружений; 11) создание при необходимости межгосударственного органа по управлению трансграничными водами для совместной реализации межгосударственных и межправительственных соглашений в области использования и охраны трансграничных вод, ратифицированных Республикой Казахстан; 12) создание региональной и национальной базы данных по использованию и охране трансграничных вод; 13) проведение совместных научно-технических исследований по решению водных проблем; 14) иную деятельность, связанную с использованием и охраной трансграничных вод. Экономическая основа международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод предусматривает: 1) эффективное и рациональное использование трансграничных вод в целях поддержания, воспроизводства и сохранения биологического равновесия на данном водном объекте и прилегающей к нему территории; 2) компенсационную ответственность за ущерб, нанесенный виновной стороной, в результате трансграничного воздействия; 3) возмещение затрат государству, осуществляющему одностороннюю эксплуатацию водохозяйственных объектов по управлению, регулированию и охране трансграничных вод, используемых другими государствами, на принципе долевого участия в используемых водных ресурсах; 4) предоставление на компенсационной основе одним из государств другому государству своей доли (часть доли) трансграничных вод, установленной на основе соответствующих ратифицированных международных договоров. Споры по вопросам использования и охраны трансграничных вод между Республикой Казахстан и другими государствами решаются на основе доброй воли, взаимоуважения и добрососедских отношений путем переговоров или другим способом,

приемлемым для участвующих в споре сторон. При невозможности достижения взаимоприемлемых решений в переговорах признается целесообразным арбитражный процесс решения водных споров, если иное не предусмотрено соответствующими ратифицированными Республикой Казахстан международными договорами по использованию и охране трансграничных вод. Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан является ведомством и уполномоченным органом в пределах компетенции Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, осуществляющим регулятивные, реализационные и контрольные функции в области использования и охраны водного фонда. Комитет имеет региональные органы: бассейновые инспекции по регулированию использования и охране водных ресурсов в городах Алма-Аты, Астане, Атырау, Караганде, Кызылорде, Костанайе, Семипалатинске, Таразе. Важным новшеством, влияющим на деятельность Комитета, является то, что в ВК РК произведено отделение государственных функций от хозяйственных. Осуществление контрольно-надзорных функций будет входить в прерогативу уполномоченного государственного органа в области использования и охраны водного фонда и его бассейновых управлений. Кодекс предусматривает усиление нормативной базы водного хозяйства, ужесточение государственного контроля над процессом водопользования. Плата за пользование водными ресурсами поверхностных источников установлена гл. 70 Налогового кодекса Республики Казахстан <30> (далее - НК РК). Специальное водопользование осуществляется на основании разрешительного документа, выдаваемого уполномоченным государственным органом в области использования и охраны водного фонда. ----- <30> Кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года N 99-IV ЗРК о налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2008. N 22-I, 22-II. Ст. 112.

Региональные органы уполномоченного государственного органа в области использования и охраны водного фонда ежеквартально не позднее 25 числа второго месяца, следующего за отчетным кварталом, представляют налоговым органам по месту своего нахождения сведения о плательщиках платы и объектах обложения по форме, установленной уполномоченным органом. Плательщиками платы являются физические и юридические лица, осуществляющие пользование водными ресурсами поверхностных источников (первичные водопользователи): 1) с применением стационарных, передвижных и плавучих сооружений по механическому и самотечному забору воды из поверхностных и морских вод; 2) с применением гидравлических электростанций; 3) с применением водохозяйственных сооружений для ведения рыбного хозяйства; 4) для добычи рыбных ресурсов; 5) для нужд водного транспорта. Объектами обложения являются: 1) объем воды, забранной из поверхностного водного источника, за исключением: объема воды, аккумулируемого плотинами и другими подпорными гидротехническими и водорегулирующими сооружениями; потерь воды на фильтрацию и испарение в каналах, осуществляющих межбассейновую переброску стока, и во внеусловных водохранилищах, осуществляющих регулирование стока, подтвержденных уполномоченным государственным органом в области использования и охраны водного фонда на основании проектных данных водохозяйственных систем; объема природоохранного и (или) санитарно-эпидемиологического попуска, утвержденного уполномоченным государственным органом в области использования и охраны водного фонда в установленном законодательством Республики Казахстан порядке; объема вынужденного водозабора в оросительные системы, осуществляемого в целях предотвращения наводнений, затоплений и подтоплений, подтвержденного уполномоченным государственным органом в области использования и охраны водного фонда; 2) объем выработанной электроэнергии; 3) объем перевозок водным

транспортом; 4) объем отлова рыбы. Плата не распространяется на сплав древесины без судовой тяги, рекреацию, применение землеройной техники, осушение болот. Ставки платы устанавливаются местными представительными органами областей, городов республиканского значения и столицы на основании методики расчета платы, утвержденной уполномоченным государственным органом в области использования и охраны водного фонда. При превышении фактических объемов забора воды над лимитами водопользования, установленными уполномоченным государственным органом в области использования и охраны водного фонда, ставки платы в части такого превышения увеличиваются в пять раз. Сумма платы исчисляется плательщиками самостоятельно исходя из фактических объемов водопользования и установленных ставок. Плательщики (кроме налогоплательщиков, применяющих специальный налоговый режим для крестьянских или фермерских хозяйств) ежемесячно уплачивают в бюджет текущие суммы платы за фактические объемы водопользования не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным. Сумма платы уплачивается в бюджет по месту специального водопользования, указанному в разрешительном документе. Статья 489 НК РК устанавливает особенности исчисления и уплаты платы для крестьянских или фермерских хозяйств, а также перевозчиков водного транспорта, предприятий теплоэнергетики. Налоговым периодом является календарный год с 1 января по 31 декабря. Плательщики платы представляют в налоговые органы по месту специального водопользования декларацию. Декларация представляется плательщиками платы ежеквартально не позднее 15 числа второго месяца, следующего за отчетным кварталом. Крестьянские или фермерские хозяйства, пользующиеся соответствующим специальным налоговым режимом, декларацию не представляют. До представления в налоговый орган декларации заверяются в региональном органе уполномоченного государственного органа в области использования и охраны водного фонда. Глава 77 НК РК устанавливает плату за другой вид пользования, а именно за пользование судоходными водными путями. Плата за пользование судоходными водными путями (далее - плата) взимается за пользование судоходными водными путями Республики Казахстан. Право пользования судоходными водными путями Республики Казахстан предоставляется разрешительным документом, выдаваемым уполномоченным государственным органом по вопросам транспортного контроля на каждый календарный год. При отсутствии соответствующего разрешительного документа основанием для взыскания и внесения в бюджет суммы платы является фактическое пользование судоходными водными путями Республики Казахстан. Уполномоченный государственный орган по вопросам транспортного контроля ежемесячно не позднее 15 числа следующего месяца представляет налоговым органам по месту своего нахождения сведения о плательщиках платы и объектах обложения по форме, установленной уполномоченным органом. Плательщиками платы являются физические и юридические лица, пользующиеся судоходными водными путями Республики Казахстан, но к их числу не относятся государственные учреждения. Ставка платы определяется из расчета 0,26 месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 1 января соответствующего финансового года, в котором возникнет право пользования судоходными водными путями за одну валовую регистровую тонну. Порядок исчисления и уплаты рассматриваемой платы регламентирован ст. 527 НК РК. Правовое регулирование платы за пользование трансграничными реками в Республике Казахстан отличается развитостью и нацеленностью на взаимное межгосударственное сотрудничество с сопредельными государствами в вопросах водопользования трансграничными реками. Хотя, например, Китай не торопится ограничивать себя международными обязательствами из-за опасений негативных последствий таких решений для

национальной экономики. В законодательстве Российской Федерации данная тема проработана не так детально. Причина в том, что проблема дефицита пресной воды и ее качества в общегосударственном масштабе в настоящее время пока не столь актуальна, как в Республике Казахстан.

Правовое регулирование платежей за использование трансграничных рек в КНР

В 2007 году в КНР вышел "Отчет о китайской модернизации 2007: Исследование экологической модернизации", подготовленный Китайским исследовательским центром модернизации <31>, который привлек внимание многих СМИ и вызвал большой общественный резонанс как в самом Китае, так и за его пределами. Обзор исследований и анализ, которые были проведены официально и публично, представили китайскому обществу концепцию, идеи и научные работы по экологической модернизации. Позиции экспертов и ученых, представивших это исследование в 2007 году, нашли отражение в совершенствовании деятельности соответствующих органов исполнительной власти Китая. ----- <31> China Centre for Modernization Research. China Modernization Report 2007: Study on Ecological Modernization // Beijing, 2007.

Особое внимание в отчете 2007 года обращено на историю, ключевые принципы, факторы и аналитические методы теории экологической модернизации в Европе. Многие базовые концепции западной теории нашли отражение в Китае, например дематериализация, экологизация экономики, декарпинг (в данном случае имеется в виду рост экономики, не сопровождаемый ростом антропогенной нагрузки на окружающую среду), профилактика, переход на экологически чистые технологии. Китайская интерпретация экологической модернизации в некоторых аспектах отстает от западного понимания этого явления <32>. Китайский отчет 2007 года, в отличие от западных исследований, преимущественно обращается к экономико-технологическому анализу и объяснению улучшений экологии. Тем не менее в Китае речь не идет о политической модернизации, модернизации субполитик и переосмыслении системы управления экологией, т. е. в отличие от западных стран не делается акцент на политические и институциональные инновации. ----- <32> Zhang L., Mol A. P.J., Sonnenfeld D. A. The interpretation of ecological modernization in China // Environmental Politics. 2007. Vol. 16(4). P. 659 - 668.

Также в Отчете 2007 года практически опущены вопросы участия гражданского общества и неправительственных организаций в экологической модернизации. Принимая это во внимание, некоторые исследователи рассматривают этот Отчет лишь как проявление только первой фазы (из трех) развития теории экологической модернизации, когда преимущественно концентрируются на технологических инновациях и экономике, а не на государственном управлении, институциональных реформах и участии, вовлеченности общества <33>. ----- <33> Sonnenfeld D. A., Mol A. P.J. Globalization and the transformation of environmental governance: an introduction // American Behavioral Scientist. 2002. Vol. 45(9). P. 1318 - 1339.

В китайском законодательстве существует крупный массив правовых актов, программных документов и политик, основной предмет правового регулирования каждого документа и различные экономические инструменты, использовавшиеся для управления водными ресурсами. Среди указанных экономических инструментов уделим особое внимание тем, которые отражают основные положения проводимых реформ механизма регулирования цен и тарифов на водопользование. В настоящее

время в отношении водопользователей применяется две основные системы тарифов в зависимости от средств водоснабжения (государственные водопроводы и самообеспечение <34>). ----- <34> В Китае доля государственных водоснабжающих организаций растет в связи с политикой наращивания централизованного водоснабжения и сокращения числа пользователей, находящихся на водном самообеспечении. В 2007 году 77% воды предоставлено системами централизованного водоснабжения.

Тариф на воду состоит из четырех элементов, установленных правовыми актами разного уровня, но интегрированных в единую плату, взимаемую либо организациями-поставщиками, либо уполномоченными государственными органами по управлению водными ресурсами <35>. Из указанных четырех элементов государственные органы управления водным фондом на уровне регионов определяют ставки платы за водопользование и использование водных объектов гидротехническими сооружениями, тогда как органы власти, в ведении которых находятся вопросы градостроительства, на муниципальном уровне контролируют цены на водоснабжение и платежи за очистку сточных вод. ----- <35> В отдельных провинциях и городах (например, Тибет) местные схемы взимания платы за очистку сточных вод не установлены, и поэтому структура тарифа на воду состоит из трех элементов.

Поскольку вода воспринимается как обильный природный ресурс и общественное достояние по своей сути, вода в природном состоянии использовалась бесплатно, до принятия Административной методики начисления, взимания и управления сборами за использование вод в гидротехнических сооружениях в 1985 году (N 94 Программный документ Государственного совета КНР, 1985). Этот документ установил сборы для разных пользователей для содержания гидротехнических объектов, включая затраты на функционирование и поддержание, ремонт, амортизационные отчисления и другие затраты. Однако в среднем за счет сбора покрывалась только треть затрат на содержание гидротехнических сооружений в 1996 году <36>. Более того, реализация этой политики не была эффективной, от чего размер поступлений от сбора еще больше снизился. В 2004 году после принятия Административной методики "О плате за использование вод для нужд гидросооружений" (N 4 Программный документ Государственная комиссия по развитию и реформам и Министерство водных ресурсов, 2004) ситуация изменилась. ----- <36> Wu WJ. Study on measurements and institutions for pricing water: MSc thesis. Nanjing, 2001.

Во-первых, природные воды, поступающие в гидротехнические сооружения, стали рассматриваться как представляющее коммерческую ценность благо, поэтому должны облагаться по повышенной рыночно-ориентированной ставке, т. е. цене сырой воды, таким образом, ставка с 0,028 юаней за 1 куб. м в 2000 году в 2005 году выросла почти вдвое - до 0,06 юаней (данные Министерства водных ресурсов КНР по состоянию на 2005 год). Во-вторых, стали применять различные экономические подходы и меры для установления, управления и взимания платы за использование сырой воды, например двухколонный тариф <37>, средства учета объема воды, функции затрат и пр. ----- <37> "Двухколонный тариф" (или возрастающий блок-тариф) стал применяться в 1996 году в городских системах водоснабжения. Но только около 60 городов (из 661 города) использовали данный вид тарифа к концу 2006 года. Водные тарифы за некоторое количество кубометров потребления обычно ниже, чем за последующие. Льготный объем устанавливается для различных категорий пользователей и также варьируется от региона к региону.

В-третьих, оказывалось содействие вовлечению частного сектора в строительство и управление гидротехническими сооружениями, что иногда приводит к снижению затрат и втягивает частный капитал в инвестиции в инфраструктурные проекты. В дополнение к этому с введением в действие Закона КНР "О воде" от 1998 года плата за воду была призвана обеспечить охрану водных ресурсов и улучшить эффективность водопользования. Именно поэтому рост ставок платы за воду во многих государственных политиках объясняется этим предназначением платы <38>. Принятый в 2004 году Программный документ Государственного совета КНР N 36 призвал установить ставку платы за водопользование исходя из положения с водным дефицитом и объединить реформу платы за воду с реформой платы за городское водоснабжение. На деле плата за использование вод гидротехническими сооружениями и сборы за водообеспечение часто нечетко дифференцированы, разграничены и перемешаны между собой. ----- <38> См. подробнее: Циркуляр "Об интенсификации водосбережения и предотвращении загрязнения вод" (N 36 Программный документ Государственного совета КНР, 2000), Закон о внесении изменений в Закон "О воде" (Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей, 2002), Циркуляр "О содействии проведению реформы платежей за воду" (N 515 Программный документ бывшей Государственной комиссии по развитию и планированию, Министерства финансов, Министерств жилищного строительства и городского и сельского развития, Министерства водных ресурсов, Министерства охраны окружающей среды, 2002) и Циркуляр "Об интенсификации водосбережения и предотвращении загрязнения вод" (N 36 Программный документ Государственного совета КНР, 2004).

Ордонанс КНР "О городском водоснабжении" (N 158 Программный документ Государственного совета КНР) предложил установить плату за водоснабжение, за исключением пользователей на самообеспечении, и добавить ее к затратам на производство, чтобы перевести обеспечение водой на самофинансирование. Поэтому более детализировано регламентировались услуги по водоснабжению, в частности классификация водопользователей, структура тарифа, формула расчета платы, административная процедура установления тарифов и правоприменительная практика, а также надзор за тарифами на воду. Во второй половине 1990-х Правительство КНР призвало взимать сбор за очистку сточных вод как с водоснабжающих организаций, так и с пользователей на самообеспечении, что уже предлагалось Административной методикой расчета платы за воду, забранную для нужд городских водопроводов (N 1810 Программный документ о плате бывшей Государственной комиссии по развитию и планированию, 1998). Размер сбора должен соответствовать уровню операционных издержек и затрат на обслуживание <39>. Практическая реализация положений о сборе за очистку сточных вод оказалась процессом сложным и долгим. В 2002 году 325 городов (49% от 661 - общего числа городов в Китае) в 30 провинциях, не считая Тибета, установили локальные планы по данному сбору, но уровень доходов от этого сбора был низок, и только в 40 городах (12,3% от 325 тех, что ввели сбор) смогли наладить эффективную систему взимания сбора (по данным Министерства жилищного строительства и городского и сельского развития КНР по состоянию на 2003 год). К июню 2005 года 186 городов (28% от общего числа в 661) не установили местный сбор за очистку водостока (по данным Министерства жилищного строительства и городского и сельского развития КНР по состоянию на 2005 год). После издания региональными правительствами ряда политик, призванных содействовать реформе водных тарифов, уровень доходов от сбора резко возрос в последующие годы, и также улучшилась собираемость сбора за очистку водотока (хотя точных данных нет). В сравнении с 2000 годом, средний уровень сборов за очистку водотока для

домохозяйства вырос в 2,81 раза в 2008 году, тогда как тарифы на воду для домохозяйства (без учета сбора за очистку водотока) выросли в 1,51 раза за тот же период. ----- <39> Циркуляр "О расширении правоприменения в сфере взимания сборов за очистку сточных вод и устройстве городской канализации и систем аэрации" (N 1192 Программный документ о плате бывшей Государственной комиссии по развитию и планированию, Министерства жилищного строительства и городского и сельского развития и Министерства охраны окружающей среды, 1999).

В практике управления водным хозяйством и водными ресурсами чаще всего применяют два вида инструментов: властно-распорядительные (например, позитивное обязывание водопользователей, нефинансируемые мандаты органов власти нижестоящего уровня, установление лимитов забора воды, введение стандартов технологических операций, использующих воду и др.) и условно называемые экономические инструменты, т. е. такие способы управления, которые основаны на финансово-правовом механизме мотивирования и стимулирования водопользователей, формирование таких линий и стратегий поведения субъектов, участвующих в использовании вод, которые необходимы для сохранения экосистем, устойчивого развития и эффективного управления водными ресурсами. Здесь необходимо отметить единство цели обоих видов инструментов, но различную действенность применительно к разным видам природных ресурсов, на которую в первую очередь влияют такие критерии, как возобновляемость природного ресурса, его распространенность (или редкость) и его ценность как для экономических агентов (экономическая ценность), так и для общества (социальная ценность). Однако в любом случае на протяжении еще длительного времени оба вида инструментов будут соседствовать рядом, и ни один из них не будет доминировать, т. к. деятельность по использованию водных ресурсов государств связана с необходимостью ее регламентации, описания и контроля за условиями и параметрами ее осуществления. В регулировании тех социальных и межсоциальных отношений, где суверенитет одного государства пересекается с суверенитетом другого, преимущество властно-распорядительного метода управления водным ресурсом сильно сужается: в случае с трансграничной рекой, экосистема которой с экологической точки зрения едина, у стран расположения такого водного объекта возникает необходимость согласовывать государственные политики, поскольку в международных отношениях все государства с формально-юридической точки зрения равны. В этой связи особую роль приобретают экономические и финансовые инструменты управления, но эта их роль пока недооценена, многие международные и двусторонние соглашения касаются именно стандартизации и унификации инструментов управления и гармонизации национальных законодательств участников, в первую очередь в той части, которая касается властно-распорядительного механизма. Финансово-правовой механизм управления трансграничной рекой позволяет оценить в денежном выражении эффективность политики и мер, принимаемых разными государствами-сособственниками для решения задач рационального и экологически безопасного водопользования, повысить эффективность распределения публичных финансовых ресурсов и сделать организационные основы более прозрачными и действенными.