

МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО УПРАВЛЕНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Статья посвящена выявлению ключевых аспектов управления трансграничными водными ресурсами с целью их охраны и рационального использования. Используется принцип «разумного и справедливого использования» как основополагающая норма правового режима управления трансграничными водными объектами. Предлагается использование концепции комплексного (или интегрированного) управления водными ресурсами сопредельных государств, а также организация межгосударственной системы мониторинга трансграничных водных объектов.

Ключевые слова: управление трансграничными водными ресурсами, принцип «разумного и справедливого» использования водных ресурсов сопредельных государств, межгосударственная система экологического мониторинга водных объектов в приграничных регионах.

Важнейшей особенностью современного межгосударственного сотрудничества является управление трансграничными водными ресурсами. Специфической особенностью использования трансграничных водных ресурсов является совокупность возникающих проблем и невозможность решения этих проблем усилиями отдельного государства.

Основополагающей нормой правового режима трансграничных вод является принцип «разумного и справедливого использования», согласно которому каждое государство бассейна имеет право в пределах своей территории на разумную и справедливую долю в получении выгод от пользования водами этого бассейна. В какой степени тот или иной вид использования трансграничных вод является разумным и справедливым должно определяться путем учета всех относящихся к делу факторов, включая гидрографические, гидрологические и климатические условия, использование вод бассейна в прошлом и настоящем, экономические и социальные нужды каждого государства бассейна реки и т. д. Одним из факторов при определении разумности и справедливости является степень, в которой нужды данного государства могут быть удовлетворены без причинения существенного ущерба другому государству, расположенному в пределах данного бассейна.

Проанализировав концепцию комплексного (или интегрированного) управления водными ресурсами (ИУВР), пришли к выводу, что внедрение принципов ИУВР в практику управления представляет собой долгосрочный процесс, ориентированный на принятие решений на всех уровнях – местном, бассейновом или суббассей-

новом, национальном и международном (региональном или трансграничном) – для обеспечения эффективной интеграции факторов, связанных с использованием водных ресурсов, в процессы экономического и социального развития территорий. Применение интегрированного подхода к управлению трансграничными водными ресурсами должно быть в центре внимания межгосударственного сотрудничества [1].

Районы Оренбургской области в приграничной зоне с Казахстаном испытывают значительные техногенные нагрузки на окружающую среду, в том числе и поверхностные водные объекты. Крупнейшими загрязнителями в регионе являются горнодобывающие и перерабатывающие предприятия, объекты энергетического комплекса, электротехнической и машиностроительной промышленности, стройиндустрии и сельское хозяйство.

Трансграничная р. Урал, безусловно, является одной из основных водных артерий особого государственного значения не только маловодного Казахстана, но и России. Современное экологическое состояние реки связано с интенсивным влиянием антропогенных факторов. Из-за недостатка средств, практически прекращены дноочистительные и дноуглубительные работы. В связи с этим, целостность и функциональность реки невозможна без постоянного внимания к ее состоянию, охране водного объекта.

На основе анализа качества воды реки Урал можно сказать, что основной поток загрязняющих веществ идет с Оренбургской области. Это объясняется тем, что происходит увеличение среднегодовых концентраций загрязняющих веществ, таких как БПК-5, нефтепродукты, железо

общее, аммоний, нитриты, сульфаты особенно в г. Оренбурге и в г. Орске (таблица 1) [2].

Наибольший удельный вес из всех источников водоснабжения Оренбургской области приходится на поверхностные воды р. Урал, что составляет 89,5%, а по Западно-Казахстанской области – на месторождение подземных вод (51,3%). Основной отраслью-водопользователем в Оренбургской области, является промышленность – 91%, по Западно-Казахстанской области отмечается рост показателей использования воды населением на хозяйственно-питьевые нужды, что составляет 79,3%. Среди отраслей промышленности Оренбургской области по величине забора воды выделяются топливно-энергетические и металлургические комплексы. По-прежнему, лидирующее место занимает электроэнергетика – 98%. Самый крупный водопользователь промышленности – Ириклинская ГРЭС с забором воды из Ириклинского водохранилища (бассейн реки Урал) 95,5%. (таблица 2). Плата за загрязнение водных объектов, удельный вес которой по Оренбургской области составляет 46,6%, а по Западно-Казахстанской области – 53,4%, носит компенса-

ционный характер и никак не связана с затратами на охрану водного объекта [2].

Наметившийся в последние годы экономический рост производства при сохранении высоких показателей водоемкости народного хозяйства может существенно обострить дефицит водных ресурсов. Трансграничное административно-территориальное положение речных бассейнов делает практически невозможной разработку единых программ их устойчивого развития и поэтому в целом носит теоретический характер. В хозяйственной деятельности бассейновый принцип охвата территорий в РФ находит отражение в деятельности рыбохозяйственных служб, а межрегиональное и межгосударственное сотрудничество государственных экологических служб отмечается лишь в случаях трансграничных переносов загрязняющих веществ (в том числе по транзитным водотокам) и возникновения проблем водопотребления. Основной причиной возникновения водного дефицита является загрязнение поверхностных вод и усиление тенденций расточительного водопользования.

Таблица 1. Характеристика качественного состояния поверхностных вод реки Урал Оренбургской и Западно-Казахстанской областей

Наименование загрязняющих веществ	ПДК мг/л	Годы		
		2008 г.	2009 г.	2010 г.
р. Урал пос. Березовский				
БПК-5	2	2,71	2,68	2,78
нефтепродукты	0,05	0,02	0,04	0,048
медь	0,001	0,001	0,002	0,00185
железо общее	0,1	0,078	0,078	0,092
цинк	0,01	0,006	0,004	0,00369
сульфаты	77,6	78,65	148,8	83,7
нитриты	0,02	0,027	0,025	0,022
аммоний	0,4	0,32	0,24	0,32
ИЗВ		1,25	1,39/2,18*	2,47*
р. Урал г. Уральск				
Взвешенные вещества	20	22	28	24,3
Хлориды	300	182,58	153,7	168,3
Сульфаты	100	82,1	102,77	133,7
Железо общее	0,1	0,21	0,07	0,05
Минеральный остаток	1000	858,03	923,3	700
Алюминий	0,5	0,15	0,21	0,02
Цветность	20	19,8	24,9	27,6
Мутность	21,6	12,7	20,6	26,3
ИЗВ		1,14	0,72	0,66

Для предотвращения загрязнения р. Урал, решения назревших экологических проблем реки Урал, рационального использования водных ресурсов уже сегодня необходимо приступить к разработке комплекса первоочередных мер и механизма их реализации. Это требует создания постоянно действующего межгосударственного органа по координации деятельности по сохранению и восстановлению экосистемы р. Урал.

Необходимо выделить факторы, влияющие на процесс взаимодействия приграничных регионов, разработать межгосударственную систему экологического мониторинга водных ресурсов и определить необходимые мероприятия для сохранения и восстановления бассейна реки, а также внедрить трансграничное интегрированное управление водными ресурсами, которое способствует устойчивому развитию приграничных регионов.

Важнейшим направлением рационального использования трансграничных водных ресурсов является организация межгосударственной системы экологического мониторинга в приграничных регионах и разработка комплек-

сного территориального мониторинга окружающей среды в сочетании с отраслевыми блоками его ведения на базе единой компьютерной сети, которая позволит решить ряд проблем: выявить территории с неблагоприятным экологическим состоянием и принять соответствующие меры по его улучшению.

Только системный анализ водохозяйственной и водоохраной деятельности водопользователей в единстве с анализом деградации поверхностных водных объектов может сформировать необходимый комплекс действий, обеспечивающий экологическую безопасность природных пресных водных ресурсов. Поэтому мониторинг мы рассматриваем как основную функцию управления в рациональном использовании водных ресурсов реки Урал.

Для сохранения и восстановления бассейна реки представляется необходимым осуществление следующих мероприятий:

– усовершенствование и изменение технологий промышленного и сельскохозяйственного производства, разработка и внедрение мало-водной и безводной технологии в целях уменьшения объемов водоотведения;

Таблица 2. Основные показатели забора воды в Оренбургской и Западно-Казахстанской областях, млн. м³/год

	2008 г.	Удельный вес в %	Отклонение		2009 г.	Удельный вес в %	Отклонение		2010 г.	Удельный вес в %	Процент роста 2010/2008
			2009/2008	в %			2010/2009	в %			
Оренбургская область											
Поверхностные воды р. Урал	1650,76	89,6	28,92	1,7	1679,68	89,7	-39,12	2,3	1640,56	89,5	99,3
Подземные воды	190,44	10,3	2,24	1,1	192,68	10,2	-0,56	0,2	192,12	10,4	100,8
Забор воды всего:	1841,20	100	31,16	1,6	1872,36	100	-39,69	2,1	1832,67	100	99,5
Западно-Казахстанская область											
Поверхностные воды р. Урал	8646,230	50,9	7737,734	8,9	9419,964	52,9	-894,486	9,4	8525,478	48,7	98,6
Подземные воды	8327,626	49,0	52,931	0,6	8380,557	47,0	597,459	7,1	8978,016	51,2	107,8
Забор воды всего:	16973,856	100	826,665	4,8	17800,521	100	-297,027	1,6	17503,494	100	103,1

- обеспечение полной очистки коммунально-бытовых и промышленных стоков;
- широкое внедрение оборотного водоснабжения, расширение повторного использования очищенных сточных вод.

Учитывая уникальные особенности бассейна реки Урал, а также природно-ресурсный потенциал регионов России и Казахстана, расположенных в бассейне, назрела необходимость в создании единого органа совместного управления (межгосударственного комитета) природными ресурсами бассейна Урала. Реализация этого предложения возможна в рамках сотрудничества по типу еврорегионов, получивших развитие в Европе. Географически еврорегионы образуются в границах основных осей трансграничного сотрудничества. В данном случае осью предлагаемого еврорегиона «Урал-Жайык» является река, которая наряду с уникальными эколого-экономическими особенностями обладает большими перспективами для развития рекреации и международного водного туризма. Рекреационно-туристическое освоение бассейна Урала позволит внести экономические ограничения природопользования в регионах, столь необходимые для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия [3].

Интегрированное управление водными ресурсами является средством достижения таких ключевых стратегических задач, как эффективное использование дефицитных водных ресурсов, справедливое их распределение и повышение устойчивости водных экосистем. Интегрированное управление водными ресурсами является процессом, способствующим согласованному развитию и управлению водой, землей и другими ресурсами с целью достижения максимального социально-экономического благополучия на справедливой основе без причинения ущерба устойчивости жизненно-важных экосистем. Таким образом, план интегрированного управления водными ресурсами можно рассматривать как план освоения и управления водными ресурсами, который будет включать такие компоненты, как благоприятные правовые условия, организационная среда и инструменты управления.

Трансграничное интегрированное управление водными ресурсами предполагает:

- формирование функциональной и эффективной организационной структуры управления;

- создание адекватных политических, правовых и финансовых условий для решения проблем приоритетного водообеспечения;

- участие гражданского общества и партнерство в организации рационального водопользования и сохранении устойчивости водных экосистем;

- наличие экономических и социальных инструментов, регулирующих освоение водных ресурсов и водосбережение;

- доступ к информации и обмен ею на государственном и общественном уровнях;

- создание условий справедливого водораспределения и разрешения конфликтов в процессе использования водных ресурсов [4].

В этой связи автор рассматривает трансграничное интегрированное управление водными ресурсами в качестве рационального подхода к улучшению водопользования и охраны вод приграничных регионов, способствуя, таким образом, их устойчивому развитию.

Сегодня активно формируется движение в поддержку такого подхода к управлению водными ресурсами и их развитию, который в большей степени ориентирован на потребности человека и носит комплексный характер.

Повышение эффективности общего управления водными ресурсами обеспечит более действенную интеграцию работы многочисленных государственных учреждений, отвечающих за водные ресурсы. Это также повлечет за собой более широкое участие местных органов власти, частного сектора, гражданского общества и, прежде всего, местных общин, которые должны иметь более широкие возможности контроля над тем, что составляет основу их местных ресурсов.

Необходимо исходить из того, что в настоящее время требуются взвешенные решения на межгосударственном уровне по сохранению экосистемы реки Урал. Предлагается создать межгосударственную структуру управления, которая в системном порядке решала бы вопросы водопользования бассейна реки Урал, а также создать российско-казахстанский фонд спасения реки Урал, который может стать финансовым механизмом для решения вопросов сохранения и восстановления экосистемы реки Урал. Такое решение стимулировало бы взаимодействие природоохранных органов сопредельных областей Казахстана и России по оз-

доровлению экологической обстановки в пределах всего бассейна реки.

На современном этапе назрела необходимость выработки государственной политики страны в области совместного использования и охраны трансграничных рек, основанной на международной водной юрисдикции. Развитие межгосударственных отношений в этом направлении с использованием международно-правовых норм, а также политическая воля к рассмотрению споров между государствами, касающихся не только количественного распределения воды, но и охватывающих вопросы их качества, является важнейшим элементом стратегии управления и охраны трансграничных водных ресурсов.

Проблема водообеспечения в условиях нарастающего дефицита пресных водных ресурсов становится все более политической проблемой, требующей комплексных решений. Комплексный подход к управлению водными ресурсами может потребовать значительных измене-

ний в существующем соотношении между политикой, законодательством, системой управления, гражданским обществом и потребителем, который является и избирателем [5].

Нарастающий водный кризис не позволяет государствам откладывать достижение целей устойчивого водопользования на далекую перспективу. В современных условиях само поступательное развитие экономик и устойчивое водопользование неотделимы друг от друга. И наиболее эффективный путь обеспечения устойчивого водопользования – включение необходимых элементов на самых ранних стадиях планирования и разработки политических концепций. Правительства многих стран находятся под сильнейшим давлением водных проблем. Важно, что правительства хорошо понимают: решить эти проблемы в одиночку практически невозможно. Только существенное привлечение общественности, неправительственных организаций и частного сектора может привести к успеху и решению водных проблем.

17.03.2014

Список литературы:

1. Савина, А.М. Основные направления рационального использования водных ресурсов в регионе / Савина А.М. // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2011. – №13, ч. 3, декабрь. – С. 405–409.
2. Информационный бюллетень о состоянии водных объектов, водохозяйственных систем и сооружений на территории Оренбургской области Нижне-Волжского БВУ за 2010 год. – Оренбург, 2011. – С. 44
3. Российско-казахстанский приграничный субрегион: проблемы международного экологического сотрудничества / Изв. Оренб. Отд-ия Рус. Геогр. О-ва. – 2005. – №1(34). – с. 5–15.
4. Областная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Оренбургской области» на 2013–2020 годы [Электронный ресурс]: постановление от 31.08.2012 №750-пн // Сайт правительства Оренбургской области. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.orenburg-gov.ru/>
5. Савичев, О.Г. Управление водохозяйственными системами / О.Г. Савичев – Томск: Изд. ТПУ, 2009. – 88 с.

Сведения об авторе:

Савина Антонина Мечеславовна, доцент кафедры государственное и муниципальное управление Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, e-mail: sav-antonina@mail.ru