

ПРОГРАММА «ВОДА ДЛЯ ЖИЗНИ» И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (Год экологии в РФ)

Аннотация. На современном этапе развития международного сообщества важной программой для государств было и остается обеспечение населения и санитарии безопасной питьевой водой. Разработанная в рамках Организации Объединенных Наций программа «Вода для жизни» охватывает широкий диапазон стратегических направлений, рекомендованных для реализации государствами. В статье подробно рассматриваются международные стандарты, закрепленные в международных соглашениях по охране и рациональному использованию водных ресурсов, вопросы расширения международного сотрудничества государств по проблемам, связанным с водными ресурсами на всех уровнях. В связи с созданием в системе ООН Механизма «ООН — водные ресурсы», а также двух Десятилетий «Вода для жизни» (1981—1990, 2005—2015), анализируется выполнение намеченных мероприятий, принятие на Саммите тысячелетия новой программы по устойчивому развитию до 2030 года, в том числе в отношении водных ресурсов.

В статье подвергнуты исследованию международные соглашения по трансграничным водным ресурсам, в том числе новая разработка Комиссии международного права по трансграничным водным горизонтам.

В связи с участием Российской Федерации во многих международных соглашениях по водным ресурсам автором рассмотрены Водная стратегия России 2009 года, Водный кодекс, ее целевая программа «Чистая вода», рассчитанная на 2 этапа: 2009—2012 и 2013—2017 гг.

Ключевые слова: Декларация тысячелетия, «Вода для жизни», водные ресурсы, международные соглашения, водная экосистема, устойчивое развитие, программа, безопасность, природные ресурсы, «Чистая вода».

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.120.11.091-101

В Декларации тысячелетия, принятой 8 сентября 2000 г. Генеральной Ассамблеи ООН на саммите нового тысячелетия, среди других ценностей и принципов было заявлено о решимости к 2015 г. сократить вдвое долю населения земного шара, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, в том числе из-

за нехватки средств¹. Спустя 15 лет, анализируя реализацию целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, Генеральный секретарь ООН в докладе о работе ООН за 2015 г. отметил, что около 2,6 млрд чел. получили доступ к улучшенным источникам питьевой воды; доля населения,

¹ ООН. Декларация тысячелетия. Нью-Йорк, 6—8 декабря 2000 г. Раздел III, п. 19.

© Валеев Р. М., 2016

* Валеев Револь Миргалимович, доктор юридических наук, профессор Казанского (Приволжского) федерального университета, заслуженный юрист РФ
Revol-Valeev@yandex.ru
420008, Россия, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18

пользующегося улучшенными источниками питьевой воды, составила 96 % (в 1990 г. — 78 %), из них городского населения — 96 % (в 1990 г. — 95 %), сельского населения — 84 % (в 1990 г. — 62 %)².

Несмотря на определенные достижения за 15 лет в обеспечении населения Земли безопасной питьевой водой, для ряда континентов земного шара проблема доступа к чистой воде остается весьма острой. На саммите ООН по формированию повестки дня в области развития на период после 2015 года Генеральная Ассамблея в сентябре 2015 года приняла итоговый документ, под названием «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в котором выдвинула перед мировым сообществом 17 целей и 169 задач, предусматривающих продолжение реализации указанных в Декларации тысячелетия программ³.

Участники Саммита отметили, что глобальные угрозы здоровью людей, частые и интенсивные стихийные бедствия, обостряющиеся конфликты, терроризм и связанные с этим гуманитарные кризисы и насильственные перемещения людей грозят свести на нет большую часть успехов в области развития, достигнутых в последние десятилетия. Истощение природных ресурсов и негативные последствия ухудшения состояния окружающей среды, включая опустынивание, засухи, деградацию земель, нехватку питьевой воды, приумножают и обостряют многочисленные проблемы, стоящие перед человечеством.

В итоговом документе Саммита среди 17 целей особо выделены обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов, санитарии для всех (цель 6), а также сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития (цель 14).

По реализации целей в отношении водных ресурсов в Повестке дня были сформулированы следующие задачи, реализация которых намечена к 2030 г.:

- обеспечить всеобщий и равноправный доступ к безопасной и недорогой питьевой воде для всех;
- повысить качество воды посредством уменьшения загрязнения;

- существенно повысить эффективность водопользования во всех секторах и обеспечить устойчивый забор и подачу пресной воды для решения проблем ее нехватки и значительного сокращения числа людей, страдающих от нехватки воды;
- обеспечить комплексное управление водными ресурсами на всех уровнях, в том числе при необходимости на основе трансграничного сотрудничества;
- обеспечить охрану и восстановление связанных с водой экосистем, в том числе гор, водно-болотных угодий, рек, водоносных слоев и озер;
- расширить международное сотрудничество и поддержку развивающимся странам в области водоснабжения.

Следует подчеркнуть, что активная деятельность Организации Объединенных Наций по вопросам охраны и рационального управления водными ресурсами началась с 70-х гг. прошлого столетия. ООН на регулярной основе стала проводить международные конференции по водным ресурсам (1977 г. — в Мар-дель-Плата; 2003 г. — в Киото и др.). После учреждения ЮНЕП такая работа стала осуществляться в рамках Программы по экологически обоснованному использованию внутренних водных ресурсов. С его участием на региональных уровнях проводились конференции, совещания, консультации, обследования, учебные курсы и семинары по вопросам комплексного использования водных ресурсов отдельных рек, озер, водно-болотных угодий.

Существенный вклад в развитие всемирного движения на планете за охрану окружающей среды в целом и за сохранение качества ресурсов пресной воды в частности был внесен на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро.

В принятом документе «Повестка дня на XXI век» Конференция достаточно подробно изложила программу по сохранению количества и качества пресной воды, освоению водных ресурсов, ведению водного хозяйства и водопользованию (гл. 18 разд. II Повестки).

В данную Программу вошли конкретные положения, рекомендованные для реализации государствами, такие как:

² Документы ООН. Генеральная Ассамблея, официальные отчеты, 70 сессия. Доп. № 1, А/70/L.

³ Там же.

- комплексное освоение и рациональное использование водных ресурсов;
- оценка водных ресурсов, включая выявление потенциальных источников снабжения пресной водой;
- охрана водных ресурсов, качество водных экосистем и воды;
- снабжение питьевой водой и санитария;
- вода и устойчивое городское развитие;
- вода для устойчивого производства продовольствия и развития сельского хозяйства;
- последствия изменения климата для водных ресурсов.

Всем государствам в рамках их возможностей и имеющихся ресурсов, а также двустороннего или многостороннего сотрудничества, в том числе по мере необходимости с Организацией Объединенных Наций и другими организациями, было предложено к 2000 г. разработать национальные программы действий и приступить к их осуществлению, запланировать эффективные программы водопользования, а к 2025 г. выполнить задачи по подсекторам всех программных областей, связанных с ресурсами пресной воды.

Вопросы защиты водных ресурсов неоднократно включались в повестку дня ООН по промышленному развитию (ЮНИДО). В частности, доклад «Вода как сфера ответственности всего общества» обсуждался ЮНИДО в 2005 г.

Как отметил еще в 1980-е гг. О. С. Колбасов, при рациональном использовании материковых вод (реки, озера, каналы, водохранилища, подземные воды, ледники) они непрерывно возобновляются в процессе круговорота, однако наступает водный голод в результате их загрязнения, которое вызывает всеобщую озабоченность в мире⁴.

Особое внимание к проблеме воды было уделено на Всемирной встрече по устойчивому развитию, которая проходила на высшем уровне в 2002 году в Йоханнесбурге, для выполнения практических рекомендаций которой 2003 год был объявлен Международным годом пресной воды, а по инициативе ЮНЕП 22 марта был объявлен Всемирным днем воды по теме «Вода для будущего». В Программе ЮНЕП обращалось внимание правительств на необходимость сохранения качества и количества запасов пресной воды для будущих поколений.

Обсуждению вопросов сохранения водных ресурсов и санитарии были посвящены отдельные сессии Комиссии по устойчивому развитию ЭКОСОС, которыми были даны рекомендации правительствам для принятия практических мер: доступ к базовым услугам в области водоснабжения, комплексное рациональное использование водных ресурсов, санитарно-гигиеническое просвещение, сбор сточных вод и их очистка и др.

Комиссия по устойчивому развитию в апреле — мае 2004 г. рассмотрела ход осуществления Повестки дня на XXI в. и Йоханнесбургского плана выполнения решений относительно освоения ресурсов пресной воды и управления ими. В ходе обсуждения проблемы управления водными ресурсами участники заседания подтвердили свою приверженность комплексному управлению водными ресурсами (КУВР), которое рассматривается в качестве руководящего принципа осуществления реформ в водном секторе. В ходе обсуждения среди делегатов не было достигнуто соглашения относительно того, какой подход лучше — «бассейный» или «экосистемный». В гл. 18 Повестки дня на XXI в. было предложено осуществление комплексного управления водными ресурсами на уровне отдельных водосборных бассейнов. Многие страны проводят реформы в области водопользования на основе данного подхода. По мнению авторов анализа водной стратегии РФ, безосновательны утверждения сторонников о том, что бассейновый подход «уже не годится», а нужно «руководствоваться водными ресурсами» в региональном и глобальном масштабах, создавая наднациональные управленческие структуры. Эти предложения опираются на установки так называемого Вашингтонского консенсуса, в соответствии с которыми вода из категории «общественного блага» переводится в категорию товара, подчиняющегося общим принципам рыночных отношений и глобализации.

Комиссия по устойчивому развитию среди множества проблем по выполнению Повестки дня на XXI век отметила также необходимость совершенствования регулятивной базы и создание эффективных правоприменительных механизмов.

По инициативе Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений, прежде всего ЮНЕСКО, проводились Всемир-

⁴ Колбасов О. С. Международная правовая охрана окружающей среды. М., 1982. С. 142—143.

ные форумы по водным ресурсам (2003 г. — Киото; 2006 г. — Мехико), в докладах которых содержалось современное состояние и анализ водных ресурсов мира⁵.

Генеральная Ассамблея ООН 23 декабря 2003 г. в резолюции 58/217 провозгласила период 2005—2015 гг., начиная с Международного дня водных ресурсов — 22 марта 2005 г., Международным десятилетием действий «Вода для жизни».

Основными целями были определены:

- уделение повышенного внимания проблемам, связанным с водными ресурсами на всех уровнях;
- осуществление программ и проектов, касающихся водных ресурсов с упором на обеспечение участия и вовлечения женщин в связанные с водными ресурсами аспекты деятельности в области развития;
- развитие международного сотрудничества на всех уровнях для содействия достижению согласованных на международном уровне целей в отношении водных ресурсов, сформулированных в Повестке дня на XXI век, Декларация тысячелетия ООН и решений Йоханнесбургской Всемирной встречи⁶.

Это второе международное десятилетие по водным проблемам, организуемое ООН. В ходе первого Десятилетия водных ресурсов ООН (1981—1990) более 1 млрд чел. впервые в своей жизни получили доступ к безопасной питьевой воде⁷.

В 2004 г. в системе ООН был создан Механизм «ООН — водные ресурсы» для обеспечения последовательности и координации действий учреждений и программ организации, занимающихся водными ресурсами. Данный орган также является координатором десятилетия «Вода для жизни».

В ходе второго десятилетия действий «Вода для жизни» основное внимание государств, межправительственных и неправительственных организации было обращено на реализацию практических мероприятий по вопросам водоснабжения в интересах женщин, использования водных ресурсов для целей санита-

рии и здравоохранения, производства продуктов питания, ведения сельского хозяйства, сохранения биоразнообразия и охраны окружающей среды, для энергетики. Ключевой проблемой всей программы являлось обеспечение прав человека на чистую воду, его права на устойчивое развитие, на жизнь, поскольку, по данным Всемирной организации здравоохранения, ежегодно 2 млн чел., из которых большинство составляют дети, умирают от болезней в результате употребления некачественной воды.

Развитие международной программы по сохранению и рациональному использованию водных ресурсов шло не только путем их обсуждения на международных конференциях, проводимых в рамках ООН и региональных организаций, но и посредством разработки и принятия международно-правовых актов, как многосторонних, так и двусторонних.

За последние 50 лет государствами было заключено 150 связанных с водными ресурсами договоров. В прежних договорах в основном затрагивались вопросы судоходства по международным рекам и озерам и демаркации их границ, позднее государства в тексты соглашений стали включать положения, предусматривающие их охрану от загрязнения. Региональные международные соглашения, предусматривающие правовой режим речных бассейнов, в разные годы были приняты в отношении Рейна, Нигера, Ла-Плата, Меконга, Амазонки, Дуная и др.⁸

На 52-й конференции Ассоциации международного права, проходившей в 1966 г. в Хельсинки, были приняты Правила использования вод международных рек, которые вошли в источники международного права как «Хельсинские правила». Положения данного документа, разработанные как рекомендации для использования международных рек, с течением времени в силу признания их *opinio juris* приобрели характер международной обычной нормы. Благодаря усилиям Европейской экономической комиссии ООН, 17 марта 1992 г. в Хельсинки была принята Конвенция по охране и использованию

⁵ URL: <http://www.unesco.org/water/wwap/index/shtml>.

⁶ Документ ООН A/Res/58/217.

⁷ URL: <http://www.un.org/russian/un60/60ways/envir.html>.

⁸ Баскин Ю. Я., Корбут Л. В. Международно-правовой режим рек: история и современность. М., 1987; Гончаренко А. Использование ресурсов трансграничных вод: состояние и перспективы // *Мировая экономика и международные отношения*. 2002. № 5.

трансграничных водотоков и международных озер (вступила в силу 4 августа 1996 г.)⁹.

Конвенция предусматривает обязательства ее участников принятия соответствующих мер для:

- предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения вод, которое оказывает или может оказывать трансграничное воздействие;
- обеспечения использования трансграничных вод в целях экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами, их сокращения и охраны окружающей среды;
- обеспечения использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с особым учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие;
- обеспечения сохранения и, когда это необходимо, восстановления экосистем.

17 июня 1999 года в Лондоне к данной Конвенции был принят Протокол, положения которого направлены на то, чтобы содействовать на всех соответствующих уровнях, то есть в общегосударственном масштабе, а также в трансграничном и международном контексте, охране здоровья и благополучия человека как на индивидуальной, так и на коллективной основе, в рамках устойчивого развития путем совершенствования управления водохозяйственной деятельностью, включая охрану водных экосистем, и предотвращения, ограничения и сокращения распространения заболеваний, связанных с водой (Протокол вступил в силу 4 августа 2005 г.).

В соответствии с положениями Протокола государства-участники обязаны принимать соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой, в рамках комплексных систем управления водохозяйственной деятельностью, целью которых являются устойчивое использование водных ресурсов, обеспечение такого качества воды в окружающей среде, которое не угрожает здоровью человека, и охрана водных экосистем.

В Лондонском протоколе довольно подробно разработан механизм осуществления контроля за соблюдением его положений как на

национальном, так и на международном уровнях (ст. 6, 7 и 16).

Российская Федерация ввела в действие Конвенцию 1992 года постановлением Правительства от 13 апреля 1993 г. № 331.

Важным этапом в кодификации и прогрессивном развитии международно-правовых норм по сохранению международных водотоков явилось принятие 21 мая 1997 года в Нью-Йорке Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков в целях защиты, сохранения и управления ими. Согласно данной Конвенции «международный водоток» означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание, части которого находятся в различных государствах.

Как и в других международных актах о водных ресурсах, Конвенция 1997 года установила для государств-участников соответствующие обязательства:

- обязательство справедливо и разумно использовать водоток;
- обязательство не наносить значительный ущерб;
- обязательство государств водотока сотрудничать между собой;
- обязательство регулярного обмена данными и информацией о состоянии водотока.

Значительное внимание в Нью-Йоркской конвенции 1997 г. уделено вопросам защиты и сохранения водотока от загрязнения. В ней установлено обязательство государства водотока индивидуально или совместно принимать меры по предотвращению, сокращению и сохранению от загрязнения международного водотока, которое может нанести значительный ущерб другим государствам водотока или их окружающей среде, включая ущерб здоровью или безопасности населения, живым ресурсам водотока.

Следует проанализировать еще один документ, относящийся к водным ресурсам, с инициативой разработки которого в начале нового века вышли Международный Зеленый Крест и Международный секретариат по воде.

Проект был запущен в ходе 3-го Всемирного форума по водным ресурсам в Киото в марте 2003 г. Затем в Барселоне во время всемирного форума культур (2004 г.) был принят проект

⁹ Охрана окружающей среды. Международно-правовые акты : справочник. СПб., 1994.

Основных принципов глобальной рамочной Конвенции о праве на воду и предложен правительствам для рассмотрения¹⁰.

В ходе разработки данной Конвенции в качестве основной ее цели была определена реализация прав человека на обеспечение доступа к воде и санитарии, которая сформулирована в ноябре 2002 г. в замечании общего порядка № 15 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам. В преамбуле было признано, что право на жизнь, на человеческое достоинство, на охрану здоровья, на питание и продовольственную безопасность, на достойное жилище, на развитие, на образование, на здоровую окружающую среду и на мир — все зависит от признания фундаментального права на воду. В данной Конвенции сформулированы 10 принципов ее реализации.

Начало XXI столетия ознаменовалось в отношении кодификации мировых водных ресурсов еще одним событием.

На 54-й сессии (2002) Комиссия международного права ООН решила включить в программу своей работы тему «Общие природные ресурсы». В качестве направления деятельности Специальный докладчик выбрал замкнутые трансграничные грунтовые воды, нефть и газ, начав вначале заниматься с грунтовыми водами, а затем нефтью и газом. После обсуждения нескольких докладов Комиссия в первом чтении на 58-й сессии (2006) приняла проект статей по праву трансграничных водоносных горизонтов.

При их обсуждении возник вопрос о возможном частичном дублировании с Конвенцией о водотоках 1997 г. Были высказаны две точки зрения. Согласно первой дублирование не существует, так как проект статей охватывает главным образом «замкнутые грунтовые воды», а Конвенция 1997 г. в ст. 2 предусматривает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих «в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание». Другая точка зрения допускает возможность частичного дублирования, особенно в ситуациях, когда не все водоносные горизонты являются «замкнутыми».

На 60-й сессии 5 августа 2008 г. Комиссия международного права ООН приняла во втором

чтении Проект статей по праву трансграничных водоносных горизонтов и рекомендовала Генеральной Ассамблее принять его в виде резолюции, а также рассмотреть с учетом важности данной темы возможность заключения Конвенции на основе этих проектов статей¹¹.

Проект состоит из 19 статей. В его преамбуле подчеркивается растущий спрос на пресную воду и необходимость защищать ресурсы грунтовых вод и в связи с этим обеспечение освоения, использования, сохранения, защиту ресурсов грунтовых вод и управления ими в контексте оптимального и устойчивого развития водных ресурсов для нынешнего и будущих поколений.

Понятие «водоносный горизонт» по проекту статей означает слой проницаемой водонасыщенной геологической породы, находящейся над менее проницаемым слоем, и воду, содержащуюся в насыщенной зоне породы, а «трансграничный водоносный горизонт» или «система трансграничных водоносных горизонтов» означают соответственно водоносный горизонт или систему водоносных горизонтов, части которых находятся в разных государствах.

Так же, как и в других международных актах, посвященных водным ресурсам, проект статей закрепил следующие принципы:

- суверенитет государства водоносного горизонта над частью трансграничного водоносного горизонта или над системой водоносных горизонтов, расположенной в пределах его территории;
- справедливое и разумное использование трансграничного водоносного горизонта или системы водоносных горизонтов;
- обязательство не наносить значительного ущерба другим государствам водоносного горизонта;
- общее обязательство государств водоносного горизонта сотрудничать между собой;
- регулярный обмен данными и информацией о состоянии их трансграничных водоносных горизонтов или системы водоносных горизонтов;
- заключение двусторонних и региональных соглашений в целях управления водоносным горизонтом.

Проект статей предусматривает обязательства государств по защите и сохранению эко-

¹⁰ URL: <http://www.greencrossinternational.net>.

¹¹ Документ ООН. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 63-я сессия. Доп. № 10/A/63/10. Доклад Комиссии международного права. 60-я сессия. Май — август 2008.

систем, которые находятся в пределах их трансграничных водоносных горизонтов, в том числе принятие индивидуальных или совместных мер от загрязнения водоносных горизонтов. В этих целях государства обязаны осуществлять мониторинг водоносного горизонта, разрабатывать и осуществлять планы надлежащего управления их трансграничными водоносными горизонтами или системами водоносных горизонтов.

В случае вооруженного конфликта трансграничные водоносные горизонты находятся под защитой норм международного права¹².

Таковы основные положения нового документа о водных ресурсах, разработанного Комиссией международного права ООН.

Из числа принятых в последние годы рекомендательных актов, посвященных водным ресурсам, следует отметить Сарагосскую хартию 2008 г.¹³ (Испания). Она была принята на Международной выставке «Сарагоса-2008» с участием представителей 104 стран и ряда международных организаций в рамках Программы ООН по водным ресурсам.

Хартия содержит всеобъемлющую концепцию водоснабжения, в которую входят сохранение и защита водных ресурсов и экосистемы Земли; гарантированность доступа человека к питьевой воде и санитарии; образование, культура, коммуникация должны лежать в основе преобразований в области рационального использования водных ресурсов мира; обеспечение каналов финансирования; инвестирование в инфраструктуру водоснабжения и другие компоненты.

Хартия содержит обширный перечень призывов к государственным властям, потребителям воды и гражданам по вопросам сохранения водных ресурсов, защиты от загрязнения, водоснабжения и водопользования, среди которых следует назвать усиление управления и контроля за водоснабжением и санитарией со стороны государства, создание эффективной системы финансирования, повышение ответственности всех за комплексное и рациональное использование водных ресурсов.

Подводя итоги анализу международных актов, специально посвященных водным ресурсам, следует отметить, что часть документов носит рекомендательный характер, некоторые стали обычными нормами международного права или нормами «мягкого права», часть — договорными и обязательными для государств-участников международных соглашений, а отдельные пока что функционируют в виде проектов будущих конвенций.

Прогрессивное развитие и кодификация международно-правовым норм по водным ресурсам объективно повлияли на возникновение в доктрине международного права концепции о становлении в международном праве новой отрасли — международного водного права¹⁴.

Как же реализуются международно-правовые акты по сохранению и рациональному использованию водных ресурсов в Российской Федерации? И какие меры принимаются по обеспечению населения чистой водой?

В России распоряжением Правительства от 27 августа 2009 г. была утверждена Водная стратегия России до 2020 года. Она определяет основные направления деятельности по развитию водохозяйственного комплекса России, обеспечивающего устойчивое водопользование, охрану водных объектов, защиту от негативного воздействия вод, а также по формированию и реализации конкурентных преимуществ РФ в водоресурсной сфере.

В Водной стратегии РФ отмечается, что Российская Федерация принадлежит к числу государств, наиболее обеспеченных водными ресурсами. Среднемноголетние возобновляемые водные ресурсы России составляют 10 % мирового речного стока (2-е место в мире после Бразилии). В целом по стране обеспеченность водными ресурсами составляет 30,2 тыс. куб. м на человека в год. В стране функционирует водохозяйственный комплекс, который является одним из крупнейших в мире и включает более 30 тыс. водохранилищ и прудов общим объемом свыше 800 куб. км и полезным объемом 342 куб. км.

¹² Комментарий к проекту статей по праву трансграничных водоносных горизонтов. Доклад Комиссии международного права. Шестидесятая сессия (май — август 2008 г.), A/63/10.

¹³ Документ ООН A/63/598-E/2009/7.

¹⁴ Гусевин С. А., Тарасова И. Н. Международное речное право. М., 1993 ; Зиганшина Д. Р. К вопросу о терминологии в международном и национальном водном праве // URL: http://www.cawater-info.net/bk/water_law/part1.htm.

Общий объем забора (изъятия) водных ресурсов из природных водных объектов в Российской Федерации составляет 80 куб. км в год. В экономике используется около 62,5 куб. км воды. Свыше 90 % общего объема использования водных ресурсов приходится на тепловую и атомную энергетику (37 %), агропромышленный комплекс (24 %), жилищно-коммунальное хозяйство (18 %), на добывающую и обрабатывающую промышленности (12 %) ¹⁵.

Как подчеркивается в Водной стратегии, функционирующий водохозяйственный комплекс в целом эффективно обеспечивает текущие водоресурсные потребности России.

Вместе с тем в данном документе названы основные факторы, влияющие на нерациональное использование водных ресурсов, среди которых:

- применение устаревших водоемных производственных технологий;
- высокий уровень потерь воды при транспортировке;
- недостаточная степень оснащенности водозаборных сооружений системами учета;
- отсутствие эффективных экономических механизмов, стимулирующих бизнес к активному внедрению прогрессивных водосберегающих технологий производства.

Во многих регионах России качество питьевой воды не соответствует гигиеническим нормам. Каждый второй житель страны вынужден использовать для питьевых целей воду, не соответствующую по ряду показателей установленным нормативам.

В водные объекты России сбрасываются до 52 куб. км в год сточных вод, из которых 19,2 куб. км подлежат очистке, из них 72 % сбрасываются в водные объекты недостаточно очищенными, 17 % — загрязненными без очистки и только 11 % — очищенными до установленных нормативов. От общего объема сброса загрязненных сточных вод 60 % приходится на предприятия жилищно-коммунального хозяйства, 25 % на долю промышленности. Ос-

новными источниками загрязнения являются предприятия, осуществляющие целлюлозно-бумажное, химическое, металлургическое производства, полиграфическая деятельность, производство кокса, нефтепродуктов, предприятия угольной промышленности.

На территории России зафиксировано около 6 тыс. участков технического загрязнения подземных вод, в основном на территории Приволжского, Сибирского и Центрального федеральных округов. Большинство водохозяйственных участков на территории Российской Федерации характеризуется высокой степенью загрязнения водных объектов и низким качеством воды.

По заключению экспертов ООН, самое высокое качество воды сегодня в Финляндии, Канаде и новой Зеландии (Россия — на седьмом месте), самое низкое — в Бельгии, Марокко и Индии. По ее запасам на душу населения лидирует Дания (за счет Гренландии), Французская Гвиана и Исландия. В этом списке Россия не входит даже в первую десятку. Так что, похоже, пора пересматривать представления о наших неисчерпаемых богатствах и в этой области ¹⁶.

В целях повышения качества воды в водных объектах, восстановления водных экосистем и рекреационного (восстановительного) потенциала водных объектов Водная стратегия России на период до 2020 года предусматривает решение ряда задач, в числе которых сокращение антропогенного воздействия на водные объекты и их водосборные территории, предотвращение деградации малых рек, охрана и предотвращение загрязнения подземных водных объектов, модернизация очистных сооружений с использованием новейших технологий очистки и оборудования, восстановление самоочищающейся способности рек ¹⁷.

Основной нормативной правовой базой реализации Водной стратегии Российской Федерации среди других внутренних правовых актов является ее Водный кодекс.

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-Р «Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года».

¹⁶ Доклад о состоянии водных ресурсов в мире на III Всемирном форуме по водным ресурсам, март 2003, Киото. Unisdr.org.A/57/785, приложение.

¹⁷ В научной литературе отмечены существенные недостатки водной стратегии Российской Федерации из-за недостаточного финансирования и стратегической ориентации на обслуживание частной деятельности в сырьевом секторе (см.: Лемешев М., Максимов А., Маслов Б. Тупики торговли водоемкой продукцией // Обозреватель. 2010 № 12; 2001 № 1; 2011. № 2).

В качестве основных принципов водного законодательства Российской Федерации названы:

- значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека;
- приоритет охраны водных объектов перед их использованием;
- сохранение особо охраняемых водных объектов;
- целевое использование водных объектов;
- приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственного бытового водоснабжения перед иными целями их использования;
- участие граждан общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов;
- равный доступ физических и юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, а также и их приобретению в собственность в соответствии с Кодексом;
- регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход);
- регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов;
- гласность осуществления водопользования;
- комплексное использование водных объектов;
- платность использования водных объектов;
- экономическое стимулирование охраны водных объектов;
- использование водных объектов для осуществления традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России.

Министерством экономического развития РФ в 2009 г. была разработана и представлена на Международном форуме государственная целевая программа «Чистая вода».

Реализация программы «Чистая вода» рассчитана на два этапа: 2009—2012 гг. и 2013—2017 гг.

Федеративная целевая программа «Чистая вода», состоящая из 6 разделов, предусматривает разрешение следующих проблем: отсутствие чистой воды, системы канализаций; доступность и качество питьевой воды; охрана источников питьевого водоснабжения, неудовлетворительное состояние систем водоснаб-

жения; очистка сточных вод; недостаточное финансовое обеспечение; несовершенство правовой базы и др.

Цели и задачи Программы по обеспечению населения питьевой водой, основные направления ее реализации, ресурсное обеспечение, механизмы реализации, оценка ее эффективности выделены в отдельные разделы этого документа.

Финансирование данной программы будет осуществляться за счет средств федерального бюджета среднегодового объема средств — 20 млрд руб. Программу предлагается реализовать по двум направлениям. Первое — создание благоприятной бизнес-среды в секторе водоснабжения за счет развития правовой базы, удовлетворяющей потребностям сектора; второе — поддержка конкретных региональных программ и проектов в сфере обеспечения потребителей чистой водой, а также поддержка производителей отечественного оборудования.

Эффективность выполнения федеральной целевой программы «Чистая вода» будет зависеть от уровня государственного финансирования намеченных мероприятий, привлечения частных инвестиций в сектор водоснабжения и водопользования, а также осуществления надлежащего контроля со стороны правительства России за ее реализацией, а также своевременного выполнения предусмотренных мероприятий федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, местными органами власти, неправительственными организациями, гражданами и научной общественностью. Во исполнение Водной стратегии Государственной Думой РФ 23 ноября 2011 г. принят Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении», который вступил в силу 1 января 2013 г. Закон предусматривает водную политику России в сфере водоснабжения и водоотведения, полномочия органов исполнительной власти, в том числе местного самоуправления в данной области, порядок осуществления горячего и холодного водоснабжения, обеспечения качества питьевой воды, вопросы охраны окружающей среды и другие вопросы.

В связи с истечением Международного десятилетия «Вода для жизни» (2005—2015 гг.) в июне 2015 г. в Душанбе (Таджикистан) состоялась Международная конференция высокого уровня по итогам выполнения десятилетия действий программы. В принятой Декларации участники конференции отметили достижения

Десятилетия действий «Вода для жизни», роль ООН в реализации данной программы, использование существующих инструментов: Всемирных отчетов по водным ресурсам, Консультативных комитетов по вопросам воды.

Рассматривая развитие «зеленой экономики» в контексте устойчивого развития, участники констатировали в качестве задачи первостепенной важности — устойчивое и полное выполнение международно согласованных целей по питьевой воде, соблюдение обязательств по доступу к чистой питьевой воде и санитарии. Декларация констатировала необходимость выдвижения международным сообществом новых инициатив в поддержку выполнения цели по воде, рассмотреть возможность провозгла-

шения нового Международного десятилетия «Вода для устойчивого развития». В этих целях участники отметили важность водного сотрудничества на всех уровнях, включая трансграничное, принятие ряда многосторонних и двусторонних соглашений.

Распоряжением Администрации Президента РФ от 11 февраля 2016 г. 2016 г. объявлен Годом экологии. В состав организационного комитета включены весьма широкий круг известных государственных деятелей, ученых в области экологии, практические работники. Следует надеяться, что в сфере охраны окружающей среды в 2016 г. будут приняты значительные усилия по реализации экологической доктрины России, в том числе Водной стратегии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баскин Ю. Я., Корбут Л. В. Международно-правовой режим рек: история и современность. — М., 1987.
2. Гончаренко А. Использование ресурсов трансграничных вод: состояние и перспективы // Мировая экономика и международные отношения. — 2002. — № 5.
3. Гусинов С. А., Тарасова И. Н. Международное речное право. — М., 1993.
4. Колбасов О. С. Международная правовая охрана окружающей среды. — М., 1982.
5. Лемешев М., Максимов А., Маслов Б. Тупики торговли водоемкой продукцией // Обозреватель. — 2011. — № 2.
6. Охрана окружающей среды. Международно-правовые акты : справочник. — СПб., 1994.

Материал поступил в редакцию 25 марта 2016 г.

THE PROGRAM «WATER FOR LIFE» AND ITS IMPLEMENTATION IN THE RUSSIAN FEDERATION (the Year of Ecology in Russia)

VALEEV Revol Mirgalimovich — Doctor of Law, Professor of the Kazan Federal University, Honored Lawyer of the Russian Federation

Revol-Valeev@yandex.ru

420008, Russia, Kazan, ul. Kremlevskaya, d. 18.

Review. *At the present stage of the international community development, providing safe drinking water and sanitation for the population used to be and remains an important task for the states. The UN Water for Life covers a wide range of fields of concern recommended for being implemented by the states. The article thoroughly examines international standards enshrined in international agreements on the protection and sustainable use of water resources, the expansion of international cooperation of States on issues related to water resources management at all levels. In connection with the establishment of the UN Mechanism of UN-Water within the framework of the United Nations Organization, as well as two decades of the Water-for-Life (1981—1990, 2005—2015), the author analyses the implementation of the planned activities, adoption of the New UN 2030 Agenda for Sustainable Development including the issues with regard to water resources.*

The Article analyses international agreements on transboundary water resources, including the new development of the International Law Commission on the transboundary water horizons.

In connection with the participation of the Russian Federation in many international agreements on water resources, the author considers the 2009 Water Strategy of Russia, the Water Code, its Clean Water purpose-oriented program designed for 2 phases: 2009—2012 and 2013—2017.

Keywords: Millennium Declaration, Water for Life, water resources, international agreements, aquatic ecosystem, sustainable development, program, security, natural resources, Clean Water.

BIBLIOGRAPHY

1. *Baskin, J. I., Korbut, L. V.* The legal regime of rivers under International Law: history and modernity. — М., 1987.
2. *Goncharenko, A.* Transboundary water resources management: The state and perspectives // Global Economics and International Relations. — 2002. — № 5.
3. *Guseinov, S. A., Tarasova, I. N.* The International River Law. — М., 1993.
4. *Kolbasov, O. S.* Environmental Protection under International Law. — М., 1982.
5. *Lemeshev, M. Maksimov, A., Maslov, B.* Deadlocks of trading in water-intensive goods // Observer — 2011. — № 2.
6. Environmental protection. International law instruments. Handbook. — St. Petersburg, 1994.