

рактических характеристик экосистемы и баланса веществ» [6]. Указывая, что «загрязнения воды являются главным врагом экосистемы реки», предлагается сократить промышленные и коммунальные стоки в реку, построить очистные сооружения и тем самым постепенно улучшить качество воды и обеспечить безопасность экосистемы и водных ресурсов Янцзы.

Для мониторинга за экологической ситуацией и прогнозирования стихийных бедствий в бассейнах крупных рек в Китае планируется запуск трех небольших спутников. С целью повышения ответственности местных народных правительств и координации их деятельности по охране водных ресурсов бассейнов рек от загрязнения и истощения в Китае вводится практика бассейновых соглашений водопользователей, и одним таких первых соглашений является «Декларация о борьбе с загрязнением бассейна реки Хайхэ». Для доступа населения к информации о качестве водных источников в Китае намечено ежегодно публиковать сводку о борьбе с загрязнением воды в главных речных бассейнах и морских акваториях.

Заключение

Нарастающий дефицит воды, нерациональное использование водных ресурсов и их загрязнение в условиях быстрого развития экономики и роста численности обуславливают необходимость дальнейшего совершенствования водохозяйственной политики. Китай намерен ускорить разработку законодательных и нормативных актов для создания правовой основы по разрешению этой проблемы. Важное место в новой водохозяйственной политике занимают регулирование водопользования и охраны водных ресурсов экономическими методами, планирование использования и охрана водных ресурсов с учетом экологических требований в пределах речных

УДК 556.18:338(510)

Сарсембеков В.Т.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В КИТАЕ

Введение

Исторически существовавшее в Китае утилитарное отношение к природе в современных условиях его развития привело к недопустимо опасному противоречию между его экономическим ростом и экологическим состоянием речных бассейнов. Его разрешение возможно только при изменении парадигмы развития и модернизации Китая, основанной на принципах интегрированного подхода к природопользованию и охране окружающей среды. Управление водными ресурсами в Китае и правовое его обеспечение могут быть правильно оценены в контексте объективного восприятия исторических и современных условий развития водного хозяйства страны. Они, прежде всего, связаны с непрерывным противостоянием таким стихийным бедствиям, как наводнения и засухи, которые в настоящее время усугубляются интенсивным загрязнением и истощением водных источников [1]. Понимание того, что продолжающееся под воздействием природных и техногенных факторов нарушение экосистем речных бассейнов влечет за собой огромные социально-экономические потери для страны и угрожает ее безопасности, ускорило разработку и принятие ряда законов, постановлений и инструкций в области водного хозяйства Китая [2]. В этой связи совершенствованию управления водными ресурсами, разработке институционально-правового механизма водопользования и охраны вод от загрязнения и истощения в КНР стали уделять большое внимание. При этом признано необходимым перейти к бассейновому принципу управления водными ресурсами с

бассейнов, децентрализация системы управления водным хозяйством. Политика Китая в использовании и охране водных ресурсов и осуществляемые реформы в водохозяйственном секторе призваны устранить дефицит воды и улучшить ее качество, обеспечив тем самым безопасное водопользование и устойчивое развитие страны.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Falkenmark, M. Integration of Land and Water. Stockholm. Water Front, № 1, 1994.
2. Baruch Boxer. Global Water Management. Dilemmas. Lessons from China. Resources for the Future. Winter 2002 / Issue 146.
3. Environment and Governance in China. China Governance Project. Centre for Cooperation with Non-Members. Programme of Dialogue and Cooperation with China. Organisation for Economic Cooperation and Development . Paris, 01.04. 2005. 47 ps.
4. Тиан Пинг. Чрезвычайные ситуации в Китае / РАН. Ин-т пробл. упр. М., 1998. 71 с.
5. China Water Vision. Rusong Wang, Zhiyun Ouyang, Hongjun Ren, Qingwen Min. Research Center for Eco-Environmental Sciences, Chinese Academy of Sciences. October 30, 1999, Beijing.
6. Джон Видал. Цена дефицита воды: общественные беспорядки, массовая миграция и экономический крах. / «The Guardian», Перевод с сайта: *InoPressa.ru* 17 августа 2006 г.
7. Ся Цзыцян. Использование и охрана естественного функционирования реки Янцзы. / Университет Хэхай, г. Нанкин, КНР. 01.12.2006. www.msuee.ru/science.

Статья поступила в редакцию 22.01.2007

усилением мер государственного контроля за их состоянием и использованием.

Материалы и обсуждение проблемы

Согласно Конституции КНР «Недра, воды, леса, горы, целинные земли, отмели и другие природные ресурсы являются государственной, т.е. общенародной, собственностью», государство гарантирует рациональное использование природных ресурсов, берет под охрану ценные виды животных и растений: «Запрещается любым организациям и частным лицам какими бы то ни было способами присваивать или разрушать природные ресурсы»: «Государство принимает меры по охране и оздоровлению окружающей среды, предотвращает ее загрязнения и другие нарушения. Государство организует и поощряет работу по лесонасаждению и озеленению, охраняет леса» [3]. Эти важнейшие конституционные нормы положены в основу всего природоохранного законодательства КНР и в том числе Закона КНР о воде, принятого 29 августа 2002 года на 29-ой сессии Постоянного Комитета 9-го Всекитайского Собрания Народных представителей [4].

Закон регулирует отношения по освоению, использованию, охране и управлению водными ресурсами, обеспечению безопасности водопользования, предотвращению наводнений и засух на территории КНР и основывается на базовых принципах Конституции КНР 1982 года с поправками, внесенными в 1988, 1993 и 1999 гг. Закон охватывает различные аспекты использования и охраны поверхностных и подземных водных ресурсов с учетом современной концепции водопользо-

вания и регулирования спроса на воду. «Водные ресурсы», упомянутые в этом Законе, включают поверхностные воды и подземные воды. Понятие «водохозяйственный объект» означает различные объекты для освоения, использования, контроля, распределения и охраны водных ресурсов в реках, озерах и источниках подземных вод.

Закон о воде включает 82 статьи и состоит из 7 глав и отдельной главы, касающейся дополнительных положений: глава 1 «Общие положения»; глава 2 «Планирование освоения водных ресурсов»; глава 3 «Освоение и использование водных ресурсов», глава 4 «Охрана водных ресурсов, водохозяйственные территории и проекты»; глава 5 «Распределение водных ресурсов и водосбережение»; глава 6 «Решение водных споров, надзор и инспекция за соблюдением водного законодательства»; глава 7 «Правовая ответственность».

Право собственности на водные ресурсы осуществляется от имени государства Государственным Советом КНР. В водном законодательстве особо подчеркивается необходимость эффективной координации и комплексного использования и охраны вод, предотвращения их вредного воздействия, обеспечения использования всех функций водных ресурсов для устойчивого развития экономики страны и охраны окружающей среды. В осуществлении таких мер ответственная роль отводится народным правительствам всех уровней, которые должны включать их в соответствующие планы экономического и социального развития и обеспечить укрепление инфраструктуры водного хозяйства.

Особенностью Закона КНР о воде является то, что это закон прямого действия и большая часть его норм не нуждается в подзаконных актах. Это касается планирования и освоения водных ресурсов, полномочий, компетенции и ответственности органов управления водными ресурсами на национальном, бассейновом и местном уровнях. В законе дается четкое определение государственных задач в области использования водных ресурсов. Они заключаются в создании условий для обеспечения доступа к воде и регулировании ее спроса разрешительно-экономическими и информационно-образовательными методами.

Государство занимает ключевую позицию в поддержке и финансировании научно-исследовательских и проектно-изыскательских работ в области изучения и освоения водных ресурсов, разработки эффективных водоохраных и водосберегающих технологий, применения современных информационно-технических средств мониторинга и управления процессами регулирования распределения водных ресурсов. Государство поддерживает экономное использование воды и содействует освоению водосберегающих технологий в отраслях экономики. За большой вклад в развитие водного хозяйства, охрану и экономии водных ресурсов, борьбу с наводнениями и засухой предусмотрены и государственные награды и меры поощрения.

Государство оказывает поддержку юридическим лицам и гражданам, осуществляющим освоение и использование водных ресурсов и, в соответствии с настоящим Законом, на них возлагается обязанность охранять водные ресурсы. Законом установлена разрешительная система забора воды и платного водопользования, за исключением тех случаев, когда сельские коллективные хозяйства и их члены используют воды из собственных водоемов и водохранилищ. Организация в целом по стране системы лицензирования и платного забора воды осуществляется Госсоветом КНР.

В соответствии с Законом управление водными ресурсами в стране осуществляется на бассейновой и административно-территориальной основе. На Министерство водных ресурсов КНР возложена ответственность за единое управление и надзор за водными ресурсами по всей стране. В его задачи входят: мониторинг соблюдения законов о воде и охране почв КНР, других соответствующих законов и положений; формулирование политики и стратегии по долгосрочному развитию

водных ресурсов в стране для утверждения Госсоветом Китая, а также планирование использования главных рек и озер между провинциями и мониторинг его реализации; проведение объединенного администрирования водных ресурсов в стране, мониторинг, исследование и оценка водных ресурсов, контроль за выполнением долгосрочных планов по водоснабжению городов, защите и охране водных ресурсов; руководство комплексными мероприятиями по использованию крупных рек и озер, в том числе искусственных водоводов, водохранилищ и плотин, защитных дамб; осуществление мероприятий по предупреждению паводков и засух; организация строительства и эксплуатации гидроэлектростанций и сетей по передаче электроэнергии. В структуру министерства входят управления бассейном реки - семь бассейновых агентств - по числу крупных речных бассейнов страны. На бассейновые агентства возлагается решение задач по формированию, вместе с департаментами министерства и провинциальными ведомствами, интегрированных планов по бассейнам рек, надзор за выполнением этих планов. Главной задачей бассейновых агентств является интегрированное управление водными ресурсами речного бассейна, включая координацию деятельности провинций по контролю за паводками и засухами, мониторинг количественного и качественного состояния водных ресурсов.

Провинциальные, городские, уездные и другие местные органы управления водного хозяйства, взаимодействуя с бассейновыми агентствами, осуществляют управление водными ресурсами соответствующих территорий; реализацию проектов по освоению местных водных ресурсов, охране вод и почв, защите водных ресурсов от загрязнения и истощения; содействуют водосбережению и экономному использованию воды на городских и сельских предприятиях, осуществляют контроль за паводками и засухой, выполнение интегрированных планов использования и охраны водных ресурсов на участках бассейнов рек. Заинтересованные министерства и ведомства также ответственны в отношении освоения, использования, экономии и охраны водных ресурсов в той части, которая соответствует возложенным на них функциям. Подобная ответственность за согласованные действия по освоению, использованию, экономии и охране водных ресурсов в пределах административно-территориальных границ возлагается на другие органы управления местных народных правительств всех уровней.

В КНР придается большое значение планированию использования и охраны водных ресурсов и на этом этапе тщательно прорабатываются практически все вопросы намечаемых для осуществления водохозяйственных мероприятий. Эффективность управления водными ресурсами на всех его уровнях достигается системой вертикального планирования распределения и использования водных ресурсов на национальном, бассейновом и территориальном уровнях, каждый из которых имеет строгую соподчиненность и последовательность. Выполнение этих строго предписанных и согласованных планов является главной задачей водохозяйственных органов и водопользователей. Примечательно, что принципы водохозяйственного планирования в КНР очень схожи с методическими правилами разработки схем комплексного использования и охраны вод, применяющимися в странах СНГ. Водохозяйственные планы в КНР также разрабатываются в разрезе бассейнов рек и территорий, но более детализированы. Кроме того, в свете концепции современного менеджмента водопользования, планирование использования и охраны водных ресурсов в КНР по существу является исходной основой интегрированного управления водными ресурсами. Планы использования и охраны водных ресурсов, как в разрезе бассейна, так и территории, должны иметь строгую соподчиненность и последовательность, скоординированы с планами экономического и социального азвития различных уровней

регионов и отраслей экономики с учетом их перспективных потребностей в воде и защиты окружающей среды. Планы после их одобрения должны строго выполняться. Любая поправка к одобренному плану должна быть согласована с органом, первоначально утвердившим план. Водохозяйственное строительство осуществляется в строгом соответствии с детальными планами речных бассейнов.

В КНР освоение водных ресурсов осуществляется, прежде всего, с позиции планового и многоцелевого их использования для водоснабжения, гидроэнергетики, навигации, ирригации лесосплава и т.д. Водохозяйственные мероприятия планируются с учетом полного вовлечения в экономику страны водоресурсного потенциала бассейнов рек. Например, на водохозяйственных объектах и сооружениях, на которых имеются условия для навигации и водных путей, обязательно предусматриваются судопропускные, лесосплавные и рыбозащитные устройства, природоохранные мероприятия. При организации водопользования (забор воды, сохранение и распределение) никому не допускается нарушать общественные интересы или законные права граждан. Для природно-климатических условий Китая характерна высокая повторяемость наводнений и в этой связи в стране борьба с ними является одним из важнейших направлений в водохозяйственной деятельности.

Водохозяйственные объекты подлежат охране с целью предотвращения захвата, повреждения или разрушения плотин, берегоукрепительных сооружений, оборудования для контроля паводков и мониторинга, гидрометрической и гидрологической аппаратуры. Местные народные правительства всех уровней должны принимать меры по обеспечению безопасности водохозяйственных объектов в пределах их административных границ, особенно плотин и дамб, своевременно устраняя любую опасную ситуацию. На Министерство водных ресурсов КНР возложен контроль за безопасностью водохозяйственных объектов. Их охрана является общегосударственной задачей. Перечень особых водохозяйственных объектов, расположенных на границе, и порядок их охраны устанавливается Госсоветом КНР. Такие водохозяйственные объекты относятся к ведению Министерства водных ресурсов КНР или бассейнового агентства. Для других пограничных водохозяйственных объектов порядок их охраны устанавливается соответствующим народным правительством провинции, автономного района или города, подчиняющихся Центральному Правительству.

Государственный Комитет КНР по развитию и реформе и Министерство водных ресурсов КНР несут ответственность за распределение национальных водных ресурсов на макроуровне. Министерством водных ресурсов КНР совместно с заинтересованными центральными органами государственного управления разрабатываются планы распределения водных ресурсов на средне- и долгосрочный период между провинциями, автономными районами и городами в соответствии с требованиями национального мастер-плана комплексного использования и охраны водных ресурсов и принимаются к осуществлению после утверждения Министерством гражданской администрации КНР. Местные планы обеспечения спроса на воду на средне- и долгосрочный период разрабатываются органами управления водного хозяйства совместно с другими органами управления местных народных правительств в соответствии с планами обеспечения спроса на воду более высокого уровня и выполняются после утверждения органом развития и планирования народного правительства соответствующего уровня.

Средне- и долгосрочные планы обеспечения водой разрабатываются в соответствии с национальными планами экономического и социального развития, мастер-планами речного бассейна и территорий на принципах сбалансированности спроса и предложения на воду, ее экономии и защиты источников водоснабжения. Технические условия регулирования и аккумуляции речного стока, план его распределения

между водопользователями разрабатываются на бассейновой основе в соответствии с мастер-планом речного бассейна, средне- и долгосрочным планом обеспечения спроса на воду. Планы распределения воды, а также предварительные планы регулирования воды при обстоятельствах чрезвычайной засухи в провинциях, автономных районах и городах, подчиняющихся Центральному Правительству, подготавливаются консультационной организацией и должны быть представлены на рассмотрение Госсовета КНР. Такой же порядок действует в отношении других административных территорий. Подготовленный план распределения воды согласовывается с вышестоящим органом управления водного хозяйства и принимается для исполнения народным правительством соответствующего уровня.

Планы распределения воды, включая планы по квотированию водопотребления при чрезвычайных засухах, между провинциями, автономными районами и городами разрабатываются бассейновыми агентствами совместно с заинтересованными народными правительствами провинций, автономных районов и городов, подчиняющихся Центральному Правительству и принимаются к исполнению после согласования с Госсоветом КНР. Подобный порядок при критическом маловодье установлен для других административных территорий. Вышестоящий орган управления водного хозяйства совместно с местным правительством нижнего уровня разрабатывают план распределения воды, который после одобрения в установленном порядке вступает в силу для исполнения.

Водохозяйственные сооружения и объекты на пограничных реках в период маловодья также должны эксплуатироваться согласно планам распределения воды, одобренным вышестоящим органом управления водного хозяйства по отношению к заинтересованному местному народному правительству или соответствующим бассейновым агентствам.

Орган управления водного хозяйства местного народного правительства на уровне волости и выше и бассейновое агентство ежегодно на единой методической основе составляют планы ожидаемого притока воды и ее распределения воды между водопользователями. Такие планы распределения воды между водопользователями для главных рек и озер страны включаются в ежегодные национальные планы экономического и социального развития государства. Вопросы экономии расходования воды и меры по его стимулированию занимают важное место в водном законодательстве.

В КНР применяется единая система контроля, общего учета и квотирования использования воды. Заинтересованные органы управления народных правительств провинций, автономных районов и городов, подчиняющихся Центральному Правительству, разрабатывают квоты водопотребления, которые после соответствующего согласования, обязательны для исполнения для всех секторов экономики административных территорий. Органы планирования развития местных народных правительств на уровне волости и выше совместно с органами управления водного хозяйства также должны ежегодно определять количество воды, доступное для использования, разрабатывать планы водопользования в соответствии с квотами водопотребления, экономическими и техническими условиями и осуществлять контроль за исполнением этих планов.

Забор воды из реки, озера или подземного источника осуществляется на основе разрешительной и платной системы водопользования, за исключением тех случаев, когда требуется небольшое количество воды для домашних хозяйственно-питьевых целей. Разрешение на право забора воды выдается органами управления водного хозяйства местных народных правительств или бассейновыми агентствами согласно положению, утвержденному Госсоветом КНР. В КНР применяется система объемного учета воды и при ее расходовании сверх установленной квоты вводится прогрессивное увеличение цены. В сельском хозяйстве должны применяться водосбере-

гающие методы и технологии, в ирригации-постепенно сокращаются потери воды с повышением эффективности ее использования. В промышленности должны внедряться передовые технологии, процессы и оборудование для того, чтобы увеличить объем и степень повторно используемой воды. Законодательно предусмотрено постепенное устранение отсталых технологий, оборудования и прекращение выпуска продукции, требующих высоких затрат воды. Перечень таких технологий, оборудования и продукции и сроки их модернизации или перехода на выпуск менее водоемких видов продукции устанавливаются Госкомитетом по развитию и реформам КНР. В Законе поставлены задачи по повышению эффективности коммунального водопользования, популяризации водосберегающего оборудования и устройств в домашнем хозяйстве, сокращения потерь и утечек в водопроводной сети городского водоснабжения; повышению степени использования очищенных сточных вод и централизованной обработки коммунально-бытовых сточных вод. На всех вновь построенных или реконструированных промышленных предприятиях и объектах должно быть предусмотрено оборудование по экономии воды. Предприятия по снабжению водой должны улучшать обслуживание и управление системой водоснабжения, сокращая утечки и потери воды. На всех уровнях должны быть приняты действенные меры по улучшению обеспечения питьевой водой городских и сельских жителей. Услуги водопроводного предприятия по доставке воды платные, и тарифы должны быть достаточными, чтобы обеспечить его устойчивую производственную деятельность. Тарифы на услуги по доставке воды разрабатываются органом ценовой политики совместно с органами управления коммунального и водного хозяйства местного народного правительства соответствующего уровня.

Спорные вопросы о водных ресурсах, возникающие между различными административными территориями, должны решаться путем консультаций. В случае, когда спор не разрешается таким способом, то он должен быть рассмотрен вышестоящим народным правительством и решение должно удовлетворять все заинтересованные стороны. До разрешения спора стороны должны приостановить действия, ставшие предметом спора, и ни одна сторона не вправе изменять сложившееся состояние в свою пользу. В случае, если заинтересованные стороны не желают решать спор путем консультации или при консультации не принято удовлетворительного решения, они могут обратиться для посредничества к местному вышестоящему народному правительству или его уполномоченному органу или подать иск в народный суд. При разрешении водного спора народные правительства и их уполномоченный орган, имеют право ввести временные меры, которые все заинтересованные стороны должны соблюдать. Орган управления водного хозяйства народного правительства и бассейновое агентство обязаны обеспечить надзор, рассмотрение, расследование и пресечение судебным порядком любой деятельности, нарушающей «Закон КНР о воде».

Заинтересованные юридические лица и граждане должны сотрудничать с должностными лицами, осуществляющими надзор и инспекционные проверки, и не должны препятствовать им в выполнении служебных обязанностей.

В Законе предусмотрены меры привлечения должностных лиц органов управления водного хозяйства к уголовной ответственности за ненадлежащее выполнение ими служебных обязанностей, искажение отчетности о водопользовании и сборе платежей за воду, превышение полномочий, сокрытие фактов нарушения водного законодательства со стороны водопользователей, получение в личную собственность вознаграждений или выгод при исполнении служебных обязанностей. В случае строительства сооружения или устройства, препятствующего речному потоку, прохождению паводковых вод или иных действий, оказывающих влияние на движение воды в реке и угрожающих безопасности речных берегов или дамб, орган управления водного хозяйства народного прави-

тельства или бассейновое агентство выносит предписание о приостановке таких противоправных действий и ликвидации незаконно построенного сооружения или устройства и восстановлении первоначальных условий. При не выполнении такого предписания разрушение незаконно возведенного сооружения или устройства осуществляется за счет нарушителя (юридическое лицо или гражданин) и на него накладывается штраф от 10 000 до 100 000 китайских юаней. Если водохозяйственный объект возведен без согласия органа управления водного хозяйства народного правительства или бассейнового агентства или с нарушениями «Закона о борьбе с наводнениями», то выносится предписание о приостановке противоправных действий и прохождении процедуры согласования. Если в ходе его не будет получено одобрения, то выносятся предписание о ликвидации незаконно построенного сооружения или устройства за счет нарушителя (юридическое лицо или гражданин) и на него налагается штраф от 10 000 до 100 000 китайских юаней. Экономические санкции предусмотрены также при не соблюдении строительных норм и требований при производстве водохозяйственных работ. Надзорные и инспекционные службы органов управления водного хозяйства могут выносить предписание об устранении выявленных нарушений и наложить штраф в размере от 10 000 до 100 000 китайских юаней в зависимости от серьезности случая. В нижеуказанных случаях, относительно которых нет соответствующих положений в «Закоме о борьбе с наводнениями», органы управления водного хозяйства местного народного правительства или бассейновое агентство могут вынести предписание о приостановке противоправных действий, устранении возведенных препятствий в реке, выполнении восстановительных мероприятий и наложить штраф в размере от 10 000 до 500 000 китайских юаней.

Освоение, использование, охрана и управление морскими водами осуществляются согласно соответствующим законам. Меры по предотвращению наводнений осуществляются в соответствии с «Законом о борьбе с наводнениями» [5]. Охрана вод и контроль за их загрязнением осуществляются в соответствии с «Законом о предотвращении и контроле загрязнения воды» [6], «Законом об охране вод и почвы» [7].

Заключение

КНР продолжает активно совершенствовать водное законодательство. Это следует рассматривать как позитивный фактор устойчивого развития страны и экологической безопасности речных бассейнов. Однако обеспечение эффективного действия водного права в социально-экономической и политической жизни Китая - сложная задача. Она тесно связана со всем ходом модернизации экономики развития страны, преодолением экономической отсталости в сельской местности и ростом урбанизации.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. China: Water Resources and their Use / Study on Assessment of Water Resources of Member Countries and Demand by Use Sectors/ Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. United Nations: New York: 1997. - 61 ps.
2. Water Resources Assessment for China. -Beijing: China Water and Power Press, 1992 -247ps.
3. Constitution of the People's Republic of China (adoption date: 1982-12-04) (effective date: 1982-12-04).
4. Water Law of the People's Republic of China (adoption date: 1988-01-21) (amendment date: 2002-08-29) (effective date: 2002-10-01)
5. Flood Control Law of the People's Republic of China (adoption date: 1998-08-29) (effective date: 1998-01-01)
6. Law of the People's Republic of China on Prevention and Control of Water Pollution (adoption date: 1984-05-11) (amendment date: 1996-05-15) (effective date: 1996-05-15).
7. Law of the People's Republic of China on Water and Soil Conservation (adoption date: 1991-06-29) (effective date: 1991-06-29).

Статья поступила в редакцию 22.01.2007