

БАСЕЙНОВЫЙ ПРИНЦИП ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**М.М. ИВАНОВИЧ, аспирантка БГУ ©*

Статья посвящена проблемам бассейнового подхода в управлении водопользованием. Автором дается небольшой экскурс в историю возникновения самой идеи бассейнового подхода в природопользовании до того момента, как данный подход был принят в качестве руководства к действию международными организациями и органами государственной власти. Анализируется идея устойчивого развития водосборного бассейна, целью которой является достижение баланса между экологическим состоянием и социально-экономическим развитием бассейна. Оценивается значение бассейновой концепции для исследования и понимания природных и социально-экономических процессов в целях управления окружающей средой.

Основываясь на принятых Республикой Беларусь международных обязательствах, автор предлагает включить бассейновый принцип природопользования, как определяющий водную политику Республики Беларусь. В заключении сформулированы предложения по совершенствованию водного законодательства Республики Беларусь.

Интерес к идеям бассейнового подхода в управлении водопользованием со стороны политиков, ученых, практиков и общественности с каждым годом растет. Рассмотрение проблем водопользования и природопользования в целом дает дополнительные возможности для решения многих экологических проблем, сближает наши позиции в международном сотрудничестве. Подготовительным шагом к этому можно считать сотрудничество в рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года. В развитии данного документа Европейский парламент и Совет Европейского Союза в 2000 году подготовили директивы по установлению рамочных действий Союза в области водной политики, где в качестве основного был заложен бассейновый принцип. В 2002 году на Всемирной встрече в Йоханнесбурге эти правила были более подробно разработаны, на основании чего принято решение о необходимости подготовки во всех европейских странах до 2005 года национальных планов интегрированного управления водными ресурсами и водоснабжения на основе бассейнового подхода.

Республика Беларусь ратифицировала Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер Указом Президента Республики Беларусь о присоединении от 21 апреля 2003 года №161. Однако несовершенство механизма реализации норм международных договоров на национальном уровне и, как результат, отсутствие бассейнового управления, которое должно стать основой национальной водной политики, являются основными факторами, снижающими эффективность управления водными ресурсами нашей республики.

Небольшой экскурс в историю показывает, что идеи бассейнового подхода зародились намного раньше, чем были приняты в качестве руководства к действию международными организациями и органами государственной власти. Знание истории происхождения идей помогает глубже понять их эволюцию и объективнее судить о необходимости их внедрения в практику.

Считаем, что родоначальником бассейнового подхода является французский ученый XVIII века Ф. Бюаш, который в 1752 году подверг критике существовавшую практику сбора географической информации в границах административных районов. Он предложил проводить географические исследования по природным районам, наилучшими из которых, по его мнению, являются речные бассейны. Его концепция подверглась широкой критике, что в значительной мере объяснялось ошибочным представлением ученого о природе границ водосборных бассейнов. Он полагал, что вся земная поверхность разделена на крупные речные бассейны, окаймляющиеся непрерывными горами. При этом бассейны продолжают и в океане, где горные хребты сменяются цепями островов или океаническими отмелями [1].

Возможно, идеи Ф. Бюаша не получили бы впоследствии такой широкой поддержки, если бы их не использовал для написания своего труда известный немецкий географ XVIII века И.К. Гаттерер. Он отождествлял бассейны стока с природными районами при географическом описании. Подход Гаттерера был заимствован впоследствии несколькими английскими авторами, и речной бассейн стал широко использоваться как основа для выявления того, что теперь называется системой взаимосвязанных элементов [2].

* Статья поступила в редакцию 26 июля 2007 года.

Основываясь на представлении о великой роли водных объектов как источника воды, пищи, транспортных путей, Э. Капп, С. Беттигер, а впоследствии Л.И. Мечников (1889 г.) выделяли речную, морскую и океаническую стадии развития человечества [3, с.9].

Вопрос о развитии цивилизаций от речной к океанической является спорным, в то время как основополагающее значение рек при расселении людей не вызывает сомнений. С.М. Соловьев [4] и П.Н. Милюков [5] доказывают, что при первоначальном освоении территории реки выступали «проводниками» населения, являясь единственным доступным транспортным путем продвижения на большие расстояния.

Французский ученый Э. Реклю является первым, кто дал системное, целостное представление о водосборном бассейне. Он доказал, что речной бассейн является природным районом, где «многие ручьи, потоки и реки объединяются в одну главную реку, составляя речной бассейн. Таким образом, речной бассейн – это естественный район, объединенный своими речками и реками в одно целое» [6, с.134].

Обобщая представления о речном бассейне как природном районе и ареале формирования географической культурной среды, немецкий ученый Ф. Ратцель также пришел к мнению о целостности речного бассейна как системы, в пределах которого наблюдается «не только единство элементов природы, но также единство торговое, культурное и политическое народов, проживающих на его территории, где главная река «притягивает» к себе растительность, животных и народности». Развитие этой идеи позволило ему комплексно исследовать природу бассейна как системы природной и антропогенной (хотя понятие «система» появилось много позднее), а также сделать главный вывод о том, что, изучая реки, мы «не можем рассматривать ни один вид проточной воды вне связи с ее бассейном» [7, с.81]. Этот вывод лег в основу последующего и современного использования бассейнового подхода в управлении природопользованием.

Несмотря на признание учеными бассейнового подхода в качестве одного из основных при исследовании природных закономерностей, в организации рационального использования и охраны природных ресурсов бассейновый подход стал применяться только на рубеже XIX–XX веков. Основываясь на идее взаимосвязанного использования водных и земельных ресурсов, в зарубежных странах был подготовлен ряд нормативных документов, регламентирующих землепользование на водосборе с учетом его влияния на состояние рек. Среди них следующие законодательные акты: во Франции – Закон о восстановлении денудированных земель (1882 г.), в США –

Закон Уикса (1911 г.), в Австралии – документы Совета по охране водосборных бассейнов (1938 г.) [8].

Популярность бассейновый принцип получил в 1930-х годах в связи с реализацией проектов гидроэнергетического строительства, нацеленных на многоцелевое использование воды при строительстве и эксплуатации гидротехнических сооружений. В эти годы вода впервые стала рассматриваться как ресурс многоцелевого назначения, а его использование осуществлялось с учетом интересов многих водопользователей. Создаваемые многоцелевые проекты были направлены на решение как минимум четырех задач: судостроения, контроля наводнений, орошения и выработки электроэнергии. Такие проекты осуществлялись в бассейнах рек Колумбия, Миссури, Нил. Наиболее ярким является опыт работы Администрации долины р. Теннесси, за годы своего существования успешно решившей все основные задачи и превратившей отсталый район на юго-востоке страны в высокоразвитый экономический регион.

В конце 1960-х – начале 1970-х годов на американском континенте, а также во Франции и Англии, стали создавать бассейновые организации (комиссии, комитеты, советы), наделенные полномочиями по комплексному управлению водными ресурсами бассейна, включая охрану вод от загрязнения. Эти организации эффективно работают до сих пор и, по сути, являются прообразом формируемых в настоящее время бассейновых советов в европейских странах. Однако тогда не ставился вопрос об устойчивом развитии водосборного бассейна, широко обсуждаемого в настоящее время, так как сама концепция «устойчивого развития» сформировалась только в 1980-х годах [9].

Идея устойчивого развития водосборного бассейна была впервые применена на практике американскими учеными и предполагала достижение баланса между экологическим состоянием и социально-экономическим развитием бассейна.

Проект по устойчивому развитию бассейна р. Фрейзер в Канаде начал осуществляться в конце 1990-х годов. Базовым документом этого проекта служит Хартия устойчивости – соглашение, заключенное между жителями и организациями бассейна, предусматривающее проведение совместной работы по достижению устойчивого социально-эколого-экономического развития в бассейне реки [9]. Руководит проектом Совет бассейна р. Фрейзер – неправительственная, некоммерческая организация, состоящая из представителей органов государственного управления географических областей бассейна и представителей общественности. Он принимает решения по развитию, разработке новых идей управления, координации деятельности субъектов природопользования в бассейне и тому подобное. Совет

финансируется из местных, провинциальных и федеральных источников, но стремится к самофинансированию.

Идея устойчивого развития водосборных бассейнов нашла отражение в нормативных документах Правительства РФ. В 2001 году Министерством природных ресурсов РФ были разработаны предложения по совершенствованию системы управления водными ресурсами России на основе бассейнового подхода и принципов устойчивого развития. В 2004 году, в соответствии с этими предложениями, прошло реформирование системы государственного управления водопользованием, но общественности в нем отводилась незначительная роль. Сохраняется надежда, что после принятия новой редакции Водного кодекса РФ общественные организации и население смогут работать в бассейновых советах, которые будут созданы для управления водопользованием на водосборах крупных рек России.

Значение бассейновой концепции для исследования и понимания природных и социально-экономических процессов в целях управления окружающей средой постоянно возрастает. Это происходит в связи с тем, что интегрирующие свойства водных потоков позволяют рассматривать водосбор как особый функционально целостный объект биосферы. Поскольку в границах бассейнов замыкаются основные циклы круговоротов вещества и энергии, а водные объекты – конечные звенья «цепочек» загрязнения, то в период техногенеза именно бассейны – наилучшие объекты для применения экосистемного подхода. К тому же, именно с учетом бассейновой концепции наиболее перспективно решать проблемы контроля за использованием природных ресурсов и управления природными процессами, а с политической точки зрения – межрегиональные и межгосударственные противоречия. Важнейшей составляющей природоохранной стратегии является обеспечение способности экосистем к самовосстановлению через создание экологических каркасов для предотвращения их деградации. Реализация подобного подхода внесет большой вклад в проблему обеспечения устойчивого развития территорий водосборов мирового значения, в том числе европейского региона, к которому относится и Республика Беларусь.

Бассейновый принцип управления дает основу построения весьма эффективной системы мониторинга окружающей среды в границах водосбора. В них чаще всего остаются отходы производства и потребления, проявляются в основном негативные последствия нерационального земле-, лесо- и недропользования. Атмосферные загрязнения большей частью также оседают в бассейнах рек.

Мониторинг в масштабе бассейнов рек дает возможность ранжировать очаги загрязнения или

иных видов негативного воздействия на окружающую среду и предпринимать скоординированные меры с максимальной эффективностью использования направляемых на это материальных ресурсов.

Отметим, что Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года, в основе которой лежит бассейновый принцип управления, не раскрывает понятие речного бассейна [10]. В соответствии с данной Конвенцией прибрежные стороны заключают двусторонние и многосторонние соглашения, где конкретно устанавливают границы водосбора, в отношении которого осуществляется сотрудничество, и учреждают совместные органы.

Рамочная водная директива ЕС 2000 года рассматривает речной бассейн в качестве базовой единицы и распространяется на любой водоем в границах бассейна – ручьи, реки, озера, запруды, грунтовые воды и устья. Бассейном реки считается земная поверхность, с которой сток воды поступает в речную систему. Аналогичное определение дает Энциклопедический словарь: «Бассейн речной – часть земной поверхности, с которой сток воды поступает в речную систему» [11, с.115].

Существующая система управления водными ресурсами в Беларуси основана на административно-территориальном делении – центр, области, районы и города, что не соответствует речным бассейнам. Управление водными ресурсами сосредоточено в основном в Минприроды, имеющем подразделение на уровне областей (облкомитеты), а также районные и городские инспекции. В рамках Министерства за мониторинг водных ресурсов отвечает Департамент гидрометеорологии.

С помощью Центрального научно-исследовательского института комплексного использования водных ресурсов Национальной академии наук Беларуси были неофициально выделены два главных бассейновых района, а именно бассейн Днепра – Черного моря, компонентом которого является Припять, и Балтийский бассейн, включая Неман, Западный Буг и Западную Двину. Должны быть предприняты определенные действия для оформления этих образований и организации институциональных механизмов планирования управления бассейнами в пределах этих двух районов.

Мировой опыт подсказывает путь решения речных проблем. К настоящему времени управление всеми Европейскими реками и некоторыми Североамериканскими осуществляется в бассейновых Советах – объединениях всех заинтересованных речных пользователей, от правительства и местного самоуправления до широкого круга общественности.

Представляется целесообразным включение в водное законодательство Республики Беларусь следующих определений:

Бассейн водного объекта – территория, включающая водосборные площади гидравлически связанных водоемов и водотоков;

Бассейн подземных вод – совокупность водоносных горизонтов, расположенных в недрах;

Бассейновый принцип управления – управление водным фондом по гидрографическим признакам, реализуемое при распределении водных ресурсов в пределах бассейнов рек, озер и других водных объектов между административно-территориальными единицами;

Бассейновые водохозяйственные управления (далее – бассейновые управления) – территориальные органы уполномоченного органа в области использования и охраны водного фонда, имеющие свои территориальные подразделения в областях, основной задачей которых является осуществление государственного управления в области использования и охраны водного фонда на территории соответствующего бассейна;

Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов заключаются между бассейновыми управлениями, местными исполнительными органами и другими субъектами, расположенными в пределах бассейна водного объекта, в целях объединения и координации их деятельности, а также реализации мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Бассейновый совет является консультативно-совещательным органом, создаваемым в рамках бассейнового соглашения. Бассейновый совет, возглавляемый руководителем соответствующего бассейнового управления, состоит из руководителей местных представительных и исполнительных органов, руководителей территориальных государственных органов и представителей

водопользователей. В его состав могут также входить представители общественных объединений. Организация работы бассейнового совета возлагается на бассейновое управление. Бассейновый совет рассматривает актуальные вопросы в области использования и охраны водного фонда, вносит предложения и рекомендации для участников бассейнового соглашения.

Если в настоящее время органы управления бассейнами не могут быть организованы, то первым шагом могла бы стать подготовка и принятие специального закона «О комплексном использовании природных ресурсов и охране окружающей среды в бассейне реки Неман» (равно как и Днепра, Припяти, Западного Буга, Западной Двины и др.), что позволило бы регулировать не только эколого-экономические вопросы, но и механизмы консультаций с водопользователями и другими заинтересованными лицами по проектам планов управления бассейном. Эти меры могли бы послужить основой для создания полноценных бассейновых структур.

Дополнительным аргументом в пользу такого механизма законодательного регулирования могут быть также принятые на себя Республикой Беларусь международные обязательства в соответствии с ратификацией Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.

Улучшение экологической обстановки в бассейнах рек Беларуси безусловно будет иметь позитивные результаты в международном масштабе. Следовательно, направленные на это меры могут быть основой долгосрочного зарубежного сотрудничества с привлечением соответствующих инвестиций. Положительный опыт по реализации первых совместных проектов по бассейнам Днепра и Припяти уже имеется.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюаш, Ф. Мученики науки / Ф. Бюаш. – СПб., 1885. – 359 с.
2. Геттерер, И.К. Комедия всемирной истории. В 2 томах. Исторический очерк событий 1848 года / И.К.ф Геттерер. – СПб., 1898. – 600 с.
3. Толгамбаева, Д.Т. Философско-историческая концепция Л.И. Мечникова: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. филос. наук: 09.00.03 / МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 1993.
4. Соловьев, С.М. История России с древнейших времен. В 29 томах/ С.М. Соловьев. – СПб., 1902. – 7241 с.
5. Милюков, П.Н. Очерки истории русской культуры / П.Н. Милюков. – СПб., 1903. – 5371 с.
6. Реклю, Э. Земля. Описание жизни земного шара / Э. Реклю. – СПб., 1895. – 697 с.
7. Ратцель, Ф. Земля и жизнь. Сравнительное землеведение / Ф. Ратцель. – СПб., 1905. – 1597 с.
8. Matsumoto, K. Transboundary Groundwater and International Law: Past Practices and Current Implications. A Research Paper. December. 2002.
9. Stephen, C. McCaffrey. The law of international watercourses: non-navigational use. Oxford University Press. 2001.
10. О присоединении Республики Беларусь к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер: Указ Президента Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г., №161 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – №49. – 1/4544.
11. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохоров, М.С. Гиляров, Е.М. Жуков [и др.]. – М: Советская энциклопедия, 1979.