

Национальное водное право страны и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования

Введение

Обстановка, сложившаяся после провозглашения независимости бывшими республиками СССР имела адекватное воздействие на экономику. Переход от плановой экономики к рыночной в целом определял необходимость выработки новых положений государственной политики и социальной экономики, и вместе с тем соответствующей корректировки и разработки новых законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в новых условиях.

Была проведена большая работа по преобразованию законодательной системы Кыргызстана от социалистической модели в систему, основанную на человеческой личности и частной собственности. При этом необходимо отметить, что реформа законодательной системы является одним из самых сложных аспектов перехода из-за противоречий между назначением закона в период социализма и его назначением в нынешний период. Вместо принятом ранее главенствующем положении интересов общества и руководящей роли партии, правовая законодательная система ставит права человека как главное в законодательном и законоприменительном процессах, гарантирует гражданам конкретные юридические права как человека и как гражданина.

Особенностью законодательной деятельности в Кыргызской Республике является то, что она проводится параллельно с преобразованием общественной системы управления. Это значит, что законодательство зачастую закрепляет уже сложившиеся отношения, но никак не предшествует им. Начиная с 1991 года законодательная деятельность набрала темп, который позволяет надеяться, что действующие и в настоящее время нормативные правовые акты бывшего СССР через определенное время будут заменены соответствующими актами Кыргызской Республики, регулирующими соответствующие общественные отношения.

Закон в эпоху централизованного планирования был прежде всего средством государственного контроля. В условиях рыночной экономики его роль принципиально иная: закон определяет «правила игры», предоставляя гражданам права и инструменты для их осуществления. В правовом государстве законы равны для всех, их разработка и принятие – непростая задача и в самых благоприятных условиях. Сложность ее тем более очевидна для Кыргызстана, как страны с переходной экономикой, где даже фундаментальные вопросы становятся предметом политических дебатов, ощущается политическое давление различных групп, опыт работы с механизмами рынка весьма ограничен, отсутствует практика разработки законов для переходной экономики.

В то же время принятие недоработанных законов могло превратиться в препятствие на пути реформ.

Законы, принятые в период начала суверенитета, были разработаны с учетом вышеизложенного, заимствованы из законов других стран, с учетом специфики местных юридических традиций, являющихся в основном Российскими, сформированными под влиянием исторических и культурных особенностей.

Обретение Кыргызстаном полной государственной самостоятельности после развала Союза ССР потребовало в относительно короткие сроки пересмотра ранее действующих и выработки принципиально новых положений государственной политики и социальной

экономики, а вместе с ними подготовки и принятия целой серии законодательных и нормативно-правовых актов как для регламентирования внутригосударственной деятельности во всех ее направлениях, так и на уровне суверенного взаимодействия и сотрудничества со странами ближнего и дальнего зарубежья, а так же межгосударственными организациями, советами и союзами.

На верхних уровнях государственной деятельности такие законодательные и нормативно-правовые акты были разработаны, в установленном порядке рассмотрены и утверждены. В частности, разработан и поэтапно осуществляется стратегический курс реформ политической, экономической и социальной сфер государственной деятельности, основополагающими критериями которого являются:

- внутри государства - широкая демократизация во всех направлениях государственной, общественной и хозяйственной деятельности, децентрализация и разгосударствление, сосуществование всех форм собственности на основные средства производства, развитие цивилизованных рыночных отношений;

- во взаимоотношениях между государствами - уважительное отношение, взаимовыгодное сотрудничество и справедливость, безукоризненное соблюдение международных конвенций, актов и договоров, ратифицированных Кыргызстаном в установленном порядке.

Концепция и стратегия общегосударственных реформ не были развернуты в отраслях, а все тактические действия нередко носили случайный характер со значительной потерей и средств и времени. Убедительным примером вышеуказанному служит непродуманная приватизация производственной части единой технологической службы эксплуатации ирригационных систем. К сожалению, при всей объективно действующей оправданности и социально-экономической результативности всего комплекса намеченных реформ, их реализация в отраслях системой недостаточно продуманных, нередко носящих стихийный характер, тактических решений и действий не приводили к ожидаемым результатам.

На отраслевом уровне деятельности, в частности, в системе водного хозяйства, и водопотребления, внутривнутриреспубликанских и межгосударственных водных отношений в законодательном порядке был утвержден и действовал до 2005 года Закон Кыргызской Республики "О воде", принятый 14 января 1994 г., с некоторыми изменениями и дополнениями, внесенными в 1995 г. Его главной особенностью является то, что он установил платность прав водопользования, а также услуг по водоподаче и за сбросы в водные объекты и водохозяйственные сооружения загрязняющих веществ, в пределах установленных лимитов. В настоящее время принят Водный кодекс Кыргызской Республики и проводится большая работа по реализации его положений. Предусматривается реформирование водного хозяйства, его управленческого аппарата и разработка и принятие целого ряда (до 29 наименований) нормативных правовых актов подзаконного характера.

Важность и сложность решения задачи совершенствования водных отношений обусловлены новизной, необычностью всей системы содержания, использования и охраны водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений государственной, отраслевой и частной собственности, как и всей системы экономических водных отношений в водопользовании, водопотреблении и на внутригосударственном и на межгосударственном уровне.

О необходимости ускорения процесса разработки, согласования и подготовки проектов межгосударственных соглашений о новых принципах (основных положениях) водопользования из трансграничных водных источников, Президенты государств ЦА указывали неоднократно, но реализация проводилась по различным причинам безуспешно.

Неудачные попытки выработки новых взаимоприемлемых для законодательного утверждения принципов межгосударственных водных отношений вынуждало Президентов

ЦА государств пролонгировать ранее действовавшие положения о вододелении, хотя каждое из государств - участников переговорного процесса считало их устаревшими по диаметрально противоположным мотивам.

Уполномоченные ведомства государств зоны формирования стока водных ресурсов считали и считают, что старые положения: о вододелении ущемляли национальные интересы в угоду региональных, в результате чего к периоду государственного размежевания у них сложились в объемном и экономическом плане неравные стартовые условия. В новых положениях (принципах) межгосударственных отношений стартовые условия должны быть уравнены, а также должны предусматриваться компенсационные долевые платежи в зону формирования стока от вредного воздействия вод и затрат на водоохрану.

Уполномоченные ведомства государств зоны интенсивного использования стока считают наоборот - уменьшить ранее действующие объемные показатели вододеления для верхней зоны в пользу Арала, и, кроме того, создать централизованную экстерриториальную систему управления водными ресурсами и соответствующими водохозяйственными сооружениями.

Указанные выше позиции трудно совместить и согласовать, - именно в этом затяжка сроков выработки и законодательной ратификации новых положений.

Большинство трудностей при реализации современных водохозяйственных мероприятий для Кыргызской Республики связаны с последствиями затяжных экономических кризисов и радикальных государственных преобразований после обретения страной независимости, а также с адаптацией к рыночным условиям хозяйственной деятельности. Определенную роль сыграли субъективные факторы, в том числе известные организационные и тактические просчеты при осуществлении реформ. Для большинства водопотребляющих отраслей экономики типичными являются следующие проблемы:

- дефицит финансовых средств;
- предельный физический и моральный износ основных фондов;
- несовершенство экономического механизма водных отношений, в том числе неадекватность уровня тарифов фактическим издержкам по содержанию и эксплуатации водохозяйственных систем;
- недостаточная эффективность мер государственного контроля за использованием и охраной водных ресурсов.

Подходы к решению указанных проблем в принципиальном плане обозначены в программах развития отдельных отраслей экономики и обобщены в «Комплексной основе развития Кыргызской Республики в период до 2010г.». Сроки и стоимость выполнения мероприятий, направленных на реабилитацию и дальнейшее развитие водохозяйственных систем установлены в прогнозах министерств и административных ведомств, а также в рамках реализации различных международных программ под эгидой Всемирного Банка, Азиатского Банка развития и др.

1. Существующая правовая база водных отношений

1.1. На национальном уровне

В настоящее время правовую базу водных отношений внутри республики составляют:

- нормы Конституции Кыргызской Республики;
- законодательные акты, разработка и контроль за исполнением которых относится к компетенции Жогорку Кенеша;
- указы Президента Кыргызской Республики по проблемам водных отношений;

- подзаконные акты, в том числе Постановления, распоряжения и Положения, утверждаемые Премьер-министром Кыргызской Республики;
- ведомственные и территориальные нормативные акты, включая приказы и распоряжения руководителей министерств, ведомств, глав местной государственной администрации, а также стандарты, инструкции, нормы, правила и др. документы, регулирующие различные аспекты водных отношений.

Основные принципы государственной водной политики нормированы в статьях 4, 9, 12, 19, 35, 38 Конституции Кыргызской Республики, а также в принятом в январе 2005 года Водном кодексе Кыргызской Республики и «Об охране окружающей среды» (1999г.). Отдельные аспекты водных отношений регламентированы также в действующем специальном законодательстве, в том числе в законах о лицензировании; о тарифах; за услуги по водоподаче; о питьевой воде; о недрах; в Земельном Кодексе, в Законе об АВП и др.

Права и ответственность субъектов водных отношений нормированы в гражданском, административном и уголовном законодательстве Кыргызской Республики, а разграничение функций, прав и ответственность в сфере водных отношений между различными государственными органами установлено в Положениях об этих органах, утвержденных Правительством Кыргызской Республики. В соответствии с положениями Водного кодекса будут внесены необходимые изменения и дополнения в гражданское и административное законодательство республики, а также пересмотрены положения и полномочия государственных органов задействованных в управлении водными ресурсами.

Пока в Кыргызской Республике еще действуют десятки подзаконных актов - инструкций, методических указаний, стандартов, положений и др., разработанных еще до 1992г. и неадекватных современным условиям. Например, в связи с переходом на компьютерные технологии ведения национальной базы данных о состоянии водного фонда необходима унификация системы показателей и модернизация форм учета и отчетности. Нормы положения об использовании земель водного фонда противоречат нормам Земельного законодательства Кыргызской Республики. Кроме того, в действующих подзаконных актах имеется ряд противоречий, связанных с дублированием функций в Положениях об разных исполнительных органах, несоответствием содержания нормативной документации законодательным нормам и др.

Подобные противоречия способствуют возникновению конфликтных ситуаций между органами управления, относящихся к различным ведомствам и хозяйствующими субъектами – водопользователями, а также негативно сказываются на процедуре управления водным фондом. Поэтому совершенствование нормативно-правовой базы водных отношений в ближайшей перспективе является актуальной проблемой.

Действовавший до 2005 года Закон «О воде» был разработан в начальный период формирования ныне действующих государственных структур управления и развития рыночных механизмов экономики. За истекший период он сыграл определенную положительную роль в развитии водных отношений, но как уже было указано выше, в настоящее время принят Водный кодекс Кыргызской Республики.

Целью принятия Водного кодекса Кыргызской Республики явилось установление единой юридической основы по регулированию водных отношений в сфере использования и охраны водных ресурсов для гарантированного и достаточного снабжения населения и отраслей экономики водой необходимого качества. Кодекс объединил основную часть разбросанных правовых норм в один логически связанный текст Водного кодекса. Одновременно кодекс направлен на установление баланса между охраной водных ресурсов, согласно пункту 2 статьи 4 Конституции Кыргызской Республики и всё возрастающей хозяйственной деятельностью юридических и физических лиц.

Будучи, основным нормативным правовым актом по управлению использованием и охраной водных ресурсов, он является базовым изложением государственных принципов и политики в отношении водопользования, а также прав и обязанностей водопользователей и различных государственных органов, которые отвечают за определенные аспекты управления водными ресурсами. В нем охвачены вопросы, начиная от формирования национальной водной политики и стратегии и до использования водных ресурсов различными секторами экономики, включая и вопросы охраны водных объектов и водных ресурсов. Установленные на длительный срок единые «правила игры», в конечном счете, создадут благоприятную среду для привлечения внутренних и внешних инвестиций для развития сельского и водного хозяйства.

Водный кодекс отражает гидравлический цикл круговорота воды в природе. Вся вода, сосредоточенная на поверхности земли или под землей, в ледниках, снежниках, в реках и каналах, вытекая, протекая или просачиваясь через такие системы, должна рассматриваться, и рассматривается в Водном кодексе как часть одного и того же ресурса.

Государственным органом, ответственным за управление водными ресурсами и реализацию Водного кодекса определена Государственная водная администрация, компетенции которой подробно изложены. Также подробно изложены компетенции других органов государственного управления, имеющих отношение к регулированию использования и охраны водных ресурсов.

Одной из важных задач кодекса является установление официальных механизмов координирования деятельности и обмена информацией между заинтересованными сторонами. Для этих целей в Водном кодексе предусматривается создание Национального совета по воде. Управление использованием и охраной водными ресурсами предусматривается осуществлять на основе главного бассейна гидрографические территории, которые должны устанавливаться Правительством Кыргызской Республики по предложению Национального совета по воде. Координация деятельности водного сектора на уровне главного бассейна осуществляется Бассейновым советом, который должен создаваться для каждого главного бассейна (реки или озера Иссык-Куль). Деятельность Бассейнового совета регулируется Положением, утверждаемым Правительством Кыргызской республики.

Впервые в истории водного законодательства страны в Водном кодексе предусматриваются положения об минимальном экологическом стоке рек. В статье 64 Водного кодекса это требование изложено следующим образом: «На основании согласованных предложений уполномоченного государственного органа по охране окружающей среды и Государственной водной администрации Правительство Кыргызской Республики устанавливает минимальные требования к экологическому стоку воды для определенных рек и водных объектов в целях сохранения рыбных запасов и водных экосистем».

Водный кодекс предусматривает создание консультативной Национальной комиссии по безопасности плотин и консультативных комиссий по ирригации и дренажу на уровне республики, главного бассейна и района для установления технического состояния ирригационных систем.

Учитывая мировой опыт управления водными ресурсами, в кодекс включены положения по установлению разрешительной системы на водопользование. Необходимость установления разрешительной системы водопользования была вызвана непродуманной и поспешной отменой лицензирования водопользования в соответствии с законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О лицензировании» принятым в январе 2001г. Эффективное управление водными ресурсами обеспечивается через систему различных регулирующих механизмов, основным из которых является установление видов деятельности, которые могут осуществляться в Кыргызской Республики на основании

разрешений на водопользование, выдаваемые в соответствии с условиями и положениями Водного кодекса. Условия и положения разрешительной системы в кодексе детально описаны, в них устанавливаются гарантийные права на водопользование на длительный период и обязательства владельцев разрешений, которые направлены на эффективное использование водных ресурсов с учетом требований охраны окружающей среды. Снижаются возможности для коррупции при распределении воды, бедности на селе, и увеличиваются возможности гарантированного получения поливной воды и повышения урожайности.

Водный кодекс предусматривает участие общественности в принятии решений по управлению использованием и охраной водных ресурсов и дает право доступа к соответствующей информации через систему регистрации прав на воду.

В кодексе отражаются сферы полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики, а также других органов государственного управления водными ресурсами с учетом расширения их полномочий, закрепленных в новой редакции Конституции Кыргызской Республики.

В Водном кодексе сфера межгосударственного использования водных ресурсов в деталях не затронута, так как эти вопросы регулируются двухсторонними и многосторонними межгосударственными соглашениями и договорами, а также другими нормами международного водного права, признанными Кыргызской Республикой.

Разработка и принятие Водного кодекса представляет собой важную ступень в развитии водного права страны, создает юридическую базу для управления использованием и охраной водных ресурсов Кыргызской Республики.

Говоря о водном законодательстве Кыргызской Республики нельзя не отметить, что оно является наиболее разработанным в регионе в части законодательства по ассоциациям водопользователей. С принятием Закона об объединениях (ассоциациях) водопользователей в феврале 2002 года Жогорку Кенешом Кыргызской Республики разработаны типовые учредительные документы, процесс формирования и перерегистрации действующих ассоциаций, начался процесс перерегистрации АВП. На 1 января 2005 года создана 419 ассоциаций водопользователей с охватом орошаемой площади в количестве 698,7 тыс. га при общей орошаемой площади 1042,7 тыс.га, что составляет 67% охвата площади, из которых 390 юридически зарегистрированных и 29 АВП на стадии регистрации.

Этот процесс еще продолжается. Закон дал пищу развитию АВП в Кыргызстане. Имея законодательную основу для жизнедеятельности АВП в Кыргызской Республике, по сравнению с ассоциациями водопользователей бывших республик Союза, начали быстро развиваться. По сравнению с предыдущими периодами год за годом ассоциации водопользователей увеличивают собственные бюджеты для покрытия затрат на эксплуатацию и техническому обслуживанию внутрихозяйственной ирригационной и дренажной систем. Начала чувствоваться роль Общего собрания (Собрания представителей) как высшего органа уже с начала 2003 года. Оживился и деятельность Советов АВП - как управляющего органа, если ранее заседания Советов АВП проводились отчасти, то последние два года заседания Советов АВП в абсолютном большинстве АВП начали проводиться регулярно. Члены Советов АВП уже начали чувствовать свою роль и голос в формировании политики ассоциации. Начиная с начала 2003 года обучения Совета и штата Дирекции АВП начались практиковаться по модульной концепции по всем аспектам развития ассоциаций. Фермеры – водопользователи начали понять преимущества АВП, что через него они:

- реализуют свои права на водопользование;
- участвуют в управлении водными ресурсами, в частности ирригационным фондом;

- объединяют усилия и средств для согласованных действий по эффективному использованию водных ресурсов на орошаемых, обводняемых и мелиорируемых землях;
- участвуют в установлении платежей за подачу поливной воды;
- участвуют через ассоциации водопользователей и ее структуры в формировании водной политики.

АВП как организационно-правовая форма юридического лица, должна работать в общественных интересах справедливым и прозрачным способом, как некоммерческая организация, обеспечивая гарантии того, что ирригационные взносы с членов ассоциации правильно используются. Все эти доводы говорят о необходимости скорейшего внесения изменений в Налоговый Кодекс, закрепления права собственности на ирригационный фонд через Госрегистр, и тем самым создать условия для нормального функционирования и укрепления ассоциаций водопользователей.

АВП является в настоящее время основным хозяйствующим субъектом в орошаемой земледелии республики обслуживающий водопользователей и её доля на сегодня составляет 67 % от общей орошаемой площади республики. В перспективе по Республике возможно создать около 500-600 ассоциаций водопользователей и создать Федерации ассоциаций водопользователей по гидрографическому принципу. Этим можно отметить, что АВП и их федерации в области орошения должны занять значительную роль, как перспективный хозяйствующий субъект в сельской местности. Значит, на перспективу мы должны поступить безбоязненно, постепенно передавая ирригационный фонд находящийся в зоне обслуживания АВП и их формирований, привлечь водопользователей к участию в управлении водным фондом и придерживается принципа равенства всех категорий водопользователей к участию в управлении водным фондом и придерживаться принципа равенства всех категорий водопользователей.

С успешной реализацией задач по развитию АВП в долгосрочной перспективе будут решаться следующие вопросы реформирования водного хозяйства:

- Обеспечение силами АВП надёжной эксплуатации и техобслуживания внутрихозяйственной ирригационной сети, ранее принадлежащей колхозам и совхозам.
- По мере укрепления АВП, поэтапная передача им части межхозяйственных систем обслуживающих их орошаемые земли. При этом несколько АВП могут объединиться в одну АВП или создать Федерацию АВП.
 - Переориентация правительственных агентств, с учетом новых взаимоотношений на прямую управленческую функцию (обслуживание систем высшего порядка) и косвенную функцию – содействие и помощь в работе организаций водопользователей.
 - Создание надёжной юридической основы, регулирующей правовые рамки функционирования водохозяйственной отрасли, собственность на ирригационную систему, функционирование организаций водопользователей, права на воду и т.п.
 - Эффективный сбор оплаты за услуги по подаче воды, позволяющий обеспечить надёжное техобслуживание ирригационных систем.
 - Создание рыночных отношений в сфере водного хозяйства по водопоставкам.
 - Рациональное использование водных ресурсов в соответствии реальными потребностями.
 - Улучшение экологической обстановке в орошаемой земледелии.

В то же время в рыночных условиях, где основную роль играют экономические механизмы, эффективность использования воды и земли в подавляющем большинстве будут зависеть от платы за водные ресурсы и водопользование, и экономические механизмы водосбережения и эффективного использования воды будут превалирующими над остальными. Ведь люди берегут то, что достается им не даром.

В соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики водопользование в республике является платным. Система платежей за воду в государстве еще далеко не отработана и поэтому должным образом не стимулируется бережное отношение к воде. До принятия Водного кодекса (январь 2005г.) действовал порядок установления тарифов за услуги по подаче поливной воды в соответствии с которым такое право входило в компетенцию Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Установление тарифов зависело не от экономических факторов, не отвечало требованиям затрат, а зачастую размеры тарифов устанавливались с учетом политической обстановки. До сих пор Департамент водного хозяйства Минсельводхозпрома руководствуется Законом Кыргызской Республики «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 год» от 29 декабря 1998 года. Проект аналогичного Закона, разработанный на 2000 и последующие годы Правительством Кыргызской Республики был своевременно представлен на рассмотрение Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, но до настоящего времени не был принят. В настоящее время по положениям Водного кодекса право установления тарифов входит в компетенцию Правительства. Необходимо скорое рассмотрение и принятие закона о введении платы за пользование водными объектами и водными ресурсами, проект которой находится на рассмотрении Жогорку Кенеша. Фактически бесплатное и бесконтрольное пользование водой зачастую сопровождается засолением и заболачиванием плодородных земель, что наносит огромный ущерб сельскому хозяйству.

1.2. Правовая база и проблемы межгосударственных водных отношений

Основные принципы межгосударственных водных отношений с участием Кыргызской Республики нормированы в Законе Кыргызской Республики «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики», а также в статьях 57 и 58 раздела 11 Закона «Об охране окружающей среды», в Указе Президента Кыргызской Республики от 6.10.1997г. «Об основах внешней политики Кыргызской Республики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств».

В п.3 статьи 12 Конституции отмечено также, что «Ратифицированные Кыргызской Республикой межгосударственные договоры и иные нормы межгосударственного права являются составной и непосредственной действующей частью законодательства Кыргызской Республики».

При формировании и реализации своей внешней водной политики Кыргызская Республика исходит из необходимости учета норм международного права.

Однако Кыргызская Республика до настоящего времени не стала участницей «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» (Хельсинки, 17.03.1992г.), поскольку, имеются опасения, что данный документ не вполне соответствует особенностям водных отношений в Центрально-Азиатском регионе. Следует особо подчеркнуть, что нормы указанной Конвенции адаптированы, преимущественно, к европейским условиям, а потому неоднозначно воспринимаются государствами, расположенными на других континентах.

Важными факторами в развитии водных отношений между странами Центрально-Азиатского Региона явилось заключение в 1997г. Договора о создании единого экономического пространства, а также совместное Заявление глав государств Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республикой Узбекистан от 6.05.1996г. о

необходимости ускорения разработки новой стратегии вододеления в регионе. В соответствии с указанными документами к настоящему времени заключены следующие межправительственные соглашения:

- Соглашение между Правительствами Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, строительстве и эксплуатации газопроводов Центрально-Азиатского региона от 5.04.1996г.

- Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сыр-Дарья от 17.03.1998г.

- Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования от 17.03.1998г.

Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас от 21.01.2000г. Данное соглашение было ратифицировано парламентами обеих республик и вступило в силу 16 апреля 2002 года, с даты поступления в МИД Кыргызской Республики ноты МИД Республики Казахстан с уведомлением о выполнении внутригосударственных процедур согласования, необходимых для вступления в силу Соглашения. В соответствии со статьей 14: «Настоящее Соглашение вступает в силу с даты получения последнего письменного уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, предусмотренных их национальным законодательством».

Перечисленные выше соглашения являются нормативными правовыми актами рамочного типа, то есть устанавливают основные направления сотрудничества, без нормирования механизмов их реализации и конкретных показателей. В связи с этим развитие водных отношений между странами ЦАР следует охарактеризовать, как недостаточно эффективное.

Наличие объективных противоречий национальных интересов среди стран ЦАР является основным фактором, затрудняющим формирование региональной правовой базы водных отношений. Ввиду этого не удалось достигнуть сближения позиций всех заинтересованных сторон не только по поводу уже упомянутой «Хельсинской Конвенции» ... от 1992г., но и в отношении проектов других документов, в том числе:

- общей стратегии вододеления, рационального использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря (проект Всемирного Банка);

- соглашения о принципах долевого участия в возмещении затрат по эксплуатации и техническому обслуживанию водохозяйственных сооружений совместного межгосударственного пользования на 4-сторонней основе (проект Кыргызстана);

- соглашения между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан об основных принципах сотрудничества в области водных отношений (проект Кыргызстана);

- проектов других двухсторонних соглашений, разработанных Кыргызстаном и Узбекистаном.

Принятые в Кыргызской Республике законы, а также межгосударственные Соглашения об использовании водных и водно-энергетических ресурсов на межгосударственном уровне реализуются пока практически неудовлетворительно. В практике на проблемы межгосударственного использования водных ресурсов и водных объектов существенное влияние оказывают старые, еще советские положения, разработанные и эффективно действовавшие, когда ныне суверенные государства Казахстан, Кыргызстан,

Узбекистан, Таджикистан были республиками единого Союзного государства, когда критерием оптимальности использования ограниченных водных ресурсов региона было максимальное пополнение общесоюзного бюджета. Плановое равномерное распределение Союзного бюджета обеспечивало и соответственное максимальное пополнение республиканских бюджетов. Использувавшиеся принципы вододеления и водопользования, в той или иной степени, удовлетворяли все республики Союза. Ныне они их не удовлетворяют.

Президент Кыргызской Республики в своем Указе от 6.10.1997г. «Об основах внешней политики Кыргызской Республики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств» придает «особое значение решению проблем совместного водопользования, необходимости ускорения разработки новой стратегии вододеления и экономических рычагов управления в области охраны и использования водных и энергетических ресурсов... Решение этих сложных задач возможно лишь на основе справедливого учета интересов как Кыргызской Республики, так и др. заинтересованных стран путем проведения последовательных переговоров и заключения соответствующих межгосударственных договоров, исходя из особенностей водопользования по каждой реке, вытекающей за пределы Кыргызской Республики».

Существующие международные Конвенции и Декларации по охране и использованию трансграничных водотоков, охране окружающей среды также пока недостаточно помогают в решении спорных межгосударственных водных проблем. Они содержат (в основном декларируют) в общем правильные, но лишь самые общие положения, мало отражающие специфику межгосударственного вододеления и водопользования в дефицитных по воде регионах, и главное не содержат механизма (методов) практической реализации рекомендуемых положений.

В частности Хельсинская Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992г., организованная странами-членами Европейской экономической комиссии (ЕЭК), отражает, в основном Европейские водные проблемы - это «избыток вод, необходимость их регулирования, и главное, предотвращение загрязнения – ограничение и сокращение выбросов опасных веществ в водную среду, уменьшение эвтрофикации и подкисления, последующее загрязнение морской среды, в особенности в прибрежных морских районах, из источников, расположенных на суше» (см. преамбулу текста Конвенции). И ни слова о столь важных для нас проблемах межгосударственного вододеления, водопользования и охраны окружающей среды в условиях дефицита водных ресурсов, типичных для нашего Центрально-Азиатского региона.

В Декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992г.) принципы межгосударственного пользования природными (надо полагать и водными) ресурсами рассмотрены шире. Они гласят:

□ «Забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития (принцип 1).

□ Все государства и все народы сотрудничают в решении крайне важной задачи искоренения бедности – задачи, являющейся необходимым условием устойчивого развития (принцип 5).

□ В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства обладают суверенным правом на разработку своих собственных ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития, а также несут обязанность обеспечивать, чтобы деятельность, ведущаяся под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерба окружающей среде других

государств или регионов находящихся за пределами национальной юрисдикции (принцип 2)».

Этот принцип (2) является наиболее спорным так как, во-первых, первая его часть (государства обладают суверенным правом) часто вступает в противоречие со второй частью (чтобы их деятельность не причиняла ущерба), что в дефицитных по воде регионах часто несовместимо; во-вторых, первая часть этого принципа больше удовлетворяет интересам государств, расположенных в верховьях, а вторая часть – государств, расположенных в низовьях трансграничных водотоков. Подобные неточности и недомолвки приводят в условиях Центрально-Азиатского региона бассейна Аральского моря часто к серьезным межгосударственным (и межрайонным) разногласиям.

Правительствами ныне суверенных государств региона (Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана, Таджикистана) предпринимаются попытки разрешения имеющихся разногласий путем переговоров, разработки и утверждения соответствующих специальных межгосударственных соглашений. Но и эти соглашения не всегда оказываются одинаково удовлетворительными для всех договаривающихся сторон.

Так в Соглашении между Правительствами Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, строительства, эксплуатации газопроводов Центрально-Азиатского региона (Ташкент, 5 апреля 1996г.) в статье 1 четко определено: «цены на энергоносители (электроэнергию, уголь, газ, нефтепродукты) и взаиморасчеты за их поставку определяются прямыми договорами между сторонами или уполномоченными ими органами».

В последующем Соглашении между правительствами тех же государств об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (Бишкек, 17 марта 1998г.) принято:

«Статья 2. В целях обеспечения согласованных режимов работы гидроэнергетических объектов и водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада, осуществления подачи воды для ирригационных нужд (Казахстана и Узбекистана). Стороны считают необходимым ежегодно координировать и принимать решения по попуску воды, выработке и передаче электроэнергии, а также по компенсациям потерь энергоресурсов на эквивалентной основе.

Статья 3. Стороны обязуются не принимать действий, нарушающих согласованный режим водопользования и поставок энергоресурсов.

Статья 4. Дополнительно выработанная каскадом Нарын-Сырдарьинских ГЭС электрическая энергия, связанная с режимом попусков воды в вегетацию и многолетним регулированием стока в Токтогульском водохранилище, сверх нужд Кыргызской Республики, передается в Республику Казахстан и Республику Узбекистан поровну.

Компенсация ее (переданной электроэнергии) осуществляется поставками в Кыргызскую Республику в эквивалентном объеме энергоресурсов (уголь, газ, топочный мазут, электроэнергия), а также другой продукции или в денежном выражении по согласованию, для создания необходимых ежегодных и многолетних запасов воды в водохранилищах для ирригационных нужд».

В результате многолетнего и сезонного регулирования стока реки Нарын в Токтогульском водохранилище по ирригационному графику Казахстан и Узбекистан получают воду в нужное время и в нужном количестве. За счет этого ими освоено 400 тыс.га новых орошаемых земель и на 900 тыс.га повышена обеспеченность орошения. Ликвидированы ущербы от паводков и наводнений. Указанные эффекты Казахстана и Узбекистана по действующим Соглашениям об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна Сырдарьи в значительной степени оплачиваются Кыргызстаном. Кыргызстан полностью за свой счет осуществляет природоохранные мероприятия в бассейне

р.Нарын, учет и прогнозирование стока, эксплуатацию водохранилищ. Сам полностью несет ущерб от потери земли и других природных ресурсов на затопленной части Кетмень-Тюбинской долины; от переноса с затопленной территории населенных пунктов, включая районный центр; от необходимости освоения новых земель для обеспечения местного населения продуктами питания; от необходимости создания и эксплуатации насосных станций для подачи воды на вновь освоенные земли.

Для устранения имеющихся межгосударственных противоречий в использовании водно-энергетических ресурсов трансграничных рек, совершенствования межгосударственных Соглашений весьма своевременной и актуальной является разработка и утверждение Национальных водных стратегий, и на их основе выработка и принятие региональной водной стратегии.

Наметившиеся тенденции стабилизации экономики на фоне роста численности населения увеличивают вероятность претензий отдельных стран по пересмотру квот и процедур водodelения. Этот прогноз обусловлен дисбалансом развития отраслей экономики и территорий бывших республик СССР. Для преодоления последствий этого дисбаланса в плане обеспечения продовольственных и энергетических нужд, Кыргызстан вынужден будет интенсивно развивать секторы земледелия и гидроэнергетики, если не будут найдены альтернативные пути решения проблемы. Это может в перспективе существенно повлиять на режимы использования водных ресурсов, прежде всего в бассейнах рек Сыр-Дарья и Талас.

Практика международных водных отношений последних лет выявила ранее малозначимую проблему, связанную с согласованием режимов сезонного регулирования стока рек комплексного использования. Стало очевидным, что для таких рек, как Нарын, недостаточно согласовывать лишь процентные квоты водodelения, в зависимости от суммарного годового стока, так как изменение даже месячных графиков сработки водохранилищ с учетом приоритетных нужд ирригации или, напротив, гидроэнергетики способно существенно затронуть экономические интересы взаимодействующих стран. Следует отметить, что выработка оптимального решения этой проблемы выходит за рамки компетенции только водохозяйственных органов Кыргызстана и соседних государств и должна осуществляться на межправительственном уровне.

Наименее достоверным элементом расчетной базы для осуществления межгосударственного водodelения является оценка запасов подземных и роли возвратных вод в водных балансах. Следует отметить, что в Кыргызстане до сих пор не завершены работы по уточнению резервных запасов подземных водных месторождений, гидравлически связанных с трансграничными водными объектами. Еще более сложной проблемой является учет возвратных вод, сток которых рассредоточен вдоль водосбросов.

Необходимо обозначить вероятность парадоксальной ситуации, когда внедрение водосберегающих технологий на территории Кыргызстана может вызвать уменьшение объемов возвратных вод и, таким образом, уменьшить водообеспеченность источников на территориях сопредельных государств.

2. Направления совершенствования правового регулирования водных отношений

2.1. Совершенствование законодательной и нормативной базы

К 2001г. формирование законодательной базы водных отношений в Республике было, в основном, завершено. Однако систематическое введение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты свидетельствовало о необходимости их

пересмотра на новом качественном уровне. Результатом такой работы явилось разработка и принятие Водного кодекса Кыргызской Республики в январе 2005г.

Правовую базу водных отношений в Кыргызской Республике в перспективе будут по-прежнему составлять:

- законодательные акты, разработка и контроль за исполнением которых относится к компетенции Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
- Указы Президента Кыргызской Республики по проблемам водных отношений;
- подзаконные акты Правительства Кыргызской Республики в том числе Постановления, Распоряжения и Положения;
- межгосударственные конвенции, договоры и соглашения по водным проблемам, заключаемые от имени государства полномочными представителями властных структур и ратифицированные в установленном порядке;
- ведомственные и территориальные нормативные акты, включая приказы и распоряжения руководителей Министерств, ведомств и органов местной государственной администрации, а также стандарты, инструкции, нормы, правила и др. документы, регулирующие различные аспекты водных отношений.

Условия и порядок действия нормативных актов следующая. Ведомственные нормативные акты, не зарегистрированные в Министерстве Юстиции Кыргызской Республики, либо противоречащие действующему законодательству, не имеют правовой силы. Межгосударственные соглашения и др. документы в области международного водного права, заключенные от имени государства представителями министерств и ведомств и не прошедшие, после одобрения Правительством Кыргызской Республики, ратификацию в установленном порядке не имеют правовой силы.

При регулировании водных отношений должно быть обеспечено равенство прав всех водопользователей, независимо от форм собственности, ведомственной или гражданской принадлежности. Приоритетным остается первоочередное удовлетворение питьевых и коммунально-бытовых нужд населения, а также водообеспечение школ, интернатов, учреждений здравоохранения и социального обслуживания ветеранов, инвалидов и др. органов социального обеспечения населения. Временное ограничение прав водопользования допускается только в периоды объявления чрезвычайного положения, при ликвидации последствий аварий или стихийных бедствий, в порядке, предусмотренным водным законодательством.

Государство является гарантом обеспечения водных прав хозяйствующих субъектов.

Анализируя опыт взаимоотношений водопользователей с водохозяйственными организациями и государством в странах с традиционно развитой рыночной экономикой можно констатировать следующее. В большинстве стран мира водные ресурсы, формирующиеся на их территории, считаются их государственной собственностью. Водопользование является платным. При установлении платы за водные ресурсы, определение водных налогов и тарифов оплаты за водопользование основной целью является не получение прибыли государством, а лишь полная или частичная компенсация затрат на охрану водных объектов и ресурсов от загрязнения и истощения, охрану окружающей среды от вредного воздействия вод, освоение и эксплуатацию государственных водных объектов. Компенсация государственных капитальных вложений возлагается при этом, как правило, на все население страны в виде налогов. Компенсация ежегодных эксплуатационных издержек возлагается, в основном, на водопользователей.

Общепринятой практикой большинства стран является строительство крупных водохозяйственных комплексов, водохранилищ, каналов, крупной коллекторно-дренажной (осушительной) сети, противопаводковых и селезащитных сооружений за счет госбюджета, бюджета штатов и провинций. Для финансирования строительства особо крупных

водохозяйственных объектов Правительства многих стран, в особенности из числа развивающихся, привлекают средства кредитов международных банков, фондов, внутренних займов. Широко распространена практика создания акционерных обществ. С целью оказания государственной экономической поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в ряде стран законодательством предусматривается перераспределение доходов между отраслями. Например, в Ираке и Иране строительство крупных оросительных систем осуществляется за счет части доходов нефтяных компаний, в странах Латинской Америки – за счет доходов от переработки и экспорта фруктов.

Общемировой тенденцией является рост государственных инвестиций в развитие научных исследований в области орошаемого земледелия, обводнения территорий, дренажа, гидротехнического строительства.

В общем, в различных странах взаимоотношения между водопользователями, водохозяйственными организациями и государством складываются по-разному, но прослеживаются и общие тенденции:

- Усиление роли государственного влияния в области управления использованием и охраной водных ресурсов, долгосрочного и оперативного планирования водопользования, совершенствования и развития водохозяйственных систем;
- Увеличение государственных ассигнований на развитие водохозяйственных систем и оказание финансовой помощи водопользователям, производящим сельскохозяйственную продукцию;
- Переход к платному водопользованию;
- Компенсация государственных затрат на развитие водохозяйственных систем и их эксплуатацию осуществляется в виде косвенных (со всего населения) налогов и прямой (непосредственно с водопользователей) оплаты по установленным тарифам за конкретные объемы водопользования. Тарифы оплаты за водопользование в большинстве стран являются дифференцированными по регионам (водохозяйственным системам), периодам водопользования (периодам избытка и дефицита водных ресурсов), расчетной рентабельности (доходности водопользователей).

Такой путь, путь партнерства государства и водопользователей в восстановлении и развитии водохозяйственных систем, совершенствовании управления и финансирования водного хозяйства, целесообразно принять и развивать в Кыргызской Республике. Совместные усилия государства и водопользователей позволят скорее вывести водное хозяйство Республики из кризиса, начать его развитие.

Из изложенного анализа водных отношений в развитых странах мира можно сделать и еще один важный вывод: имеющие место предложения отдельных министерств и ведомств, Правительства Кыргызской Республики о необходимости в перспективе сокращать (и без того ныне недостаточные, обусловившие происходящую деградацию сельского и водного хозяйства) государственные (бюджетные) инвестиции в сельское и водное хозяйства Кыргызской Республики противоречат мировой практике. Все развитые страны мира ежегодно увеличивают эти инвестиции, так как для необходимого увеличения объемов производства продукции приходится ежегодно осваивать новые, все более сложные и дорогие объекты, технику, технологии, а цены на производимую продукцию должны оставаться доступными для населения.

2.2. Основные положения межгосударственных водных отношений

Межгосударственные водные отношения базируются на действующих в Республике Конституции, Водном кодексе, Законе «О межгосударственном использовании водных

объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики», Указе Президента Кыргызской Республики от 6.10.1997г. «Об основах внешней политики Кыргызской Республики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств». В основе этих базовых нормативных документов Кыргызской Республики, лежит право государственной собственности на все водные объекты и ресурсы, находящиеся и формирующиеся на территории страны и платность за пользование ими.

Однако реализация указанных положений Конституции и Законов Кыргызской Республики в современной практике межгосударственных водных отношений встречает ряд затруднений. В основном этому способствует обилие старых, существующих еще со времен СССР, документов, указаний, соглашений о межгосударственном водodelении и водопользовании, а также уже новых, подобных документов, но базирующихся, на старых положениях и потому так же не отвечающих современным условиям и требованиям.

В сложившихся современных условиях необходимо использовать другие подходы к оптимизации управления водными объектами и ресурсами трансграничных рек. При этом не нужно изобретать чего-то нового, нужно просто использовать подходы, широко используемые в мировой практике:

а) Необходимо признать право собственности каждого государства на все водные объекты и ресурсы (как и на все другие виды ресурсов), имеющиеся и формирующиеся на его территории, и необходимость оплаты за предоставляемые водные ресурсы и водохозяйственные услуги. Эти положения уже приняты в Конституциях большинства стран Центрально-Азиатского региона, в т.ч. в Кыргызской Республике. При этом отпадут межгосударственные разногласия в пользовании водными ресурсами трансграничных водных объектов, отпадет необходимость «перетягивания одеяла на себя» (требовать больше воды, завышать расчетные нормы водопотребления и т.п.). Отпадет необходимость контроля друг друга, появятся стимулы более экономного расходования водных ресурсов. Пока водные ресурсы будут рассматриваться, как общие – разногласия при их межгосударственном разделении не прекратятся, а могут перейти и в конфликты.

б) На уровне уже имеющихся в каждой стране, уполномоченных Правительствами этих стран, органов управления водным хозяйством достаточно заключить, отдельно по каждому источнику, створу или объекту межгосударственного значения, на конкретный срок, взаимовыгодные Соглашения и Договоры о поставке ресурсов или услуг (объемов и режимов водоподачи, энергии, регулирования стока и т.п.), а также об экономических взаиморасчетах за эти же поставки. Вопросы о предоставлении льгот в водоподаче на предотвращение региональных бедствий (типа Аральской) могут решаться на уровне Правительств заинтересованных государств. Для контроля за выполнением соглашений и Договоров часто будет достаточно по 1 представителю от договаривающихся сторон, а иногда и просто использования технических средств автоматизированного контроля.

Другим важным фактором, создающим трудности в применении современных подходов к организации межгосударственных водных отношений, являются укоренившееся традиционное мышление в водопользовании, заключающееся в непонимании что за воду нужно платить. Для устранения влияния этого фактора необходимо всем объяснить, что из-за чрезмерно большого увеличения площадей орошаемых земель воды всем стало не хватать и пришлось строить новые каналы, сооружения, водохранилища (причем в основном, в верховьях рек, в Кыргызской Республике и Таджикистане), отчуждать и затоплять для этого значительные площади земель, полезных ископаемых, переносить поселки, промышленные предприятия, осваивать новые, заменяющие земли, строить для них насосные станции, значительно увеличивать службы обслуживания и эксплуатации водохозяйственных объектов, службы учета и прогнозирования водных ресурсов, их регулирования, охраны от

истощения и загрязнения. Все это стоит огромных денег, наносит верхним государствам (Кыргызстану и Таджикистану) огромные ущербы, которые необходимо возместить и соответственно платить за воду и оказываемые водохозяйственные услуги. Вода в современных условиях становится товаром, как все другие природные ресурсы, товаром, за который нужно платить. Такова современная тенденция не только в Центрально-Азиатском регионе, но и во всем мире.

Для этого нужна большая разъяснительная работа:

- ◆ О международном опыте межгосударственного использования водных объектов и ресурсов трансграничных рек (в этом плане поучительным опытом являются отношения Турции с Болгарией, у которой Турция покупала воду, и с Сирией и Ираком, которым она подает воду);

- ◆ О праве собственности государств на водные ресурсы, формирующиеся на его территории;

- ◆ О необходимости компенсации ущербов и затрат Кыргызстана на создание, обслуживание и эксплуатацию водохозяйственных объектов, обеспечивающих забор, регулирование и подачу воды государствам водопользователям;

- ◆ О необходимости постепенного перехода в будущем на действительно рыночные, распространяемые во всем мире, водно-экономические взаимоотношения.

3. Развитие межгосударственных водных отношений

3.1. Действующие принципы межгосударственных водных отношений

Все упомянутые выше межгосударственные Соглашения, подписанные главами государств и правительств Центрально-Азиатского региона имеют рамочный характер, и фиксирует лишь общие подходы к решению водных проблем, имеющих взаимный интерес. Существенный практический эффект в плане усиления координации совместных действий был связан с созданием таких координирующих органов, как МКВК и ИК МФСА.

С правовой точки зрения, ранее достигнутые договоренности ограничивались сложным сочетанием признания следующих четырех базовых принципов водных отношений:

- а) сохранение приоритетов «существующего водопользования», то есть соблюдение нормы международного права, закрепленной в других договорах и соглашениях, известной как принцип «исторического прецедента». Таким образом, предусматривалось сохранение квот межгосударственного водораспределения, установленных Минводхозом СССР в 1984г.;

- б) признание прав каждого государства на «справедливую и разумную» долю водных ресурсов;

- в) признание независимости каждого государства в использовании национальных ресурсов и своей доли трансграничных водных ресурсов;

- г) закрепление любых видов деятельности, способных ухудшить состояние водных ресурсов, то есть соблюдение норм международного водного права, известных, как «не навреди» и «загрязнитель платит потерпевшему»

Очевидно, что отсутствие конкретных механизмов реализации указанных принципов сдерживало дальнейшее развитие водных отношений, поэтому еще в 1994г. главы пяти государств ЦАР вынесли согласованное решение «подготовить общую стратегию водораспределения, рационального водопользования и защиты водных ресурсов, а также подготовить на ее основе проекты межгосударственных правовых и нормативных актов, регулирующих вопросы совместного использования и защиты вод от загрязнения с учетом

социально-экономического развития региона». Как известно, в том числе Кыргызской Республикой, это решение до сих пор не выполнено.

Последнее обстоятельство свидетельствует о наличии объективных и субъективных сдерживающих факторов, основными из которых являются:

- естественные последствия социально-экономического кризиса, охватившего в 90-е годы все страны Центрально-Азиатского региона;
- противоречия национальных интересов стран ЦАР, обусловленное различиями географических и климатических условий, экономических приоритетов, различиями в запасах природных ресурсов и др.;
- недостаточное внимание стран ЦАР в предшествующий период к формулировке даже в концептуальном плане Национальных водных стратегий, адаптированных к современным условиям и нормам международного права;
- различия в трактовках национальных законодательств стран ЦАР, связанных с нормированием организационных и экономических аспектов водных отношений, прав собственности на водный фонд и водохозяйственные системы и т.п.;
- наличие внутренних субъективных противоречий при формировании водной политики, среди органов государственной власти, отраслей, естественных монополий и политических движений;
- неурегулированность взаимных претензий по спорным водным проблемам за предшествующий период между некоторыми странами ЦАР;
- отсутствие достаточного дипломатического опыта для разрешения спорных водных проблем путем переговоров на основе компромисса.

Очевидно, что для устранения указанных сдерживающих факторов в первоочередном плане необходимо:

- а) устранить все внутренние противоречия в подходах к формированию водной политики на основе утверждения национальной водной стратегии, Концептуальные основы этих стратегий должны быть учтены при корректировке Национального водного законодательства;
- б) зафиксировать перечень водных проблем, по которым возможны противоречия между странами ЦАР;
- в) обозначить позицию каждой страны в отношении спорных водных проблем;
- г) осуществить обмен данными и сосредоточить усилия на выработку взаимоприемлемых решений по спорным водным проблемам в рамках Региональной водной стратегии.

3.2. Основные принципы внешней водной политики Кыргызской Республики

Внешняя водная политика Кыргызской Республики должна основываться на нормах международного водного права, безусловном выполнении многосторонних и двухсторонних договоров и соглашений по водным проблемам. Занимаемая позиция республики по вопросам внешней водной политики отражена в проекте Национальной водной стратегии Кыргызской Республики, подготовленной Международным институтом стратегических исследований при Президенте Кыргызской Республики и последующее изложение основывается на его положениях.

При формировании и реализации долгосрочной внешней водной политики Кыргызская Республика будет придерживаться следующих базовых принципов:

- признания исторической общности народов Кыргызской Республики и соседних государств;

- принципа «добровольного ограниченного суверенитета», предусматривающего безусловное сохранение права собственности каждого государства на водные объекты и водные ресурсы в пределах территориальных границ, но с учетом прав и интересов других государств;
- доктрины «общности интересов», предусматривающей обеспечение взаимной выгоды от комплексного использования водного фонда, а также обеспечения права каждой из заинтересованных сторон на использование определенной доли водных ресурсов в пределах согласованных квот;
- принципа территориальной неприкосновенности, предусматривающего взаимный отказ от самовольного вмешательства в сферу использования водного фонда других государств;
- взаимная ответственность за сохранение водных объектов и водных ресурсов как элементов глобальной экосферы;
- взаимной ответственности за причиненный ущерб и возмещение убытков, нанесенных другим государствам, их населению и хозяйствующим субъектам;
- принципа добровольного взаимного признания «статус кво», предусматривающего отказ от пересмотра границ, от взаимных претензий на право собственности на водные объекты, водные ресурсы, водохозяйственные сооружения и др. с целью получения односторонних выгод и преимуществ;
- распространения принципа платного водопользования на международные водные отношения;
- права каждого государства на защиту собственных социальных, экономических и иных интересов;
- права каждого государства и его хозяйствующих субъектов на компенсацию затрат, связанных с выполнением работ и услуг в пользу другого государства, его населения или хозяйствующих субъектов;
- развития свободных рыночных отношений с зарубежными партнерами или реализации совместных водохозяйственных соглашений и проектов, но с обеспечением систематического государственного контроля за их выполнением в рамках действующего законодательства Кыргызской Республики;
- стремления к урегулированию любых споров или конфликтных ситуаций при реализации водных отношений только путем переговоров. При невозможности разрешения водных споров на основе двухсторонних контактов должны использоваться процедуры международного права, например, привлечение арбитров из международных организаций или незаинтересованных государств, рассмотрение взаимных жалоб и претензий компетентными органами и др.;
- стремление к обеспечению равенства прав и долгосрочных интересов всех участвующих сторон. При этом тезис «равенство прав» не должен автоматически предусматривать равенство квот водопотребления для каждого государства.

Кыргызская Республика будет развивать международные водные отношения путем:

- заключения многосторонних, либо двухсторонних договоров, регулирующих правовые, организационные, технические, экономические и иные стороны водных отношений между заинтересованными государствами;
- активного участия в межгосударственных программах, связанных с водными проблемами;
- оказания поддержки рассмотрению прямых международных связей между министерствами, ведомствами, приграничными муниципальными органами и юридическими лицами Кыргызской Республики с зарубежными партнерами по водным проблемам,

осуществляя при этом государственный контроль за соблюдением норм международного водного права и внутреннего законодательства;

- активного участия полномочных представителей заинтересованных министерств и ведомств в работе постоянно действующей Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК), смешанных рабочих групп и др. постоянных или временных межгосударственных структур, предусмотренных условиями межгосударственных договоров и соглашений. С правовой точки зрения результаты деятельности указанных структур носят рекомендательный характер и приобретают юридическую силу только после ратификации достигнутых соглашений в порядке, предусмотренном законодательством всех государств-участников соглашений;

- предоставления режима наибольшего благоприятствования для привлечения иностранных инвестиций, донорской помощи, грантов и льготных кредитов для реализации программ и конкретных проектов, направленных на повышение эффективности использования и охрану водного фонда.

При выработке условий межгосударственных договоров и соглашений по водным проблемам должен использоваться сбалансированный подход, направленный на защиту национальных интересов Кыргызской Республики и одновременное достижение взаимоприемлемых решений для всех участвующих сторон.

Законодательное регулирование межгосударственных водных отношений сохраняется за Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, Координацию деятельности государственных органов и хозяйствующих субъектов в сфере водных отношений, а также контроль за осуществлением этой деятельности выполняет Правительство Кыргызской Республики. Ответственность за выполнение обязательств по межгосударственным договорам и соглашениям возлагается Правительством Кыргызской Республики на конкретные государственные водные органы.

3.3. Приоритетные направления сотрудничества Кыргызской Республики с другими государствами в сфере водных отношений

Кыргызская Республика будет поддерживать и развивать на взаимовыгодной основе сотрудничество с другими государствами по следующим основным направлениям:

- разработка, согласование, инвестирование и реализация программ и проектов комплексного использования водных объектов и водных ресурсов;

- планирование, инвестирование и реализация мероприятий по охране водного фонда от загрязнения и истощения;

- планирование, инвестирование и реализация мероприятий по развитию орошаемого земледелия, гидроэнергетики, рыбного, лесного, охотничьего, коммунального хозяйства и др. водопотребляющих отраслей экономики;

- регулирование русел рек, профилактика и ликвидация последствий вредного воздействия вод, в том числе противопаводковые, противозрозионные и лесозащитные работы;

- взаимное оповещение и оказание взаимной помощи в случаях аварий, стихийных бедствий, маловодья и др. чрезвычайных ситуациях на водных объектах;

- совместная разработка и организация внедрения водосберегающих и водоохраных технологий, приборов, оборудования, машин инвентаря, применяемых в водном хозяйстве;

- разработка, согласование, инвестирование и реализация проектов по строительству новых, модернизации, техническому перевооружению, автоматизации и телемеханизации

существующих водохозяйственных комплексов, используемых для нужд заинтересованных сторон;

- совместное проведение научно-исследовательских, проектно-изыскательских и технологических работ, направленных на повышение эффективности использования водного фонда;

- обмен информацией в состоянии и использовании водного фонда, представляющей взаимный интерес;

- разработка и осуществление процедуры систематических наблюдений в пунктах межгосударственного водораспределения;

- координация действий по проведению мониторинга водного фонда и безопасности водохозяйственных сооружений;

- согласование и взаимное признание стандартов, норм, правил и правовых аспектов в сферах использования и охраны водного фонда;

- совместное выполнение региональных комплексных программ, представляющим взаимный интерес;

- совместная разработка и реализация процедур предотвращения и регулирования пограничных водных споров, защита водных прав населения и хозяйствующих субъектов заинтересованных государств;

- координация действий по поддержке предпринимательской деятельности, привлечение зарубежных финансовых и трудовых ресурсов, техники, материалов и оборудования для реализации совместных водохозяйственных проектов;

- совместное осуществление мероприятий, направленных на развитие правовой базы межгосударственных водных отношений, согласование таможенной, налоговой политики и др. аспектов внутренних законодательств заинтересованных государств, оказывающих прямое или косвенное влияние на водные отношения.

Кыргызская Республика будет признавать сферой общих интересов, требующих согласованных действий с соседними государствами:

- режимы эксплуатации водохозяйственных систем и сооружений, оказывающих прямое или косвенное влияние на социальные или хозяйственные условия других государств; нормы и графики внутреннего водопотребления, влияющие на соблюдение согласованных квот использования водных ресурсов;

- сбросы загрязняющих веществ в водные объекты и водохозяйственные системы, и другие негативные техногенные явления, оказывающие влияние на водные фонды или экосферы других государств;

- процедуры взаимного контроля за соблюдением обязательств, предусмотренных межгосударственными договорами и соглашениями;

- режимы совместной эксплуатации водохозяйственных систем или водопотребляющих предприятий на пограничных территориях в рамках программ и деловых проектов, предусмотренных межгосударственными договорами и соглашениями;

- условия проведения любых видов работ на пограничных водных объектах и землях водного фонда;

- условия прохождения (демаркацию) государственных границ по характерным створам или осям пограничных рек;

- процедуры оперативной корректировки условий межгосударственного водораспределения в критические периоды дефицита водных ресурсов.

Водное и иное законодательство Кыргызской Республики допускает возможность создания совместных предприятий, открытых акционерных обществ и других предпринимательских структур с участием иностранного капитала и иностранных юридических лиц, осуществляющих водохозяйственную деятельность. Разрешается сдача

иностранным юридическим лицам в концессию водных объектов или их участков, а также сдача в аренду водохозяйственных систем и сооружений при условии получения на общих основаниях лицензий на право водопользования и соблюдения прав других водопользователей.

3.4. Национальная позиция Кыргызской Республики в отношении неурегулированных водных проблем

Международная практика выделяет три основных подхода к определению права собственности на водные ресурсы:

а) доктрина «абсолютного суверенитета» предполагает право государства самостоятельно распоряжаться водными ресурсами, в том числе трансграничными, формирующимися на его территории;

б) доктрина «ограниченного суверенитета» предполагает право государства использовать водные ресурсы на своей территории с учетом интересов других государств;

в) доктрина «общности интересов» или «общедоступных природных ресурсов» допускает возможность использования «на разумной и справедливой основе» трансграничных водных ресурсов всеми государствами, относящимися к бассейну данного водного объекта (реки, озера, моря).

Как отражено в п.2 статьи 4 Конституции Кыргызской Республики: «Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются собственностью Кыргызской Республики, используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства». Казалось бы, отход от прежней позиции в старой редакции Конституции, предусматривающей государственную собственность на воду, имеет место быть. Однако в статье 4 Водного кодекса Кыргызской Республики принято положение: «Водные ресурсы Кыргызской Республики являются исключительной и неотчуждаемой собственностью государства. Каждый имеет право пользоваться водными ресурсами в пределах государственной границы в соответствии с положениями настоящего Кодекса». При всем этом, изложенное не означает приверженность Кыргызской Республики доктрине «абсолютного суверенитета», о чем свидетельствуют другие нормативные правовые акты.

Приверженность Кыргызской Республики доктрине «добровольного ограниченного суверенитета» зафиксировано в п.1 Указа Президента Кыргызской Республики от 06.10.1997г со следующей формулировкой: «Договоренности по вопросам использования водных ресурсов рек должны иметь целью достижение взаимной выгоды на справедливой и разумной основе». Вместе с тем, п.2 этого же указа гласит: «Кыргызская Республика исходит из того, что каждое государство имеет право в пределах своей территории использовать водные ресурсы реки с целью получения максимальной выгоды». Исходя из этого, Национальная позиция по данной проблеме сводится к следующим постулатам:

- заложенное в Конституции и действующем законодательстве право государственной собственности на водный фонд в пределах территориальных границ пересмотру не подлежит;
- государство признает необходимость сохранения традиций добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества в сфере водных отношений с другими государствами и намерено в дальнейшем в максимально возможной степени учитывать их интересы;
- государство, являясь гарантом соблюдения гражданских прав своего населения, намеренно неуклонно отстаивать национальные интересы. В связи с этим допускается возможность пересмотра в перспективе ранее установленных квот (лимитов) межгосударственного водораспределения, если такое решение будет продиктовано

изменением демографической или экологической ситуации, необходимостью обеспечения продовольственной безопасности страны или другими объективными причинами;

- государство намерено в дальнейшем регулировать режимы использования ресурсов речных бассейнов, исходя из достижения максимальной выгоды для страны, но с учетом справедливых интересов других стран. Всякое отклонение от оптимальных с точки зрения Кыргызской Республики режимов использования водных ресурсов в пользу другого государства должно компенсироваться в согласованной заинтересованными сторонами форме;

- государство берет на себя обязательство не предпринимать какие-либо односторонние действия, направленные на изменение ранее достигнутых договоренностей в сфере водных отношений без предварительных консультаций и переговоров с заинтересованными сторонами.

С целью сохранения доверительных отношений с соседними странами государство допускает возможность определенных компромиссов в переговорном процессе, за исключением случаев, затрагивающих сферу суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности страны.

При подготовке Региональной водной стратегии и последующих межгосударственных соглашений Кыргызская Республика намерена придерживаться следующей позиции:

- право управления водными ресурсами в пределах территориальных границ является прерогативой каждого государства, закрепленной в Конституциях;

- с целью развития взаимовыгодного сотрудничества по водным и иным проблемам, максимального учета интересов всех заинтересованных сторон, государство намерено активно участвовать в деятельности ранее созданных межгосударственных структур (МФСА, МКУР, МКВК), а также вновь создаваемых координационных инвестиционных, информационных, научных и др. международных организаций и объединений;

- государство намерено оказывать всестороннюю поддержку и создавать режим наибольшего благоприятствования для привлечения иностранных инвестиций, зарубежного организационного, технического и ресурсного потенциала для модернизации и развития водохозяйственной инфраструктуры, а также реализации других деловых проектов, связанных с использованием и охраной водного фонда страны;

- государство намерено сохранить в перспективе право иностранных юридических лиц на собственность и управление водохозяйственными сооружениями, в том числе на условиях акционирования или аренды. Однако это право не должно распространяться на крупнейшие водохозяйственные сооружения, остающиеся в собственности государства и имеющие стратегическое значение (плотины, водозаборные узлы, магистральные каналы и др.). Последнее обстоятельство требует внесения уточняющей поправки в Закон «О воде»;

- государство допускает возможность осуществления взаимного контроля за соблюдением условий межгосударственного водораспределения. С этой целью в межгосударственных соглашениях должны быть детально регламентированы перечни объектов, подлежащих контролю и процедуры инспекционной деятельности.

В соответствии с положениями Водного кодекса и статьей 15 Закона «Об охране окружающей среды» водопользование в Кыргызской Республике является платным для всех категорий водопользователей. Плата должна взиматься:

- за пользование водой как за природный ресурс (устанавливается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики);

- за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты и водохозяйственные сооружения (устанавливаются Правительством Кыргызской Республики по предложению Национального Совета по воде);

- за услуги, связанные с выполнением установленного перечня водохозяйственных мероприятий, включая подачу воды потребителям всех категорий (размеры оплаты устанавливаются Правительством Кыргызской Республики).

Режим платного водопользования не предусматривается в водных законодательствах всех стран ЦАР, не унифицирован также порядок и условия установления и взимания платежей. Так как Кыргызстан регулярно оказывает соседним государствам односторонние услуги по водоподаче и несет при этом соответствующие издержки, то возникает очевидная необходимость их компенсации. Это обстоятельство учтено в п.3 Указа Президента Кыргызской Республики от 06.10.1997г. в следующей формулировке: «Кыргызская Республика...имеет право на возмещение расходов по строительству, реконструкции и эксплуатации водохранилищ и иных гидротехнических объектов межгосударственного значения». Решение этой проблемы может осложниться в связи с предстоящей приватизацией значительной части водохозяйственной инфраструктуры страны. В результате этого потенциальные собственники отдельных водохозяйственных систем могут получить право самостоятельно регулировать уровень тарифов за услуги по водоподаче, то есть тарифная политика станет дифференцированной и с ограничением мер государственного регулирования.

Позиция Кыргызской Республики в отношении данной проблемы состоит в следующем:

- каждое государство имеет право на компенсацию своих затрат при осуществлении работ и услуг в пользу другого государства;
- методология оценки затрат и размеры затрат в каждом конкретном случае должно быть в предварительном порядке согласовано заинтересованными сторонами;
- формы и процедуры компенсации затрат путем долевого участия государственных органов или хозяйствующих субъектов заинтересованных стран в выполнении водохозяйственных мероприятий, встречных поставок материальных ресурсов и т.п. должны быть конкретизированы в межгосударственных соглашениях и договорах (контрактах);
- включение в стоимость услуг по подаче воды на территорию других государств платы за пользование водными ресурсами должно являться предметом переговоров;
- взаимное признание принципа платности водопользования в межгосударственных отношениях влечет за собой необходимость согласования тарифной, налоговой и таможенной политики и включение конкретных решений по данным вопросам в состав межгосударственных соглашений.

Обособленной проблемой является возможность создания прецедента переуступки государством определенной доли причитающихся ему водных ресурсов другому государству за определенную компенсацию. Кыргызская Республика намерена установить свое отношение к этой проблеме на основании дополнительного анализа ее правовых, экономических и др. аспектов.

Принципы международного сотрудничества в сфере охраны окружающей среды, в том числе водных ресурсов, регламентированы в статье 57 Закона «Об охране окружающей среды». В Указе Президента Кыргызской Республики от 06.10.1997г. также предусматривается «взаимное обязательство сторон контролировать, предотвращать и уменьшать загрязнение реки...» Межправительственное соглашение от 1998г. о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования достаточно подробно нормирует сферу природоохранного сотрудничества, но при этом не конкретизирует механизма и процедуры совместной деятельности, то есть имеет рамочный характер. Следует подчеркнуть, что указанное Соглашение не фиксирует объективные различия исходных условий водо-охранной деятельности. Кыргызстан и Таджикистан, чьи территории совпадают с зонами формирования стока крупнейших рек региона, имеют

повышенный риск нанесения ущерба соседним государствам, а, следовательно, и нести дополнительные издержки с целью повышения уровня безопасности своих водохозяйственных и очистных систем, накопителей загрязняющих веществ и др. Кроме того, Кыргызстан вынужден вносить изменения в оптимальные с экономической точки зрения режимы регулирования стока крупных рек для обеспечения санитарных и экологических попусков воды за пределами своей территории.

С учетом этих обстоятельств позиция Кыргызской Республики по данной проблеме обозначается следующим образом:

- государство гарантирует выполнение принятых на себя ранее обязательств в области охраны окружающей среды и рационального водопользования;

- с учетом специфики водных отношений в Центрально-Азиатском регионе принципа международного водного права, известные, как «не навреди» и «загрязнитель платит» могут применяться в рамках пакетных соглашений, предусматривающих:

- а) обязанность каждого государства возмещать ущерб, нанесенный потерпевшей стороне;

- б) необходимость участия всех заинтересованных сторон в осуществлении мероприятий по профилактике и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и др. обстоятельств, приводящих к нарушению состояния трансграничных вод и окружающей среды;

- государство вправе рассчитывать на поддержку других стран ЦАР при реализации мер по повышению безопасности своих водохозяйственных инфраструктур, проведению противопаводковых, регулировочных, берегозащитных и др. работ в случаях, если эти меры будут иметь негативные последствия для других заинтересованных сторон;

- государство считает необходимым конкретизировать процедуры и нормативы международного сотрудничества в сфере охраны вод в развитие ранее достигнутых соглашений;

- государство склоняется к мнению о преждевременности присоединения к «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» (Хельсинки, 1992г.), так как считает положения этого документа недостаточно адекватными условиям водных отношений в ЦАР. В тоже время, позитивные аспекты указанной Конвенции должны быть учтены при разработке Региональной водной стратегии и многосторонних пакетных Соглашений по проблемам сотрудничества в сфере использования и охраны вод.