

Ибатуллин С.Р., Карлиханов Т. К.

Обзор водного хозяйства Кыргызской Республики

В Кыргызской Республике еще действуют десятки подзаконных актов - инструкций, методических указаний, стандартов, положений и др., разработанных еще до 1992 г. 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.

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.

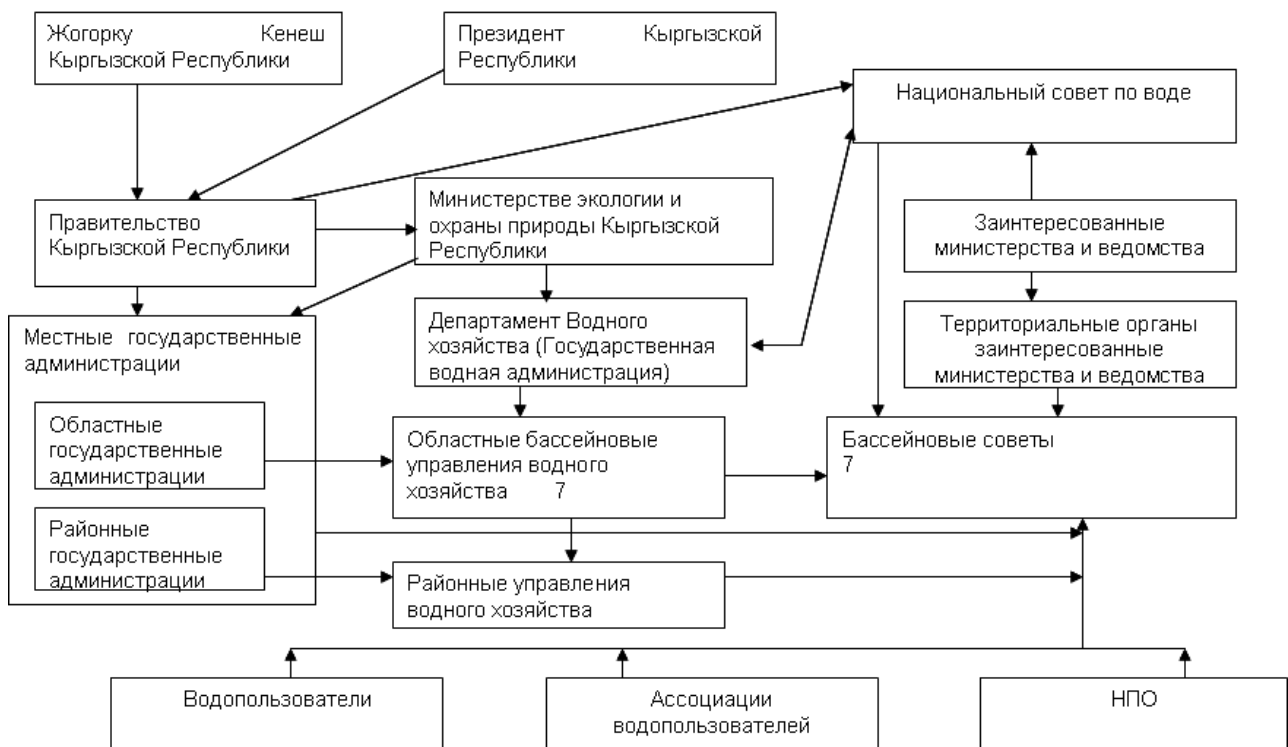


Рис. 1. Схема управления и регулирования водных отношений в Кыргызской Республике

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, вытекающая, протекающая 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 о 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 2001 г. Эффективное управление водными ресурсами обеспечивается через систему различных регулирующих механизмов, основным из которых является установление видов деятельности, которые могут осуществляться в Кыргызской Республике на основании разрешений на

водопользование, выдаваемых 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 внутривладельческой 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 обучение Совета и штата Дирекции АВП началось 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 орошаемом земледелии республики, обслуживающим 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 Федерацию 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 обстановки в орошаемом 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 преобладающими 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 2005 г.) 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 Минсельводхоза 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.