



**проект Азиатского банка развития
РЕТА 6163: Совершенствование управления
совместными водными ресурсами в
Центральной Азии**

**С.М.А. Салман, Д.Д. Брадлоу
Нормативно-правовые основы
управления водными ресурсами:
базовые элементы и новые
тенденции**

**Материалы
для тренингового семинара
«Международное и национальное водное
право»**

14-17 ноября 2006 г., Ташкент, гостиница «Туркестан»

Нормативно-правовые основы управления водными ресурсами: базовые элементы и новые тенденции

Салман М.А. Салман, Даниел Д.Брадлоу

Выдержка из сравнительного исследования «Нормативно-правовые основы управления водными ресурсами» Всемирный банк. 2006.

В данном материале сформулированы элементы, которые необходимо учитывать каждой стране при обсуждении, разработке и подготовке нормативно-правовой базы управления водными ресурсами. Излагаются базовые элементы и рассматриваются различные альтернативы. Также анализируются новые тенденции в водном законодательстве. Следует отметить, что авторы исследования не претендуют на то, что изложенное в данной работе должно являться строгим предписанием или утверждением одного подхода из прочих.

На наш взгляд, подробный план развития водного законодательства, который был заложен в рекомендациях и решениях Конференции по водным ресурсам в Мар дель Плата, до сих пор обоснован, значим и полезен. Большая часть материальных и процедурных элементов, установленных в этом плане развития, нашла отражение в водном законодательстве различных стран мира. Дублинские принципы подчеркнули эти рекомендации, углубили их содержание. Однако, следует отметить, что водное законодательство обязательно должно продолжать развиваться для учета новых тенденций в управлении, развитии и охране водных ресурсов.

1. Процесс подготовки водного законодательства

Процесс подготовки нового закона о воде или пересмотра старого должен быть прозрачным, всесторонним и основанным на общественном участии. Все организации и отдельные лица, занимающиеся водными ресурсами – министерства и департаменты, университеты, гражданские организации, представители различных секторов пользователей и частный сектор – должны участвовать в данном процессе. Один из четырех Дублинских принципов требует, чтобы развитие и управление водой базировалось на подходе участия, включающем пользователей, планировщиков и лиц, разрабатывающих политику на всех уровнях¹.

Данный процесс необходимо начать, как рекомендовалось на Конференции по водным ресурсам в Мар дел Плата, с обзора существующих правил и норм. Целью подобного обзора будет определение слабых и сильных сторон и изучение, исходя из опыта выполнения, где нормы работали, а где нет. Это облегчит процесс выявления проблемных вопросов, которые необходимо

¹ См. Принцип 2 Дублинского Заявления.

рассмотреть в предлагаемом законе, а также пробелов в законодательстве. Процесс должен привести к подготовке вспомогательного директивного документа – «Белой книги» (правительственного информационного документа). В этом документе будет очерчена основная политика, принципы и процедуры, которые должны быть включены в проект закона и согласованы с организациями, которые будут управлять и осваивать водные ресурсы. Чем более прозрачен, всесторонен данный процесс и больше опирается на общественное участие, тем больше шансов на то, что нормативно-правовая основа будет широко принята и поддержана, причем все, кто участвуют, будут собственниками этого процесса и результата. Подобное «чувство собственности» и принятие устранит большие препятствия, с которыми в противном случае пришлось бы столкнуться при выполнении. Действительно, Принцип 10 Декларации Рио требует участия всех заинтересованных граждан на всех релевантных уровнях по природоохранным вопросам. Такое участие будет включать доступ к информации и возможность участия в процессах принятия решений².

Поскольку вода является мультидисциплинарным объектом, положения, руководящие ее использованием, управлением, развитием и охраной, могут быть включены в ряд законов и норм. Важно, чтобы базовые элементы нормативно-правовой базы управления водными ресурсами, насколько это возможно, были включены в один документ – основной закон о воде. В этом случае, высшие должностные лица, управляющие, пользователи и другие заинтересованные организации и граждане имеют единый специальный документ, который они могут использовать в качестве руководства³. Подобный подход уменьшает вероятность противоречивых и даже конфликтующих положений по управлению водными ресурсами, рассеянных в различных законах. Он также уменьшает вероятность пробелов или дублирующих положений.

Очевидно, вспомогательное законодательство, включая подзаконные акты, положения и указы, все еще будут необходимы, чтобы детально рассмотреть некоторые из основных положений закона о воде. Преимущество вспомогательного законодательства заключается в том, что оно обеспечивает необходимую гибкость для отражения развивающихся и изменяющихся обстоятельств без необходимости внесения поправок в законодательство, что имеет место в случае обычно громоздкого законодательного процесса. Однако, как и в случае с любым другим вспомогательным законодательством, этой

² Принцип 10 Декларации Рио гласит:

Природоохранные вопросы наилучшим образом решаются при участии всех заинтересованных граждан на релевантном уровне. На национальном уровне каждый субъект должен иметь соответствующий доступ к информации по окружающей среде, которая находится в распоряжении государственных органов, включая информацию по опасным материалам и работам в их общинах, и возможность участия в процессах принятия решений. Государства должны поддерживать и поощрять информированность и участие общественности, делая информацию широкодоступной. Следует обеспечить эффективный доступ к судебному и административному производству, включая помощь и средства защиты права.

³ Следует, однако, отметить, что некоторые страны решают вопросы водных ресурсов с помощью двух отдельных законов. Армения имеет Закон о воде и Закон об ассоциациях водопользователей. Китай имеет Закон о воде и Закон о загрязнении воды. В Южной Африке действует Закон о воде и Закон о службах водоснабжения.

гибкостью следует пользоваться только там, где необходимо, поскольку чрезмерное использование может привести к потере предсказуемости в водном законодательстве.

Основные вопросы водных ресурсов, такие как собственность, охрана и доступность все больше находят отражение в конституциях стран. Подобные конституционные положения обеспечивают руководящие принципы для водного законодательства и подчеркивают его базовые принципы.

2. Право собственности на водные ресурсы

Один из основных вопросов, который необходимо рассмотреть в водном законодательстве, это собственность на ресурс. Различные исторические теории, которые преобладали в последние два столетия, постепенно уступили значительной роли государства в праве собственности и распределении водных ресурсов. Одна из этих теорий, доктрина права владельца прибрежного земельного участка, которая предоставляет землевладельцу право на воду, с которой граничит их земля, теряет свою власть во многих частях мира. Также как и принцип предшествующего присвоения прав на водопользование, который основывается на правиле «первый во времени, первый по праву» - означая, что тот, кто использует воду первым, имеет главенствующее право над другими пользователями или претендентами. В настоящее время распространено мнение, что водные ресурсы, поверхностные и подземные, должны быть в распоряжении государства, контролироваться, регулироваться и распределяться им. Оно основывается на статусе воды как общественной собственности и преимущественном праве пользователя-государства. Оно также базируется на передаче государству воды в доверительное управление от имени всего населения, посредством чего правительство становится общественным хранителем водных ресурсов.

Некоторые страны, например Южная Африка, эффективно и однозначно упразднили систему право собственности прибрежной полосы в распределении воды и заменили ее принципом доверительного управления. Базовые принципы исламского водного права устанавливают, что все население имеет право на воду, тем самым, провозглашая общественную собственность на воду в качестве общего правила.

Так, государственная собственность на воду постепенно распространилась во всем мире как норма. Боннская Декларация подчеркнула, что основную ответственность за обеспечение устойчивого и справедливого управления водными ресурсами несут правительства. Она даже пошла дальше, устанавливая, что «частные службы водоснабжения не подразумевают частную собственность на водные ресурсы». Право государственной собственности распространяется на поверхностные воды и атмосферные осадки, а также подземные воды. Следует отметить в этой связи, что ряд законов не относят осадки, выпавшие и хранящиеся на территории, находящейся в частном владении, к государственной собственности, считая эти воды частной собственностью собственника земли.

В отношении подземных вод, в некоторых точках мира все еще проблематична концепция государственной собственности или статуса хранителя, исходя из убеждения, что тот, кто владеет землей, владеет и водой, находящейся под ней. Хотя это убеждение происходит от традиций и обычаев, оно постепенно теряет свою силу. По принципу статуса воды как государственной собственности, собственник земли имеет право только на использование воды под землей, с учетом определенных ограничений, устанавливаемых государством, как хранителем национальных водных ресурсов⁴. Однако правоприменение этого принципа сталкивается с проблемами во многих частях мира⁵.

3. Основополагающие принципы и приоритеты

Водное законодательство обычно точно определяет принципы и приоритеты, которые, предполагается, будут направлять решения, принимаемые в отношении воды. Эти принципы могут включать сбережение и охрану водных ресурсов страны, справедливое деление ресурса между всеми потенциальными пользователями, устойчивое использование водных ресурсов, использование воды в интересах развития экономики и эффективное управление водными ресурсами. Концепция интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) все чаще выдвигается как один из принципов.

Эта концепция была рассмотрена на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, где было заявлено, что

комплексное управление пресными водами как ограниченным и уязвимым ресурсом, и интеграция отраслевых водохозяйственных планов и программ в рамках национальной социально-экономической политики, представляют первостепенную важность. ... Интегрированное управление водными ресурсами базируется на восприятии воды как неотъемлемой части экосистемы, природного ресурса и социально-экономического блага⁶.

⁴ Часто поднимается вопрос, имеют ли право собственники земли на компенсацию от государства за то, что можно рассматривать как изъятие частной собственности, т.е. собственности на воду на этой земле. Решения суда в ряде стран отклоняли этот аргумент и поддерживали принцип главенствующего общего блага, а также принцип доверительного управления, представленные правительствами для обоснования собственности на подземные воды, предоставляя пользователю только ограниченное право на использование.

⁵ Следует отметить, что некоторые страны, например Иордания, издали специальную политику по подземным водам. Это подробный документ, затрагивающий такие аспекты, как разведка, охрана ресурса, устойчивость и контроль качества, приоритетное распределение, регулирование и контроль, институциональные механизмы, исследования, развитие и техника, совместно используемые подземные воды, общественная осведомленность, участие частного сектора. Однако, следует добавить, что этот документ предназначен для оказания влияния на законодательство и не является законом о подземных водах, и как таковой не представляет собой правовой инструмент, имеющий обязательную силу.

⁶ Данный подход был принят Африканским банком развития, который определяет ИУВР как «комплексный подход к управлению водными ресурсами, при котором вода рассматривается как единственный ресурс с конкурирующими видами использования и взаимосвязями с экологической, социальной и экономической системами».

ИУВР нацелено на обеспечение согласованного развития и управления водными, земельными и связанными с ними ресурсами, максимизируя социально-экономическое благосостояние, без нанесения ущерба устойчивости жизненно важных экологических систем⁷.

Для устойчивого и рационального управления водой требуется хорошее планирование. Это предполагает, что каждый орган власти должен составить планы по управлению и регулированию своих водных ресурсов. Поэтому водное законодательство может предусматривать различные виды планов – национальные, региональные, бассейновые – которые власти должны разрабатывать и вопросы, которые они должны затронуть. Законодательство может также предусматривать, как осуществлять сбор информации, необходимой для разработки этих планов.

Перечень руководящих принципов обычно дополняется некоторым множеством приоритетов водопользования. Высший приоритет обычно отдается использованию воды для питьевых и бытовых нужд. Затем следует обеспечение водой животноводства. Сельское хозяйство и промышленность находятся после обозначенных выше приоритетов, причем порядок между ними зависит от приоритетов страны. В этой связи одним из вопросов, который может быть затронут законодательством, состоит в том, как гарантировать право бедных и уязвимых групп общества на достаточное количество воды для питьевого и бытового использования. Данный вопрос, в настоящее время формулируемый как важнейшая концепция права человека на воду, обсуждается в разделе 10.

Следует также отметить, что Национальный акт о воде в Южной Африке устанавливает, что одной из его целей является обеспечение охраны, использования, развития, сбережения, управления и контроля водных ресурсов таким путем, при котором учитывается, среди прочих факторов, «выполнение международных обязательств». Обычно утверждается, что охрана экосистем водных ресурсов в действительности представляет собой шаг внутреннего законодательства, который способствует осуществлению международных обязательств государства. Однако не все водные ресурсы используются совместно с другими государствами. Таким образом, вероятно, это первый случай, когда национальное водное законодательство ссылается на международные обязательства государства.

4. Регулирование водопользования

Как на публично-доверительного собственника, на государство возлагается ответственность за обеспечение справедливого и выгодного распределения

⁷ Определение ИУВР Азиатским банком развития согласуется с данным подходом. Он определяет ИУВР как

процесс улучшения планирования, сбережения, развития и управления водой, лесом, землей и акваторическими ресурсами в контексте речного бассейна с целью доведения экономических выгод и социального благополучия до максимума на справедливой основе и без нанесения ущерба устойчивости жизненно важных экологических систем. ИУВР затрагивает количественные и качественные аспекты поверхностных и подземных вод и возможности их совместного использования.

воды, а также оно наделяется полномочиями для регулирования использования, стока и контроля всех типов водных ресурсов в стране. Общая норма в большинстве законов относится к требованию на выдачу правительством разрешений или лицензий в соответствии с четкими и прозрачными критериями и процедурами до того, как субъект сможет использовать или строить инфраструктуру. По сути, разрешение предоставляет право на воду этому субъекту.

В этом разрешении будут описаны виды допустимого водопользования, объем воды, который может быть использован, водохозяйственные нормы, которые должен соблюдать держатель разрешения, срок действия разрешения⁸ и оплата за разрешение. В отношении подземных вод другими факторами, рассматриваемыми при принятии решения по выдаче разрешения, могут быть размещение скважин и текущий объем воды, отбираемой из данного водоносного горизонта. Однако в некоторых странах разрешения не требуются, если глубина скважины не превышает определенного лимита. Кроме того, большинство законов освобождают использование для бытовых целей, до определенного объема в день, от получения разрешения⁹. Другие затрагиваемые вопросы включают процедуры опротестования отрицательных решений по правам на воду.

Одна из проблем, с которой сталкивается большинство стран при подготовке водного законодательства, заключается в том, как проверить и упорядочить водопользование, которое существовало до принятия законодательства. Некоторые из этих существующих прав могут быть традиционными правами на воду, полученными местными общинами задолго до того, как был принят закон о воде. Другие могут быть просто заявлены через использование в динамике по времени. Необходимы подробные процедуры для обеспечения справедливости, объективности, эффективности и прозрачности при подтверждении, полностью или частично, или отклонении существующих видов водопользования.

Другие вопросы, которые необходимо рассмотреть в водном законодательстве, включают в себя передачу прав на воду третьей стороне и условия, по которым может быть осуществлена передача. Они также включают обстоятельства, при которых право на использование воды теряется, приостанавливается, изменяется или аннулируется. Следует отметить, что во всех изученных случаях передача требует предварительного разрешения от правительства, которое имеет право отказа в передаче. Однако не все законы о воде позволяют передавать права на использование воды третьей стороне, и передача может быть причиной для аннулирования разрешения. Другими причинами потери или приостановления разрешения могут быть отказ от использования воды, на которое было получено право в течение определенного непрерывного периода времени, несоблюдение

⁸ В большинстве законов срок действия разрешения составляет от 10 до 30 лет и может продлеваться.

⁹ Как обсуждалось выше, в статье 22 Водного кодекса Армении перечисляются шесть видов водопользования, для которых не требуется разрешение. Они обозначаются как «бесплатное водопользование» и обосновываются фактом, что целью не является коммерческое использование. Сюда относятся рекреация, плавание и водные виды спорта, некоммерческая рыбная ловля и охота, использование атмосферных осадков на частных землях, водопользование для предотвращения пожаров, расходы воды для поддержания экологического баланса для санитарных целей.

условий разрешения и неспособность начать применение права в течение определенного периода времени.

Некоторые законы о воде позволяют правительству вносить изменения в разрешение, если субъект использует намного меньше воды, чем допускается разрешением. Однако если поправка разрешения на уменьшение допустимого для использования объема воды не является результатом использования меньших объемов воды и не вызвана критическим положением, то здесь может иметь место возможная выплата компенсации держателю разрешения. Кроме того, в законодательстве необходимо затронуть тот факт, что правительство, как публичный доверительный собственник, должно быть уполномочено, в случае чрезвычайной ситуации, например, засухи, приостанавливать или вносить изменения в право на воду и перераспределять приоритеты на водопользование без предоставления компенсации.

5. Охрана водных ресурсов

Охрана водных ресурсов представляет еще один элемент, который должен быть затронут водным законодательством. Охрана включает:

- предотвращение и ликвидацию как точечных, так и площадных источников загрязнения¹⁰;
- регулирование сброса сточных вод и других отходов;
- регулирование землепользования, особенно методов культивации земель;
- принятие детальных процедур приведения в исполнение стандартов по качеству воды, особенно воды для бытового использования.

Эти вопросы можно рассматривать в рамках природоохранного управления водными ресурсами. Законодательство должно устанавливать сторону или стороны на каждом уровне правительства (национальное, региональное и местное), которые отвечают за обеспечение охраны качества воды.

Некоторые законы о воде, например, закон Армении, расширили понятие охраны для включения охраны водных экосистем. Эти экосистемы включают не только воду, но и флору и фауну, а также участки земли, прилегающие к воде, которые должны использоваться таким образом, чтобы не наносить вред водным ресурсам. Следует отметить, что концепция охраны всей экосистемы берет начало от конференции в Мар де Плата, на которой было предложено направить законодательство также на «охрану воды и экосистем, связанных с водой». Директива ЕС и другое европейское законодательство, например, Протокол по воде и здоровью, установили более жесткие требования в отношении качества воды.

¹⁰ Наиболее широко принятое определение термина «загрязнение» используется Конвенцией ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков. В статье 21 Конвенции «загрязнение» определяется как любое пагубное изменение состава или качества воды, которое происходит непосредственно или косвенно от деятельности человека.

Для подземных вод необходимы более строгие и детальные правовые нормы по их охране, поскольку они более уязвимы к загрязнению и другим формам контаминации по сравнению с поверхностными водами. Это объясняется тем фактом, что подземные воды «текут с меньшей скоростью, чем поверхностные воды, что приводит к проявлению загрязнения и других проблем с меньшей интенсивностью и сокращает естественные возможности восстановления водоносных горизонтов». Более того, загрязнение подземных вод обычно является необратимым процессом. Далее утверждается, что не возобновляемые подземные воды (ископаемые водоносные горизонты) требуют более строгих охранных норм. Некоторые законодательства затрагивают экологическую устойчивость источников воды, требуя, чтобы часть воды была неприкосновенна в качестве «резерва» для поддержания речных экосистем. Это явно указывает на то, что нормы охраны водных ресурсов находятся в развитии, поэтому законодательство должно быть достаточно гибким для учета этих развивающихся норм

Две концепции, которые развиваются и в настоящее время являются объектами повышенного внимания, представлены принципом принятия мер предосторожности и принципом «загрязнитель платит». Принцип принятия мер предосторожности был широко признан после принятия Декларации Рио, в которую он включен как принцип 15. В нем говорится: «Для охраны окружающей среды государствам, исходя из своих возможностей, следует широко использовать подход, основанный на принципе предосторожности». Если имеется серьезная угроза или риск причинения необратимого ущерба, отсутствие полной научной определенности не используется в качестве причины отсрочки рентабельных мер для предотвращения экологической деградации»¹¹. Основным обоснованием данного принципа является зачастую необратимый характер ущерба, наносимого окружающей среде, и ограничения, присущие самим механизмам возмещения этого вида ущерба. Директива ЕС требует использования принципа принятия мер предосторожности как одного из основных компонентов охраны окружающей среды. Общепринято, что достижение устойчивого управления водными ресурсами усложняется, если игнорировать данный принцип.

Принцип «загрязнитель платит» основан на простой предпосылке, что расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению, сокращению и очистке от загрязнения, покрываются теми, кто загрязняет. Фактически, данный принцип прослеживается от конференции в Мар-де-Плата, рекомендации которой призвали государства к «принятию общего принципа о том, что, насколько возможно, прямые или косвенные затраты, связанные с загрязнением, должны покрываться загрязнителем». Аналогично, в Декларации Рио настоятельно рекомендуется, чтобы загрязнитель, в принципе, нес затраты загрязнения. Водная политика Всемирного банка и Африканского банка развития требует, чтобы данный принцип составил часть системы управления водными ресурсами. Этот принцип все больше включается как в международные соглашения, так и

¹¹ Принцип принятия мер предосторожности в настоящее время признан общим принципом международного природоохранного права.

национальные инструменты. Однако последние зачастую ограничиваются платой за сброс сточных вод, как например в Китае.

6. Регулирование водохозяйственной инфраструктуры

Регулирование сооружений, необходимых для обеспечения надлежащих услуг по водоснабжению, не относится исключительно к водному праву. Строительство и эксплуатация этих сооружений поднимает правовые вопросы, связанные со строительством, приобретением земли, природоохранным правом и законодательством по вопросам функционального зонирования, а в случае государственных сооружений, законом о закупках для государственных нужд. В законе о воде следует затронуть эти моменты, поскольку подобные сооружения воздействуют на качество, количество и расход воды. Поэтому важно, чтобы водное законодательство предусматривало, кто может эксплуатировать эти сооружения и процедуры получения разрешения на управление ими. Данный аспект может быть рассмотрен, в частности, через требование на получение разрешения от соответствующего органа власти, если сооружения будут строиться и эксплуатироваться частной компанией. Как государственные, так и частные организации должны придерживаться закона и подзаконных актов в этом отношении.

Законодательство передаст правительству ответственность за использование, охрану, капиталовложения и безопасность всей водохозяйственной инфраструктуры, принадлежащей государству, в то время как частные собственники отвечают за свою инфраструктуру. К частным собственникам относятся ассоциации водопользователей, которым позволено в некоторых странах строить и эксплуатировать свою собственную водохозяйственную инфраструктуру. Некоторые законы требуют, чтобы инфраструктура особого стратегического значения находилась в ведении только государства. Правительство имеет полномочия инспектировать частную водохозяйственную инфраструктуру и обеспечивать ее соответствие нормам, разрешениям и требованиям регистрации, включая любые требования оценки воздействия на окружающую среду, а также ее правильное функционирование и безопасность.

Следует отметить, что вопросы, связанные с водохозяйственной инфраструктурой, являются очень сложными и обычно охвачены большим числом правовых инструментов. Директивный документ Всемирного Банка по управлению водными ресурсами ссылается на политику банка в отношении водных ресурсов. Сюда относится политика по оценке состояния окружающей среды, природоохранному плану действий, вынужденному переселению, проектам по международным водотокам, коренному населению, физическим и культурным ресурсам, безопасности плотин, как вовлекать неправительственные организации, сокращению бедности и разглашению информации.

7. Институциональные механизмы

Институциональные механизмы в отношении водных ресурсов широко охвачены водным законодательством. Подобные механизмы наделяют одну или несколько правительственных организаций основными полномочиями по водным ресурсам, включая распределение и надзор за выполнением прав на воду, а также подготовку планов, программ и политика, равно как и меры принуждения к соблюдению нормативно-правовых актов. Такие организации включают министерства, национальные советы, агентства и комиссии. Независимо от выбора, следует четко определить сферу компетенции во избежание дублирования и перекрытия обязанностей, при этом организация должна иметь финансовую и административную независимость. Как отмечается в водной политике Всемирного Банка: «полученный опыт предполагает, что важным принципом при реструктуризации государственных служб является их преобразование в финансово-независимые органы с эффективным проявлением власти для установления и сбора платы за воду и со свободой в управлении, без политического вмешательства».

Институциональные механизмы также должны отражать децентрализацию процесса принятия решений и общественное участие. Децентрализация базируется на принципе, что «ничего не следует выполнять на высшем правительственном уровне, если это можно удовлетворительно выполнить на более низком уровне». Это отражено в создании бассейновых управлений, отвечающих за разработку водохозяйственных планов для конкретного бассейна. Законодательство должно четко определять лимиты водосбора, состав и обязанности бассейнового управления. Представители общественности в этих управлениях усилят их роль и обеспечат основу для поддержки их решений. Обязанности подобных бассейновых управлений могут включать как управление, так и охрану бассейна. Этот подход децентрализации и общественного участия в управлении водой объединяет в себе два Дублинских Принципа.

Ассоциации водопользователей создаются как юридические лица, несущие ответственность за эксплуатацию и техобслуживание ирригационных систем на территории их района и за сбор платы за воду. Кроме того, в некоторых странах полномочия ассоциаций водопользователей распространяются также на водоснабжение. Широко признано, что участие пользователей «повышает вероятность того, что система, находящаяся в их ведении, будет хорошо содержаться, а также способствует сплоченности и расширению полномочий общин». Более того, поскольку системы, управляемые ассоциациями, имеют ориентацию на потребителя, они, вероятно, обеспечат лучшее обслуживание и повысят готовность платить за эти услуги.

Детальные процедуры функционирования ассоциаций водопользователей и их взаимоотношение с государственными властями обычно излагаются в отдельном вспомогательном подзаконном акте. В уставе ассоциации подробно описываются обязанности ассоциации и взаимоотношения членом с их исполнительным комитетом, также как и взаимоотношения между самими членами. Концессия или соглашения о переуступке уточняют взаимоотношения между ассоциацией водопользователей и ирригационным или

водохозяйственным управлением. Такие соглашения также определяют уровень ирригационной системы, которая передается каждой ассоциации водопользователей.

Однако в некоторых странах ассоциации водопользователей можно передавать право собственности на саму систему, а не только на ее эксплуатацию и содержание¹². Более того, ряд законов о воде предусматривает создание федерации ассоциаций водопользователей. Помимо преимуществ экономии на масштабе, федерациям может быть вверена эксплуатация и содержание ирригационной системы следующего уровня, а также разрешение споров между различными ассоциациями водопользователей.

Кроме этих организаций, некоторые законодательства предусматривают создание консультативных советов, где представлены все органы и организации, связанные с водой, включая гражданские организации и учебные заведения. Такие консультативные советы помогут правительству в подготовке водной политики, программ и планов и в координации их выполнения. Действительно, общественное участие в разработке и осуществлении водной политики и законодательства сейчас считается важным элементом обеспечения успешного выполнения политики и законодательства.

8. Финансовые механизмы

Плата за воду представляет собой один из сложных вопросов и основную проблему в управлении водными ресурсами¹³. Взимание платы предназначено для признания воды экономическим товаром, управления спросом, стимулирования рационального водопользования и повышения доходов для эксплуатации и содержания системы. Большинство законов устанавливает, что плата за воду должна определяться на уровне, достаточном для покрытия затрат, связанных с эксплуатацией и содержанием водохозяйственной инфраструктуры. Поскольку в некоторых культурах вода воспринимается как божий дар, за который нельзя взимать плату, подобные сборы можно представлять в качестве оплаты за предоставление услуги по водоснабжению, а не обязательно за саму воду.

Одним из элементов, который учитывается при установлении тарифов на воду, является объем используемой воды, иногда с прогрессивным увеличением цен за водопользование, превышающее определенные объемы. Данный подход применяется для бытового, промышленного и ирригационного видов водопользования, хотя для использования воды на орошение использовались другие подходы, которые на базировались на объеме поданной воды. Такие подходы включают площадь орошаемой территории, виды орошаемых культур и сезон орошения (влажный или засушливый сезон, причем в засушливый сезон тарифы повышаются). Некоторые законы используют источник воды как

¹² Например, в Чили право собственности на саму ирригационную и дренажную систему, включая плотины, может быть передано ассоциациям водопользователей.

¹³ Помимо платы за воду, многие страны взимают плату за выдачу разрешений на воду, передачу или продление разрешения и за выдачу разрешений на отведение сточных вод.

фактор, взимая более высокую плату за подземные воды, чем за поверхностные. Другие законы учитывают местонахождение территории, куда подается вода, то есть плата за воду выше для более удаленных пользователей. Во многих странах плата за воду устанавливается в отдельном подзаконном акте, а не в самом законе о воде, поскольку обновить подзаконный акт легче, чем внести поправку в закон.

Установление тарифов на воду было одним из самых сложных вопросов для водного хозяйства, особенно в отношении тарифов на орошение. Орошение является крупнейшим водопользователем, составляя около 73% от мирового водопользования, причем эта цифра составляет 80% в развивающихся странах. Сектор орошения значительно субсидируется в большинстве стран, где менее 10% эксплуатационных затрат покрывается пользователями¹⁴. И это несмотря на закон о воде во многих из этих стран, который бы потребовал полного погашения затрат за услуги по водоподаче. Порочный круг, когда фермеры не платят, так как вода не подается, а вода не подается, поскольку система находится в неисправном состоянии и не может быть отремонтирована из-за отсутствия средств, зачастую приводится как одна из причин данного положения дел.

Частично по этой причине, некоторые страны придерживаются подхода назначения фиксированной ставки на воду, для орошения ли, или бытового использования, где все пользователи или потребители платят по одному и тому же тарифу, независимо от использованного объема. Этот подход не создает каких-либо стимулов для управления спросом или эффективного использования воды. Действительно, он создает неправильные стимулы для прямо противоположного, тем самым, ухудшая и так сложную ситуацию. Порочный круг явно наблюдается в водопроводных хозяйствах, где снабжение, спрос и ценообразование безнадежно пытаются угнаться друг за другом из-за данного подхода фиксированной ставки. Проблема неучтенной воды обостряет ситуацию¹⁵. Одной из причин поддержки ассоциаций водопользователей как в орошении, так и сельском водоснабжении, является ожидание, что они смогут сыграть важную роль в управлении водой, включая эксплуатацию и содержание и сбор платы за воду.

9. Участие частного сектора

¹⁴ Сандра Постел приводит пример Индии, где государственные издержки на эксплуатацию и содержание средних и крупных каналов превышает общий доход, собираемый от фермеров, на 23.5 млрд. рупий (816 млн. долл.США). Эта цифра еще больше возрастает при добавлении субсидий на капитальные расходы. Водники устанавливают тарифы на воду по площади фермерского участка и выращиваемым культурам, таким образом, оплата не связана с объемом воды, фактически используемой на полях. Более того, эти тарифы настолько низкие – обычно составляя 2-5% от объема урожая – что они не влияют на решения, принимаемые фермерами по управлению.

¹⁵ Неучтенная вода определяется как «разница между объемом воды, поданной в систему водоснабжения, и объемом воды, учтенной законным потреблением, измеренная или нет (или измеренный объем поданной воды, которая сформирована или очищена, минус объем воды, которая законно потреблена, разностью будет то, что украдено или потеряно». ВБ

Водное законодательство Армении, Мексики и Южной Африки предусматривает участие частного сектора в предоставлении услуг водоснабжения. Это может быть обосновано крупными финансовыми нуждами водного хозяйства, которые государственный сектор не может обеспечить¹⁶. Другой причиной является возможное повышение эффективности за счет частного сектора. В некоторых странах, где частный сектор привлечен к обеспечению водохозяйственных услуг, они ограничивались городским водоснабжением. Поскольку собственность на водные ресурсы обычно остается у государственных властей, а роль частного сектора ограничивается предоставлением услуг, данный процесс зачастую называют государственно-частным партнерством. Однако, как отметил один эксперт:

Нет гарантий, что приватизация действительно принесет желаемые улучшения в работе. Простое преобразование государственной монополии в частную не дает стимула для эффективной работы служб, вложения надлежащих инвестиций или реагирования на требования потребителей. Более того, приватизация сама по себе ненамного улучшит ситуацию в отрасли, если правительство не желает или не готово решать такие проблемы, как раздутый штат, невыгодная политика ценообразования, финансирование обеспечения общественных и одобренных благ, ограничение чрезмерно навязчивого политического вмешательства.

По этой и другим причинам ряд стран обеспечивают водохозяйственные услуги через коммунальные службы, которые имеют полную юридическую и финансовую независимость и подотчетность.

«Инструментарий по участию частного сектора в водном хозяйстве и санитарно-гигиенических службах», подготовленный Всемирный Банком, дает базовые рекомендации. Инструментарий 1 касается «Выбора варианта участия частного сектора». Эти варианты включают контракты о предоставлении услуг, контракты на обеспечение руководства, аренду, концессии, контракты на строительство, эксплуатацию и передачу, полную или частичную реализацию актива. Структура регулирования участия частного сектора должна быть полной, включающей, среди прочего, цены, стандарты предоставления услуг, процесс принятия решений, независимые оценки, конкуренцию, социально-экономические аспекты.

Из-за сложности вопроса участия частного сектора, его надо решать очень осторожно. При этом, следует учесть следующие факторы: какой вариант является наилучшим для страны, а также с позиции возможности эффективного регулирования этого участия, включая организационный потенциал страны.

¹⁶ В отчете Всемирной группы по финансированию водохозяйственной инфраструктуры стоимость достижения Цели Развития Тысячелетия по снижению наполовину доли населения, не имеющего устойчивого доступа к достаточным объемам доступной безопасной воды и санитарии оценивается в 180 млрд. долл. США по сравнению с текущей цифрой 75 млрд. долл. США. Всемирный Водный Совет.

10. Право на воду

Один из новых вопросов, связанных с финансовыми механизмами и платным водопользованием, заключается в защите бедных и уязвимых групп общества через гарантирование им определенного объема воды, несмотря на их неспособность заплатить за нее. Данный вопрос, поднятый на конференции ООН по водным ресурсам в Мар де Плата, затем оформился в концепцию права человека на воду. Эта концепция широко обсуждается в настоящее время, и имеется большой набор международных правовых инструментов, поддерживающих аргумент, что право человека на воду обеспечивается международным правом¹⁷. Дебаты активизировались Общим Комментарием №15, изданным Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам в ноябре 2002 года, которое признает право человека на воду. Основным моментом Общего Комментария №15 отражен в параграфе 2:

право человека на воду предоставляет каждому в достаточном объеме, безопасную, допустимую, физически доступную и приемлемую по средствам воду для личного и бытового использования. Достаточный объем воды необходим для предотвращения смерти от обезвоживания, уменьшения риска болезней, передаваемых через воду, и обеспечения требований на воду для ее потребления, приготовления пищи, использования для личных и гигиенических целей.

Аргумент, что человек имеет право на воду, далее подкрепляется Декларацией Тысячелетия, которая установила в качестве одной из Целей Развития Тысячелетия сокращение на половину, к 2015 году, доли людей, не имеющих устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и средствам санитарии.

В настоящее время ряд стран имеют положения в своих конституциях или законах о воде, которые гарантируют это право. Южная Африка имеет подобные положения и в Конституции, и в Акте о водохозяйственных услугах, причем эти положения из Акта явились предметом пересмотра дела в суде¹⁸. Армения имеет

¹⁷ Этот набор международных правовых инструментов включает ряд конвенций и договоров, Резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и декларации некоторых международных конференций и форумов о воде.

¹⁸ Дело касалось статей 3 и 4(3) Акта о водохозяйственных услугах. Статья 3 устанавливает следующее:

- (1) Каждый человек имеет право доступа к базовому водоснабжению и базовым санитарно-техническим средствам.
- (2) Каждая водохозяйственная служба должна принять разумные меры для реализации этих мер.
- (3) Каждое Управление водохозяйственных служб должно предусмотреть реализацию этих прав в своем плане развития водохозяйственных услуг.
- (4) Права, упомянутые в этом разделе, подчинены ограничениям, содержащимся в этом Акте.

Статья 4(3) предусматривает:

(3) Процедуры ограничения или прекращения водохозяйственных услуг должны быть –

(а) объективными и справедливыми;

(б) предусматривать обоснованное предупреждение о намерении ограничить или прекратить предоставление услуг и возможность заявить протест, если

(i) не был нанесен ущерб другим потребителям,

(ii) не имеет место чрезвычайная ситуация,

(iii) потребитель не помешал ограничению или прекращению предоставления услуг.

аналогичные положения в своем законе о воде¹⁹. Чили ввела систему водных марок для нуждающихся, чьи доходы ниже определенного установленного уровня²⁰. Следовательно, на государство оказывается растущее давление со стороны международных и гражданских организаций для гарантии подобного права бедным и уязвимым группам общества через включение этого права в законы о воде, а также посредством специальных действий и процедур для выполнения этих положений закона.

11. Применение подзаконных актов

Доверие к любому законодательству, включая водное законодательство, зависит от положений по его применению и методов обеспечения различными сторонами их соблюдения. Подобные положения должны перечислять действия, которые считаются нарушениями, и определять санкции. Инструменты, которые власти могут использовать при применении требований закона и выявлении нарушений, ограничиваются мониторингом и инспекциями. Для облегчения применения, большинство законов о воде наделяют персонал водохозяйственных организаций полномочиями, необходимыми для мониторинга соблюдения закона, и некоторые даже создают специальную рабочую группу для этих целей.

К нарушениям относятся отбор или использование воды для какой-либо цели без наличия права на использование воды для этой цели; в нарушение разрешения, действия, которые изменяют расход, качество или количество воды без получения предварительного одобрения; строительство несанкционированных сооружений; мошенничество при замере объема использованной воды. Подобные нарушения могут привести к санкциям, включающим временное или

(в) не должны привести к тому, что кому-либо будет отказано в доступе к необходимым услугам водоснабжения из-за неуплаты, если будет доказано соответствующим водохозяйственным администрациям, что это лицо не может их оплачивать.

В упомянутом деле заявитель не заплатил за воду сверх бесплатных шести кубокилометров в месяц, подаваемую столичным советом (DTMC). DTMC, подняв свой устав, направил заявителю письменное уведомление и позволил ему подать протест до прекращения водоснабжения. Заявитель утверждал, что устав совета противоречил Акту о водохозяйственных услугах, поскольку прекращение предоставления услуг привело к отказу в доступе к базовым водохозяйственным услугам, в то время как он не мог их оплачивать. Суд отметил, что в разделе 4(3) Акта о водохозяйственных услугах «базовое водоснабжение» означает «установленную минимальную норму услуг водоснабжения, необходимую для надежной подачи воды в достаточном объеме и нормального качества» и что термин «установленный» указывает на то, что подзаконные акты должны дальше пояснить понятие «базовое водоснабжение». Поскольку подобных подзаконных актов не было, суд отметил, что этот вопрос будет касаться политики, что выходит за рамки компетенции суда. Кроме того, суд был убежден, что процедуры прекращения предоставления услуг по уставу совета не противоречили Акту о водохозяйственных услугах. Другим фактором, отмеченным судом в качестве причины его решения, был ранний подлог заявителем в отношении услуг при предыдущем отключении. Один из вопросов, задаваемых в связи с этим делом, заключается в том, принял бы суд другое решение, если бы заявитель основывал свои доводы на конституционных положениях по правам на воду, а не на Акте о водохозяйственных услугах.

¹⁹ Закон о воде Армении предусматривает налоговые льготы и субсидии службам коммунального водоснабжения взамен бесплатного предоставления определенного объема воды.

²⁰ В Чили водные марки предоставляются некоторым группам населения, чьи доходы ниже определенного предела. Эти марки будут использованы в качестве оплаты счетов за воду.

постоянное аннулирование разрешения, штрафы или даже краткосрочное тюремное заключение за действия, представляющие преступную деятельность, хотя подобные санкции подлежат обжалованию. Нарушителей могут даже обязать выплатить стоимость ущерба любому лицу, пострадавшему от их действий, как установлено законами Армении и Южной Африки. С другой стороны, законы Китая и Вьетнама предоставляют стимулы для соблюдения закона.

12. Разрешение споров

Учитывая растущий дефицит водных ресурсов и проблемы качества воды, между различными пользователями или между пользователем и государством непременно возникают споры. Поэтому водное законодательство должно затронуть вопрос разрешения этих споров. Одновременно в законодательстве, возможно, также необходимо охватить ситуации возникновения спора между двумя правительственными органами.

Водные споры можно решать различными путями. Первичные полномочия для разрешения споров между пользователями могут быть предоставлены водохозяйственной организации, созданной и работающей в соответствии с водным правом. В некоторых юрисдикциях создаются специальные комиссии для посредничества или рассмотрения водных споров в арбитражном порядке. В некоторых странах ассоциациям водопользователей также предоставлены полномочия для разрешения споров между членами ассоциации. Иногда создается специальный водохозяйственный трибунал, занимающийся соответствующими спорами. Причина подобных менее официальных механизмов заключается в том, чтобы избежать затрат и задержек. Однако в большинстве случаев допускается обжалование в судебной системе. В большинстве юрисдикций, дела против правительства могут решаться только в суде.

Споры между разными правительственными органами или бассейновыми управлениями могут направляться в регулирующие органы. Споры между разными ассоциациями водопользователей направляются, как упоминалось выше, в федерацию ассоциаций, если таковая существует.

Очевидно, множество ключевых и новых вопросов должно быть рассмотрено в водном законодательстве. Сюда относятся право собственности на водные ресурсы, основные принципы и приоритеты, регулирование водопользования и водохозяйственной инфраструктуры, охрана водных ресурсов, институциональные и финансовые механизмы, выполнение подзаконных актов и разрешение споров. Некоторые элементы данных вопросов все еще находятся в развитии. Децентрализация и участие, включая широкое участие в подготовке водного законодательства, получают широкое признание и становятся основными принципами нормативно-правовой базы управления водными ресурсами.