

# **ВОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМЫ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**А.Ш. Джайлообаев**

**Департамент водного хозяйства МСВХ и ПП Кыргызской Республики**

Обстановка, сложившаяся после провозглашения независимости бывшими республиками СССР имела адекватное воздействие на их 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 законодательных систем 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.

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 стран Центральной Азии, как стран с переходной экономикой, где даже фундаментальные вопросы нередко 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 странами Центральной Азии, 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.

В конституциях большинства государств мира все природные, в том числе и водные, ресурсы находящиеся в его границах, являются государственной собственностью и используются приоритетно в интересах народа государства. Общее положение на этот счет содержится в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 626 (VII) от 21 декабря 1952г., которая, признавая нераздельность экономической и политической независимости, подтвердило право народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами и свободно их эксплуатировать. Неотъемлемый суверенитет народов и наций над их естественными богатствами и ресурсами был подтвержден и в резолюции 1803 (XVII) Генеральной ассамблеи ООН от 14 декабря 1962 года: «Право народов и наций на неотъемлемый суверенитет над их естественными богатствами и ресурсами должно осуществляться в интересах их национального развития и благосостояния населения соответствующих государств»<sup>1</sup>.

В «Декларации об установлении нового международного экономического порядка от 1 мая 1974 года» страны-члены ООН в п. 3 провозгласили, что среди принципов, лежащих в основу «Нового экономического порядка» должны быть заложены: «е) полный неотъемлемый суверенитет каждого государства над своими природными ресурсами и всей экономической

---

<sup>1</sup> Резолюция XVII сессии Генеральной Ассамблеи ООН, декабрь 1962 г.

деятельностью. Для охраны этих ресурсов каждое государство имеет право осуществлять эффективный контроль над ними и над их эксплуатацией средствами, отвечающими его положению...».<sup>2</sup>

Далее в 1974 году была принята «Хартия экономических прав и обязанностей государств», где Генеральная ассамблея ООН провозгласила в статье 2: «Каждое государство имеет право и должно осуществлять полный постоянный суверенитет над всеми своими богатствами, природными ресурсами и экономической деятельностью, включая право на владение, использование и эксплуатацию».<sup>3</sup>

Все вышеуказанные положения нашли отражение в конституциях республик Центральной Азии в силу известных причин ставших суверенными государствами. По конституции стран Центральной Азии земля, недра, воды, леса находятся в государственной собственности и являются достоянием народа. Все конституции стран Центральной Азии подчеркивают общегосударственный, общенародный характер природоохранных мер.

Согласно Конституции Республики Казахстан земля и ее недра, воды и растительный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом. Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом.

По Конституции Кыргызской Республики земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются собственностью Кыргызской Республики и используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства. В Кыргызской Республике признаются и защищаются государственная, коммунальная, частная и иные формы собственности. Земля может находиться в государственной, коммунальной, частной и иных формах собственности. Земельные участки могут передаваться в пользование гражданам и их объединениям.

В соответствии с Конституцией Таджикистана земля, ее недра, вода и воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства, и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа. Охрана природы, исторических и культурных памятников признается обязанностью каждого.

Конституция Туркменистана утверждает право частной собственности на средства производства, землю, иные материальные и интеллектуальные ценности. Они могут принадлежать также объединениям граждан и государству. Законом устанавливаются объекты, являющиеся исключительной собственностью государства. Государство ответственно за сохранность природной среды.

По Конституции Узбекистана земля, ее недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством.

На основе вышерассмотренных конституционных положений сформирована система водного законодательства стран Центральной Азии. В нее входит совокупность юридических норм, принятых государством и направленных на рациональное использование, охрану и воспроизводство природных ресурсов, улучшение качества окружающей среды.

Водное законодательство стран Центральной Азии в основном включает нормативно-правовые предписания общего характера, так называемые рамочные законы. Они содержат общие требования по использованию и охране вод. Таким комплексным законом в странах Центральной Азии являются законы об охране окружающей среды, охватывающие всю совокупность природных объектов.

Следующую группу водного законодательства представляют отраслевые законодательные акты, на основе которых разрабатываются технические нормы и стандарты, положения и правила по регулированию рационального использования и охраны водных ресурсов. На их

---

<sup>2</sup> Резолюция 6 специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, май 1974г.

<sup>3</sup> Резолюция XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН, декабрь 1975г.

основе ведется планирование, проектирование, строительство и эксплуатация производственных и иных объектов, связанных с воздействием на водные ресурсы.

Учитывая многообразие функций и важное значение водных ресурсов для экономики стран Центральной Азии, здесь достаточно большое внимание уделяется их рациональному использованию и охране. Правовые основы этого закреплены в конституциях, в законах об охране окружающей среды и специальных законодательных актах. К специальному законодательству отнесены законы о воде, в большинстве стран региона они носят названия водные кодексы.

В Казахстане Водный кодекс принят 31 марта 1993г. (в настоящее время подготовлена новая редакция); Закон «О воде» Кыргызстана - 14 января 1994г. (в настоящее время ведется работа по принятию нового Водного кодекса); новый Водный кодекс Таджикистана – 29 ноября 2000 г. (старый был принят 27 декабря 1993 г.); Водный кодекс Туркменистана - 1 июня 1973 г. (в настоящее время подготовлена его новая редакция); закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» введен в действие 6 мая 1993г.

Следует отметить, что специальное законодательство о воде стран Центральной Азии построено на основе бывшего советского водного законодательства и приняты они примерно в одинаковое время в течение 1993-1994 г.г., отражая сложившиеся на тот период отношения по использованию природной среды и по ее охране.

Наименее рассмотренным и обоснованным в правовом отношении является борьба и устранение вредного воздействия вод. В целом, во всех странах Центральной Азии, особенно в странах зоны формирования стока, необходимо создать специализированные службы по изучению, прогнозированию, районированию и мониторингу вредного воздействия вод.

Основные требования охраны вод, закрепленные водным законодательством стран ЦАР, состоят в запрещении загрязнения, засорения и истощения вод, обязанности рационально использовать водные ресурсы. Водное законодательство закрепляет также обязанности водопользователей, иных предприятий и организаций по выполнению основных требований охраны вод:

а) предусматривать строительство сооружений и устройств, обеспечивающих эффективную очистку вод и охрану рыбных запасов при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации хозяйственных и культурно-бытовых объектов, влияющих на состояние вод;

б) постоянно снижать нерациональное использование вод, организовывать малоотходные или безотходные системы водопользования, замкнутые циклы;

в) осуществлять мероприятия, направленные на улучшение режима вод, охрану их от засорения и истощения, создание благоприятных условий обитания растительного и животного мира;

г) создавать в необходимых случаях санитарные, защитные, водоохранные округа, зоны, полосы, обеспечивающие предотвращение вредного воздействия окружающей среды и хозяйственной, рекреационной деятельности на состояние водных источников.

В законодательстве Кыргызстана дополнительно выделена обязанность охраны поверхности водосбора, русел рек, ледяного покрова водоемов и ледников. Охрана вод достигается путем организации учета и планирования использования и охраны вод, регулирования порядка водопользования, нормирования сброса сточных вод, предотвращения вредного воздействия вод.

Система управления в области использования и охраны водных ресурсов стран Центральной Азии включает большое количество министерств, ведомств и организаций, существует чрезвычайно сложная и излишняя децентрализация этой системы управления, которая создает трудности в системном формировании и развитии управления. Сложность ее проявляется в неравномерности иерархии управления водным хозяйством, которые усиливают такие традиционные недостатки как дублирование или неполная реализация выполняемых функций министерствами и ведомствами.

Несмотря на проводимые организационно-структурные реорганизации, ведение водного хозяйства, управление использованием водными ресурсами все еще определяется хозяйственными интересами без учета социальных и экологических факторов, предусматривающих рациональное водопользование на экономической основе. Существующая

организационная структура управления водным хозяйством еще не решает проблем сохранения качества водных источников, рационального использования и воспроизводства водных ресурсов. Многоведомственность в решении задач управления водными ресурсами и водообеспечения, охраны вод не способствует экономической ответственности за результаты использования вод.

Само управление использованием водными ресурсами не учитывает специфических особенностей водных ресурсов, к которым следует отнести пространственное взаимовлияние, отсутствие локальных границ, изменчивость стока во времени.

Особая роль водных ресурсов в экономике стран Центральной Азии, их специфичность и крайняя ограниченность диктуют необходимость неотложного осуществления последовательной политики водосбережения, направленной на сохранение потенциала водных источников, обеспечение населения и отраслей экономики водой требуемого количества и качества, решение экологических проблем. Для реализации этих задач требуется адекватная структура водного хозяйства, соответствующая каждому уровню управления водными ресурсами. Особо выделяется необходимость перехода к реальному интегрированному управлению водными ресурсами на бассейновой основе.

Учитывая вышеизложенную относительную схожесть водного законодательства стран Центральной Азии можно говорить про общие для них недостатки и основные направления совершенствования правовой базы.

1. Водное законодательство стран Центральной Азии в целом унаследовало принципы водных отношений со времен Союза ССР и по содержанию, целям и задачам требует принципиальной переработки с тем, чтобы адекватно отразить характер экономических реформ и приблизиться к международным нормам.

2. Одним из самых серьезных недостатков национального законодательства стран Центральной Азии является отсутствие или слабая разработанность правовых норм, касающихся водосбережения. Имеющиеся нормы носят больше декларативный характер и они, как правило, трактуются как рациональное и экономное использование воды, сокращение ее расходования в отраслях экономики. В водном законодательстве стран Центральной Азии отсутствуют специальные разделы, где водосбережение провозглашалось бы приоритетным направлением водохозяйственной политики и более того, сама проблема водосбережения не получила еще должного методического, организационного и технологического обеспечения. Решение проблемы водосбережения актуально не только в плане покрытия дефицита воды. Скорее оно носит экономический характер и соответственно оно нуждается в правовом обеспечении. Общеизвестно, что водные ресурсы не только в Средней Азии, но и во многих других регионах полностью освоены и каких-то других экономически доступных путей привлечения дополнительных водных ресурсов не имеется. Но даже если они имеются, то подсчитано, что затраты на их вовлечение в хозяйственную деятельность будут каждые 20 лет возрастать вдвое. Поэтому для таких аридных территорий, как Центральная Азия, политика водосбережения является единственным выходом для решения проблемы водообеспечения на длительную перспективу.

3. Во всех законах и кодексах стран в разделе «Общие положения» нечетко изложены вопросы объектов водных отношений, не раскрыто полностью понятие «водный объект». Остается неясным, что представляют собой поверхностные водные объекты, в частности, поверхностные водотоки и водохранилища на них. Это существенно важно, поскольку к поверхностным водотокам относятся реки и водохранилища на них, каналы межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов, снежники, болота и т.д.

4. Отсутствует определение трансграничных (пограничных) водных объектов, которые обозначают, пересекают границу между государствами или по которым пролегает государственная граница стран.

5. Не дана классификация водных объектов по характеру пользования - общего и особого. Недостаточно раскрыты вопросы собственности и других прав на воды. Не указано, какие могут иметь права юридические и физические лица, не являющиеся собственниками вод, включая право ограниченного пользования (публичные и частные водные сервитуты). Неполно изложены нормы по приобретению и прекращению прав пользования водами, в том числе в части лицензий на водопользование и распорядительных лицензий.

6. Не полностью соответствуют действующему законодательству стран Центральной Азии правовые нормы по компетенции органов государственной власти в области регулирования водных отношений. Сферы государственного управления по использованию и охране вод четко не разграничены и не урегулированы.

7. В разделах «Водопользование» отсутствует обязательность заключения договора пользования водами. Такие договоры могут быть долгосрочного и краткосрочного пользования, установление частного водного сервитута. Не отражены вопросы нормирования, которое включает установление лимитов водопользования (водопотребления и водоотведения), стандарты, нормативы и правила использования и охраны вод. Кроме общего и специального водопользования может быть еще и особое, что имеет значение для трансграничных (пограничных) водных объектов.

8. Положения о плате за пользование водными ресурсами не раскрывает основные принципы экономического регулирования и стимулирования рационального использования, восстановления и охраны водных объектов. Отсутствует плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов, а также другие виды платежей. Не предусмотрены льготы по платежам, связанным с использованием водами.

9. В разделах законов и кодексов «Охрана вод и предупреждение их вредного воздействия» отсутствуют общие требования и неполно отражены частные, например, нормы по размещению, проектированию, строительству, реконструкции и вводу в эксплуатацию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние вод, нормативы предельно допустимых вредных воздействий на воды, требования к экологическим попускам (сбросы воды из водохранилищ), по чрезвычайным экологическим ситуациям и зонам экологического бедствия на водных объектах.

10. Ряд действующих законов и кодексов не предусматривают возможность реформы водных отношений, не позволяет разрешить на правовой основе проблемы пользования, воспроизводства и охраны водных объектов. В них не раскрыт финансовый механизм водохозяйственной деятельности, по этой причине платежи за водные ресурсы там, где они введены, поступают в бюджет на иные цели, не связанные с охраной и воспроизводством водных ресурсов.

11. С учетом изменившихся условий перехода к рыночным отношениям необходима работа по нормативному обеспечению ограничения участия государства в управлении и содержании ирригационной инфраструктуры, принятия концепции участия структур частных и других форм собственности в управлении и эксплуатации оросительных и коллекторно-дренажных систем, проведения эволюционных преобразований структуры управления водным хозяйством. Конечной целью проведения преобразований является переход к реальному интегрированному управлению водными ресурсами на бассейновой основе, с активным вовлечением водопользователей к управлению использованием водными ресурсами.

12. В целом водное законодательство стран ЦАР требует новой редакции и переработки законов в правовые акты прямого действия, ограничивающие необходимость разработки дополнительных нормативных документов. Общая тенденция должна заключаться в регулировании водных отношений, преимущественно на законодательной базе, а не на подзаконной.

Необходимо в новых нормативных правовых актах, или в новых редакциях старых актов, также предусмотреть:

- конкретизацию функций и полномочий субъектов водных отношений;
- уточнить процедуры разгосударствления водохозяйственных систем и участия водопользователей в их управлении;
- конкретизацию механизма водно-экономических отношений с уточнением принципов тарифной, кредитной и налоговой политики;
- конкретизацию механизма государственного контроля за состоянием и использованием водного фонда;
- приведение норм охраны водного фонда в соответствие с природоохранным законодательством;

- приведение норм ответственности за соблюдением водного законодательства в соответствии с нормами межгосударственного водного права и условиями договоров и соглашений.

Несмотря на указанную выше относительную схожесть необходимо отметить, что водное законодательство стран Центральной Азии находится на различных уровнях развития.

Водное законодательство Туркменистана не претерпело никаких изменений с советских времен. Правда упоминается, что в настоящее время подготовлена новая редакция Водного кодекса, но его проект недоступен для ознакомления.

Водное законодательство Республики Узбекистан остановилось на уровне 1993 года, после принятия закона «О воде и водопользовании» никаких принципиальных изменений законодательство не претерпело, не говоря уж о его дальнейшем развитии.

Водный кодекс Таджикистана является наиболее поздним по сроку принятия и на первый взгляд является наиболее прогрессивным среди аналогичных кодексов стран Центральной Азии. Фактически он является документом прямого действия, в нем содержится минимальное количество отсылочных норм. Признается общественное распределение воды среди водопользователей путем создания ими ассоциаций водопользователей. На основании данного Водного кодекса Правительством разработана и принята Концепция рационального использования и охраны водных ресурсов. Для реализации кодекса потребуются разработка и принятие подзаконных актов, работа над которыми займет продолжительное время.

Судя по проекту нового Водного кодекса Казахстана, водное законодательство республики будет наиболее прогрессивным и передовым в странах региона. После принятия кодекса и соответствующей проработки можно будет говорить о его достоинствах и недостатках более конкретно.

Существующее водное законодательство Кыргызской Республики, основанное на законе «О воде» 1994 года не отвечает современным условиям, является морально устаревшим, не адекватным и неполным. Более того, юридическая база для обеспечения управления использованием и охраной водных ресурсов разбросана среди большого количества нормативных правовых актов. В них отсутствует четкий механизм координации подходов по управлению водными ресурсами, и на практике крайне затруднительно установить, какое законодательство должно применяться в каждом конкретном случае и кто ответственен за их исполнение.

Также необходимо отметить следующие негативные факторы действующего законодательства:

- параллелизм функций, возложенных на органы управления, с соответствующими неоправданными издержками государственного бюджета;
- отсутствие эффективной координации деятельности государственных органов, относящихся к различным ведомствам, по управлению использованием и охраной водных ресурсов;
- низкая эффективность мер государственного контроля над соблюдением водного и водоохранного законодательства;
- наличие у исполнительных органов узковедомственных интересов, преобладающих над государственными, что приводит к скрытой конфронтации и затрудняет координацию деятельности по управлению водными ресурсами.

С учетом всего этого в Кыргызстане проведена работа по подготовке проекта Водного кодекса и проводится работа по его принятию.

Говоря о водном законодательстве Кыргызской Республики нельзя не отметить, что оно является наиболее разработанным в регионе в части законодательства по ассоциациям водопользователей.

Скорость проведения правовой реформы водного законодательства на национальном уровне будет являться показателем развитости страны в интеграции в мировой процесс и примером для остальных стран региона. Необходимо также отметить настоятельность решения юридических вопросов межгосударственных водных отношений в регионе.

Выработка правового механизма совместного использования, а также управления использованием водных ресурсов является основой разрешения многочисленных противоречий в использовании водных ресурсов Центральной Азии, как на региональном, так и на

национальном уровнях. Устойчивое экономическое развитие региона зависит от эффективного межгосударственного взаимодействия и сотрудничества, требуя для этого совершенствования правовой базы в сфере межгосударственных водных отношений.