

# **Сравнительный анализ национального водного законодательства стран Центральной Азии в свете реализации принципов ИУВР**

**Зиганшина Д.Р.<sup>1</sup>**

Повсеместное распространение концепции интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), как наиболее эффективного подхода для обеспечения устойчивого развития, влечет за собой ряд задач, требующих своевременного разрешения. Одной из ключевых является обеспечение правовой базы для данного процесса. Водное право – мощный инструмент для поддержания ИУВР, поэтому для его действенного применения, законодатель должен осознавать свою ответственность и расширять знания в данной сфере: иметь четкое представление об истории вопроса, о настоящих экономических, физических и политических аспектах проблем, четко представлять задачи, подлежащие разрешению, а также препятствия и конфликтные ситуации, которых следует избегать. Важно отметить необходимость разработки и корректировки не только правовых механизмов, но и мер по их эффективному приведению в исполнение.

Несмотря на общие традиции политической и правовой культуры, сходные государственные и общественные институты и тесные взаимосвязи между странами региона, наблюдаются значительные различия в развитии их национального водного законодательства. Безусловно, сохраняются общие тенденции правового регулирования, но совершенствование законодательной базы в области управления водными ресурсами в Казахстане и Кыргызской Республике оказалось впереди других стран региона. Государства различаются по уровню политического, социального и экономического развития, но это не должно стать препятствием на пути гармонизации национального водного права.

Поскольку в кратком докладе сложно осветить все правовые аспекты ИУВР, в данном сообщении будут изложены некоторые международно-правовые положения, затрагивающие вопросы ИУВР, а также представлен сравнительный обзор применения принципов ИУВР на национальном уровне в законодательстве Казахстана, Кыргызской Республики, Таджикистана и Узбекистана.

## **Международные положения**

Повсеместное распространение концепции ИУВР находит отражение в положениях, принимаемых на международном уровне, одним из которых является Повестка дня на 21 век. В ней среди прочего изложены рекомендации для национальных правительств по «применению интегрированных подходов к развитию, управлению и использованию водных ресурсов», в отношении трансграничных водных ресурсов предусматривается гармонизация стратегий и программ действий. Гаагская министерская декларация (1998) требует «благоразумного управления водой для обеспечения хорошего регулирования, так чтобы общественность и интересы всех водопользователей были включены в управление водными ресурсами». В 2000 году на

---

<sup>1</sup> НИЦ МКВК Центральной Азии, юрисконсульт

Ассамблее Тысячелетия ООН главы государств подчеркнули важность защиты и партнерства в охране общей окружающей среды и особенно необходимость «остановить неустойчивое использование водных ресурсов разработкой стратегий водного управления на региональном, национальном и местном уровнях, которые будут способствовать как справедливому доступу, так и достаточным поставкам». Наконец, в Боннской декларации министры рекомендовали «каждой стране иметь на местах приемлемую организацию для управления водными ресурсами на всех уровнях и соответственно, ускорить реформы в водном секторе».

Особо следует отметить принятые в августе 2004 года Ассоциацией международного права «Берлинские правила», обновленный вариант Хельсинских правил 1966 года по использованию вод международных рек. Данный документ состоит из 14 разделов и 73 статей и охватывает более широкий спектр вопросов, чем Хельсинские правила. В частности, в него включены положения об оценке воздействия, охране вод и водохозяйственных сооружений в период войн и вооруженных конфликтов, средствах правовой защиты. Одним из значительных нововведений является то, что теперь Правила применяются ко всем водам – как национальным, так и международным (что, однако, вызвало неоднозначную реакцию у некоторых членов Комитета по водным ресурсам Ассоциации). Также существенно развиты положения о подземных водах и экологическом стоке.<sup>2</sup>

На региональном уровне необходимо отметить Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992), призванную в первую очередь обеспечивать принятие мер для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия в отношении трансграничных вод и зафиксировавшую принцип «загрязнитель платит». Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков (1997) – единственный правовой инструмент на глобальном уровне, обеспечивающий комплексную юридическую структуру для мирного управления трансграничными водотоками<sup>3</sup>, «содействующую их оптимальному и устойчивому использованию для нынешнего и будущих поколений».

Рассматривая правовые аспекты ИУВР, помимо положений водного права, нельзя обойти вниманием также нормы таких отраслей права, как земельное, аграрное, экологическое и т.д. В частности, в последние годы усиливаются взаимосвязи между правовыми режимами водных ресурсов и окружающей среды, что демонстрирует тенденция к смещению парадигмы от использования и предотвращения загрязнения к ИУВР и глобальному экосистемному подходу в правовом режиме водных ресурсов и от контроля за загрязнением и охраны к устойчивому управлению в экологическом режиме.<sup>4</sup> Среди основных экологических конвенций, непосредственно затрагивающих проблемы водных ресурсов, Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (Рамсар, 1971) и Конвенция о биоразнообразии (1992).

### **Конституционные положения**

Как было рассмотрено выше, международным сообществом разработан арсенал правовых механизмов в данной сфере, однако ведущую роль продолжают играть национальные законодательства. В Конституциях стран заложены основы правового

---

<sup>2</sup> Берлинские правила по можно найти на сайте: [www.ila-hq.org](http://www.ila-hq.org)

<sup>3</sup> Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами. Юридический сборник НИЦ МКВК № 2(9) 2001 г. стр.5

<sup>4</sup> см. например. Виноградов С.В. Устойчивое управление водой через охрану экосистем: эффективное взаимодействие международных правовых режимов? Материалы семинара «Роль экосистем как поставщиков воды», Женева, 13-14 декабря 2004 г.

регулирования водных ресурсов.

В соответствии с п.3 ст. 6 Конституции Республики Казахстан земля и ее недра, воды растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (Статья 31, 38 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года).

По Конституции Кыргызской Республики «земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы используются в Кыргызской Республике как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства» (ст. 4). Граждане Кыргызской Республики имеют право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу, действиями в области природопользования. Бережное отношение к окружающей среде, природным ресурсам и историческим памятникам - священный долг каждого гражданина. (Статья 35 Конституция Кыргызской Республики 5 мая 1993 года)

По Конституции Республики Таджикистан воды являются исключительной государственной собственностью, и оно гарантирует ее эффективное использование и охрану в интересах народа. Охрана природы, исторических и культурных памятников – обязанность каждого (ст. 44).

Статья 55 Конституции Республики Узбекистан предусматривает, что «земля, ее недра, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством», что подразумевает тесную взаимосвязь между бережным отношением к природным ресурсам, их рациональным использованием и правами человека.

### **Положения водного законодательства**

Новые политические и социально-экономические условия поставили страны ЦА перед необходимостью совершенствования водного законодательства. В результате были разработаны новый Водный кодекс Республики Таджикистан, принятый 10 ноября 2000 года, Водный кодекс Казахстана, принятый 9 июля 2003 года и Водный кодекс Кыргызской Республики, принятый 9 декабря 2004 года. В них в той или иной степени нашли отражение принципы ИУВР, как-то: бассейновый подход к управлению водными ресурсами, участие общественности, принцип «загрязнитель платит», приоритетность потребностей человека и водных экосистем на воду и ряд других.

### **Бассейновый подход и участие общественности**

Приверженность принципам ИУВР четко зафиксирована в законодательстве Казахстана и Кыргызской Республики. Водное законодательство Казахстана закрепляет бассейновое управление в области использования и охраны водного фонда и конкретизирует его обширные функции (ст. 40 ВК РК). В процесс создания нового и изменения существующего законодательства должны быть вовлечены все водопользователи как государственный, так и частный сектор, так как основная идея ИУВР – это активное участие водопользователей. Для этого предусмотрено создание Бассейнового совета – «консультативно-совещательного органа, создаваемого в рамках бассейнового соглашения».

Водный Кодекс КР рассматривает управление водными ресурсами как «комплексную систему мер, норм и правил ... обеспечивающих развитие, рациональное использование, охрану водных ресурсов и окружающей среды, охрану здоровья людей,

а также защиту населенных пунктов, промышленных территорий и всех видов собственности от опасного влияния вод» (ст. 5 ВК КР). С этой целью в каждом главном бассейне создаются соответствующая водная администрация и бассейновый совет. Обеспечивается широкое участие общественности и заинтересованных сторон в принятии решений, так как «в каждый бассейновый совет включаются представители бассейновой водной администрации, территориальных структур государственного органа по охране окружающей среды, государственного органа по чрезвычайным ситуациям, государственного органа по гидрометеорологии, государственного органа о гидрогеологии, государственного санитарно-эпидемиологического органа, осуществляющие деятельность в данном главном бассейне, а также представители местной государственной администрации, неправительственных организаций и водопользователей, включая ассоциации водопользователей» (ст. 10 ВК КР).

В Республике Узбекистан во исполнение Указа Президента РУз от 24 марта 2003 года «О важнейших направлениях углубления реформ в сельском хозяйстве» и в целях перехода от административно-территориального к бассейновому принципу управления ирригационными системами созданы бассейновые управления ирригационными системами.

### **Компетенция и ответственность государства, водохозяйственных организаций и других заинтересованных сторон в сфере управления водными ресурсами**

Задача водного законодательства четко установить компетенцию, задачи, обязанность и ответственность государственных органов, водохозяйственных организаций и других заинтересованных сторон, вовлеченных в управление водными ресурсами. Наиболее полно все эти положения отражены в Водном кодексе Республики Казахстан. Водный кодекс Кыргызской Республики также закрепил компетенцию государственных органов по управлению водными ресурсами, создал механизм координации, как на республиканском – Национальный совет по воде, - так и бассейновом уровне – Бассейновые советы. Развитие гибкой и четкой взаимосвязи различных секторов является одной из ключевых задач современного водного права, поскольку необходимо обеспечивать учет нужд всех секторов экономики и интересов природы.

В Водном кодексе Казахстана (гл. 14 ВК РК) и Таджикистана (глава ВК РТ) помимо прав и обязанностей водопользователей закреплены также права и обязанности водохозяйственных организаций. Однако, если перечень обязанностей водохозяйственных организаций в ВК РТ носит исчерпывающий характер, водопользователи обязаны также «выполнять иные требования, предусмотренные законодательством Республики Таджикистан и в лицензиях на специальное водопользование», что фиксирует неравное положение сторон. Положение об обязательствах водохозяйственных органов, изложенные в статье 48 ВК РТ, требует развития в определении мер ответственности за их несоблюдение в гражданско-правовом и административном порядке.

Анализ законодательства выявил необходимость акцентирования внимания на различии административной и гражданско-правовой ответственности. Метод правового регулирования водного права характеризуется подчинением одной из сторон правоотношения другой (властно-подчиненные). В этом состоит одно из важнейших отличий водного права от права гражданского, следовательно, и в применении мер ответственности. Значительная часть нарушений водохозяйственных отношений регулируется административным правом, что не исключает в то же время актуальности гражданско-правового регулирования водохозяйственных отношений, поскольку отношения между водопользователями и водохозяйственными организациями носят не только властно-подчиненный, но и гражданско-правовой характер.

Например, Закон КР «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 год» от 29.12.1998 г., отмечая о приверженности принципам рыночной экономики в водных отношениях, предусматривает заключение договоров между специально уполномоченными органами Министерства сельского и водного хозяйства и водопользователями на подачу воды. Как известно, договорные отношения регулируются гражданским законодательством, следовательно, за нарушение условий договора предусматривается гражданско-правовая ответственность, а не «штрафные санкции, предусмотренные административным законодательством», как зафиксировано в рассматриваемом законе.

Следует уделить особое внимание ответственности водохозяйственных органов и их должностных лиц за нарушение водного законодательства как перед государством, так и перед водопользователями. К примеру, в Водном кодексе КР предусмотрена статья 88 «Права и обязанности государственных инспекторов», перечень того, на что имеет право государственный водный инспектор, приведен, но его обязанности упущены. Другой пример, в Законе РУз «О воде и водопользовании» в отличие от детализации нарушений водного законодательства, допускаемых водопользователями, и соответствующих санкций, конкретные составы нарушений, допускаемых должностными лицами водохозяйственных органов, отсутствуют. Конкретизация ответственности водохозяйственных органов послужила бы реальной гарантией прав водопользователей. Следовательно, законодателю еще предстоит совершенствовать систему ответственности водохозяйственных органов и их должностных лиц.

Несмотря на то, что положения ни уголовного, ни административного кодексов в странах не содержат ни одного специального состава, посвященного ответственности водохозяйственных органов, должностные лица и другие работники указанных органов могут быть привлечены к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, исходя из обобщенных составов правонарушений (например, должностная халатность). Наложение и взыскание штрафа не освобождает нарушителя от возмещения им причиненного вреда.

### **Экологическая ценность воды**

Надо отметить, что в целом в качестве основы правового регулирования водного управления в настоящее время используются абсолютно новые принципы: Человек стал в центре внимания, приоритеты человеческой жизни и охраны здоровья, благоприятные экологические условия ставятся во главу угла<sup>5</sup>, при этом все активнее находят воплощение в правовых нормах интересы природы. Новая национальная и международная политика в области водопользования и защиты становится более гуманной. Поэтому процесс управления водными ресурсами может рассматриваться как процесс обеспечения того, чтобы вода использовалась таким образом, который обеспечивает наибольшую пользу обществу и наименьший вред природе.

Важнейшей задачей, которая должна рассматриваться в контексте ИУВР, является концепция «экологических попусков». Цель экологических попусков – обеспечить режим стока, который достаточен по качеству, количеству и распределен по времени для поддержания устойчивости здорового состояния реки и других водных экосистем.<sup>6</sup> Решение данной задачи требует адекватной правовой базы, которая будет балансировать устойчивость экосистем и потребности конкурирующих водопользователей.

В Водном кодексе КР предусмотрено, что Правительство КР устанавливает «на основании согласованных предложений уполномоченного государственного органа по охране окружающей среды и государственной водной администрации минимальные

---

<sup>5</sup> См. General Comment N 15 (2002) E/C/12/2002/11

<sup>6</sup> Экологические попуски. Публикации тренингового центра МКВК. Выпуск 1. стр. 6

требования к экологическому стоку воды для определенных рек и водных объектов в целях сохранения рыбных запасов и водных экосистем». В данном случае речь идет о попусках, необходимых для поддержания лишь некоторых свойств речной экосистемы. Причем отмечается лишь «сохранение рыбных запасов», не предусматривая должного поддержания их воспроизводства.

Более обширны положения, предусмотренные в законодательстве Казахстана, где «комплексный попуск определяется исходя из условия обеспечения санитарно-эпидемиологических и природоохранных требований, а также с учетом потребности отраслей экономики». В Казахстане природоохранные и санитарно-эпидемиологические попуски являются приоритетными. Природоохранный попуск должен обеспечивать сохранение естественного состояния водного объекта. Кроме сохранения минимального расхода, природоохранный попуск должен обеспечить периодические промывки водных объектов во время половодий и паводков (ст. 57 ВК РК).

Ясно, что окружающая среда не может получать в полном объеме все свои «экологические потребности на воду», но и водопользователи должны развивать мероприятия по сокращению объемов водозабора, в Казахстане к таким требованиям отнесены «(1) сокращение потерь и утечек во всех транспортирующих, разводящих сетях и в каждой точке потребления воды; (2) водосбережения на основе внедрения рациональных методов и технологий водопользования и обеспечения повсеместного учета фактического использования воды» (ст. 86 ВК РК).

В водном законодательстве Таджикистана и Узбекистана положений об экологических попусках не предусмотрено.

### **Обеспечение прав на воду**

**Право на воду как право человека.** Рассматривая права природы на воду, нельзя обойти вниманием и права человека на воду. Доступ к основным потребностям в воде является фундаментальным правом человека, которой поддерживается международным правом, декларациями и практикой государств. Право на жизнь, право на достаточный уровень жизни для здоровья и благосостояния, право на защиту от заболеваний и право на достаточное питание непосредственно охраняются различными декларациями и пактами. Право на воду, несомненно, подпадает под категорию гарантий, являющихся важнейшими для обеспечения достаточного жизненного уровня, в частности в связи с тем, что является одним из основных условий выживания. Экономический и Социальный Совет ООН, разработавший Общие рекомендации о праве на воду, признал, что вода является правом человека, входящим в статью 11 (1). Право на воду также взаимосвязано с правом на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12 (1)) и правом на достаточное жилище и достаточное питание (статья 11(1)). Это право следует также рассматривать в связи с другими правами, закрепленными в Международном билле о правах человека, и самом главном среди них - праве на жизнь и человеческое достоинство. Рекомендации подчеркивают обязательства государств-участников обеспечивать доступ к основным источникам водоснабжения и достаточной санитарии, а также необходимость принятия совместных и самостоятельных действий для достижения полной реализации права на воду.

Право человека на воду предполагает право, по крайней мере, на минимально необходимый уровень воды, который является достаточным и безопасным для личного и бытового использования и для предупреждения болезней. В законодательстве стран отражена приоритетность использования вод для питьевых и бытовых нужд населения (ст. 9 ВК РК, ст. 24 ВК КР, ст. 30 ВК РТ, ст. 25 Закона «О воде и водопользовании» РУз). Наиболее развито в этом отношении водное законодательство Казахстана, в котором «признание государственного значения вод, являющихся основой жизни и деятельности населения; первоочередное обеспечение

населения питьевой водой в необходимом количестве и гарантированного качества; и справедливый и равный доступ населения к воде» зафиксированы в качестве основных принципов водного законодательства. Кроме того, законодательство Казахстана различает «групповые системы водоснабжения питьевой воды, обслуживающие более одного населенного пункта, имеющие приоритетность и социальную значимость и отнесенные к категории особо важных систем группового водоснабжения Правительством Республики Казахстан».

При ограничении прав водопользования, не допускается ухудшение условий пользования водными ресурсами для питьевых и бытовых нужд населения (ст. 74 ВК РК, ст. 44 ВК РТ, ст. 34 Закона «о воде и водопользовании РУз»). Лишь в Водном кодексе КР таких оговорок не сделано: «Государственная водная администрация может ограничить или запретить использование воды на цели, определенные в пунктах 1 и 2 настоящей статьи (*прим. куда включено и питьевое водоснабжение*), на определенных территориях или на всей территории Кыргызской Республики в период засухи, маловодья, при плохом качестве воды, распространении радиации и болезней или возникновении риска для этого, а также при нарушении установленных требований по использованию воды». Данное положение, на наш взгляд, идет в разрез с продекларированным в ст. 6 ВК КР «принципом реальных гарантий: обеспечение водопользователям реальных гарантий в реализации их прав и юридической защиты». Вместе с тем в Законе КР «О питьевой воде» предусмотрено, что «обеспечение населения питьевой водой, соответствующей гигиеническим требованиям в отношении безопасности и безвредности, при чрезвычайных ситуациях (высокие уровни загрязнения источников водоснабжения, повреждение водопроводных систем, систем очистки и обеззараживания воды вследствие аварий, катастроф или стихийных бедствий) является обязанностью государственных органов управления Кыргызской Республики, а также органов местного самоуправления, руководителей местных государственных администраций...». Как в этом случае согласуются действия Государственной водной инспекции и органов местной власти, и как гарантируются права населения на воду в условиях, например, маловодья, которое может не рассматриваться в качестве чрезвычайной ситуации?

**Право на воду для орошения.** В зоне орошаемого земледелия, где вода предопределяет любое сельскохозяйственное развитие, обеспечение гарантированных прав на воду является определяющим фактором. Важность обеспечения устойчивого доступа к водным ресурсам для сельского хозяйства при реализации права на достаточное питание, вытекает также из статей 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

*«Комитет обращает внимание на важность обеспечения устойчивого доступа к водным ресурсам для сельскохозяйственных целей в целях осуществления права на достаточное питание». (п.7. Общие рекомендации №15 «О праве на воду»).*

*«Наличие соотносится с возможностями либо пропитания непосредственно за счет продуктивных земельных или других природных ресурсов, либо надлежащего функционирования систем распределения, переработки и сбыта, благодаря которым продовольствие доставляется от места производства к месту потребления в соответствии со спросом». (п. 12. Общие рекомендации №12 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Право на достаточное питание».)*

Государства-участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, которыми являются рассматриваемые страны, обязаны приводить в исполнения данные положения на национальном уровне.

Требует отдельного правового освещения вопрос, что считать правом на оросительную воду. Как известно, существуют потребности в оросительной воде и лимиты на

оросительную воду, не говоря уже о фактической объемах водоподачи. Какой из этих элементов считать правом на воду? Будет ли оно различаться в зависимости от региона с хорошей обеспеченностью водой и с нехваткой водных ресурсов?

Законодательство РУз выделение орошаемых земель закрепляет правом на оросительную воду в соответствии с установленными лимитами. Статья 44 Земельного кодекса РУз предусматривает, что «органы сельского и водного хозяйства обязаны обеспечить землевладельцев и землепользователей, имеющих орошаемые земли, оросительной водой в соответствии с установленными лимитами с учетом водности источников в порядке, определяемом водным законодательством». В законодательстве КР и РТ не предусмотрено таких положений.

Устанавливаемые лимиты на воду не могут являться гарантированным правом на воду. Если государство выделяет землепользователю орошаемые земли, то также должно поддерживать статус этих земель, обеспечивая их необходимым количеством воды. По мнению специалистов, потребность в воде может рассчитываться, исходя из покрытия дефицита эвапотранспирации как минимум в пределах 70% от вегетационной потребности, в противном случае эти земли не должны рассматриваться в качестве орошаемых.

В законодательстве Казахстана предусмотрено, что «к орошаемым сельскохозяйственным угодьям относятся земли, пригодные для сельскохозяйственного использования и полива, имеющие постоянную или временную оросительную сеть, связанную с источником орошения, водные ресурсы которого обеспечивают полив этих земель стоком не ниже 75 процентов обеспеченности в оптимальные сроки по проектным или действующим нормативам оросительных норм при существующем коэффициенте полезного действия системы. (ст. 97 Земельного кодекса РК от 20 июня 2003 г. No. 442-II).

**Сроки водопользования.** Создание системы прав на водопользование, при которой устанавливается гарантия на определенное количество воды на длительный срок, является важным условием для привлечения инвестиций в водное хозяйство, обеспечения его сбалансированного роста, а также усиливает позиции первичных и вторичных водопользователей своевременно и в нужном объеме получать воду. Основываясь на этом, новый Водный кодекс КР предусматривает долгосрочный доступ к определенному количеству воды через систему разрешений на водопользование сроком на 15 лет, а также специальных разрешений на водопользование, которые могут действовать до 50 лет. Причем, право на водопользование для орошения привязано к праву на землю: «владелец разрешения на водопользование для орошения, который продает участок земли или иначе распоряжаться своими интересами в отношении земли, к которой относится разрешение, может либо отказаться от разрешения в Государственной водной администрации или передать его новому владельцу или пользователю земли».

Во всех рассматриваемых странах предусмотрена плата за пользование водными ресурсами: общее водопользование осуществляется бесплатно, а специальное на платной основе. Плата за услуги по поставке воды предусмотрена в законодательстве Казахстана (ст. 134 ВК РК), Кыргызской Республики (ст. 40 ВК КР) и Таджикистана (Постановление Правительства РТ от 25 июня 1996 года). Кроме того, существует плата за загрязнение, например, в ВК КР предусмотрена плата за загрязнение вод (ст. 59). По предложению Национального совета по воде Правительство Кыргызской Республики устанавливает систему платы за сброс в воду отходов и загрязняющих веществ как за природопользование.

### **Придание правового статуса различным группам водопользователей**

Так как подход ИУВР требует, чтобы процессы принятия решений передавались на низовые уровни, обеспечивающие решение таких задач, соответственно

законодательно должны быть четко определены их роль и функции. При этом, как отмечают специалисты Глобального водного партнерства, необходимо обеспечить «некоторую степень свободы действий на локальном уровне (чтобы избежать «негибкости системы»».<sup>7</sup>

Изучение законодательства рассматриваемых стран позволяет утверждать, что в настоящее время имеются правовые основы для обеспечения деятельности Ассоциаций (объединений) водопользователей: в КР принят Закон «Об АВП», в Республике Казахстан эти положения отражены в Водном кодексе и Законе «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» от 8.04.2003 года. В Таджикистане и Узбекистане ведется работа над проектом закона «Об АВП».

Но сохраняется необходимость дальнейшего совершенствования правовой базы для обеспечения эффективности и устойчивости работы АВП, в частности внимания требуют следующие положения:

- Одной из основных задач разработки нового и усовершенствования действующего законодательства является закрепление за существующими и создаваемыми АВП статуса некоммерческих организаций, то есть «самоуправляемой организации, созданной на добровольной основе физическими и/или юридическими лицами, не преследующей извлечение дохода (прибыли) в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученные доходы (прибыль) между ее участниками (членами) (в редакции Закона РУз «О ННО» от 14.04.1999). Некоммерческие организации в Узбекистане не облагаются налогами на НДС, имущество, прибыль, и могут все собранные средства направлять на обслуживание и поддержание внутрихозяйственных систем, что позволит соответственно тратить больше средств на их поддержание. В Кыргызской Республике и Таджикистане требуется внесение соответствующих изменений в налоговое законодательство. Такой механизм будет содержать мощный экономический стимул для водопользователей и АВП.
- принятие и реализацию государственной политики по поддержанию деятельности АВП в виде льготного налогообложения и кредитования;
- сопряжение административного и гражданского права, особенно в вопросах ответственности водопользователей, АВП и водохозяйственной организации при выполнении ими своих функций;
- более широкое внедрение в сферу водопользования гражданских отношений и методов экономического регулирования, которые стимулировали бы водосберегающие мероприятия;
- четкая фиксация правового режима на передачу и использование внутрихозяйственных систем, единообразное их толкование в различных актах законодательства, определение процедуры передачи.
- в развитии принципов перехода к бассейновому принципу управления необходимо предусмотреть участие АВП в процессе межхозяйственного распределения воды, что должно найти отражение в нормативно-правовых актах, как регулирующих деятельность АВП (в частности, в Законе «Об АВП») и деятельность управления на уровне каналов.

### **Заключительные положения**

Важной тенденцией для развития водного законодательства в переходный период является развитие региональной правовой базы. Данный процесс является решающим

---

<sup>7</sup> Valensuela D. What is Water Governance? The Network Newsletter No 3. December 2003- January 2004. P. 10

для увеличения эффективности законодательства и принятия во внимание региональных особенностей. При интеграции в любой сфере гармонизация законодательств одна из ключевых предпосылок успеха. Поэтому юридическая наука должна более активно обращаться к исследованию различных международно-правовых проблем управления и использования водных ресурсов и освещению деятельности государств в деле их разрешения. Применение сравнительно-правового метода исследования для выявления положительных сторон применения подобного законодательства на других бассейнах с учетом специфики местных условий будет способствовать его эффективности.

В заключении, следует отметить, что даже наличие идеального законодательства по управлению и использованию водных ресурсов, не является гарантией того, что процесс будет выполнен соответствующе. До сих остается проблемой расхождение между законом «на бумаге» и его применением на практике во многих странах. Наблюдаемое расхождение между правовыми текстами и применением законов может быть результатом различных обстоятельств. Иногда интересы, чаяния и цели законодателей и тех, кто отвечает за исполнение, соблюдение и контроль, не совпадают. Могут не совпадать интересы законодателей и практиков-водников. Не всегда специалисты водного хозяйства достигают согласия относительно своих собственных задач, стремлений и интересов. Правовые нововведения могут оказаться «чересчур передовыми» и опережать возможность их практической реализации на местах. И, наконец, часто сами законы бывают весьма неопределенны, их терминология страдает отсутствием четкости и ясности. Поэтому помимо правовых документов, также необходимо развивать заинтересованность в их соблюдении, чтобы гарантировать эффективное действие принятых положений. В последнем случае действенность таких положений может поддерживаться «снизу» развитием правосознания населения. «Законы, и особенно коллективные усилия по усовершенствованию законодательства, не только свидетельствуют о повышении общественного сознания, но и способствуют этому. Рост сознания в свою очередь стимулирует дальнейшее развитие законодательства»<sup>8</sup>.

Развитие механизмов практической реализации нормативно-правовых норм на национальном уровне является одной из основных правовых проблем в области ИУВР. Без институциональных механизмов и механизмов мониторинга соблюдения правовых норм невозможно обеспечить эффективность реализации данных положений, на что указывает и европейский опыт реализации водной политики.<sup>9</sup>

В рассматриваемых странах проделана определенная работа по совершенствованию водного законодательства, но это лишь начало пути, цель которого - устойчивое использование водных ресурсов на благо Человека и Природы. Многоаспектный подход ИУВР сфокусирован не только на методах управления водными ресурсами, но также на улучшении благосостояния человека обращением к вопросам прав человека, здоровья, образования и окружающей среды. Подход ИУВР *следует* применить, потому что это наиболее эффективный путь к устойчивому развитию региона. Подход ИУВР *возможно* применить, благодаря возрастающему осознанию его эффективности на всех уровнях.

---

<sup>8</sup> К. Стоун. Закон как средство формирования морально-этических норм, связанных с войной и окружающей средой/ Морально-этические нормы, война, окружающая среда: Пер.с англ./Под ред. И.Т.Фролова. – М.: Мир, 1989, - с. 100

<sup>9</sup> см. например WWF's Water and Wetland Index Critical issues in water policy across Europe – November 2003. p. 28