



Урок 5

**Дистанционный курс
«Политические и правовые аспекты
управления водными ресурсами в Центральной
Азии и основные пути его совершенствования»**

**Модуль 2: Опыт правового регулирования
водных отношений и управления водными
ресурсами в странах Центральной Азии**

**Тема 2: Национальное водное право
в странах Центральной Азии**

Разработчик: Рысбеков Ю.Х., начальник Отдела повышения квалификации (Тренинг Центра) Научно-информационного центра Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (НИЦ МКВК) Центральной Азии

В оформлении использовано фото «Большое Алматинское озеро, Казахстан».

Дистанционный курс разработан при поддержке Всемирного банка.

© Аграрный Центр МГУ им. Ломоносова, 2015

© НИЦ МКВК Центральной Азии, 2015

© Рысбеков Ю.Х., 2015

Содержание

Введение	5
1. Основные понятия и их определения	8
2. Регулирование водных отношений в Центрально-Азиатском регионе в досоветский период (древность - начало 1920 гг.).. Ошибка! Закладка не определена.	
2.1. Доисламский период (древность - конец VII века).... Ошибка! Закладка не определена.	
2.2. Исламский период (конец VII века – 2-я половина XIX века)..... Ошибка! Закладка не определена.	
2.3. Период колонизации Туркестана Россией (2-я половина XIX века - 1920 гг.)..... Ошибка! Закладка не определена.	
2.4. Основные положения мусульманского водного права.. Ошибка! Закладка не определена.	
3. Регулирование водных отношений в Центрально-Азиатском регионе в советский период (1920-1991 гг.).. Ошибка! Закладка не определена.	
4. Правовое регулирование водных отношений в государствах Центральной Азии и интегрированное управление водными ресурсами	30
4.1. Казахстан: Водный Кодекс и система управления водными ресурсами	31
4.2. Кыргызстан: Водный Кодекс и система управления водными ресурсами	39
4.3. Таджикистан: Водный Кодекс и система управления водными ресурсами	45
4.4. Туркменистан: Кодекс «О воде» и система управления водными ресурсами	49
4.5. Узбекистан: Закон «О воде и водопользовании» и система управления водными ресурсами	54
5. Создание благоприятной среды для продвижения институтов ИУВР	62
5.1. Политика и законодательство: их соотношение и как среда для применения основных принципов ИУВР Ошибка! Закладка не определена.	

5.2. Благоприятная среда для УВР: национальная водная политика	Ошибка! Закладка не определена.
5.3. Благоприятная среда для ИУВР: водное и иное законодательство	Ошибка! Закладка не определена.
5.4. Благоприятная среда для ИУВР: организационный потенциал	Ошибка! Закладка не определена.
6. Анализ организационных структур управления водой.....	84
7. Основные выводы	95
Заключение	102
Использованные источники	

Введение

В рамках настоящей темы рассматриваются водное законодательство и управление водными ресурсами в государствах Центральной Азии, в соответствии, в целом, с действующими основными актами водного законодательства стран региона:

- Водный Кодекс Республики Казахстан (2003 г.);
- Водный Кодекс Кыргызской Республики (2005 г.);
- Водный Кодекс Республики Таджикистан (2000 г.);
- Кодекс Туркменистана «О воде» (2004 г.);
- Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» (1993 г.).

В соответствующем контексте рассматривается ряд других национальных Законов, имеющих отношение к водным отношениям, а также – подзаконные акты.

Водные Кодексы (Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана), Кодекс Туркменистана «О воде» и Закон Узбекистана «О воде и водопользовании» ниже объединены под общим названием «Национальные Водные Законы» для удобства их рассмотрения.

Нормативно- правовую базу (НПБ) водных отношений в странах региона составляют:

- Положения Конституций республик Центральной Азии, в части касающейся;
- Национальные Водные Законы (НВЗ);
- Соответствующие положения других Законов, регулирующих «смежные» отношения (земельные, лесные, горные, в сфере охраны природы и другие);
- Постановления высшего государственного органа представительной власти (Парламентов государств региона);
- Акты Главы государства (в ряде случаев имеющие силу Закона), Правительства, министерств, государственных комитетов и ведомств;
- Решения органов государственной власти на местах;
- Соответствующие положения гражданского, административного, уголовного, налогового и иного законодательства;
- Международные договора стран региона в сфере водных отношений.

В разных странах Центральной Азии (ЦА) одни и те же виды нормативно-правовых актов (НПА) имеют разную юридическую силу. В частности:

- В Туркменистане Указы и Постановления Президента Туркменистана имеют более высокую юридическую силу, чем Постановления Кабинета Министров (Закон Туркменистана «О нормативных правовых актах (ст.3)»¹);
- В Казахстане отдельные Указы Президента Республики Казахстан имеют силу Конституционного Закона или силу Закона (Закон РК о НПА (ст.3))²;
- В Узбекистане Конституция и Законы, Постановления палат Парламента (Олий Мажлиса) являются законодательными актами, а Указы, Постановления и Распоряжения Президента Республики Узбекистан, Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан, приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств, решения органов государственной власти на местах - подзаконными актами (Закон РУ о НПА (ст. 6))³.

В любом случае, - национальные Законы стран ЦА о НПА устанавливают их иерархию.

В целом она выглядит следующим образом (на примере Закона о НПА РК – ст. 4)⁴:

- Конституция (обладает высшей юридической силой, как во всех государствах Центральной Азии);
- Законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию;
- Конституционные законы Республики Казахстан и Указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу Конституционного Закона;
- Кодексы Республики Казахстан;
- Законы Республики Казахстан, а также Указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу Закона;
- Нормативные Постановления Парламента Республики Казахстан и его палат;
- Нормативные указы Президента Республики Казахстан;
- Нормативные постановления Правительства Республики Казахстан;
- И далее по убыванию юридической силы (нормативные правовые приказы министров и иных руководителей центральных государственных органов и др.).

Основное правило (законодательство всех стран ЦА) в отношении юридической силы НПА – каждый из НПА нижестоящего уровня (меньшей юридической силы) не должен

¹ Закон Туркменистана «О нормативных правовых актах (новая редакция)» от 7 декабря 2005 г. № 31-III (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2005 г., № 3,4, ст. 30) (с изменением внесенным Законом Туркменистана от 03.07.2007 г. № 129-III)

² Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года № 213-І (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2014 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108&sublink=300000

³ Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года №160-ІІ «О нормативно-правовых актах» - новая редакция (в редакции Законов Республики Узбекистан от 12.12.2003 г. №568-ІІ, 03.12.2004 г. №714-ІІ, 24.12.2012 г. №ЗРУ-342)

⁴ Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года № 213-І (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2014 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108&sublink=300000

противоречить НПА вышестоящих уровней (большей юридической силы). Это правило является базовым посылом для ограничения предмета рассмотрения в целом до рамок Национальных Водных Законов (НВЗ) государств ЦА.

Рассмотрение НВЗ позволит представить верную картину в сфере правового регулирования водных отношений, независимо от рассмотрения НПА нижестоящего уровня, которые издаются во исполнение НПА вышестоящего уровня.

В связи с частой реорганизацией национальных водохозяйственных ведомств в государствах ЦА в годы независимости, могут возникнуть вопросы относительно правопреемства министерств, ведомств и других органов в отношении НПА, принятых этими государственными органами. Эти вопросы не рассматриваются в рамках настоящей темы, так как они решены соответствующим законодательством стран ЦА.

Так, согласно Закону Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» (ст. 13 Правопреемство в отношении нормативно-правовых актов, принятых министерствами, государственными комитетами или ведомствами), в частности:

- 1) В случае реорганизации министерства, государственного комитета или ведомства (МГКВ), наделенного правом принимать нормативно-правовые акты, к правопреемнику в пределах его компетенции вместе с правом принимать нормативно-правовые акты переходят также полномочия по изменению, дополнению, приостановлению и прекращению действия ранее принятых нормативно-правовых актов;
- 2) В случае упразднения МГКВ либо его реорганизации, при которой правопреемник не наделяется правом принимать соответствующие нормативно-правовые акты, полномочия по изменению, дополнению, приостановлению и прекращению действия ранее принятых нормативно-правовых актов переходят к вышестоящему или иному уполномоченному органу;
- 3) В случае переименования МГКВ нормативно-правовые акты, содержащие прежнее его наименование, подлежат изменению или дополнению в части переименования. До внесения таких изменений либо дополнений действие нормативно-правовых актов, содержащих прежнее наименование, распространяется на переименованные органы;
- 4) Изменение статуса МГКВ не влечет прекращения действия ранее принятых ими нормативно-правовых актов.

Вопросы водных отношений ниже рассматриваются в двух контекстах в целом:

- 1) В историческом контексте:
 - Досоветский период (до 1920 гг.);
 - Советский период (1920-1991 гг.);
 - Постсоветский период (1991-2013 гг.) – основной акцент;
- 2) В контексте способствования или препятствования положений национального водного законодательства, которые успешному внедрению и/или продвижению процесса интегрированного управления водными ресурсами ИУВР.

В целом аналитический контекст касается:

- Идентификации положений национальной водной политики и национального законодательства, на которые следует обратить внимание в первую очередь;
- Институциональных структур управления водой в странах региона.

Другие аспекты водных отношений в странах Центральной Азии рассмотрены в той мере, в какой они имеют прямую связь с рассматриваемыми вопросами.

1. Основные понятия и их определения⁵:

1. АКТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ – нормативно-правовые акты, имеющие силу Закона.

2. АКТ НОРМАТИВНЫЙ (нормативный правовой акт, нормативно-правовой акт) - официальный письменный документ, выражающий волеизъявление полномочного органа государственной власти по установлению, изменению или отмене норм права - общеобязательных правил, рассчитанных на многократное применение;

НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ классифицируются по их юридической силе, определяемой компетенцией и положением издавшего их органа, а также характером самих актов.

3. АКТ ПОДЗАКОННЫЙ - правовой акт, имеющий более низкую юридическую силу, чем закон; принимается на основании и во исполнение законов.

4. АССОЦИАЦИЯ ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ / (WATER USERS ASSOCIATIONS):

- 1) Негосударственная некоммерческая самоуправляемая организация, которая создается физическими и/или юридическими лицами на добровольной основе, не преследует извлечение дохода (прибыли) в качестве основной цели своей деятельности и не распределяет полученные доходы (полученную прибыль) между участниками (членами) Ассоциации (Проект Водного Кодекса Республики Узбекистан)⁶;
- 2) Некоммерческая организация, действующая в общественных интересах с целью эксплуатации и содержания определенной ирригационной системы, для обеспечения оросительной водой собственников и пользователей земель сельскохозяйственного назначения (Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей»)⁷.

⁵ Рысбеков Ю.Х. Глоссарий (к дистанционному курсу «Политические и правовые аспекты управления водными ресурсами в Центральной Азии и основные пути его совершенствования») / Раздел III. Политика, право, управление / Ташкент – 2014

⁶ Проект Водного Кодекса Республики Узбекистан / Совместный проект Министерства сельского и водного хозяйства (МСВХ) Республики Узбекистан и ПРООН «План интегрированного управления водными ресурсами и водосбережения для бассейна реки Зарафшан»/ Ташкент, Август 2013 - 148 стр.

⁷ Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» (от 15 марта 2002 года № 38)

- 3) Некоммерческая организация, создаваемая юридическими лицами, имеющими право пользования землями для производства сельхозпродукции и коммерческими организациями (Закон Республики Таджикистан «Об ассоциации водопользователей»)⁸;

⁸ Закон Республики Таджикистан «Об ассоциации водопользователей» (21 ноября 2006 г. № 213, изменениями и дополнениями по состоянию на 25.03.2011 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30579474

5. **АССОЦИАЦИЯ ВОДОПОТРЕБИТЕЛЕЙ** - негосударственная некоммерческая организация, создаваемая **ВОДОПОТРЕБИТЕЛЯМИ** - юридическими лицами на добровольной основе для координации их деятельности в области водных отношений, а также представления и защиты их общих интересов (Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании»)⁹;

6. **ВОДНОЕ ХОЗЯЙСТВО** - отрасль экономики, занимающаяся изучением водных ресурсов и водных объектов, учетом и планированием их использования, эксплуатацией водохозяйственных систем, доставкой воды к месту назначения и другими вопросами управления водными ресурсами, включая охрану вод и водных объектов и борьбу с вредным воздействием вод (Проект Водного Кодекса РУ).

7. **ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ** - юридические лица, деятельность которых связана с проектированием, со строительством водных и водохозяйственных объектов, с управлением водными ресурсами - их регулированием, доставкой, подготовкой к использованию, отведением сточных вод, эксплуатацией и др.

8. **ДЕЙСТВИЕ ЗАКОНА** - состояние реального функционирования (правового регулирования) закона: а) в определенном отрезке времени; б) на определенной территории; в) в отношении определенного круга лиц (граждан, организаций, государственных органов).

Действие закона (ДЗ) во времени начинается с момента вступления его в силу.

Прекращается ДЗ с момента его официальной отмены либо по истечении срока, на который он был рассчитан, или в силу замены его другим, изданным позже законом.

ДЗ в пространстве означает его применимость на определенной территории. ДЗ по кругу лиц означает его применимость к определенной категории субъектов права.

9. **ДОГОВОР ПУБЛИЧНЫЙ** - договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится.

Коммерческая организация не вправе, заключая публичный договор (ПД), оказывать предпочтение одному лицу перед другим, кроме случаев, предусмотренных законом.

Цена товаров, работ и услуг, а также иные условия ПД устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, если закон и иной правовой акт не допускает предоставления льгот для отдельных категорий потребителей. Отказ коммерческой организации от заключения ПД (при наличии возможности его заключить) не допускается.

10. **ЗАКОН / ЗАКОНЫ:**

- 1) Нормативно-правовой акт высшего представительного органа государственной власти или самого народа, который принят на референдуме, регулирующий наиболее значимые общественные отношения;

⁹ Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» от 6 мая 1993 года №837-ХII (В редакции Законов РУ от 25.04.97 г., 29.08.98 г., 31.08.2000 г., 15.12.2000 г. 12.12.2003 г. N568-II, 18.12.2007 г. NЗРУ-133,25 декабря 2009 г. N ЗРУ-240, 04.01.2011 г. №ЗРУ-278, 09.09.2011 г. №ЗРУ-294)

- 2) Юридические акты, принятые высшим представительным органом государственной власти либо непосредственным волеизъявлением народа (в порядке референдума) и регулирующие, как правило, наиболее важные общественные отношения.

Законы - основа системы права государства, обладают наибольшей юридической силой по отношению к нормативным актам иных органов государства.

11. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО - внешняя форма выражения права, представленная совокупностью всех действующих в государстве законодательных актов.

12. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ВОДНОЕ:

- 1) Комплекс правовых норм, определяющих порядок и условия пользования и распоряжения водами (в широком смысле этого слова);
- 2) Система нормативных актов, регулирующих общественные отношения в области использования и охраны вод;

13. ЗАКОНОПРОЕКТ (проект Закона) - документ с текстом закона, предлагаемый к принятию законодательному органу или выносимый на референдум.

14. ИНСТИТУТ ПРАВА:

- 1) Обособленная группа юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения и входящих в соответствующую отрасль права;
- 2) Элемент системы права, представленный совокупностью правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений;

В отличие от отраслей права, ИНСТИТУТ ПРАВА объединяет нормы, которые регулируют часть отношений определенного вида.

В некоторых случаях ИНСТИТУТ ПРАВА может образовывать нормы двух и более отраслей права (так, межотраслевыми являются институты необходимой обороны, крайней необходимости, конфискации, возмещения ущерба и др.).

ИНСТИТУТУ ПРАВА (правовому институту) свойственны¹⁰:

- Единство правовых норм - нормы правового института (ПИ) образуют единый комплекс, выражаются в общих положениях, правовых принципах, специфических правовых понятиях;
- Однородность фактического содержания - каждый ПИ предназначен для регулирования самостоятельной, относительно обособленной группы отношений либо отдельных юридически значимых действий, поступков людей;
- Нормативная обособленность - объединение образующих ПИ норм в главах, разделах, частях, иных структурных частях закона;

¹⁰ Институт права // <http://slovari.yandex.ru/~книги/Элементарные%20начала%20общей%20теории%20права/Институт%20права/>

- Полнота регулируемых отношений – ПИ включает такой набор норм (дефинитивных, запрещающих и др.) которые обеспечивает отсутствие пробелов регулируемых им общественных отношений.

В силу этих свойств институт права выполняет присущую только ему регулятивную задачу и не входит в коллизию с иными структурными элементами системы права.

15. КОДЕКС (собрание законов - CODEX /лат.):

- 1) Единый, свободный, внутренне согласованный кодифицированный акт (закон, иной нормативный акт), обеспечивающий полное и системное регулирование данной группы общественных отношений; как правило - законодательный акт;
- 2) Систематизированный единый законодательный акт, регулирующий однородную область общественных отношений (Гражданский Кодекс, Уголовный Кодекс и т.д.);

16. КОЛЛИЗИЯ - расхождение двух или более действующих нормативных актов по одному и тому же вопросу; связана в первую очередь с отсутствием надлежащего учета предыдущего законодательства при введении новых нормативных актов;

КОЛЛИЗИЯ (КОЛЛИЗИЯ ЗАКОНОВ) разрешается путем выбора того нормативно-правового акта, который должен быть применен к рассматриваемому вопросу.

17. КОНСТИТУЦИЯ (Основной Закон):

- 1) Закон или группа Законов, обладающих высшей юридической силой;
- 2) Основной Закон государства, правовой акт, который провозглашает и гарантирует права и свободы человека и гражданина, определяет основы общественного строя, форму правления и территориального устройства, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику и столицу.

Понятия «Основной Закон» и «Конституция» (государства) являются синонимичными.

Не все государства имеют писаную Конституцию (Великобритания, Израиль и др.).

В Израиле Конституцию заменяют так называемые Основные Законы, как и в ФРГ - Основной Закон ФРГ (в котором закреплены основы правовой и политической системы государства), в Ватикане - Основной Закон Ватикана; и т.д.

Различают понятия «Юридическая Конституция» и «Фактическая Конституция», имеются различные классификации Конституций (кодифицированные, не кодифицированные и т.д.).

18. НОРМА ПРАВА - общеобязательное, формально определенное правило поведения, установленное государством и направленное на урегулирование общественных отношений и обеспеченное мерами государственного воздействия.

19. ОБЪЕКТ ПРАВА / ОБЪЕКТ ПРАВООТНОШЕНИЯ - материальные, духовные и иные социальные блага, которые служат удовлетворению интересов и потребностей гражданских организаций, и по поводу которых субъекты права вступают в правовые отношения.

20. **ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВЕННАЯ** - направляющая и регулирующая деятельность государства в области управления государством, осуществляемая им с целью эффективного использования потенциальных ресурсов и возможностей развития.

21. **ПОСТАВЩИК ВОДЫ** - бассейновый или территориальный орган сельского и водного хозяйства или другое юридическое лицо, ответственное за эксплуатацию и техническое обслуживание ирригационной системы в зоне его обслуживания, забирающее и транспортирующее воду для подачи ее объединениям водопользователей или другим лицам на основе договора, в соответствии с законодательством.

22. **ПРАВО** - совокупность установленных или санкционированных государством общеобязательных правил поведения (норм), соблюдение которых обеспечивается мерами государственного воздействия (силой принуждения).

В ряде случаев используется как синоним понятия **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**.

23. **СВОБОДА ДОГОВОРА** - граждане и юридические лица свободны в выборе, заключать договор или нет, за исключением случаев, прямо оговоренных в законодательных актах;

Стороны могут заключить договор как предусмотренный, так и не предусмотренный законом. Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом.

24. **СУБЪЕКТ ПРАВА** - физическое или юридическое лицо, наделенное по закону способностью иметь права и принимать на себя юридические обязанности.

25. **УСЛУГИ**

- 1) Предпринимательская деятельность, направленная на удовлетворение потребностей других лиц, за исключением деятельности, осуществляемой на основе трудовых правоотношений;
- 2) Форма непроизводительного труда и в этом смысле – социально-экономическое отношение, выражающее потребление дохода.

26. **УСЛУГИ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ** (водохозяйственные услуги):

- 1) Услуги, которые обеспечивают для домохозяйств, государственных организаций или любых других пользователей: 1) водозабор, накопление, хранение, обработка и распределение поверхностной воды или подземных вод; 2) и / или сбор и очистка сточных вод с последующим водоотведением в поверхностные или подземные водоприемники (ВОУТЕРС и др.)¹¹;
- 2) Услуги, оказываемые водохозяйственными и другими организациями и связанные с водозабором, накоплением, хранением, обработкой, распределением поверхностных или подземных водных ресурсов, и иные услуги, в соответствии с их учредительными документами (Проект Водного Кодекса Республики Узбекистан).

¹¹ ВОУТЕРС П., Виноградов С. И др. Совместное использование трансграничных вод. Комплексная оценка правового статуса. - Международная гидрологическая программа-6 (МГП-6), Технические документы по гидрологии, №74, ЮНЕСКО, Париж, 2005.

2. Регулирование водных отношений в Центрально-Азиатском регионе в досоветский период (древность - начало 1920 гг.)

Вопросы генезиса различных правовых систем и места в них водных и земельных отношений на территории стран Центральной Азии не только познавательный, но и прикладной интерес. Практическое значение заключается в осмыслении с позиций применимости отдельных положений, принципов и норм правовых систем древности для разработки национальной и региональной юридической базы в сферах земле- и водопользования, использования их в образовательном процессе с учетом менталитета слушателей и местных традиций, в частности – народов нашего региона.

2.1. Доисламский период (древность - конец VII века)

Истоки правового регулирования отношений собственности восходят к глубокой древности, связаны с возникновением первых государств и имеют историю от 2 тыс. до 5,5 тыс. лет. Образование первых государств, как правило, в долинах крупных рек (Хуанхэ, Тигра и Евфрата, Инда и Ганга, Яксарта (Сырдарья) и Окса (Амударья), и др.) и получение прибавочного продукта за счет поливного земледелия неизбежно влекли за собой необходимость регулирования отношений собственности на воду и землю.

Особое место водные и земельные отношения занимали в правовых системах древних государств, образование и становление которых было основано на «восточном пути» и «азиатском способе» производства, при котором¹²:

- Основу экономики составляло орошаемое земледелие;
- Земля и ирригационные сооружения являлись собственностью государства;
- Первичной ячейкой общества была земледельческая община.

В отличие от «восточного пути» образования первых государств и «азиатского способа» производства, при «европейском пути» образования государств основную роль сыграл фактор социально-имущественного (классового) расслоения общества, вызванный формированием института частной собственности.

«Восточный путь» образования государств характеризуется рядом экспертов как «государство-власть», а «европейский» – как «государство-собственность».

На значимость водного фактора в образовании государств указывает и наличие в числе теорий их происхождения (наряду с таковыми насилия, теологической, классовой и др.) и ирригационной теории.

¹² Ртвеладзе Э.В., Саидов А.Х., Абдуллаев Е.В. Очерки по истории цивилизации древнего Узбекистана: государственность и право. - Т.: Адолат, 2000 - с.26.

Ее автор, немецкий (позже - американский) исследователь К.Виттфогель (Wittfogel, Karl) полагал, что первые деспотические формы государств были обусловлены необходимостью строительства в земледельческих регионах крупных ирригационных сооружений и систем и их эксплуатации, что было практически невозможно без жесткого централизованного управления¹³.

К древним «гидравлическим» цивилизациям исследователь включил государства Азии (Египет, Месопотамия и др.), к ним относятся и Центрально-азиатский регион.

Идея о важной роли ирригации в развитии человечества выдвигалась и другими исследователями. Так, с точки зрения Л. Мечникова (книга «Цивилизация и великие исторические реки», Париж, 1889 г.) исторические реки, в числе которых Тигр, Евфрат, Нил и многие другие, являлись великими воспитателями человечества.

По мнению Л. Мечникова, высказанному почти за 70 лет до выхода одной из самых известных работ Карла Виттфогеля «Восточный деспотизм» (1957 г.)¹⁴:

- «Все эти реки обладают одной замечательной характерной чертой, способной объяснить секрет их выдающейся исторической роли. Все они обращают орошаемые ими области то в плодородные житницы, то в заразные болота... Специфическая географическая среда этих рек могла быть обращена на пользу человека лишь коллективным, сурово дисциплинированным трудом...».

По мнению К. Виттфогеля, создание крупных ирригационных систем имело следствием социальную дифференциацию общества, «сосредоточение власти и богатства в руках меньшинства, осуществлявшего контроль прав на воду в земледельческой системе»¹⁵.

Ирригация послужила одной из основ возникновения цивилизаций «восточного» («азиатского») типа с особой системой прав на воду и землю. По мнению, К.Виттфогеля, власть в «гидравлических обществах» проявлялась в деспотическом характере организации водного хозяйства и орошаемого земледелия в целом и выполняла лишь две функции – организационную (строительство и эксплуатация ирригационных систем) и фискальную (присвоение доходов).

Правовые отношения на заре возникновения государств формировались в рамках религиозно-философских учений, из которых на территории современной Центральной Азии – Среднеазиатского Двуречья (Мавераннахра) – наиболее известными были зороастризм, иудаизм, христианство, буддизм, манихейство.

Зороастризм (VIII-V века до нашей эры) берет начало из откровений пророка Заратуштры, полученных им от Бога - Ахура Мазды. Основные положения учения о зороастризме изложены в Авесте, которая состоит из Большой и Малой Авесты.

Во время господства эллинов (IV-II вв. н.э.) возникает дуалистический вариант зороастрийского права, в этот период формулируются правовые нормы зороастризма в 5 сочинениях, из которых до наших дней сохранился Видевдат («Закон против дэвов»).

¹³ Виттфогель, Карл Август (1896-1988) - Философский словарь // http://mirslivarej.com/content_fil/vittfogel-wittfogel-karl-avgust-1896-1988-15523.html

¹⁴ Дается по: Возникновение цивилизации в междуречье Тигра и Евфрата // <http://istorya.ru/strany/mesopotamia.php>

¹⁵ Возникновение цивилизации в междуречье Тигра и Евфрата // <http://istorya.ru/strany/mesopotamia.php>

Видевдат входит в Большую Авесту как одна из трех ее основных частей и считается юридическим компендиумом зороастризма.

С позиций экологического права представляет интерес постулат зороастризма, согласно которому злые силы «превращают плодородные земли в пустыню, делают воду соленой и негодной для питья» и т.д., а исход борьбы между силами добра и зла «зависит от личного выбора живых существ, прежде всего - человека»¹⁶.

Особый интерес представляет та часть Видевдата, в которой описаны правонарушения против сил природы - земли, воды, огня и растительного мира. Заметное место в этих правонарушениях занимают преступления, связанные с загрязнением окружающей природной среды. Эту часть Видевдата можно назвать «экологическими правонарушениями» в современном понимании.

В частности, в тот период:

- «особое внимание уделялось воде.... Велась борьба против загрязнения воды в арыках, колодцах, водоемах... за несоблюдение этого требования назначалось наказание удар плетью 400 раз...»¹⁷.

Прошло более полутора тысяч лет, экологическое право значительно продвинулось вперед, но актуальность ужесточения норм за загрязнение вод не исчезла.

Примечательно, что в ответе Ахура Мазды на вопрос Заратуштры выражена суть мелиорации орошаемых земель, как основного источника продовольствия¹⁸:

- «Кто четвертым доставляет Земле наибольшую радость?».
- «Тот, кто сеет больше всего зерна, сочных трав и съедобных плодов! Где орошает он почву, что сухая, или высушивает почву, что излишне влажна».

В зороастризме высоко чтилась верность договору, т.е. – соблюдению договорной дисциплины. Договорным отношениям в Видевдате отводится особое место.

Из 6 видов договоров наивысшую силу имел договор, скрепленный

- 1) «Залогом поля на доброй земле, плодородной земле» (1).

Такой договор отменял договора всех других видов, которые скреплены:

- 2) Залогом человека (2);
- 3) Залогом быка (3);
- 4) Залогом овцы (4);
- 5) Рукопожатием (5);
- 6) Словом (6 – низшей юридической силы договор).

Согласно нормативным предписаниям зороастризма, «добрая, плодородная земля» оценивалась, выше свободы человека.

¹⁶ Ртвеладзе Э.В. и др., указ. работа - с.161.

¹⁷ Лебедева С., Караходжаева О. «Авеста» – древнейшая книга.// Давлат ва Хукук, 2001, № 1-2- с.68.

¹⁸ Ртвеладзе Э.В. и др., указ. работа - с.231-239.

2.2. Исламский период (конец VII века – 2-ая половина XIX века)

В доисламский период на территории современной Центральной Азии развитие права происходило при ведущей роли зороастризма и существенном влиянии на него других религиозно-правовых и философских учений. Выработанные в этот период социально-правовые нормы оказали влияние и на нормы мусульманского права (МСП).

До X века мусульманское право (МСП) развивалось на основе толкований исламскими богословами Корана и Сунны (предания о поступках и высказываниях пророка Мухаммеда, отраженные в хадисах); к источникам и составным частям шариата относят также адат – обычное право арабов. По мнению ведущих специалистов-правоведов, в X веке, после проведения титанической работы по кодификации МСП ведущими исламскими правоведами, развитие традиционного шариата прекратилось, и «в точном смысле... под мусульманским правом понимаются те положения и принципы, которые были сформулированы в VII-X столетиях»¹⁹.

По мнению большинства специалистов, основы мусульманской концепции государства и права разработаны исламскими правоведами до X века.

По мнению ведущих юристов современности, МСП в течение столетий занимало ключевое место в правовых системах многих государств.

Признано, что МСП более чем на тысячелетие опередило законодателей Европы в вопросах трактовки уголовной ответственности и гражданского права, а по разработке многих правовых институтов относится к наиболее развитым системам права²⁰.

Распространение ислама в зонах аридного климата, обусловило, в частности, и специфику МСП. Так как искусственное орошение было под силу общине, рождаются институты общественной (общинной) и частной собственности на землю.

В МСП в содержание права собственности входило и право извлечения доходов наряду с правами владения, пользования и распоряжения.

Так, Фикх признает три «основные категории собственности на землю (а вместе с тем – на воду и ирригационные сооружения)»²¹: государственную, вакуфную и частную.

При этом Фикх включал в понятие «собственность» не только материальные объекты, но и различные права (например, на долю воды в канале), которые тоже могли покупаться и продаваться. Немаловажно подчеркнутое в МСП обстоятельство, что «пастбища, источники воды, огня и соль принадлежат всем» (Коран)²².

Интересны положения исламского правоведения об обязательствах и договорах.

¹⁹ Рахманов А.Р. Мусульманское право: вакуфная собственность.- Т.: ГНИ «УМЭ», 2001- с. 75.

²⁰ Так, см.: 1: Ислам: Введение в изучение социальной истории XIX-XX вв. Мусульманское право // <http://www.history.yar.ru/hreader/3/?in=1.4>; 2. Сюкияйнен Л.Р. Исламское право: Взаимодействие юридического и религиозного начал - Статья опубликована в издании: Ежегодник либертарно-юридической теории. Выпуск 1. М., 2000 // <http://iph.ras.ru/uplfile/smironov/wordfiles/suk1.doc>; 3. Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. – М.: Гл. изд. Восточной литературы, 1986; и др.

²¹ Рахманов А.Р. Мусульманское право: вакуфная собственность.- Т.: ГНИ «УМЭ», 2001- с. 77.

²² Рахманов А.Р., указ. работа - с.34

В МСП договоры, преследующие экономическую выгоду, должны исходить из понятия «дозволенного дохода», в противном случае договор недействителен, как и договоры, содержащие безнравственные условия. Фикх считает незаконными также договоры, связанные с ростовщичеством - рибха («лихва») или предусматривающие возможность извлечения лихвы, связанные со спекуляцией, с ненадежностью, обманом, риском.

Большинство норм МСП являются императивными, что обусловлено его общественным характером и ориентацией на удовлетворение общих интересов.

Из этого вытекает и направленность норм МСП на первоочередное закрепление обязательств мусульманина в сравнении с его правами²³.

Кроме таких принципов как Jus Cogens (императивные нормы), Pakta Sund Servanda («заключенные договора должны соблюдаться»), МСП знает и другие общеизвестные правовые институты (сервитутов, режим капитуляций и др.), а также довольно гибкий принцип Rebus Distantibus («так как диктуют обстоятельства»).

Так, принцип Rebus Distantibus закреплен в таких положениях МСП, как «возможность изменения норм с изменением времени, места и условий», «норма в своем существовании и исчезновении следует судьбе своего основания»²⁴ и др.

2.3. Период колонизации Туркестана Россией (2-ая половина XIX века - 1920 гг.)

Эксперты подчеркивают, что с началом российского владычества в Туркестане (со второй половины XIX века) остановилось и развитие мусульманского права (МСП)²⁵.

После колонизации Туркестана Россией, для подготовки проекта Положения об управлении регионом в 1865 г. была создана так называемая Степная Комиссия (СК), которой поручили разработать проект единого законодательства для управления оседлым и кочевым населением. Итогом работы СК стало Временное положение об управлении регионом (Туркестаном) царской властью (1867 г.), сроком на три года.

В конце 1869 г. была создана Специальная Комиссия с целью выяснения «юридические права здешнего населения на занимаемые земли, и практическое применение письменного мусульманского права к бытовым условиям населения»²⁶.

В 1873 г. был подготовлен проект нового «Положения», в котором содержались статьи по вопросам прав на землю, отсутствовавших во «Временном положении».

Позже, из-за неудовлетворительного отражения в Положении предписаний земельного законодательства, была создана Комиссия при Министерстве внутренних дел (1885 г.), которая к 1886 г. представила «Положение об управлении Туркестанского края».

²³ Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. – М.: Гл. изд. Восточной литературы, 1986 – с.82.

²⁴ Сюкияйнен Л.Р. Структура мусульманского права. // В сб. Мусульманское право. – М.: Институт Государства и Права АН СССР, 1984 – с.35.

²⁵ Рахманов А.Р. , указ. работа - с.137.

²⁶ Царская администрация в Туркестанском крае // <http://turkestan.ucoz.ru/index/0-59>

В новом «Положении...» были отражены, кроме других вопросов, и вопросы собственности на воду и землю, и в целом за основу регулирования водно-земельных отношений были приняты местные обычаи.

В Туркестане на протяжении столетий главными арыками (ручьями, каналами) заведовали арык-аксакалы (старосты), а их притоками и отводами - мирабы. Арык-аксакалы и мирабы выбирались населением кишлака и отчитывались перед ним.

После колонизации Туркестана администрации крупных образований, впоследствии – волостей, имели должность мираб-баши, ему подчинялись арык-аксакалы.

Эта система управления водой сохранялась до начала 1920-х гг.

Колонизация Туркестана обострила вопросы водных и земельных отношений, возникли противоречия между желанием властей заселить край русскими переселенцами, с выделением им земельных наделов, в первую очередь – с доступом к воде, которых было недостаточно, и стремлением сохранить спокойствие местного населения²⁷.

Ниже приводятся некоторые выдержки из «Положения об управлении Туркестанского края» в части, касающейся регулирования водно-земельных отношений²⁸:

- 1) «74. Сельское общество (аксакальство) составляется из одного или нескольких мелких... селений или выселков, ..., имеющих общие хозяйственные выгоды по пользованию землей и оросительными каналами (арыками)».
- 2) «107. Заведывание главными оросительными каналами (арыками) возлагается на арык-аксакалов, а заведывание побочными арыками - на мирабов. Арык-аксакалы назначаются Военным Губернатором...».

«Примечание 1. Права и обязанности Уездных Начальников, арык-аксакалов и мирабов по заведыванию ирригацией определяются инструкцией...».

«Примечание 2 ... Арык-аксакалам и мирабам присваиваются особые знаки, для ношения при отправлении ими служебных обязанностей ...».

- 3) «255. За оседлым сельским населением утверждаются земли, состоящие в постоянном, потомственном его владении, пользовании и распоряжении (земли амляковые), на установленных местным обычаем основаниях ...».

«Примечание 2. ...разъяснено, что на основании сей (255) статьи утверждению за оседлым населением подлежат все состоящие в постоянном потомственном владении, пользовании и распоряжении сего населения земли как искусственно орошаемые, так и орошаемые атмосферной влагой (богарные), а равно и земли необрабатываемые. 1900 Июн.10 (18781)»

- 4) «256. Воды в главных арыках, ручьях, реках и озерах предоставляются населению в пользование, по обычаю».
- 5) «277. По взаимному соглашению обществ, в местах удобных, ..., отводятся особые участки для желающих заниматься хлебопашеством и сенокосением.

²⁷ Каганович А. Некоторые проблемы царской колонизации Туркестана / Еврейский университет в Иерусалиме. // <http://kungrad.com/history/st/kolon/>

²⁸ 1. Свод Законов Российской Империи. 1886 Июн.12 (3814) Положение об управлении Туркестанского края (извлечения) // <http://www.e-samarkand.narod.ru/Polojenie1886.htm>; 2. Положение об управлении Туркестанского края. Издание 1892 года... // <http://www.hrono.ru/dokum/turkestan1892.html>

Распределение участков между хлебопашцами предоставляется по добровольному соглашению их между собой по обычаям».

«Примечание... разъяснено, что предусматриваемый сей (277) статьей отвод по взаимному соглашению обществ в местах, удобных..., особых участков для желающих заниматься хлебопашеством и сенокошением распространяется исключительно лишь на кочевников».

В частности, согласно мнению профессора А.Шмидта – русского и советского арабиста – востоковеда, одного из организаторов Туркестанского Университета (Ташкент)²⁹:

- «... русское правительство, незнакомое с местными условиями, поневоле предоставило, на первое время, управление внутренними распорядками по всем делам, не имеющим политического значения, выборным туземного населения и оставило в силе обычаи и местный писанный закон – шариат».

Это обстоятельство касалось, в первую очередь, управления земельными и водными ресурсами, в рамках общего управления Туркестанским краем.

В 1877 г. командующий войсками Туркестанского военного округа К.П.Кауфман вводит временные правила по ирригации, но, по мнению проф. А.Шмидта³⁰:

- Эти правила не отвечали «практическим потребностям, что явилось естественным следствием незнакомства русских с новым для них делом и с особенностями законодательства мусульманского населения»;
- «Что касается существа дела, то опубликование этих постановлений (мусульманского права о водопользовании и землепользовании – Ю.Р.) ...дает возможность... ознакомиться с постановлениями Шариата как раз по тем вопросам, которые так важны здесь..., и в которых Шариат, несомненно, оказал сильное влияние и на установившиеся в течение веков нормы обычного права»;
- «...у администрации...мы не видим серьезных попыток изучения обычного водного права и урегулирования водопользования до самой революции»;

Таким образом, в период русской колонизации, в Туркестане продолжали действовать нормы МСП во многих сферах, в том числе – в сфере земельных и водных отношений.

2.4. Основные положения мусульманского водного права

Ниже приводится ряд действовавших в период колонизации Туркестана Россией нормативных положений мусульманского водного права (МСВП), точнее – водно-земельного права, так как в абсолютном большинстве случаев водные и земельные отношения в МСВП были тесно взаимосвязаны:

²⁹ 1. Шмидт А.Э. (1871-1939) Свод постановлений мусульманского права (шариата) о водопользовании и землепользовании // Вестник ирригации (Ташкент). 1924. № 9, с. 60-84 // <http://memory.pvost.org/pages/shmidt.html>; 2. Свод постановлений мусульманского права (Шариата) о водопользовании и землепользовании... // http://www.cawater-info.net/bk/water_law/pdf/shariat_rus.pdf

³⁰ Свод постановлений мусульманского права (Шариата) о водопользовании и землепользовании (Из архивных материалов бывшего Управления ирригационных работ в Туркестане «Иртур», Журнал «Вестник ирригации», 1924, № 9) // http://www.cawater-info.net/bk/water_law/pdf/shariat_rus.pdf

- 1) 24. Старые русла Тигра и Евфрата, к которым эти реки могут со временем вернуться, не должны быть возделываемы, так как они понадобятся, когда вновь превратятся в реки.
- 2) 26. Лицо, владеющее рекой, протекающей по чужой земле, имеет право пользоваться берегом её, как для ходьбы, так и для выбрасывания ила из реки.
- 3) 30. Каждый имеет право пить, поить свой скот и орошать свою землю из больших рек, как, например, Джихун (река Амударья – *Ю.Р.*), Сихун (Сырдарья), Евфрат и Тигр.
- 4) 31. Если кто-либо, возделывающий мертвую землю, желает провести к ней арык из большой реки для орошения, то он имеет на то право при отсутствии от того вреда для большинства населения.
- 5) 32. Каждый, будет ли то мусульманин или не мусульманин, имеет право запретить проведение к чужой земле арыка, если вследствие сего будет нанесен вред большинству населения....
- 6) 33. Всякий имеет право устроить на большой реке мельницу, если этим не будет нанесен вред большинству населения.
- 7) 34. Если вода находится в частном пользовании какого-либо лица, то посторонним принадлежит право пользоваться ею для питья и водопоя.
- 8) 35. Если кто-либо посторонний пожелает оросить возделываемую им землю из воды, находящейся в частном пользовании, то владельцы реки имеют право воспретить это, безразлично будет ли нанесен вред запрещением или нет, потому что владельцы имеют исключительное право на реку.
- 9) 38. Если владелец воды захочет воспретить (кому-либо) пользоваться водой, а нуждающийся в воде боится за себя или за свою скотину, то он имеет право бороться с владельцем воды оружием, так как тот... обрекает его на гибель.
- 10) Реки бывают троякого рода (пункт VI «Об углублении и чистке рек»):
 - а) реки, которые никому не принадлежат и пользование водами которых не подлежит распределению /напр. Евфрат/,
 - б) реки, составляющие объект частного пользования и подлежащие разделу, но на пользование которыми все население имеет право для питья и водопоя скота,
 - в) реки, воды которых являются объектом частного пользования и совершенно изъяты из общего пользования.
- 11) 59. В случае возникновения разногласия относительно количества (если размер пользования водой не был заранее определен – *Ю.Р.*) воды, которым могут пользоваться совладельцы реки, таковое определяется пропорционально размеру их земель (цель распределения воды – орошение земли – *Ю.Р.*).
- 12) 60. Если владелец верхней части реки может пользоваться водой только при условии закрытия шлюза, то он имеет право закрывать последний только в срок своей очереди с согласия остальных совладельцев.

- 13) 61. Если произойдет соглашение между совладельцами реки относительно очереди закрытия шлюзов на реке, то таковое считается действительным.
- 14) 62. Если кто-либо из владельцев не может пользоваться рекой иначе, как, заградив её, и совладельцы придут между собою к соглашению, то очередь орошения должна начаться с нижней части реки и идти вверх....
- 15) 64. Никто из совладельцев реки не имеет права проводить к себе арык из нее, а также ставить на ней мельницу без согласия остальных владельцев, т.к. последствием таких действий является порча берегов и занятие общего места.
- 16) 66. Владельцу земли при истоке реки не разрешается расширение его....
- 17) 67. Если распределение воды происходит посредством шлюзов, то запрещается как увеличение таковых, так и перемещение вверх по течению.
- 18) 69. Если распределение воды было произведено посредством шлюзов, ...старое распределение должно оставаться в силе.
- 19) 70. Если каждый из совладельцев частной реки имеет право на известное число шлюзов, то никто из них не может прибавить ни одного шлюза....
- 20) 72. Если кто-либо имеет право пользоваться известным количеством воды в разное время, то он не может собрать всю воду в одно время иначе, как с согласия остальных совладельцев.
- 21) 73. Совладельцы реки не имеют права орошать ее водами те свои участки, которые не подлежат орошению из данной реки.
- 22) 74. Если один из двух совладельцев частной реки, имеющий землю выше по реке, пожелает закрыть некоторые общие для обоих владельцев шлюзы ради ограждения своей земли от разлива, то он не имеет на это права....
- 23) 75. Если один из двух совладельцев частной реки пожелает разделить поровну очередь пользования водой, то на это потребуется согласие совладельца....
- 24) 76. Взаимный обмен очереди пользования водой недействителен.
- 25) 78. Очередное пользование водой без земли не может быть передаваемо на покрытие долгов владельца ни при жизни, ни по смерти.
- 26) 112. Если кто-либо продает свой участок вместе с правом пользования водой, то право Шифъата на воду принадлежит сначала совладельцу арыка, затем владельцу речки, из которой идет арык и, наконец, владельцу большой реки, от которой идет речка.

Прим.: Под Шифъатом понималось преимущественное право соседа или совладельца земли на ее приобретение; если такая земля уже куплена посторонним, то сосед или совладелец имеет право принудить его к уступке за уплаченную цену или другую плату (за цену земли).

Как видно, в МСВП большое значение в нем придается защите прав водопользователей и принятию мер по предотвращению возможного ущерба.

От чего следует отказаться и к чему следует отнестись творчески при рассмотрении норм МСВП с позиций их учета для совершенствования системы управления водными ресурсами (УВР), как в национальном, так и международном контексте?

Видимо, положения МСВП, способствующие улучшению УВР и отвечающие современным подходам, не противоречащие общепризнанным принципам международного водного права, достойны, как минимум, рассмотрения.

Творческому отношению подлежат в мусульманском водно-земельном праве понятия «большая река», «река частная», «воды больших рек», «частное пользование» и др., т.к. за последний век картина международных водных отношений резко изменилась.

Достаточно сказать, что такое нормативное положение МСВП, как «реки, которые никому не принадлежат и пользование водами которых не подлежит распределению (напр., Евфрат)» – см. выше (VI а) безнадежно устарело.

В то же время, в частности, постановления МСВП о запрещении изменения количества шлюзов и их перемещении вверх по течению (см. выше - п. 67), определение потребности в воде пропорционально размеру орошаемых земель (п. 59), изменение порядка водопользования по согласию, ряд других нормативных положений имеют отношение к складывающейся водохозяйственной ситуации в регионе.

Хотя большая часть норм МСВП императивный характер, оно допускает возможность изменения их с общего согласия. Так, норма, что «Если произойдет соглашение между совладельцами реки относительно очереди закрытия шлюзов на реке, то таковое считается действительным» (см. выше – п. 61) подтверждает сказанное.

Вместе с тем, в частности, такая норма, как «если ... нуждающийся в воде боится за себя или за свою скотину, то он имеет право бороться с владельцем воды оружием...» (п. 38) которая достойна забвения и должна быть отправлена в архивы истории.

Как и буквальное, но невежественное толкование ряда норм (не только правового характера) Корана и Сунны и в целом Шариата. В качестве «пещерного» толкования божественных предписаний можно привести следующий пример.

В конце 1860 гг. (в период правления последнего хана Коканда Худояра), при первом пропуске воды из реки Карадарья через канал Улугнар, из-за неточности расчетного объема воды она прорвала один из бортов канала.

Действия по ликвидации прорыва канала, согласно архивным данным³¹:

- «Мракобесы из местного духовенства, видя стихийное бедствие, приступили к совершению «патво»*...- и предложили ханским чиновникам закрыть прорыв в канале телами дехкан, носивших имена «Тохта», «Тохтасын»**;
- До сотни человек с этими именами стали жертвой чудовищного беззакония: связанные по несколько человек вместе с хворостом, людей в виде живых карабур и фашин бросали в прорыв, забрасывали камышом, соломой и камнями до тех пор, пока прорыв не был ликвидирован».

*Прим.: 1. *»Патво» (или «Фетва») – предсказание духовного лица «от имени бога» по религиозной, юридической или общественной проблеме, основывающееся на Коране, Сунне или Шариате; 2. **»Тохта», «Тохтасын» = «остановись», «пусть остановится».*

³¹ Батурич С.И. Советская ирригация Узбекистана... - Т.: Госиздат УзССР, 1954 - с.38.

Справедливости ради следует отметить, что история развития и других мировых религий (христианство и др.) не лишена подобных примеров «служения богу».

Но есть и норма в МСВП, которая, как представляется, должна быть «восстановлена в правах» и могла бы быть внедрена, особенно - как на национальном и местном уровне. Эта норма касается приоритетности обеспечения водой нижерасположенных (по речной или ирригационной системе) водопользователей (см. выше – п. 62):

- «...то очередь орошения должна начинаться с нижней части реки и идти вверх...»).

Эту норму МСВП можно бы принять как один из основных принципов УВР в странах Центральной Азии, что в значительной степени способствовало бы соблюдению дисциплины водопользователями по всей длине речной или ирригационной системы.

Так, Национальные Водные Законы (НВЗ) стран региона (Водные Кодексы Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Кодекс Туркменистана «О воде», Закон Узбекистана «О воде и водопользовании»)³² приоритетными признают питьевые и бытовые нужды населения, что является понятным и бесспорным (как и во всем мире).

Как правило, в НВЗ стран региона, такой принцип ИУВР, как требования природных систем на воду, прямо не упоминается - не определяется приоритет природных требований на воду среди первоочередных приоритетов.

Соответственно, один из основных принципов ИУВР («Приоритет природных требований в деятельности водохозяйственных органов»)³³ не может быть внедрен в практику без включения соответствующего нормативного положения в законодательство, так как государственные органы управления водой обязаны руководствоваться приоритетами в порядке, установленном НВЗ.

Это обстоятельство (приоритет использования воды для первоочередных нужд населения в увязке с требованиями природы на воду) тонко подметили эксперты Глобального водного партнерства (ГВП), и как одно из основных требований к законодательству, в контексте внедрения принципов ИУВР, сформулировали как:

- Признание, как первоочередные приоритеты, использование водных ресурсов для основных человеческих потребностей и защиты экосистем³⁴

Если аналогичное определение приоритетов будет внедрено в законодательстве стран Центральной Азии, то требования природы на воду будут одним из первоочередных приоритетов (после приоритета № 1 (питьевые и хозяйственно-бытовые нужды)).

³² Водный Кодекс Кыргызской Республики (Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 9 декабря 2004 г., вступил в силу с 12 января 2005 г.); 2. Водный Кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 г.; 3. ВОДНЫЙ КОДЕКС Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 г. (принят Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан 20.10.2000 г., вступил в силу 29 ноября 2000 г.); 6. ЗАКОН Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» от 6 мая 1993 г. N 837-ХII; 5. Кодекс Туркменистана «О воде» (01.11.2004 г.)

³³ 1. База знаний по ИУВР: опыт Центральной Азии // <http://www.cawater-info.net/bk/iwrm/index.htm>; 2. Духовный В.А., Соколов В.И. Принципы ИУВР. В сборнике: ИУВР: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии - Ташкент: НИЦ МКВК, 2008 - 364 с.

³⁴ GWP Technical Advisory Committee (TAC) TAC Background Papers # 4 «Integrated Water Resources Management» (SE -105 25 Stockholm, Sweden, March 2000) // <http://www.tonydorsey.ca/597/Posts/TACNO4.PDF>

Представляется, что включение положения МСВП о первоочередном удовлетворении нужд нижерасположенных водопользователей в НВЗ стран Центральной Азии позволит улучшить водохозяйственную ситуацию в низовьях ирригационных систем и других водотоков, где водопользователи недополучают утвержденные лимиты на воду.

Как правило, эта несправедливость искусственна и имеет место на всех уровнях УВР.

Имеющие место перебор лимитов на воду в верхней части водных систем, и как следствие, в ряде случаев - бесхозяйственное использование водных ресурсов и злоупотребления в их учете могут быть сведены к минимуму, если решить правовые, экономические, организационные механизмы внедрения этого принципа МСВП в практику водных отношений на национальном уровне.

Следующим шагом может быть имплементация рассмотренной выше нормы МСВП в региональные документы международного водного права.

3. Регулирование водных отношений в Центрально-Азиатском регионе в советский период (1920-1991 гг.)

Развитие водного законодательства в Центральной Азии в советский период (с начала 1920-гг. до 1991 г. включительно) связано с нахождением бывших союзных республик в составе Союза ССР и их подчиненностью Центру.

Национально-государственное размежевание территорий Российской Империи в республики в пределах Центральной Азии было проведено в 1924-1925 гг.

Основные этапы и результаты размежевания³⁵:

- 1) 1918 г. – образование Туркестанской Автономной Советской Социалистической Республики (АССР), в составе РСФСР;
- 2) 1920 – образование Бухарской Народной Советской Республики (в пределах ликвидированного Бухарского Эмирата);
- 3) 1920 - образование Хорезмской Народной Советской Республики (в пределах ликвидированного Хивинского ханства);
- 4) 1923 г. - преобразование Хорезмской Народной Советской Республики в Хорезмскую Советскую Социалистическую Республику (ХССР).

В марте 1923 по решению 1-й экономической конференции Туркестана произошло экономическое объединение Туркестанской, Бухарской и Хорезмской ССР и образован единый экономический центр – Среднеазиатский Экономический Совет;

³⁵ 1. Национально-государственное размежевание Советских республик Средней Азии / БСЭ: 1969-1978 // <http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/Национально-государственное%20размежевание%20Советских%20республик%20Средней%20Азии/>; 2. Бухарская Народная Советская Республика // https://ru.wikipedia.org/wiki/Бухарская_Народная_Советская_Республика; 3. Хорезмская Народная Советская Республика // https://ru.wikipedia.org/wiki/Хорезмская_Народная_Советская_Республика

5) 1924 г. - преобразование Бухарской Народной Советской Республики в Бухарскую Советскую Социалистическую Республику (БССР);

6) 1924-1925 гг. - размежевание территорий Туркестанской, Бухарской и Хорезмской ССР и образование:

- Узбекской ССР (27.10.1924 г.);
- Туркменской ССР (27.10.1924 г.);
- Таджикской АССР (14.10.1924 г.), в составе Узбекской ССР;

27 октября 1924 г. территория ХССР была разделена между Узбекской ССР, Туркменской ССР и Каракалпакской АО РСФСР, а территория БССР – между Узбекской ССР и Туркменской ССР (см. ниже).

- Кара-Киргизской Автономной области (14.10.1924 г.) в составе РСФСР (область в феврале 1926 преобразована в Киргизскую АССР);
- Каракалпакской Автономной области (16.02.1925 г.) в составе Казахской АССР (до апреля 1925 г. - Киргизская АССР);

7) 1925 г. - вхождение Туркменской ССР и Узбекской ССР в состав Союза ССР;

8) 1929 г. - образование Таджикской АССР (в 1929);

9) 1932 г. – преобразование Каракалпакской Автономной области - в Каракалпакскую АССР, в составе РСФСР;

10) 1936 г.:

- Преобразование Казахской АССР в Казахскую ССР;
- Преобразование Киргизской АССР в Киргизскую ССР;
- Вхождение Каракалпакской АССР (1932 г.) в состав Узбекской ССР.

С установлением советской власти в Туркестане (в целом – после 1920 г.) произошла, по авторитетному мнению ведущих экспертов-юристов, «усеченная, в советской форме, европеизация права»³⁶. В той или иной форме ряд положений шариата сохраняли силу в первые годы советской власти в Туркестане.

Так, Конституция Хорезмской НСР 1920 г. признавала частную собственность на землю. С принятием в декабре 1925 г. Чрезвычайной сессией ЦИК Узбекской ССР декрета «О национализации земли и воды» канули в лету и положения мусульманского права о частной собственности на землю и воду, как и на другие виды имущества.

Ниже приводятся, в тезисной форме, основные хронологические вехи УВР и развития водного (в ряде случаев – как водно-земельного) законодательства в Центральной Азии (бывшем Туркестане) и странах региона в годы советской власти.

Приводимая ниже информация позволит представить общую картину формирования и развития водных отношений в институциональном (субординационные отношения) и правовом (специфика принятых законов в сфере водных отношений) контекстах.

³⁶ Рахманов А.Р., указ. работа - с.137.

Организационный контекст³⁷:

- 1917 г. – учреждение Совета Народных Комиссаров (октябрь) и Совета Народных Комиссаров (СНК) Туркестанского края (ноябрь).
- 1918 г. – учреждение Наркомата Земледелия СНК → Управления водного хозяйства (УВХ) Туркеспублики (Туркводхоз);
- → 1924 г. (ноябрь) ликвидация Туркводхоза → учреждение Среднеазиатского Управления водного хозяйства (Ташкент) для регулирования водных отношений между союзными республиками;
- → (1925 г. и позже) учреждение как региональных, так и республиканских (национальных) ведомств водного хозяйства.

Средне-Азиатское Управление водного хозяйства входило в структуру Главного Комитета водного хозяйства при Совете Труда и Оборона (СТО) СНК.

В частности, в это период создаются Паритетные Комиссии для разрешения спорных вопросов на межнациональных системах (МНС) и Специальные Органы Управления МНС (Голодностепская, Верхне-Сырдарьинская и др.);

- 1946 г. - СНК СССР реорганизуется в Совет Министров (СМ), а СНК союзных и автономных республик - в СМ союзных и автономных республик, Наркоматы всех уровней - в соответствующие министерства;
- 1965 г. - учреждается Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР посредством преобразования Государственного производственного Комитета по орошаемому земледелию и водному хозяйству СССР;
- 1990 г. (26 декабря) - согласно Закону СССР «Об изменениях Конституции (Основного Закона) СССР...», Совет Министров СССР был преобразован в Кабинет Министров СССР.

Во все годы центральные национальные водохозяйственные ведомства республик Центральной (Средней) Азии входили в состав соответствующих (как правило, одноименных) ведомств центрального Правительства СССР (СНК, Совмина и т.д.).

Вместе с тем, в первые годы советской власти водное хозяйство региона (бывшего Туркестанского края), в организационном плане, имело объединенную структуру для координации действий (так, ТУРКВОДХОЗ, и др.).

Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР (1929 г.) объявлено Положение о Главном Управлении водного хозяйства (ГУВХ) Средней Азии³⁸.

³⁷ 1. Совет Народных Комиссаров СССР. / Словари и энциклопедии на Академике // <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/24941>; 2. Байсалов С. О кодификации водного законодательства республик Средней Азии и Казахской ССР / Советское государство и право. -1961. - № 1. - с. 131 - 136 // <http://www.law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1144459>; 3.

Установление советской власти в Туркестане в 1917 году и начало формирования тоталитарной системы // http://vsemirnaya-istoriya.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=62:2011-12-26-11-50-38&catid=7:totalitarniy-period&Itemid=2; 4. Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР // https://ru.wikipedia.org/wiki/Министерство_мелиорации_и_водного_хозяйства_СССР; 5. Совет министров СССР // http://ru.wikipedia.org/wiki/Совет_министров_СССР

В Положении подчеркивается, что для объединения и регулирования деятельности управлений водного хозяйства Узбекской ССР, Туркменской ССР, Киргизской АССР и Таджикской АССР, для непосредственного заведования и управления межреспубликанскими водохозяйственными системами и сооружениями, находящимися в Средней Азии и Казахстане при Средне-Азиатском Экономическом Совете (САЭС) учреждается ГУВХ Средней Азии («Средазводхоз»).

Ряд других позиций Положения, в частности:

- 1) 3. ...на Главное Управление Водного Хозяйства Средней Азии возлагается:
 - А) составление сводных генеральных, перспективных и годовых планов и финансовых смет по водному хозяйству Средней Азии;
 - Д) производство работ по переустройству и развитию существующих, а также строительству новых межреспубликанских оросительных систем и водохозяйственных сооружений;
 - И) непосредственное заведывание и управление, через подчиненные ГУВХ Средней Азии эксплуатационные управления, ... межреспубликанскими водохозяйственными системами;
 - М) руководство деятельностью... паритетных комиссий по регулированию вопросов водопользования на межреспубликанских водохозяйственных системах, ...разрешение спорных вопросов...;
 - П) разрешение вопросов по водному хозяйству Средней Азии, выходящих за пределы компетенции республиканских управлений водного хозяйства...;
 - Р) надзор за всякого рода работами по водному хозяйству Средней Азии;
- (...)

Одно из последних в годы советской власти и существенных структурных преобразований в системе Минводхоза СССР, которое затронуло и систему водного хозяйства союзных республик Центральной Азии, имело место в 1988 г., в связи с выходом Постановления Совмина СССР («О генеральной схеме управления мелиорацией и водным хозяйством»)³⁹, согласно которому, в частности:

- По системе управления отраслью (в области эксплуатации мелиоративных систем и управления водными ресурсами) был осуществлен переход на такие системы управления, как «бассейновое водохозяйственное объединение», «предприятие по эксплуатации межреспубликанского канала»;
- Осуществлен переход к построению организационной структуры центрального аппарата ММВХ по функциональному принципу.

³⁸ Положение о Главном Управлении водного хозяйства Средней Азии / Постановление от 09.01.1929 г. / Центральный Исполнительный Комитет СССР / Совет Народных Комиссаров СССР // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=26261>

³⁹ Постановление Совета Министров СССР от 22.06.1988 N 777 «О генеральной схеме управления мелиорацией и водным хозяйством» // <http://russia.bestpravo.ru/ussr/data01/tex11557.htm>

Последними по хронологии организационными структурами в сфере управления водным хозяйством на национальном уровне были Министерства мелиорации и водного хозяйства ММВХ союзных республик Центральной Азии (Средней Азии и Казахстана), в структуре ММВХ СССР; ММВХ был упразднен в 1990 г.⁴⁰.

Ниже, как пример, дается динамика организационных изменений национального водохозяйственного ведомства Казахстана в период 1953–1991 гг.⁴¹:

- 1958 г. – Главное Управление водного хозяйства Казахской ССР;
- 1960 г. – Министерство водного хозяйства Казахской ССР;
- 1965 г. – Министерство мелиорации и водного хозяйства Казахской ССР;
- 1991 г. – Государственный Комитет по водным ресурсам Казахской ССР.

В годы независимости главные национальные водохозяйственные ведомства государств Центральной Азии претерпели существенные изменения в организационном и субординационном плане – они имеют статус отдельного министерства или входят в состав других министерств (так, сельского хозяйства, сельского и водного хозяйства, охраны окружающей среды, энергетики и водных ресурсов и т.д.).

Принятые в советский период ключевые Законы и другие нормативно-правовые акты в сфере водопользования позволяют представить общую картину как перехода от регионального уровня УВР к национальному уровню, так - от регулирования водно-земельных отношений (взаимоувязанное регулирование) к регулированию чисто водных отношений (судя по названию Законов).

Общая картина динамики во времени и названий «водных» Законов до облечения их в «единое клише» (Водные Кодексы союзных республик), в частности⁴²:

- 1) Временные правила водопользования в Туркестанской республике (1919 г.);
- 2) Водный Закон Туркестанской республики (ТР) (12 февраля 1921 г.; 1 августа 1922 г.; 16 апреля 1924 г.); Основной Закон о водах ТР (16 апреля 1924 г.);
- 3) Земельно-водные Кодексы Туркменской ССР и Узбекской ССР (1929 г.);

После преобразования 05.12.1929 г. Таджикской АССР в составе Узбекской ССР, в союзную республику – Таджикскую ССР, Земельно-водный Кодекс Узбекской ССР (1929 г.) был позже переименован в Земельно-водный Кодекс Таджикской ССР⁴³.

⁴⁰ Путеводитель. Краткий справочник фондов. Российский государственный архив экономики. 14. Водное хозяйство // <http://guides.rusarchives.ru/browse/guidebook.html?bid=102&sid=256659>

⁴¹ Петраков И. А. Историческая справка. Развитие системы управления водными ресурсами в Казахстане в нормативных правовых актах (путь к расформированию КВР МСХ РК) // Алматы - 2013

⁴² 1. Байсалов С. О кодификации водного законодательства республик Средней Азии и Казахской ССР / Советское государство и право. -1961. - № 1. - с. 131 - 136 // <http://www.law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1144459>; 2. Закон о сельскохозяйственном водопользовании в Узбекской Советской Социалистической Республике - Ташкент, 1941 // http://1945.bookchamber.ru/description.aspx?product_no=120062; 3. КОЛБАСОВ О.С. Водное законодательство // <http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/Водное%20законодательство/>; и др.

В связи с этим, мнение компетентного специалиста, в частности:

- Особенно следует подчеркнуть значение водного закона Узбекской ССР, оказавшего большое влияние на развитие водного законодательства других республик. Все другие перечисленные выше законы (имеются в виду законы, регулирующие водно-земельные отношения в соседних республиках – *Ю.Р.*) были разработаны в основном по образцу и структуре закона Узбекской ССР⁴⁴;
- 4) Законы о сельскохозяйственном водопользовании Узбекской ССР (1941 г.), Таджикской ССР (1944 г.), Казахской ССР (1946 г.), Киргизской ССР (1946 г.);

Самостоятельность республик в разработке норм национального водного права была возможна в рамках соответствующего законодательства Союза ССР.

Так, в 1971 г. были изданы «Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик»⁴⁵, в соответствии с «Основами...» были приняты последние Законы советских республик Центральной Азии в сфере водных отношений:

- 5) Водный Кодекс Казахской ССР (от 27 декабря 1972 г.);
- 6) Водный Кодекс Киргизской ССР (от 28 декабря 1972 г.);
- 7) Водный Кодекс Туркменской ССР (от 01 июня 1973 г.);
- 8) Водный Кодекс Таджикской ССР (1974 г.);
- 9) Водный Кодекс Узбекской ССР (1972 г.).

Правовое регулирование межреспубликанских и международных водных отношений осуществлялось согласно Водным Кодексам республик и иному законодательству Союза ССР. Разрешение споров и конфликтов между союзными республиками и между союзными республиками и странами дальнего зарубежья осуществлялось:

- По водопользованию между союзными республиками – Министерствами мелиорации и водного хозяйства (ММВХ) или Правительствами союзных республик, при невозможности решения вопроса на межреспубликанском уровне – ММВХ или Правительством Союза ССР;
- По трансграничному водопользованию между союзными республиками и странами дальнего зарубежья - Правительством Союза ССР.

...

⁴³ Солихов М.А. История становления и развития водного законодательства в Таджикистане. 28.08.2008 - Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Душанбе - 2008 // http://discollection.ru/article/28082008_s_o_l_i_h_o_v_mahmadullo_abdullovich_82331

⁴⁴ БАЙСАЛОВ С. О кодификации ...// <http://www.law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1144459>

⁴⁵ Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик. Приняты Верховным Советом СССР 10 дек. 1970 («Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 50, ст. 566), введен в действие с 1 сент. 1971. Изменения и дополнения - 7 янв. 1980 («Ведомости Верховного Совета СССР», 1980, № 3, ст. 43) - Сельскохозяйственный энциклопедический словарь - М.: Советская энциклопедия, 1989 Гл. редактор: Месяц В.К. / Словари и энциклопедии на Академике // http://agricultural_dictionary.academic.ru/3741/ОСНОВЫ_ВОДНОГО_ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА_СОЮЗА_ССР_И_СОЮЗНЫХ_РЕСПУБЛИК

4. Правовое регулирование водных отношений в государствах Центральной Азии и интегрированное управление водными ресурсами

До обретения независимости водные отношения в бывших республиках Средней Азии (Казахской ССР, Киргизской ССР, Таджикской ССР, Туркменской ССР, Узбекской ССР) и Казахстане и между ними регулировались названными выше «Основами водного законодательства Союза ССР...» и издаваемыми в соответствии с ними актами водного законодательства названных республик⁴⁶.

Позиции водного законодательства союзных республик региона были очень близки до начала их суверенного развития, так как «Основы...» определяли жесткие рамки, внутри которой допускалось законотворчество республик в сфере водных отношений.

Разработанные в начале 1970-х гг. Водные Кодексы союзных республик (Казахской ССР, Киргизской ССР, Таджикской ССР, Туркменской ССР, Узбекской ССР) были практически одинаковыми по формату и содержанию правовых предписаний и имели силу до принятия новыми независимыми республиками национальных законодательных актов в сфере водных отношений.

Провозглашение независимости странами Центральной Азии (Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан) обусловило необходимость переработки правовой базы регулирования водных отношений на национальном и межгосударственном уровнях.

В странах Центральной Азии в течение 1993–1994 гг. были приняты:

- 1) Водный Кодекс Республики Казахстан (31.03.1993 г.) – утратил силу;
- 2) Водный Кодекс Республики Таджикистан (27.12.1993 г.) – утратил силу;
- 3) Закон Кыргызской Республики «О воде» (14.01.1994 г.) – утратил силу;
- 4) Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» (06.05.1993 г.).

В Туркменистане Водный Кодекс Туркменской ССР (от 01.06.1973 г.) оставался в силе до 01 ноября 2004 г., когда вступил в силу Кодекс Туркменистана «О воде».

Новая волна в разработке нормативно-правовой базы водных отношений в странах Центральной Азии начинается с 2000 г.

В 2000-2005 гг. в трех странах региона (Таджикистан, Казахстан, Кыргызстан) были приняты новые законодательные акты в сфере водных отношений – Водные Кодексы.

В Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» (от 1993 г.) наиболее существенные изменения и дополнения внесены в 2009 г.

⁴⁶ Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик. // Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. – М.: Юридическая литература, 1983 – с.45-62 (Вступили в силу с 01.09.1971г.)

В настоящее время в странах Центральной Азии основными законодательными актами в сфере водных отношений являются (с внесенными изменениями и дополнениями в последующий период – со времени принятия по 2013 г.):

- 1) Водный Кодекс Республики Казахстан (09.07.2003 г.);
- 2) Водный Кодекс Кыргызской Республики (12.01.2005 г.);
- 3) Водный Кодекс Республики Таджикистан (29.11.2000 г.);
- 4) Кодекс Туркменистана «О воде» (01.11.2004 г.);
- 5) Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» (06.05.1993 г.).

Соответственно, организационная структура УВР в странах региона претерпела существенные изменения в связи с изменившимися реалиями, а позже – необходимостью перехода к бассейновому управлению и другим принципам ИУВР.

Ниже дается краткий обзор системы УВР в странах Центральной Азии, в соответствии с Национальными Водными Законами – НВЗ (Водные Кодексы Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Кодекс Туркменистана «О воде» и Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании»).

Основное внимание уделено организационной структуре УВР на национальном и областном уровне, основным принципам интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), независимо от обстоятельства, названы они прямо в НВЗ или нет, договорным отношениям, вопросам собственности на водохозяйственные сооружения и водные объекты, некоторым другим представляющим интерес вопросам.

Считается, что водное законодательство Казахстана наиболее полно отражает принципы ИУВР, а страна является лидером в регионе по их внедрению внутри страны.

4.1. Казахстан: Водный Кодекс и система управления водными ресурсами

Водный Кодекс Республики Казахстан (2003 г.)⁴⁷ определяет (ст. 1) дает, среди прочего, определение понятий «бассейновый принцип управления», уполномоченный орган (УО) в области использования и охраны водного фонда (ИОВФ), водоснабжения, водоотведения и УО в области коммунального хозяйства (ст. 1).

Согласно Водному Кодексу (ВК) Республики Казахстан (РК):

- Водохозяйственные сооружения могут находиться в государственной либо частной собственности (ст. 24);
- Отношения, связанные с пользованием, владением и распоряжением водохозяйственными сооружениями, находящимися в частной собственности, регулируются гражданским законодательством Республики Казахстан, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом (ст. 24);

⁴⁷ Водный Кодекс Республики Казахстан (09.07.2003 г.) – (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2013 г.) // Источник: ИС ПАРАГРАФ, 18.11.2013

- Водохозяйственные сооружения, предназначенные для обслуживания сельскохозяйственных водопользователей, находящиеся в государственной собственности, могут быть переданы в аренду, доверительное управление, безвозмездное пользование, а также проданы или безвозмездно переданы водопользователям или их объединениям, обслуживающим эти сооружения, в порядке и на условиях, установленных законодательством РК (ст. 29);
- В случае угрозы интересам национальной безопасности, жизни и здоровью граждан и в целях обеспечения стабильности функционирования отдельных водохозяйственных сооружений, имеющих важное стратегическое значение для экономики республики или региона, Правительство РК может ввести временное государственное управление в отношении этих сооружений (ст. 30);
- Государственное управление в области ИОВФ, водоснабжения и водоотведения осуществляют Президент РК, Правительство РК, уполномоченный орган, уполномоченный орган в области коммунального хозяйства, местные представительные и исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы), в пределах своей компетенции... (ст. 33);

Структура управления в области ИОВФ с учетом комплексности и соподчиненности подразделяется на следующие уровни (ст. 33):

- 1) Межгосударственный;
- 2) Государственный;
- 3) Бассейновый;
- 4) Территориальный.

Основные принципы государственного управления в области ИОВФ, водоснабжения и водоотведения, включают, в частности (ст. 34):

- Принцип бассейнового управления;
- Принцип разделения функций государственного контроля и управления в области ИОВФ и функций хозяйственного использования водных ресурсов.

ВК РК в числе более десятка основных задач государственного управления в области ИОВФ, водоснабжения и водоотведения называет:

- Развитие рынка водохозяйственных услуг;
- Совместное с сопредельными государствами управление в области использования и охраны трансграничных вод.

Уполномоченный орган в области ИОВФ, в частности (ст. 37):

- Разрабатывает схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов по бассейнам основных рек и других водных объектов в целом по республике;
- Утверждает лимиты водопользования в разрезе бассейнов и областей (города республиканского значения, столицы);
- Создает информационную базу данных водных объектов и обеспечивает доступ к ней всех заинтересованных лиц;

- Участвует в выработке приоритетных направлений межгосударственного сотрудничества в области использования и охраны водного фонда.

В компетенцию местных исполнительных органов областей (города республиканского значения, столицы) входят, в частности (ст. 39):

- Участие в работе бассейновых советов и бассейновом соглашении, внесение на рассмотрение бассейновых советов предложений по рациональному использованию и охране водных объектов, водоснабжению, водоотведению населенных пунктов, изучение рекомендации бассейновых советов, принятие мер по их реализации;
- Реализация мероприятий по субсидированию стоимости услуг по доставке воды сельскохозяйственным товаропроизводителям и подаче питьевой воды из особо важных групповых и локальных систем водоснабжения, являющихся безальтернативными источниками питьевого водоснабжения, по перечню, утвержденному Правительством Республики Казахстан;
- Распределение лимитов водопользования среди водопользователей.

Бассейновое управление в области использования и охраны водного фонда (ИОВФ) осуществляется через Бассейновые водохозяйственные Управления (БВУ).

БВУ являются региональными органами уполномоченного органа в области ИОВФ, деятельность которых распространяется на территорию двух и более областей.

БВУ имеют отделы в областях, основной задачей которых является осуществление государственного управления в области ИОВФ на территории соответствующего бассейна, функции БВУ определены в статье 40 Кодекса.

Территориальные органы уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды участвуют в реализации бассейнового принципа УВР в соответствии с утвержденными генеральными бассейновыми схемами комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 41).

Согласно ВК РК:

- Бассейновые соглашения (БС) о восстановлении и охране водных объектов (далее - БС) заключаются между бассейновыми управлениями, местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) и другими субъектами, расположенными в пределах бассейна водного объекта, в целях объединения и координации их деятельности... (ст. 42).
- БС содержат обязательства сторон по кооперации сил и средств...
- Бассейновый совет (БС) является консультативно-совещательным органом, создаваемым в пределах соответствующего бассейна. БС возглавляется руководителем соответствующего бассейнового управления, состоит из руководителей местных представительных и исполнительных органов областей (города республиканского значения, столицы), руководителей территориальных органов государственных органов и представителей водопользователей. В БС могут входить представители общественных объединений и их ассоциаций. Организация работы БС возлагается на бассейновое управление (ст. 43);

- Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов (КИОВР) разрабатываются в целях принятия решений по вопросам интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) (ст. 46).
- Схемы КИОВР разрабатываются уполномоченным органом с привлечением научных и специализированных проектных организаций при участии заинтересованных государственных органов (ст. 46).

Согласно ВК, государственный контроль в области использования и охраны водного фонда (ИОВФ), в пределах своей компетенции, осуществляют соответствующие уполномоченные органы в области ИОВФ; охраны окружающей среды; изучения и использования недр; промышленной безопасности; санитарно-эпидемиологического благополучия населения; ветеринарии; органы фитосанитарного надзора; местные исполнительные органы областей (ст. 49).

Водохозяйственные организации (ВХО) могут быть:

- Государственными (ст. 77);
- Коммунальными (ст. 78);
- Негосударственными (ст. 79).

Негосударственные ВХО создаются физическими и юридическими лицами, в том числе иностранными, для оказания услуг по доставке воды, техническому обслуживанию водохозяйственных сооружений и обеспечению предпринимательской деятельности в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения.

ВХО являются субъектами естественных монополий и действуют в соответствии с ВК, иным законодательством РК, уставом организации и договорами сторон (ст. 80).

ВК РК предусматривает создание гидромелиоративного кондоминиума (ГМК) как особой формы собственности на недвижимость как единого имущественного комплекса (объект ГМК), при котором вещное право на земельные участки принадлежит физическим и юридическим лицам, а гидромелиоративная система или ее элементы принадлежат им на праве общей долевой собственности (ст. 96).

ВК РК предусматривает возможность создания Правительством на республиканском уровне Национального координационного совета для координации деятельности государственных органов, общественных объединений (ст. 131).

Согласно Водному Кодексу РК (ст. 134 Плата за услуги по подаче воды...):

- Услуги, связанные с подачей воды водопользователям, водоснабжением, водоотведением, выполнением ремонтно-восстановительных работ и другими водохозяйственными мероприятиями, осуществляются на платной основе.
- Тарифы за услуги по подаче воды водопользователям, водоснабжению и водоотведению утверждаются в соответствии с законодательством Республики Казахстан о естественных монополиях и регулируемых рынках.

Основными видами государственной поддержки водного хозяйства являются (ст. 135 Виды государственной поддержки водного хозяйства...), в частности:

- Финансирование затрат по эксплуатации трансграничных водохозяйственных сооружений и водохозяйственных сооружений республиканского значения, не связанных с подачей воды;
- Субсидирование стоимости услуг по подаче питьевой воды из особо важных групповых и локальных систем водоснабжения, являющихся безальтернативными источниками питьевого водоснабжения, по перечню...;

Согласно ВК РК, в числе принципов международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод, в частности (ст. 142):

- Обеспечение мер предосторожности по предупреждению возможных трансграничных воздействий на состояние трансграничных вод;
- Международная ответственность и компенсация ущерба, вызванного трансграничными воздействиями (ТГВ);

В числе механизмов межгосударственного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод, в частности (ст. 143):

- Обеспечение использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать ТГВ;
- Совместное финансовое и техническое участие в управлении, регулировании и охране трансграничных вод;
- Сотрудничество с сопредельными странами в области унификации нормативной правовой базы, создания единых систем мониторинга, разработки и реализации совместных программ охраны и восстановления трансграничных вод...;

Экономическая основа международного водного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод предусматривает, в частности (ст. 144):

- Возмещение затрат государству, осуществляющему одностороннюю эксплуатацию водохозяйственных объектов по управлению, регулированию и охране трансграничных вод, используемых другими государствами, на принципе долевого участия в используемых водных ресурсах;
- Предоставление на компенсационной основе другому государству своей доли (часть доли) трансграничных вод.

Относительно урегулирования споров по вопросам использования и охраны трансграничных вод ВК РК подчеркивает (статья 145):

- Споры по вопросам использования и охраны трансграничных вод между РК и другими государствами решаются на основе доброй воли, взаимоуважения и добрососедских отношений путем переговоров или другим способом, приемлемым для участвующих в споре сторон.
- При невозможности достижения взаимоприемлемых решений в переговорах признается целесообразным арбитражный процесс решения водных споров, если иное не предусмотрено соответствующими ратифицированными РК международными договорами по использованию и охране трансграничных вод.

В годы независимости соответствующий уполномоченный орган по УВР имел статус от Министерства мелиорации и водного хозяйства Казахской ССР и Государственного Комитета Казахской ССР по водным ресурсам (1991 г.) и Комитета по водным ресурсам Республики Казахстан до подразделения других министерств, в частности:

- Министерства сельского хозяйства (МСХ) Республики Казахстан;
- Министерства охраны окружающей среды (МООС) Республики Казахстан;
- Министерства окружающей среды и водных ресурсов Республики Казахстан, в связи с преобразованием МООС (2013 г.)⁴⁸.

Согласно Указу Президента Республики Казахстан (16.01.2013 г. № 466), Министерству охраны окружающей среды РК переданы функции и полномочия от МСХ, в частности, в области формирования государственной политики управления водными ресурсами, а также функций и полномочий по УВР и развитием рыбного хозяйства, за исключением вопросов мелиорации.

Названным Указом Президента Республики Казахстан дано поручение Правительству республики обеспечить образование Комитета рыбного хозяйства и Комитета лесного и охотничьего хозяйства МООС РК.

В 2013 г. функции Комитета по водным ресурсам (КВР) МСХ Республики Казахстан были распределены между различными ведомствами.

Указом Президента Республики Казахстан Министерству окружающей среды и водных ресурсов Республики Казахстан переданы функции и полномочия по формированию и реализации государственной политики в области:

- Подачи воды до водопользователей или их объединений и ее отвода в целях гидромелиорации земель от МСХ Республики Казахстан;
- Рационального и комплексного использования подземных вод, за исключением геологического изучения недр в части подземных вод, от Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан.

Полное официальное наименование Комитета по водным ресурсам (КВР) – до упразднения Министерства окружающей среды и водных ресурсов (Указом Президента Республики Казахстан от 6 августа 2014 года № 875 – см. ниже):

- Государственное учреждение «Комитет по водным ресурсам Министерства окружающей среды и водных ресурсов Республики Казахстан».

Указом Президента Республики Казахстан (от 6 августа 2014 года № 875)⁴⁹:

⁴⁸ 1. МООС РК преобразовано в Министерство окружающей среды и водных ресурсов РК / 31 октября 2013 // <http://pravo.zakon.kz/4583716-moos-rk-preobrazovan-v-ministerstvo.htm>; 2. МООС Казахстана преобразовано в министерство окружающей среды и водных ресурсов - указ / Астана, 31 окт. - ИА Новости-Казахстан // <http://newskaz.ru/politics/20131031/5731527.html>

⁴⁹ Указ Президента Республики Казахстан «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» от 06.08. 2014 г. № 875 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000875>

- Реорганизовано Министерство сельского хозяйства РК, с передачей Министерству функций и полномочий в области формирования и реализации государственной политики в сфере развития рыбного хозяйства, управления водными ресурсами, лесов, животного мира – от Министерства окружающей среды и водных ресурсов РК;
- Упразднено Министерство окружающей среды и водных ресурсов РК;
- Определено, в частности, что вновь образованные и реорганизованные государственные органы являются правопреемниками прав и обязательств упраздняемых государственных органов в соответствии с передаваемыми функциями и полномочиями;

В настоящее время⁵⁰ Комитет по водным ресурсам вновь входит в структуру Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан.

Согласно Положению о Комитете по водным ресурсам (КВР) Министерства сельского хозяйства (МСХ) Республики Казахстан, в частности⁵¹:

- 1. КВР МСХ Республики Казахстан является ведомством МСХ Республики Казахстан, в пределах своей компетенции осуществляющим реализационные и контрольные функции в области использования и охраны водного фонда.
- «9. Полное наименование государственного органа (КВР МСХ – Ю.Р.) – республиканское государственное учреждение «Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан».
- 12. Комитету запрещается вступать в договорные отношения с субъектами предпринимательства на предмет выполнения обязанностей, являющихся функциями Комитета...

Согласно Положению о КВР, среди задач Комитета (13 Задачи), в частности:

- 1) обеспечение координации по вопросам реализации государственной политики в сфере управления водных ресурсов (УВР);
- 2) обеспечение государственного контроля в области УВР; ...

Согласно Положению о КВР, среди Функций Комитета (13 Функции), в частности:

- ...5) создание информационной базы данных водных объектов и обеспечение доступа к ней всех заинтересованных лиц;
- ...9) участие в разработке водохозяйственных балансов по соответствующему бассейну;

⁵⁰ По состоянию на конец октября 2014 г. – Ю.Р.

⁵¹ Приказ Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 10 октября 2014 года № 19-5/519 «Об утверждении Положения о Комитете по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан» / Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 23 октября 2014 года № 9820 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14F0009820>

- ...11) осуществление государственного управления в области использования водного фонда, водоснабжения и водоотведения (кроме водохозяйственных и водоотводящих систем, расположенных в населенных пунктах);
- ...13) согласование на предмет допустимого уровня использования водных ресурсов, прогнозов использования и охраны водных ресурсов в составе схем развития и размещения производительных сил и отраслей экономики, разработанные центральными исполнительными органами; ...

Территория Казахстана разделена на 8 водохозяйственных бассейнов – по числу крупных речных систем, ряд из которых является трансграничными водными системами (с Китаем, Россией, Кыргызстаном, Узбекистаном).

Во всех 8-ми бассейнах созданы Бассейновые Советы, основной задачей которых является координация усилий государственных органов по управлению водными ресурсами, земельными ресурсами, охране окружающей среды и т.д.

Эксплуатацию крупных водных объектов республиканского значения осуществляют республиканские государственные предприятия (РГП) - «Управление эксплуатации Бартогайского водохранилища и Большого Алматинского канала им. Д. Кунаева», РГП по эксплуатации канала «Иртыш-Караганда».

Техническая эксплуатация гидроузлов и другой инфраструктуры находится в компетенции 14 РГП по водному хозяйству, которые были созданы на базе областных Комитетов по водным ресурсам в 1999 г.

Ниже приведены водохозяйственные (крупные речные) бассейны Республики Казахстан (рис. 1), и территориальные органы Комитета по водным ресурсам – Республиканские государственные учреждения (РГУ), которые осуществляют реализационные и контрольные функции в области регулирования использования и охраны водного фонда в пределах в соответствующих бассейнах⁵²:

- 1) Арало-Сырдарьинский водохозяйственный бассейн (ВХБ) - РГУ «Арало-Сырдарьинская бассейновая инспекция по регулированию использования и охране водных ресурсов Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан»;
- 2) Балхаш-Алакольский ВХБ - РГУ «Балхаш-Алакольская бассейновая инспекция ...»;
- 3) Иртышский ВХБ РГУ – РГУ «Ертисская бассейновая инспекция...»;
- 4) Урало-Каспийский ВХБ – РГУ «Жайык-Каспийская бассейновая инспекция...»;
- 5) Ишимский ВХБ / РГУ «Есильская бассейновая инспекция...»;
- 6) Нура-Сарысуский ВХБ / РГУ «Нура-Сарысуская бассейновая инспекция...»

⁵² 1. Основные речные бассейны Казахстана / по материалам обзора ПРООН «Водные ресурсы Казахстана в новом тысячелетии» / Алматы, 2004 г. // http://www.caresd.net/iwrm/new/resources_bass.php;
2. Приказ Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 15 октября 2014 года № 19-5/530 «Об утверждении положений бассейновых инспекций по регулированию использования и охране водных ресурсов Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан» // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31629109&doc_id2=31629109

- 7) Шу-Таласский ВХБ / «РГУ Шу-Таласская бассейновая инспекция...»;
- 8) Тобол-Тургайский ВХБ / РГУ «Тобол-Тургайская бассейновая инспекция...»

Считается, что УВР в Казахстане осуществляется по бассейновому принципу.



Рис. 1. Водохозяйственные бассейны Казахстана

(Источник – Комитет по водным ресурсам Министерства Сельского хозяйства Республики Казахстан)

4.2. Кыргызстан: Водный Кодекс и система управления водными ресурсами

Согласно Водному Кодексу (ВК) Кыргызской Республики (КР) (2005 г.)⁵³:

- Бассейновая водная администрация – территориальный орган государственной водной администрации, ответственный за управление водными ресурсами (УВР) в гидрогеографических границах главного бассейна (ст. 2);
- Бассейновый совет – представительский орган для решения вопросов в главном бассейне по использованию, охране и развитию водных ресурсов (ст. 2);

⁵³ Водный Кодекс Кыргызской Республики 2005 г. / Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 9 дек. 2004 г., вступил в силу с 12 янв. 2005 г. / (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26.10.2013 г.)

- Главный бассейн – территория, на которой все поверхностные воды впадают в главную реку или водный объект (ст. 2);
- Государственная водная администрация – специально созданный государственный орган по УВР КР (ст. 2);
- Национальный совет по воде – государственный орган, координирующий водные отношения в КР, созданный Правительством КР (ст. 2);
- УВР - комплексная система мер, норм и правил в соответствии с Водным Кодексом и другими нормативными правовыми актами, обеспечивающих развитие, рациональное использование, охрану водных ресурсов и окружающей среды, охрану здоровья людей, защиту населенных пунктов, промышленных территорий и всех видов собственности от опасного влияния вод (ст. 5);
- Бассейновый подход – управление использованием и охраной водных ресурсов осуществляется в границах территории главного бассейна по гидрографическому принципу, относящихся к озеру Иссык-Куль и главным рекам Кыргызской Республики... (ст. 5);
- Национальный совет по воде (НСВ) состоит из руководителей министерств, административных ведомств и других государственных органов, ответственных за УВР, включая финансовые аспекты и государственную безопасность (ст. 9);
- Состав совета определяется Правительством Кыргызстана. Председателем НСВ является Премьер-министр республики, его заместителем - руководитель Государственной водной администрации – ГВА (ст. 9).

По предложению ГВА. НСВ учреждает Бассейновый совет (БС) для каждого главного бассейна. В каждый БС включаются представители (ст. 10):

- Бассейновой водной администрации (БВА);
- Территориальных структур государственного органа по охране окружающей среды, государственного органа по чрезвычайным ситуациям, государственного органа по гидрометеорологии, государственного органа по гидрогеологии, государственного санитарно-эпидемиологического органа, осуществляющие деятельность в данном главном бассейне;
- Местной государственной администрации, неправительственных организаций и водопользователей, включая ассоциации водопользователей.

Председатель БС одновременно является начальником БВА.

Государственным органом, ответственным за УВР, является Государственная водная администрация (ГВА), которая наделена соответствующими полномочиями в области УВР, ирригации, дренажа и другой водохозяйственной деятельности (ст. 11).

Территориальными органами ГВА являются Бассейновые водные администрации (БВА) и организации по эксплуатации и техническому обслуживанию государственных ирригационных и дренажных систем и/или водохозяйственных сооружений (ст. 11).

Кроме ГВА – специально созданного государственного органа по УВР КР, непосредственно в ВК КР упоминаются следующие государственные органы, вовлеченные в УВР, которые участвуют в работе НСВ (ст. ст. 12-15):

- Уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды (12);
- Уполномоченный государственный санитарно-эпидемиологический орган (13);
- Уполномоченный государственный орган по гидрогеологии (14);
- Уполномоченный государственный орган по чрезвычайным ситуациям (15);
- Уполномоченный государственный орган по гидрометеорологии (15);
- Органы местной государственной администрации.

ВК КР предусматривает разработку Национальной водной стратегии, что входит в компетенцию НСВ; стратегия утверждается Президентом КР (ст. 18).

ГВА организывает разработку программ и графиков, необходимых для подготовки бассейновых планов (БП) развития, использования и охраны водных ресурсов для каждого главного бассейна и обеспечивает контроль их исполнения. Проекты БП разрабатываются БС и утверждаются НСВ (ст. 20).

Некоторые положения ВК КР, представляющие интерес, в контексте прав на воду:

- Владелец разрешения на водопользование и владелец специального разрешения на водопользование могут передать разрешение другому лицу, за исключением разрешений, относящихся к орошению (ст. 30);
- Владелец разрешения на водопользование для орошения, который продает участок земли или иначе распоряжается своими интересами в отношении земли, к которой относится разрешение, может либо отказаться от разрешения в ГВА или передать его новому владельцу или пользователю земли (ст. 30);
- Переданное разрешение считается действительным, если новый владелец или пользователь в течение двух месяцев после сделки перерегистрирует разрешение в Государственной водной администрации (ст. 30);
- Контракт на поставку воды заключается сроком на 15 лет; по заявке водопользователя он может заключаться на более короткий срок (ст. 34);
- В контракте на поставку воды (КПВ) оговариваются максимальные и минимальные права на поставку воды водопользователя (ст. 34).

Максимальное право на поставку воды означает максимальный годовой объем воды, предоставляемый в зависимости от наличия воды, за получением которого водопользователь может обратиться к поставщику воды.

Минимальное право на поставку воды – минимальный объем воды, который поставщик воды должен подавать водопользователю ежегодно, в установленном порядке;

- Поставщик воды может поставить больший объем за счет избытка воды, появившегося в результате того, что другие водопользователи... запросили объемы воды меньше, чем их максимальное право на поставку воды (ст.37).

- Если водопользователи запросили объем воды больше, чем их максимальное право на поставку воды, то поставщик воды может поставлять излишки воды водопользователям на основании дополнительных условий к договору (ст.37);
- Водопользователь может передать часть или все свои права по контракту на поставку воды (КПВ) другому водопользователю этой же ирригационной системы. По решению ГВА поставщик воды может передать свои права и обязанности по КПВ другому поставщику, в установленном порядке (ст. 41);
- ...Правительство КР устанавливает минимальные требования к экологическому стоку воды для определенных рек и водных объектов в целях сохранения рыбных запасов и водных экосистем (ст. 64).
- В целях координации деятельности пользователей поливной воды по вопросам мелиорации и орошения и решения др. задач создаются Комиссии по ирригации и дренажу на республиканском, бассейновом и районном уровне (ст. 79);
- Республиканская комиссия по ирригации и дренажу (РКИД), возглавляется руководителем ГВА и включает руководителей ее территориальных органов, других поставщиков воды, представителей пользователей поливной воды. Состав РКИД утверждается Правительством КР (ст. 79);
- Бассейновая комиссия по ирригации и дренажу (БКИД) возглавляется руководителем соответствующего бассейнового органа ГВА и должна включать поставщиков воды, представителей пользователей поливной воды. Состав бассейновой комиссии по ирригации и дренажу утверждается ГВА (ст. 79);
- Районная комиссия по ирригации и дренажу (РАЙКИД) возглавляется руководителем соответствующей районной организации по эксплуатации и техническому обслуживанию государственных ирригационных систем и включает представителей пользователей поливной воды. Состав РАЙКИД утверждается ГВА (ст. 79);

Согласно ВК, ирригационные, дренажные системы и водохозяйственные сооружения (ИДС ВХС) могут находиться в государственной и частной собственности (ст. 84):

- ИДС ВХС межрайонного, межобластного и межгосударственного значения, которые обслуживают или могут обслуживать более одного водопользователя, находятся в исключительной собственности государства.
- ИДС или их части (канал, дрена, коллектор или водохранилище), а также занятые ими земли водного фонда, которые эксплуатируются государственным водохозяйственным органом и обслуживают только одну ассоциацию водопользователей, могут быть переданы в собственность этой ассоциации в порядке, определяемом Правительством КР.

Согласно Водному Кодексу КР, вопросы межгосударственного использования водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики регулируются Конституцией Кыргызской Республики, законами Кыргызской Республики, международными договорами Кыргызской Республики, а также общепризнанными нормами международного права (ст. 98).

В то же время, Конституционный Закон КР «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики» содержит основные принципы, положенные в основу сотрудничества в сфере межгосударственных водных отношений, в частности (ст. 3)⁵⁴:

- Признания воды как вида природных ресурсов, имеющей свою экономическую стоимость... и являющейся товаром;
- Платность водопользования в межгосударственных водных отношениях;
- Осуществление взаимоотношений... при реализации межгосударственных водохозяйственных соглашений и проектов на рыночной экономической основе.

Видимо, названные выше принципы могут быть реализованы при наличии соответствующих договоров между Кыргызстаном и прибрежными Сторонами.

В последнее десятилетие функции специально создаваемого государственного органа по УВР КР – Государственной водной администрации – временно исполняет определенное Правительством ведомство в составе различных министерств.

С начала 1990-х гг. Министерство мелиорации и водного хозяйства Республики Кыргызстан (1992 г.) претерпело ряд существенных структурных изменений.

Так, только в 2009-2012 гг. оно преобразовывалось несколько раз:

- Департамент водного хозяйства (ДВХ) Министерства сельского и водного хозяйства и перерабатывающей промышленности (МСВХПП);
- Агентство водных ресурсов при Министерстве природных ресурсов;
- Государственный комитет по водному хозяйству и мелиорации;
- Департамент водного хозяйства и мелиорации (ДВХ) при Министерстве сельского хозяйства и мелиорации (МСХМ).

ДВХМ МСХМ осуществляет⁵⁵:

- Управление, мониторинг и регулирование состояния и использования водных ресурсов, объектов ирригационной и мелиоративной инфраструктуры;
- Исполнительно-распорядительные и координирующие функции по реализации единой государственной водной политики;
- Иные функции по управлению водными ресурсами.

Территория Кыргызстана разделена на 7 главных бассейнов, в которых за управление водным хозяйством отвечают территориальные подразделения ДВХМ МСХМ - Бассейновые Управления водного хозяйства (БУВХ).

⁵⁴ Закон Кыргызской Республики «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики» от 23 июля 2001 г. № 76 / Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 29 июня 2001 г. // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=78

⁵⁵ Департамент водного хозяйства и мелиорации // <http://www.water.kg/>

Зона ответственности БУВХ практически совпадает с административными границами областей республики (рис. 1)⁵⁶:

- 1) Чуйская область (в состав области входят 8 районов) – Чуйское БУВХ;
- 2) Таласская область (4 района) – Таласское БУВХ;
- 3) Иссык-Кульская область (5 районов) – Иссык-Кульское БУВХ;
- 4) Нарынская область (5 районов) – Нарынское БУВХ;
- 5) Ошская область (7 районов) – Ошское БУВХ;
- 6) Джалал-Абадская область (8 районов) – Джалал-Абадское БУВХ;
- 7) Баткенская область (3 района) – Баткенское БУВХ.

В структуре БУВХ имеются районные Управления водного хозяйства (РУВХ), всего в структуре семи БУВХ - 40 РУВХ, по суммарному количеству районов. Внутри зон ответственности БУВХ имеются также 4 самостоятельных Управления крупными водохранилищами (Кировским водохранилищем и др.).

Считается, УВР в Кыргызстане осуществляется по бассейновому принципу, с доминированием отраслевого принципа управления.

Территориальная юрисдикция Бассейновых Управлений водного хозяйства (совпадающая с границами областей Кыргызстан), приведена на рис. 2.

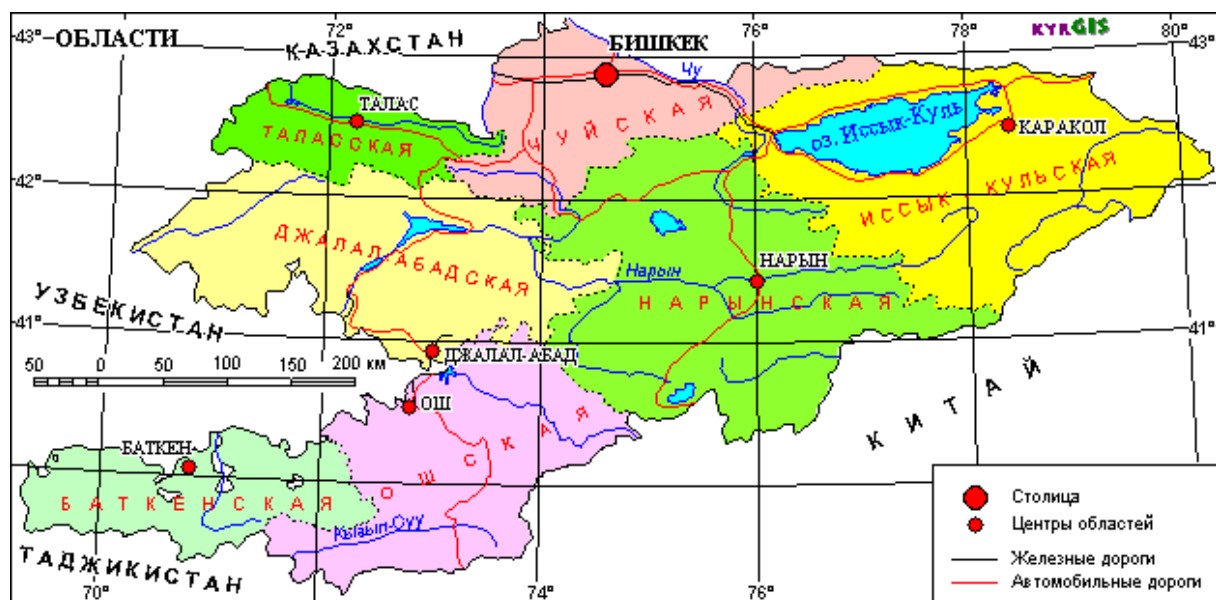


Рис. 2. Области Кыргызстана и границы Бассейновых Управлений водного хозяйства⁵⁷

⁵⁶ Кыргызстан: Административно-территориальное деление // http://www.president.kg/ru/kyrgyzstan/administrativno_territorialnoe_delenie/

4.3. Таджикистан: Водный Кодекс и система управления водными ресурсами

Внесенные в последние годы изменения и дополнения в Водный Кодекс (ВК) Республики Таджикистан (РТ) коснулись имплементации в Кодекс нормативных положений, связанных преимущественно с необходимостью закрепления в Законе ряда основных принципов интегрированного управления водными ресурсами» (ИУВР).

ВК РТ 2000 г. (в редакции 2012 г.)⁵⁸ дает определение термина «ИУВР» и ряда других понятий, связанных с принципами ИУВР, в частности (ст. 2):

- ИУВР – система управления, основанная на учете и взаимодействии водных... и земельных, а также связанных с ними других природных ресурсов в определенных гидрографических границах...;
- Бассейновый план использования и охраны водных ресурсов (ИОВР) – план развития, интегрированного использования и охраны водных ресурсов в гидрографической границе главного бассейна водного источника;
- Бассейновая организация водных ресурсов – территориальная структура уполномоченных государственных органов по регулированию ИОВР, ответственная за УВР в границах главного бассейна;
- Бассейновая водохозяйственная организация (управление) - водохозяйственная организация или управление, обслуживающие потребителей воды в бассейне ...;
- Национальный водный совет (НВС) – совещательно-консультативный орган при Правительстве РТ, координирующий деятельность министерств, ведомств и других государственных органов, а также негосударственных организаций по планированию, управлению, использованию и охраны водных ресурсов;
- Бассейновый водный совет – совещательно-консультативный бассейновый орган, который координирует деятельность государственных и негосударственных организаций по планированию, использованию и охраны водных ресурсов в определенном водном бассейне.

Согласно ВК РТ:

- Уполномоченные государственные органы по регулированию использования и охране водных ресурсов определяет Правительство РТ (ст. 6);
- Государственное управление в области использования и охраны вод базируется на сочетании бассейнового, пограничного и административно-территориального принципов управления и осуществляется Правительством РТ, органами исполнительной власти на местах, а также уполномоченными государственными органами по регулированию использования и охране водных ресурсов (ст. 9);

⁵⁷ Общая характеристика территории: Кыргызстан // <http://enrin.grida.no/htmls/aralsee/aralsea/russian/general/territ.htm>

⁵⁸ Водный Кодекс Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 г. № 34 / (принят 20 октября 2000г., вступил в силу 29 ноября 2000г.).

- Правительство РТ на тендерной основе с сохранением целевой функции, может предоставить право управления водохозяйственными объектами государственной собственности..., специализированным местным и иностранным юридическим лицам на договорной основе (ст. 10);

В отношении права собственности на системы водоснабжения питьевой водой, Водный Кодекс РТ оговаривает, в частности:

- Централизованные и нецентрализованные системы снабжения питьевой водой могут быть республиканской, коммунальной собственностью или собственностью юридических лиц (ст. 57);
- Централизованные и нецентрализованные системы не могут быть приватизированы (ст. 57);
- Физические и юридические лица могут иметь в своей собственности систему водоснабжения, построенную самостоятельно в соответствии с требованиями действующих нормативов и законодательства РТ (ст. 57);
- Физические и юридические лица на добровольной основе могут создавать неправительственные организации по совместному водоснабжению (ст. 60);
- Неправительственные организации по совместному водоснабжению создаются для повышения устойчивости водоснабжения одного населенного пункта или группы населенных пунктов... (ст. 60);
- Государство, оказывая поддержку неправительственным организациям совместного водоснабжения, содействует их становлению.

В 2012 г. в ВК РТ обогатился отдельной Главой 23¹ (Бассейновое управление использованием и охраной водных ресурсов) из 5 статей (ст. ст. 140¹ -140⁵), непосредственно содержащие нормы, связанные с принципами ИУВР, в частности:

- Бассейновое управление водными ресурсами осуществляется на основе принципа ИУВР в отдельных гидрографических границах... (ст. 140¹);
- Для организации бассейнового управления водными ресурсами создается НВС, а в отдельных бассейнах создаются бассейновые водные советы (ст. 140¹);
- НВС состоит из руководителей министерств, ведомств и других государственных органов, ответственных за УВР, включая финансовые аспекты и государственную безопасность (ст. 140²).

В состав НВС могут входить представители негосударственных организаций, отдельные специалисты и эксперты в области водных ресурсов и экономики.

Состав НВС и его председатель утверждаются Правительством РТ;

- Бассейновый водный совет (БВС) учреждается при бассейновой организации водных ресурсов для координации деятельности государственных и негосударственных организаций, связанных с водой (ст. 140³).

В состав БВС входят представители предприятий, учреждений и других организаций, деятельность которых связана с планированием, использованием и охраной водных ресурсов (ИОВР) водосборного бассейна. Руководитель (государственной) бассейновой организации водных ресурсов одновременно является председателем БВС.

ВК РТ предусматривает разработку Национальной водной стратегии (ст. 140⁴), а также подготовку Бассейновых планов по использованию и охране водных ресурсов (ИОВР), с отражением порядка разработки и принятия (ст. 140⁵).

Бассейновый план разрабатывается на основе НВСТ и включает краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный планы использования и охраны водных ресурсов в пределах определенного бассейна. Проекты бассейновых планов ИОВР для отдельных бассейнов разрабатываются бассейновыми организациями водных ресурсов с учетом ИУВР, рассматриваются БВС и представляются на утверждение НВС.

Структура Министерства мелиорации и водных ресурсов РТ, до упразднения Министерства в 2013 г., включала три Государственных Управления водного хозяйства (ГУВХ) областного уровня, а также два межрайонных, пять территориальных ГУВХ и специализированные учреждения (по строительству и т.д.), а также ГУВХ районного уровня, подчиненные водохозяйственным органам областного уровня⁵⁹.

Указом Президента Республики Таджикистан (от 19.11. 2013 г. № 12)⁶⁰, в частности:

- Министерство энергетики и промышленности Республики Таджикистан реорганизовано в Министерство энергетики и водных ресурсов (МЭВР) РТ;
- Выполнение функций, связанных с ведением водной политики, переданы от Министерства мелиорации и водных ресурсов МЭВР РТ, упразднено ММВР РТ;
- Образовано Агентство мелиорации и ирригации при Правительстве Республики Таджикистан, на Агентство возложены функции, связанные с мелиорацией и ирригацией, которые ранее входили в функции ММВР РТ.

Постановлением Правительства РТ (03.03.2014 г., № 149)⁶¹ определено, что МЭВР РТ является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим деятельность по разработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах топливно-энергетического комплекса и водных ресурсов.

⁵⁹ 1. Национальный Отчет Республики Таджикистан в рамках Программы UNEP по содействию и помощи развивающимся странам в выполнении Йоханнесбургского Плана реализации цели - «Планы (2005) действий по Интегрированному управлению водными ресурсами и водосбережению» / Душанбе - 2006 // http://www.cawater-info.net/ucc-water/pdf/ucc_water_report_taj_rus.pdf; 2. Кошматов Б.Т. Организационная структура управления водными ресурсами в странах Центральной Азии и пути его совершенствования // http://www.icwc-aral.uz/15years/pdf/koshmatov_ru.pdf

⁶⁰ Указ Президента Республики Таджикистан «О совершенствовании структуры исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан» от 19 ноября 2013 года № 12 // <http://khovar.tj/rus/president/38935-proekt-ukaza-prezidenta-respubliki-tadzhikistan.html>

⁶¹ Постановление Правительства Республики Таджикистан «О Министерстве энергетики и водных ресурсов Республики Таджикистан» от 3 марта 2014 года №149 / Зарегистрировано Министерством юстиции Республики Таджикистан 6 марта 2014 года №219 // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=66823

УВР в Таджикистане осуществляется по административно-территориальному принципу. МЭВР РТ, как преемник ММВР РТ, имеет проект по будущей структуре УВР, с намерением перехода на бассейновый принцип УВР, с уровнями иерархии:

- 1) Национальный уровень: Министерство энергетики и водных ресурсов;
- 2) Областной бассейновый уровень:
 - Бассейновые водохозяйственные управления по 6 основным речным системам (Сырдарья, Заравшан, Вахш и др.);
- 3) Укрупненный районный бассейновый (уровень ирригационных систем):
 - Управления каналов (УК) и Управления ирригационных систем (УИС) – Северо-Ферганское Управление ирригационных систем и др.;
- 4) Уровень ниже УК и/или УИС (районный, хозяйственный и ниже).

Схема областного деления Таджикистана приведена на рисунке 3.

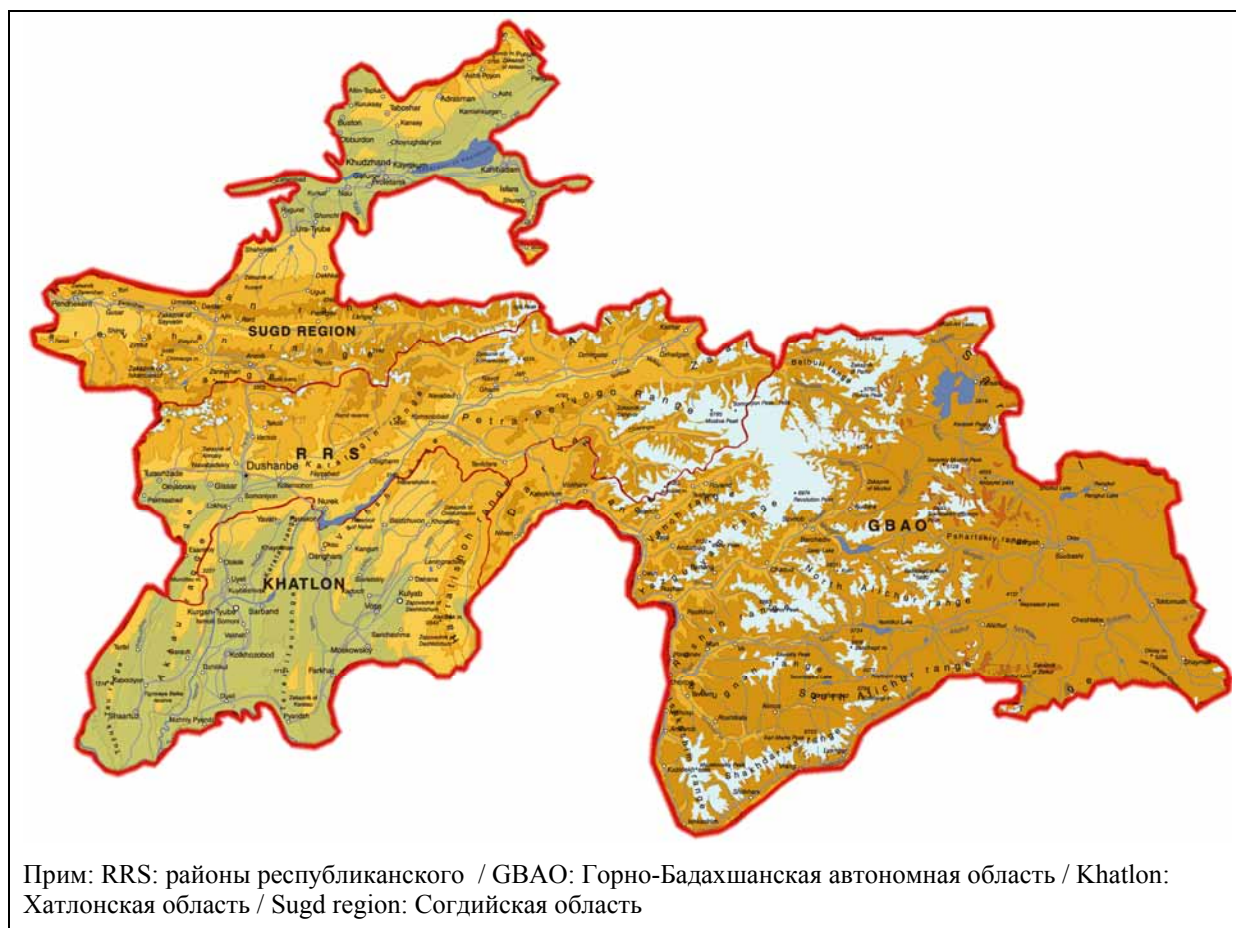


Рис. 3. Административное деление Таджикистана

(Источник – Подробная карта Таджикистана // http://www.200stran.ru/maps_group2_item2544.html)

4.4. Туркменистан: Кодекс «О воде» и система управления водными ресурсами

Как указано выше, Водный Кодекс Туркменской ССР (от 01.06.1973 г.) оставался в силе до 01 ноября 2004 г., когда вступил в силу Кодекс Туркменистана «О воде».

В преамбуле Кодекса «О воде», в частности, подчеркнуто:

- В комплексе с мерами организационного, правового, экономического и воспитательного воздействия настоящий Кодекс будет способствовать формированию водно-экологического правопорядка и обеспечению экономической безопасности Туркменистана.

Согласно Кодексу Туркменистана «О воде» (2004 г.)⁶² государственное управление в области использования и охраны вод осуществляется (ст. 5):

- Кабинетом Министров Туркменистана;
- Специально уполномоченными на то госорганами по регулированию использования вод и госорганами по охране вод и иными госорганами.

До 01 марта 2014 г. специально уполномоченными госорганами по регулированию использования и охраны вод были определены Министерство водного хозяйства (МВХ) Туркменистана и Министерство охраны природы (МОП) Туркменистана, а также их органы на местах. С 01 марта 2014 г. специально уполномоченными государственными органами по регулированию использования и охраны водных ресурсов являются соответственно МВХ Туркменистана, МОП Туркменистана и Государственная корпорация «Туркменгеология», а также их органы на местах (ст. 5)⁶³.

Согласно Кодексу «О воде»:

- Государственный водный фонд Туркменистана является исключительно собственностью государства. Государственная собственность на межгосударственные (трансграничные) воды определяется соглашениями между государствами расположенными в данном бассейне (ст. 4).
- Водохозяйственные сооружения, искусственно созданные... могут являться собственностью юридических или физических лиц Туркменистана (ст. 4).
- Компетенция органов местной исполнительной власти в области регулирования водных отношений распространяется на территории, находящиеся под их юрисдикцией, и по определенным вопросам водных отношений (ст.8);
- Общественные объединения, в соответствии с их уставами (положениями), а также граждане, оказывают содействие, принимают непосредственное участие в проведении работ по обеспечению государственными органами мероприятий по рациональному использованию и охране вод... (ст. 11);

⁶² Кодекс Туркменистана «О воде» (01.11.2004 г.) - с внесенными изменениями и дополнениями.

⁶³ Закон Туркменистана «О внесении изменений и дополнения в Кодекс Туркменистана «О воде» от 1 марта 2014 года // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=66091

Как и Водный Кодекс Таджикистана, Кодекс Туркменистана «О воде» включает, как отдельные виды водопользования, первичное и вторичное водопользование, кроме общего и специального; совместного и обособленного водопользования (ст. 17).

Юридические и физические лица, осуществляющие забор и транспортирование воды по каналам и трубопроводам признаются первичными водопользователями, а водопользователи, получающие от них воду - вторичными (ст. 20).

Вторичное водопользование осуществляется по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод, а также первичным водопользователем.

При предоставлении водного объекта нескольким водопользователям учитываются интересы тех, кто расположен в низовьях рек и каналов (ст. 21 Первоочередное предоставление водных объектов для питьевых и бытовых нужд населения).

Кодекс оговаривает, что водопользование осуществляется на основе ежегодно устанавливаемых лимитов, которые устанавливаются Кабинетом Министров Туркменистана по представлению МВХ Туркменистана в зависимости от ожидаемой водности основных источников вод. При установлении лимитов водопользования по конкретным водопользователям должны быть соблюдены условия уравниваемой обеспеченности водой всех водопользователей в соответствии с утвержденными планами водопользования (ст. 27 Лимитированное водопользование).

Вместе с тем, по заявке водопользователей и в установленном порядке допускается дополнительная, сверхлимитная подача воды для нужд сельского хозяйства.

Среди прав водопользователей, в частности, - «пользоваться водными объектами только в тех целях, для которых они предоставлены» (ст.31).

В то же время, использовать воду в строгом соответствии с целью есть не цель, обязанность водопользователя.

Согласно Кодексу «О воде»:

- Качество воды, используемой для орошения земель сельскохозяйственного назначения, должно отвечать установленным нормам (ст. 48).
- Межхозяйственная оросительная, коллекторно-дренажная сеть с сооружениями на ней находится на балансе государственных водохозяйственных организаций. Внутрихозяйственная оросительная и коллекторно-дренажная сеть с сооружениями на ней находится на балансе самих водопользователей (ст. 57);
- Классификация рек производится в порядке, определяемом Кабинетом Министров Туркменистана, в зависимости от водосборной площади бассейна, реки делятся на большие, средние и малые реки (ст. 77);
- В числе нормативов в области использования и охраны вод, в частности (ст. 85), - нормативы экологической безопасности водопользования, и экологический норматив качества воды водных объектов;
- Под водными спорами в Кодексе признаются споры, возникающие в водных отношениях, споры, возникающие при пользовании на межгосударственных водных источниках, рассматриваются специальной комиссией, образуемой Правительствами этих стран на паритетных началах (ст. 105, 106).

Регулирование межгосударственных (трансграничных) водных отношений:

- Пользование трансграничными водами осуществляется в порядке, определяемом законодательством Туркменистана и межгосударственными договорами, в той мере, в какой водопользование в Туркменистане в части трансграничных вод не урегулировано международными договорами с участием Туркменистана, оно осуществляется в соответствии с законодательством Туркменистана (ст. 82).
- Регулирование пользования межгосударственными водными объектами осуществляется в соответствии с межгосударственными соглашениями и договорами (ст. 113).

Кодекс оговаривает административную и уголовную ответственность за нарушение Кодекса Туркменистана «О воде» (ст. 110) в целом, и конкретные деяния, за которые лица, виновные в их совершении, привлекаются к уголовной ответственности (ст. 110).

В Приложении к Кодексу Туркменистана «О воде», дается описание правонарушения, которое квалифицируется как «Расхищение водных ресурсов» и редакция статьи Уголовного Кодекса Туркменистана, которой Кодекс должен быть дополнен:

Статья 313¹ Расхищение водных ресурсов

- 1) (1) Расхищение водных ресурсов путем прорытия берегов оросительных каналов, открытия шлюзов, применения специальных устройств, использование питьевой воды для орошения, а равно иные формы и способы расхищения воды,
- наказываются штрафом в размере от пятидесяти до ста среднемесячных размеров оплаты труда или лишением свободы на срок до трех лет.
- 2) (2) Те же действия, соединенные с насилием или с угрозой применения насилия над лицом, охраняющим объект, либо повлекшие повреждения ирригационных сооружений или человеческие жертвы, а также иные тяжкие последствия,
- наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет.

Прим.: по имеющимся данным (данные статистического Комитета СНГ), средняя зарплата в Туркменистане – около 330 \$ (среднее за 2012 г.)⁶⁴; санкция части первой статьи 313¹ Уголовного Кодекса Туркменистана, в части указанной суммы – 16 500 – 33 000 \$.

УВР Туркменистана имеет в целом иерархию трех уровней, организационная структура Министерство водного хозяйства (МВХ) включает (до уровня хозяйств)⁶⁵:

- 1) Территориальные Объединения водного хозяйства (ОВХ) «Сувходжалык» 5 административных областей (велоатов); ОВХ осуществляют УВР в пределах административных границ соответствующих областей:
 - «Ахалсувходжалык» - Ахалская область;

⁶⁴ Средняя зарплата в бывших республиках СССР в начале 2013 года // <http://rusfact.ru/node/10852>

⁶⁵ 1. Акмаммедов М. Доклад Туркменистана / Министр водного хозяйства Туркменистана // http://www.cawater-info.net/5wwf/national_report_turkmenistan.htm; 2. Кошматов Б.Т. Организационная структура управления водными ресурсами в странах Центральной Азии и пути ее совершенствования // http://www.icwc-aral.uz/15years/pdf/koshmatov_ru.pdf

- «Балкансувходжалык» - Балканская область
- «Дашогузсувходжалык» - Дашогузская область;
- «Лебапсувходжалык» - Лебапская область;
- «Марысувходжалык – Марыйская область.

ОВХ «Сувходжалык» имеют в своей структуре эксплуатационные, ремонтно-строительные и другие вспомогательные подразделения.

В административном подчинении ОВХ находятся районные межрайонные Управления водного хозяйства (УВХ) со сферой деятельности и зоной ответственности в пределах административных границ районов (этрапов);

- 2) Бассейновое водохозяйственное объединение (БВО) «Каракумдерьясувходжалык», которое осуществляет УВР межобластной водной артерии Каракумдерья (Каракумского канала).

Объединение «Каракумдерьясувходжалык» обслуживает 26 районов в 4-х областях республики - Ахалском, Балканском, Лебапском, Марыйском велоятах.

По длине Каракумдерьи действуют 9 Управлений эксплуатации водохозяйственного объединения «Каракумдерьясувходжалык», которые не имеют административной подчиненности на местах;

- 3) Районные (этрапские) Управления водного хозяйства (УВХ), которые находятся в подчинении ОВХ «Сувходжалык» соответствующих областей, осуществляют деятельность в границах административных районов.

Так, ОВХ «Дашогузсувходжалык» имеет 3 вспомогательных подразделения, 8 районных УВХ «Сувходжалык», 2 межрайонных УВХ («Шахсенемсувходжалык» и «Туркмендерьясувходжалык»), обслуживающие межрайонные (межэтрапские) водные и водохозяйственные объекты (канал Шахсенем и Туркмендерья (Дашогузский канал)).

На внутриводохозяйственном уровне УВР осуществляется силами специалистами районных УВХ, членов дайханских (дехканских) объединений и самих фермеров на основе договоров с фермерами-товаропроизводителями.

Ассоциаций или других объединений водопользователей общественного характера для организации водопользования на низовом уровне не имеется.

В целом эксперты, в том числе ведущие специалисты Минводхоза Туркменистана подчеркивают, что административно-территориальная система УВР приводит к несогласованности управления и действий водных организаций в рамках единого водного бассейна, снижает эффективность УВР и препятствует достижению справедливого вододеления по длине ирригационной системы.

В Туркменистане имеется хороший опыт УВР по бассейновому принципу.

Так, ранее в республике функционировало обслуживавшее 3 района Управление оросительных систем Теджена. Не считая Каракумдерьи, по бассейновому принципу осуществляется управление Туркмендерьи.

Кроме областных подразделений МВХ, в каждой из 5 областей функционируют областные Управления Министерства охраны природы, и, как следует из ст. 5 Кодекса «В воде» - будут функционировать и областные подразделения Государственной корпорации «Туркменгеология» на правах специально уполномоченного государственного органа по регулированию использования и охраны вод.

В сравнении с другими главными национальными водохозяйственными ведомствами государств Центральной Азии, Министерство водного хозяйства Туркменистана в независимости, как правопреемник бывшего Министерства мелиорации водного хозяйства Туркменской ССР, претерпело минимальные организационные преобразования и сохранило прежние функции и полномочия.

Административное деление Туркменистана приведено на рис. 4.



Рис. 4. Административное (областное) деление Туркменистана

(Источник - подробная карта Туркменистана // http://www.200stran.ru/maps_group2_item1473.html)

4.5. Узбекистан: Закон «О воде и водопользовании» и система управления водными ресурсами

Согласно Закону Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» (1993 г.):

- Государственное управление в области использования вод осуществляется Кабинетом Министров (КМ) Республики Узбекистан (РУ), органами государственной власти на местах, а также специально уполномоченными органами государственного управления по регулированию использования вод непосредственно или через бассейновые (территориальные) управления и иными государственными органами (ст. 8).

Специально уполномоченными органами государственного управления в области регулирования использования вод являются, в пределах их компетенций (ст. 8):

- Министерство сельского и водного хозяйства РУ (поверхностные воды);
- Госкомитет РУ по геологии и минеральным ресурсам (подземные воды);
- Государственная инспекция по надзору за геологическим изучением недр, безопасным ведением работ в промышленности, горном деле и коммунально-бытовом секторе при КМ РУ (термальные и минеральные воды).

Государственный контроль использования и охраны вод осуществляют (ст. 9):

- Органы государственной власти на местах;
- Госкомитет Республики Узбекистан по охране природы;
- Государственная инспекция по надзору за геологическим изучением недр, безопасным ведением работ в промышленности, горном деле и коммунально-бытовом секторе при КМ Республики Узбекистан;
- Министерство здравоохранения Республики Узбекистан;
- Министерство сельского и водного хозяйства (МСВХ) Республики Узбекистан.

Ведомственный контроль использования вод осуществляют органы Госкомитета Республики Узбекистан по геологии и минеральным ресурсам.

Закон непосредственно называет и другие органы, которые вовлечены в регулирование водных отношений. Так, проекты строительства и реконструкции объектов, влияющих на состояние вод и водных объектов, подлежат согласованию с рядом органов, включая органы санитарного надзора (ст. 14).

Проекты строительства и реконструкции транспортных коммуникаций через водные объекты подлежат согласованию, кроме других органов, с органом по контролю и надзору за техническим состоянием и безопасностью работы крупных и особо важных водохозяйственных объектов. В необходимых случаях эти проекты согласовываются также с органами энергетики, по архитектуре и строительству, Узбекским агентством автомобильного и речного транспорта (ст. 16).

Использование водных объектов, отнесенных к категории лечебных, для других целей возможно только по согласованию с соответствующими органами здравоохранения и управления курортами (ст. 44) и т.д.

На низовом уровне в УВР вовлечены Ассоциации водопотребителей (АВП), имеющие статус негосударственных некоммерческих организаций (ННО), фермеры, дехканские хозяйства, граждане, другие водопользователи и водопотребители.

Законом предусмотрено создание Ассоциаций водопотребителей.

Учредителями АВП могут быть только водопотребители – юридические лица.

Другой коллегиальной формой УВР на низовом уровне являются органы самоуправления граждан (ОСГ), которые также имеют статус ННО.

Согласно Закону Республики Узбекистан (РУ) «О воде и водопользовании»:

- Ассоциации водопотребителей (АВП) создаются преимущественно по гидрографическому принципу или иным условиям, обеспечивающим рациональное управление и использование водных ресурсов (ст. 18²);
- Земли водного фонда, водные объекты, водохозяйственные объекты и сооружения эксплуатационных организаций водного хозяйства в контурах орошаемых земель, эксплуатируются как единая водохозяйственная система, являются государственной собственностью и не подлежат приватизации (ст. 49);
- ОСГ обобщают потребности граждан на воду для орошения огородов и приусадебных земельных участков, заключают договоры о водопотреблении и устанавливают порядок водопотребления между ними, а также организывают ремонтно-восстановительные работы на оросительных сетях (ст. 53);
- Водохозяйственные балансы составляются по бассейнам рек, бассейновым ирригационным системам и экономическим районам для оценки наличия и степени использования вод (ст. 110).

Во исполнение соответствующего Указа Президента Республики Узбекистан (от 24 марта 2003 г.) Постановлением КМ РУ (от 21 июля 2003 г. № 320)⁶⁶ изменена организационная структура УВР для перехода от административно-территориального принципа к бассейновому принципу управления ирригационными системами.

Согласно Постановлению КМ РУ, по предложению МСВХ, Минэкономики и Минфина Республики Узбекистан на базе существующих структур водохозяйственных организаций и служб Министерства сельского и водного хозяйства РУ и его территориальных подразделений созданы Бассейновые Управления ирригационных систем и Управление систем магистральных каналов Ферганской долины с объединенным диспетчерским центром, с подчиненными подразделениями:

А) В бассейне реки Амударья:

- 1) Аму-Сурханское Бассейновое Управление ирригационных систем (БУИС).

⁶⁶ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О совершенствовании организации управления водным хозяйством» № 320 от 21.07.2003 г.

БУИС включает 3 Управления ирригационных систем (УИС) и Управление магистральной системы «Сурхандарья».

2) Аму-Кашкадарьинское БУИС.

БУИС включает 4 УИС и Управление магистральной системы «Кашкадарья»;

3) Аму-Бухарское БУИС.

Включает 5 УИС;

4) Нижнеамударьинское БУИС.

Включает 10 УИС и Приаральское Дельтовое Управление;

5) Зарафшанское БУИС.

Включает 8 УИС и Управление магистральной системы «Зарафшан»;

Б) В бассейне реки Сырдарья:

1) Нарын-Карадарьинское БУИС

БУИС включает 5 УИС;

2) Нарын-Сырдарьинское БУИС

Включает 4 УИС и 2 Управления магистральных каналов (МК) – Управление Большого Наманганского МК, Управление Северо-Ферганского МК;

3) Сырдарья-Сохское БУИС.

Включает 4 УИС.

4) Нижнесырдарьинское БУИС.

Включает 4 УИС и Управление Южно-Мирзачульского МК.

5) Чирчик-Ахангаранское БУИС

Включает 3 УИС, Ташкентское городское Управление водного хозяйства и Управление Ташкентского МК;

6) Управление систем магистральных каналов Ферганской долины с объединенным диспетчерским центром (УСМК ФД ОДЦ),

УСМК ФД ОДЦ включает 3 Управления магистральных каналов – Большого Ферганского МК, Большого Андижанского МК, Южного Ферганского МК.

После реорганизации системы управления водным хозяйством в Узбекистане, вместо более 230 организаций и служб, занимавшихся УВР, создано 73 водохозяйственных организации. 14 территориальных Управлений насосных станций, энергетики и связи, 13 Гидрогеологических мелиоративных экспедиций переведены в состав БУИС.

Главное управление водного хозяйства (ГУВХ) является структурным подразделением Министерства сельского и водного хозяйства (МСВХ) Республики Узбекистан.

На ГУВХ МСВХ РУ возложено регулирование использования поверхностных вод и осуществление необходимых мероприятий по обеспечению водой отраслей экономики и населения республики.

ГУВХ обеспечивает контроль выполнения водного законодательства в БУИС и других предприятиях и организациях системы водного хозяйства, разрабатывает предложения по совершенствованию законодательных актов и в установленном порядке вносит их на рассмотрение в вышестоящие Инстанции.

ГУВХ обеспечивает обобщение прогнозов водопользования и водопотребления, разработку баланса водных ресурсов, установление лимитов водозаборов бассейновых ирригационных систем, отраслей экономики и отдельных особо важных водохозяйственных объектов, рациональное управление поверхностными водными ресурсами на территории республики по бассейновому принципу, внедрение рыночных принципов и механизмов в водопользование и водопотребление.

Начальник ГУВХ является членом Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) Центральной Азии, председателем Национального комитета по ирригации и дренажу (НКВД), представляет республику в Международной комиссии по ирригации и дренажу (МКВД) и других международных организациях по водохозяйственным вопросам.

В структуре центрального аппарата управления МСВХ РУ создается коллегиальный орган – Совет по решению проблем рационального использования земельно-водных ресурсов, развития ирригации и повышения плодородия земель.

ГУВХ курирует ряд крупных эксплуатационных организаций, в частности:

- Управление эксплуатации Каршинского магистрального канала;
- Межобластное управление эксплуатации Аму-Бухарского машинного канала;
- Управление эксплуатации Туямуюнского гидроузла; и др.

Укрупненная организационная схема ГУВХ МСВХ РУ приведена на рисунке 5.

Государственная водная Инспекция («Узсувнадзорат») при ГУВХ с подразделениями осуществляют контроль использования воды, соблюдения требований водного законодательства и лимитов водопользования.

БУИС является территориальным органом ГУВХ МСВХ РУ.

Среди функций БУИС, в частности: управление поверхностными водными ресурсами по бассейну и ирригационным системам, разработка мер и внесение предложений в МСВХ обеспечению эксплуатационной надежности и развитию водохозяйственной системы бассейна, осуществление контроля соблюдения установленных лимитов и рациональным управлением водными ресурсами по бассейну и др.



Рис. 5. Схема организационной структуры Главного Управления водного хозяйства⁶⁷

При БУИС создается коллегиальный орган – Водохозяйственный Совет, в составе:

- Начальник БУИС (председатель Совета);
- Начальники (или заместители начальников) областных Управлений сельского и водного хозяйства, входящих в зону действия БУИС;
- Руководители Управлений магистральных каналов (систем), УИС и других соответствующих водохозяйственных организаций;
- Опытные и высококвалифицированные специалисты.

Укрупненная организационная схема БУИС приведена на рисунке 6.

⁶⁷ Организационная структура водных организаций // <http://www.cawater-info.net/bk/8-3-3.htm>

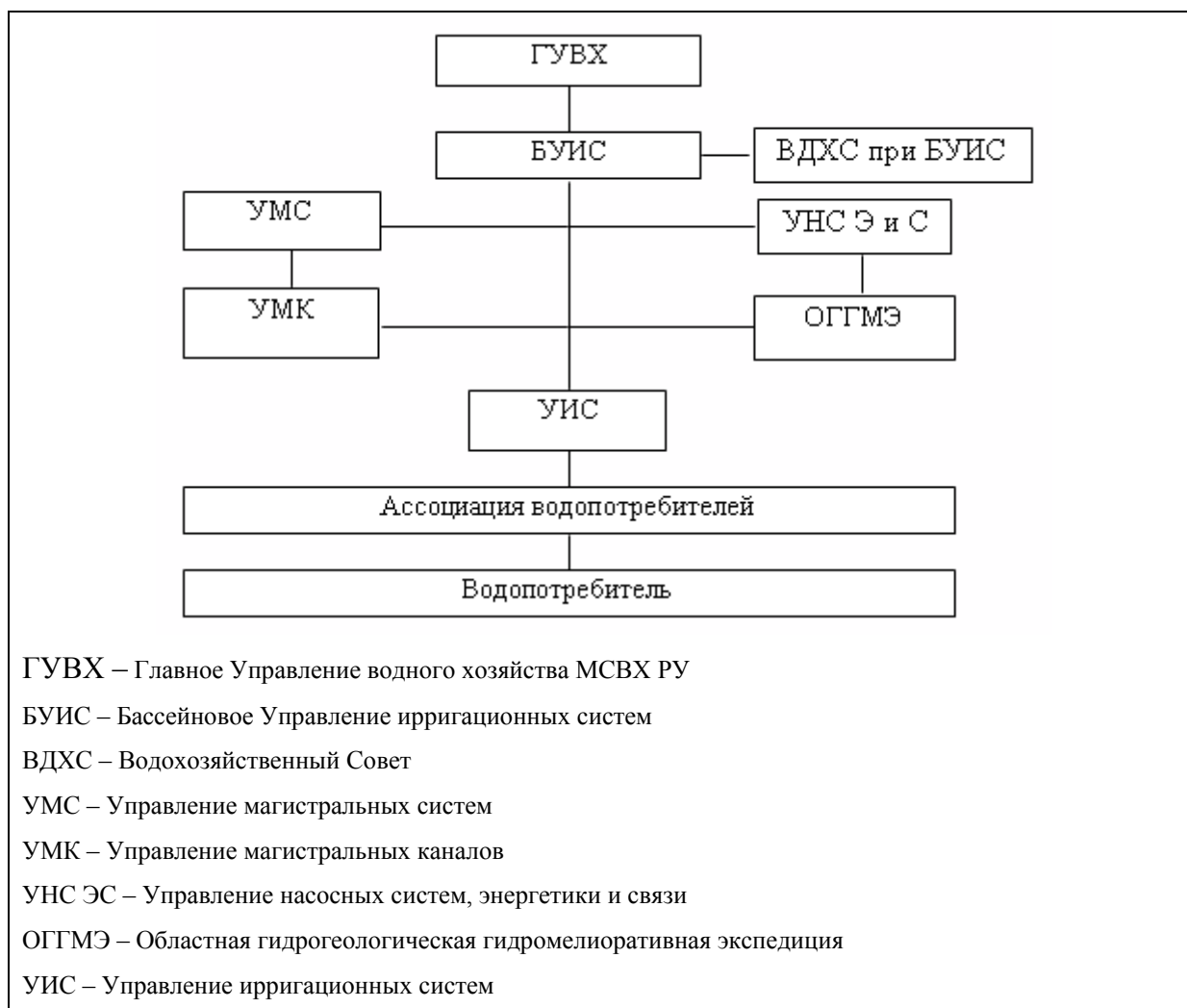


Рис. 6. Структура Бассейнового Управления ирригационных систем⁶⁸

Управление магистральных каналов (УМК) является структурным подразделением БУИС по регулированию использования водных ресурсов в соответствующем магистральном канале (соответствующей магистральной системе).

УМК, в частности, имеет право, корректировать в пределах 10 % лимиты водных ресурсов, утвержденные БУИС, с учетом создавшейся водохозяйственной обстановки.

Областная гидрогеологическая гидромелиоративная экспедиция (ОГГМЭ) осуществляет свою деятельность на сочетании административно-территориального и системного подхода - деятельность охватывает мелиоративную систему в целом, отделения ОГГМЭ сформированы по административному принципу – по районам.

Управления насосных станций, энергетики и связи (УНС ЭС) созданы в областных границах, подчинены БУИС, но финансируются непосредственно ГУВХ.

⁶⁸ Организационная структура водных организаций // <http://www.cawater-info.net/bk/8-3-3.htm>

Режим работы насосных станций на ирригационных системах определяется УИС, а межсистемных насосных станций – БУИС. Отделения УНСЭС сформированы по административному принципу (по районам) или в привязке к ирригационным каналам.

Управление системы магистральных каналов Ферганской долины с объединенным диспетчерским центром (УСМК ФД) является структурным подразделением ГУВХ на правах БУИС. УСМК ФД и его подразделения занимаются поставкой (транспортировкой) воды до каналов меньшего порядка («вторичных» каналов).

Укрупненная организационная схема УСМК ФД приведена на рисунке 7.

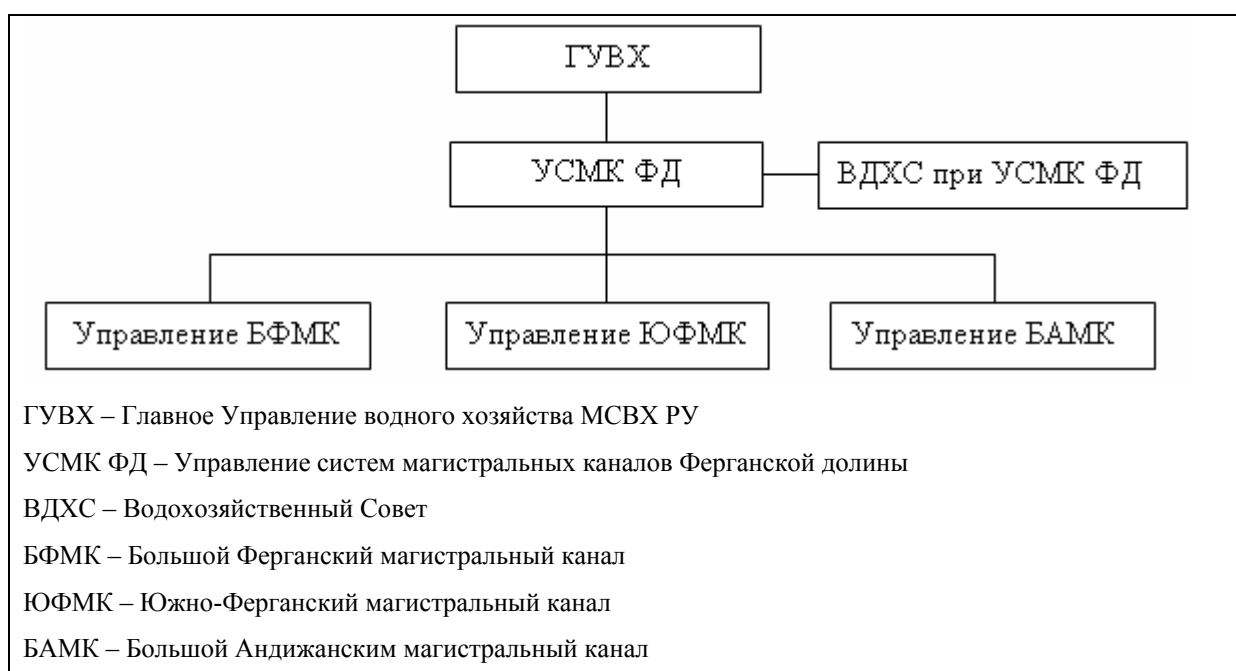


Рис. 7. Организационная структура УСМК ФД⁶⁹

УВР в Узбекистане осуществляется по бассейновому принципу – на уровне крупных водных бассейнов и ирригационных систем. На межхозяйственном уровне и ниже УВР осуществляется на основе бассейнового или административно-территориального подхода, который обеспечивает наиболее эффективное управление водой

Административно-территориальное деление Узбекистана и схема водохозяйственного районирования его территории приведены на рис. 8.1 и 8.2.

⁶⁹ Организационная структура водных организаций // <http://www.cawater-info.net/bk/8-3-3.htm>



Рис. 8.1. Административно-территориальное деление Узбекистана

(Источник - Подробная карта Узбекистана // http://www.200stran.ru/maps_group2_item990.html)



Рис. 8.2. Водохозяйственное районирование территории Узбекистана

(Источник – База данных НИЦ МКВК Центральной Азии):

5. Создание благоприятной среды для продвижения институтов интегрированного управления водными ресурсами

Анализ положений законодательных актов государств Центральной Азии (ЦА) в сфере водных отношений показывает, что в целом политическая и юридическая основа, соответственно, и относительно благоприятная среда для внедрения принципов ИУВР в регионе имеется. В этом контексте, одна из основных задач на современном этапе заключается в подготовке рекомендаций и стратегий для продвижения институтов ИУВР в странах ЦА, так как успех внедрения принципов ИУВР на разных уровнях водохозяйственной иерархии зависит от деятельности этих институтов⁷⁰.

Как указывалось ранее, согласно классификации Глобального Водного Партнерства (ГВП) ключевыми элементами среды, благоприятствующими применению ИУВР, является наличие следующих трех столпов:

- 1) Политические решения («водная политика»);
- 2) Законодательная основа («водная политика в форме закона»);
- 3) Структуры финансирования и стимулирования.

Ниже речь идет в целом о первых двух ключевых элементах благоприятной среды для внедрения (применения) принципов ИУВР (политика и правовые основы).

Ниже краткий анализ и соответствующие рекомендации в отношении политики, права и институтов УВР даются на основе наработок, выполненных в рамках проекта «ИУВР-Фергана», который реализован в трех странах Ферганской долины (Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане (далее – страны Проекта))⁷¹.

Основное внимание уделено нормативно-правовым аспектам, и рекомендации сводятся к совершенствованию правовых основ применения принципов ИУВР, рассмотрен ряд других аспектов распространения ИУВР в странах Проекта.

Сущность понятия институт рассматривается на примере института социального, как близкого к предмету нашего рассмотрения (общественное управление водой и т.д.).

С одной стороны понятие «институт» определяется как комплекс правил и норм, которые регулируют различные сферы деятельности социума через систему социальных ролей и статусов, так:⁷²

⁷⁰ В этой части лекции использованы в целом материалы: отчет Задача 2. Формулировка рекомендаций и стратегий для создания благоприятной среды для продвижения институтов ИУВР / Проект «ИУВР-Фергана», Фаза IV / Руководитель - д-р Х. Мантритулаке, ответ. исполнитель - к.т.н. Ю. Рысбеков / Tashkent, 2009, 110 стр.

⁷¹ Проект «интегрированное управление водными ресурсами в Ферганской долине» // www.iwrm.icwc-aral.uz

⁷² 1. Современная западная социология // Социальный институт // <http://www.xserver.ru/user/sozin/>; 2. Как соотносятся понятия институт и организация? // [http://www.econline.edu.ru/textbook/Glava_2_Ekonomi4esko...;](http://www.econline.edu.ru/textbook/Glava_2_Ekonomi4esko...) и др.

- Любой институт – экономический, социальный, культурный – есть правило игры в обществе, дополненное механизмом принуждения к его исполнению;
- Социальные институты являются системами учреждений....

С другой стороны, различают институты-субъекты («игроки») – различные организационные формы объединения людей (учреждения, ассоциации и др.), так⁷³:

- Если институты - это правила игры, то отдельные организации - это игроки, взаимодействующие в рамках данных правил;
- Социальный институт представляет собой общность людей, выполняющих определенные роли....

Ниже речь идет как об институтах-субъектах – учреждениях, которые были вовлечены в УВР в странах Проекта «ИУВР-Фергана», так и правилах (нормах), регулирующих взаимоотношения членов институтов-субъектов.

Процесс образования и развития социальных институтов называется институционализацией, которая подразумевает постепенную замену экспериментального поведения (опыта), возникшего на основе необходимости удовлетворения тех или иных потребностей социальной группы, в конечном счете - на регулируемое, принятое большинством, поведение.

Основные этапы процесса институционализации:

- 1) Возникновение потребности у определенной группы, реализация которой требует осуществления совместных организованных действий;
- 2) Формулировка общей цели и разработка предложений по ее реализации;
- 3) Появление в ходе взаимодействия субъектов по реализации общей цели новых норм и правил поведения и их селекция экспериментальным путем;
- 4) Разработка процедур, связанных с новыми нормами и правилами поведения;
- 5) Практическое применение норм, правил, процедур;
- 6) Установление санкций для поддержания норм и правил;
- 7) Правовое оформление возникшей институциональной структуры.

Перечисленные выше этапы характерны и для Проекта «ИУВР-Фергана», так:

- На начальном этапе Проекта - появление потребности в усовершенствовании УВР на основе применения принципов ИУВР (1); формулировка общей цели и разработка предложений (идей) - для повышения продуктивности орошаемого земледелия через усовершенствование форм управления водным хозяйством (2);

⁷³ 1. Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Электронный учебник: «Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты» – Москва, Государственный Университет - Высшая школа экономики, 2007 // <http://www.econline.edu.ru/books>; 2. Коржевская Н. Социальный институт как общественное явление (социологический аспект) – Свердловск, 1983; 3. Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии – М.: 1969; и др.

- Позже - взаимодействие субъектов новых взаимоотношений для достижения общей цели, появление и разработка правил и норм поведения - «прозрачность», «отчетность», «вовлечение в процесс заинтересованных сторон» и т.п. (3) - и соответствующих процедур для успешного внедрения принципов ИУВР (4);
- Последующие шаги в направлении институционализации - попытки применения новых норм, правил и процедур в практике УВР - в деятельности Управлений каналов (УК) и Союза водопользователей каналов (СВК), Ассоциаций и Групп водопользователей (АВП и ГВП) и т.д. до полного завершения оформления новых институтов УВР, согласно законодательству (5, 6, 7).

Создание и изменение (динамика) во времени институциональных структур могут вызываться различными причинами. Как правило, внутренние причины изменения действующих институтов обуславливаются их неэффективностью, наличием противоречий в их деятельности и мотивациями заинтересованной группы, решившейся на институциональные изменения; внешние - с изменением ориентации общественного развития (так, в странах Проекта - с переходом от плановой экономики к рыночной экономике, сопутствующими проблемами и кризисом).

Особое место при институциональном анализе необходимо уделить проблеме дисфункции организационных структур (институтов), которая имеет место в случае нарушения нормативного взаимодействия конкретного института с окружающей социальной средой, в частности, с институтами действующими.

Проблема взаимодействия новых и действующих институтов возникает, как правило, при распространении разработанных новых норм для конкретного института (так, в Проекте «ИУВР-Фергана» – Союз водопользователей канала (СВК)) на более широкий круг лиц и организаций (так, на Управление каналом, АВП и др.)

Успешное взаимодействие новых и старых институтов способствует устойчивости управления (в нашем случае - водными ресурсами), наличие неразрешимых противоречий может привести к дезорганизации деятельности или отмиранию института, потерявшего социальную значимость. Так, ныне, некоторые ранее действовавшие в рамках Проекта «ИУВР-Фергана» (и при его финансовой поддержке) общественные институты УВР (СВК и др.) оказались невостребованными после завершения проекта, что затрудняет их выживание

Одним из существенных проблем при функционировании новых институтов является противоречие между ними и государственными институциональными структурами.

С одной стороны, наличие противоречия является стимулом или причиной создания новой институциональной структуры, с другой - оно может выступать в качестве препятствия для развития новой организационной структуры.

В частности, это касается образования общественных институтов, выражающих интересы определенной группы и структурами государства, ранее регулировавшими и продолжающими регулировать схожие отношения.

Одной из основных причин рождения этих противоречий являются разные подходы к управлению и различные организационные формы управления.

Как правило, государство проводит линию на профессионализацию своих (государственных) институтов, что, несомненно, является мерой оправданной.

В то же время, по мнению представителей различных групп, объединяющихся на основе общих интересов (так, АВП), деятельность государственных институтов (так, государственная водохозяйственная структура, например – Управление канала), в определенной степени, остается закрытой и малодоступной.

Это является также одной из причин создания новых институтов, члены которой объединяются для выражения своих интересов и реализации своих потребностей напрямую - через как бы «свои» организации.

По мнению большинства социологов-экспертов, основными условиями успешного функционирования социальных институтов являются:

- Четкое определение цели деятельности и круга обязанностей членов;
- Рационализация разделения и организации труда в организации;
- Деперсонализация деятельности организации.

Один из важных аспектов: успешное функционирование социального института должно зависеть от самой системы, а не от конкретной персоны. В этом случае созданная структура будет устойчивой;

- Конфликтное включение в систему существующих институтов.

Другой важный аспект устойчивости нового института: он или органично вписывается в существующую систему (так, в систему УВР), или будет обречен на отмирание;

- (и добавим): Нормативно-правовое обеспечение деятельности нового института.

В рамках Проекта «ИУВР-Фергана» как организации-субъекты (игроки) выступали группы индивидов (ГВП, АВП, СВК, Союз Ассоциаций водопользователей (САВП)), которые добровольно готовы были объединить свои средства и ресурсы для достижения определенных общих целей. Эти цели трудно достичь в одиночку, поэтому группы индивидов наделяют определенными полномочиями руководителя группы (ГВП, АВП, СВК, САВП) для представления и защиты своих интересов.

Взаимодействие между членами нового института и другими институтами должны быть основаны на определенных правилах, которые имеют целью упорядочить эти взаимоотношения. Правила могут определять, какие действия для каждого конкретного члена организации являются обязательными / необходимыми / целесообразными / запрещенными / нецелесообразными или разрешенными и включают в целом:

- Позиции (статус) участников организации;
- Порядок выбора и замены этих позиций, включая временные ограничения;
- Права и обязанности (роли) участников организации;
- Порядок принятия решений в той или иной ситуации;
- Формальный порядок взаимодействия между участниками организации, а также - между организацией-учреждением и третьими лицами (сторонами).

Правила разрабатываются на основе действующего законодательства (или готовятся изменения и дополнения в законодательство, в случае отсутствия в нем необходимых, по мнению организаторов нового института, нормативных положений).

Если включение того или иного правила прямо не оговорено законодательством, это правило не должно противоречить действующему законодательству.

Таким образом, основное внимание при создании и поддержании новых организационных форм (в частности – УВР) должно уделяться общественно-полезным функциям создаваемого института и его нормативно-правовой структуре.

Только удовлетворение потребности, ради чего создан новый институт, позволяет ему выжить (быть устойчивым). Если институт не удовлетворяет эти потребности, его существование становится объективно бессмысленным. Как правило, поддержание таких институтов «на плаву» может быть обеспечено только субъективными факторами (амбиции инициаторов создания нового института, на средства доноров в рамках проектов и т.п.). Рано или поздно, такие институты прекращают свою деятельность.

Так, созданные в рамках Проекта «ИУВР-Фергана» АВП отвечают потребностям их членов, и логично, что приняты соответствующие нормативно-правовые акты в странах Проекта (Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане), то есть, - осуществлена институционализация этих институтов УВР.

В то же время, организованные в рамках Проекта «ИУВР-Фергана» такие органы как СВК (Союз водопользователей канала), ВКК (Водный Комитет канала) и др., требуют, «некоторых усилий и времени для их признания», чтобы функционировать в качестве устойчивых общественных институтов управления водой⁷⁴.

5.1. Политика и законодательство: их соотношение и как среда для применения основных принципов интегрированного управления водными ресурсами

Под политикой понимаются, в ряде случаев - не только собственно политика, но также законы, или понятие «законы» включается в таковое «политика».

Под терминами «политика» и «законодательство» (право, законы) ниже понимаются политика и законодательство в сфере водных отношений – предмет нашего рассмотрения, кроме случаев, специально оговоренных или понятных по контексту.

В отношении Законов – они могут быть несовершенны, но другого пути, кроме как приятие и соблюдение его – нет. Имеется в виду, очевидно, правильный путь.

(Как и в отношении демократической формы правления – «демократия – худшая форма правления, но лучшей пока не придумано»).

⁷⁴ Отчет Задача 2. Формулировка рекомендаций и стратегий для создания благоприятной среды для продвижения институтов ИУВР / Проект ИУВР-Фергана... / Tashkent - IWMI - 2009, 110 стр.

Единственным путем устойчивости вновь создаваемых институтов управления водными ресурсами (УВР), в контексте права, является достижение легитимности их деятельности, т.е. она должна вписываться в рамки действующего законодательства.

Если при этом имеются аспекты, не урегулированные Законом, то необходимо инициирование принятия соответствующих законодательных актов.

Имеется множество определений понятий «политика», «законы», «общественное участие» и ряда других терминов, понимание которых важно для того, чтобы четко представить картину в отношении рассматриваемых ниже вопросов.

Обобщая определения понятий «политика», «право», «законы», можно прийти к следующим основным выводам⁷⁵:

- Политика - это, в целом, деятельность органов государственной власти и управления; дело государственного управления и средство управления;
- Право – система общеобязательных правил, императив, законы закрепляют основные направления политики государства в виде норм права.

Государство, являясь сочетанием права и власти, порождает право, право является совокупностью социальных регуляторов, которая может быть облечена в форму Законов, но может и не быть облечена в нее.

Обобщая определений понятий с корнем «публичный», в контексте предмета нашего рассмотрения, можно заключить, что эти понятия толкуются по-разному⁷⁶:

- Как «общественный» в современном понимании (открытость, гласность и т.п.);
- В ряде случаев, - как синоним понятия «государственный»;
- Имеет также место одновременное отождествление всех следующих трех понятий «государственный»; «публичный», «общественный»;
- Выразителем общественных (публичных) интересов является государство.

Ниже понятие «публичный» имеет смысл «общественный, не частный»⁷⁷.

⁷⁵ 1. Краткий политический словарь - М.: Политиздат, 1988 - 480с.; 2. Словарь иностранных слов. - М.: Русский язык, 1979 - 624с.; 3. Юридический словарь - М.: Олма Пресс Образование - 640с.; 4. Реймерс Н.Ф. Природопользование. - М.: Мысль, 1990 - 640с.; и др.

⁷⁶ 1. Словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1979 – 624с.; 2. Юридический словарь – М.: Олма Пресс Образование – 640с.; 3. Жмакина Т. Ю. Конституционные основания публичной собственности в Российской Федерации Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук // <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1260526>; 4. Крусс, В. И., Смирнова, А. А. Государственные (публичные) функции и услуги с позиций теории... - Ученые записки юридического факультета -2007. - № 9 // <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1286206>; 5. Рахимов Э.Х., Соколова С.С. Соотношение частных и публичных интересов в сфере государственного заказа - Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. // <http://www.jurnal.org/articles/2008/uri14.html>; 6. Белорусское общество сквозь призму исследований публичности / 17 декабря 2008 // <http://nmnby.eu/pub/0812/17d.html>; 7. Contra Liberalism // <http://www.sorokinfond.ru/index.php?id=875>; 8. Сунгуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества // <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm>; 9. Общественное участие // http://ru.wikipedia.org/.../Общественное_участие

⁷⁷ Словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1979 – 624с. (с.420).

Так как с понятиями «Общественное участие», «Общественность», «Заинтересованные стороны» (или «Заинтересованная общественность») являются одними из наиболее употребительных понятий при рассмотрении вопросов ИУВР, ниже приводится ряд определений этих терминов и некоторые разъяснения:

- «Общественное участие - ...процесс взаимодействия между гражданами и органом власти..., отвечающим за принятие решения...»⁷⁸;
- «Общественное участие – ...непрерывный процесс взаимодействия между учреждением (организацией), ответственным за принятие решения и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения (заинтересованная общественность), а также государственными органами различного уровня...»;
- Аналогично в Глоссарии по Оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС): «Public participation – continuous process of interaction between...»⁷⁹;
- «Общественность» - одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы» (Орхусская Конвенция);
- «Общественность – ...одно или несколько физических или юридических лиц, с кем социальная организация вступает в контакт...; актив, члены общественных организаций...; к общественности нельзя отнести лица или организации, которые формально отвечают за принятие решений...»⁸⁰.

Прим.: данное определение в Wikipedia дополнено перечнем, лиц и организаций, которые, по мнению составителей словаря, не могут быть отнесены к общественности:

- «...административные власти; органы судебной власти; организации или лица, ответственные за разработку законодательства и введение его в силу; инициатор деятельности, его подрядчики и субподрядчики; другие организации, которые отвечают за принятие решений, цель которых достижение определённого результата, как это определено действующим законодательством...».

Данный контекст понятия «общественность» весьма спорен (см. ниже).

- «...под общественностью подразумевают любую группу людей..., связанную с жизнедеятельностью организации или учреждения. В Public Relations (PR) общественность... синоним понятия «аудитория» («audience»)»⁸¹;
- «Заинтересованная общественность» - общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений..., или которая имеет заинтересованность в этом процессе... (Орхусская Конвенция);

⁷⁸ Сунгуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества // <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm>

⁷⁹ Глоссарий по ОВОС // <http://www.carecnet.org/assets/files/July%202009/ovos%20glossary%20new.doc>

⁸⁰ Общественность // <http://ru.wikipedia.org/wiki/Общественность>

⁸¹ Королько В.Г. Основы публич рилейшнз: общественность в сфере публич рилейшнз || <http://enbv.narod.ru/text/Econom/korolko/str/24.html>

- «Заинтересованная сторона - ...собирательное понятие, определяющее круг лиц, заинтересованных в деятельности любой организации. Предполагается, что заинтересованные лица вносят вклад в достижение... целей...»⁸²;
- «...структура заинтересованных сторон... - от ассоциаций граждан и потребителей до местных и государственных правительств, вплоть до национального, регионального и мирового уровней»⁸³.

И, как дополнение к последнему определению, - неполный перечень заинтересованных сторон (ЗИС) для одного из крупных международных проектов⁸⁴:

- Три наиболее важные группы заинтересованных сторон будут выстроены в следующем порядке: Министерство иностранных дел (МИД), Министерства охраны природы (МОП) и сельского хозяйства (МСХ)/ Департаменты по управлению рыбными промыслами, и два региональных ведомства.

Ниже приведен список ЗИС для Туркменистана - одной из стран-участниц проекта PIMS (Project Information Management System) # 4058, – эти перечни примерно одинаковы и охватывают уровни ЗИС (международный, национальный, местный):

- Туркменистан: МИД, Министерства охраны природы и водного хозяйства, Госкомитет рыбного хозяйства, Каспийский Экологический контроль, Хазарский заповедник, Институт пустынь, Администрация Балканского региона, НПО, организации местных сообществ, и др., международные партнеры.

Обобщая определения понятий «Общественное участие», «Общественность», «Заинтересованные стороны», можно прийти к следующим основным выводам:

- Имеется значительный разнобой в определении понятий «общественность» и «общественное участие»;
- Названный выше проект PIMS #4058 дает наиболее полную картину перечня ЗИС на разных уровнях, от низового (локального, местного) уровня и выше, включая международный уровень.

И что следует подчеркнуть – основными «игроками» в реализации проекта PIMS #4058 выступают правительственные учреждения (их ключевую роль в реализации тех или иных проектов подчас не принимают во внимание, что ошибочно).

В настоящей лекции понятия «общественное участие» и «общественность» означают «основные ЗИС», (в каком понятие ЗИС понимается в английском варианте – «Stakeholders»), независимо от того, представляют они неправительственные, государственные или иного рода организации на разных уровнях. Обобщенным критерием является наличие существенного интереса в реализуемой деятельности.

⁸² Тито К. Система заинтересованных сторон: стратегическая ценность // <http://quality.eup.ru/MATERIALY13/szs.htm>

⁸³ Тито К. Система заинтересованных сторон... // <http://quality.eup.ru/MATERIALY13/szs.htm>

⁸⁴ Проект PIMS #4058 Каспийское море: восстановление рыбных запасов и создание постоянной региональной природоохранной структуры («КаспЭко»). Участники: Правительства Азербайджана, Ирана, Казахстана, России, Туркменистана, Программа Развития ООН // http://www.caspianenvironment.org/NewSite/DocCenter/reports/2009/CASPECO_Prodoc.Final.Russian.doc

Ниже, как вспомогательный материал, использованы ответы на вопросник для национальных отчетов по интегрированному управлению водными ресурсами (ИУВР) «Поддержка Программой ООН по окружающей среде (UNEP) стран Центральной Азии для достижения целей ИУВР 2005: «ускорение процесса», в подготовке которых автор принимал участие как консультант по правовым вопросам⁸⁵.

Названным проектом подготовлены национальные отчеты и региональный отчет⁸⁶.

В вопроснике для национальных отчетов по ИУВР, подготовленном UNEP-DHI (United Nations Environment Program-Danish Hydraulic Institute) / Centre for Water and Environment (далее – Проект UCC-Water (UNEP Collaborating Centre on Water and Environment)) имеется 5 блоков вопросов для оценки прогресса во внедрении принципов ИУВР в Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане:

- 1) Национальная водохозяйственная (водная) политика;
- 2) Национальное водное законодательство;
- 3) Организационная структура водного хозяйства;
- 4) Процессы и контрольные этапы, ведущие к ИУВР;
- 5) Описание процесса в направлении ИУВР.

Нас в целом интересуют 2 блока вопросов (политика; законодательство), которые рассмотрены ниже, организационная структура УВР приводилась ранее и рассмотрена ниже в ином контексте. Выбраны характерные вопросы, которые отражают состояние политической и/или правовой среды и могут способствовать или препятствовать продвижению процесса ИУВР в Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане, а также в Туркменистане и Казахстане, согласно исследованию и с учетом нынешних реалий.

5.2. Благоприятная среда для интегрированного управления водными ресурсами: национальная водная политика

Ниже вопросы даны в том виде, в каком они сформулированы в рамках Проекта UCC-WATER, и даны ответы, которые для трех стран Проекта (Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана) были идентичными, а также краткие комментарии, относящиеся также к Казахстану и Туркменистану и вытекающие из соответствующего анализа (табл. 1).

⁸⁵ 1. UCC-Water: Субрегиональная программа для Центральной Азии в рамках Программы ЮНЕП по содействию и помощи ... - «Планы (2005) действий по ИУВР и водосбережению» // <http://www.cawater-info.net/ucc-water/about.htm>; 2. Guide and Questionnaire for Country Reports on IWRM (DHI Water and Environment in cooperation with UNEP Collaborating Centre, 14/12/2005

⁸⁶ 1. Национальный Отчет Кыргызской Республики в рамках Программы UNEP по содействию и помощи развивающимся странам в выполнении Йоханнесбургского Плана реализации цели - «Планы (2005) действий по ИУВР Водосбережению» - Бишкек - 2006 - 29 с.; 2. Национальный Отчет Республики Таджикистан в рамках Программы UNEP... - Душанбе - 2006 - 24 с.; 3. Национальный Отчет Республики Узбекистан в рамках Программы UNEP... - Ташкент, апрель 2006 - 26 с. – <http://www.cawater-info.net/ucc-water/reports.htm>; 4. Ускорение осуществления целей ИУВР-2005 в Центральной Азии. Отчет о деятельности в период ноябрь 2005 - ноябрь 2006 Ташкент - 2006 субрегиональный отчет по проекту UCC-Water // <http://www.cawater-info.net/ucc-water/reports.htm>

Таблица 1

Водная (водохозяйственная) политика стран Центральной Азии

Вопрос	Ответ
<p>1. Имеет ли страна водохозяйственную политику?</p> <p>Комментарий:</p> <p>Принятие странами Центральной Азии национальной Конституции и Водных Законов, Законов, регулирующих отношения в определенной сфере общественных отношений, определение уполномоченного органа в этой сфере и его полномочий и т.д., а также иного законодательства, имеющего отношение к регулированию водных отношений, есть действующая политика</p>	Да
<p>2. Находится ли водохозяйственная политика в процессе развития?</p> <p>Комментарий:</p> <p>Политика – явление, ее реализация - процесс непрерывный.</p>	Да
<p>3. Согласованы ли политика и законодательство/нормативы?</p> <p>Комментарий:</p> <p>Полного соответствия политики и законодательства (соответственно – водохозяйственной политики и водного законодательства) никогда не будет.</p> <p>Возникают новые общественные отношения, которые должны быть урегулированы законодательством.</p> <p>Политика, как правило, идет впереди законодательства, а законодательство закрепляет основные направления политики (если можно так сказать, законодательство как бы обязано ее «обслуживать»).</p>	Частично
<p>4. Определяет ли водохозяйственная политика ИУВР?</p> <p>Комментарий:</p> <p>Ответ справедлив при условии, что под такой политикой понимаются законодательные акты в странах Центральной Азии, регулирующие водные отношения, в первую очередь - Национальные Водные Законы – НВЗ (Водные Кодексы Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Кодекс Туркменистана «О воде» и Закон Узбекистана «О воде и водопользовании»).</p> <p>Так, НВЗ Казахстана, Таджикистана непосредственно включают понятие «ИУВР», тогда как НВЗ Кыргызстана, Узбекистана – нет. Но понятие «ИУВР» включено в НВЗ как Кыргызстана и Узбекистана, так и других стран Центральной Азии в формулировке «комплексное, рациональное, эффективное использование водных ресурсов» или иной, близкой к этой форме. Понятие «ИУВР» используется также в подзаконных актах, соответствующих национальных Стратегиях и т.д.</p>	Не всегда прямо

Вопрос	Ответ
<p>5. Устанавливает ли водохозяйственная политика роль частного сектора в управлении водными ресурсами?</p> <p>Комментарий:</p> <p>Так, Водный Кодекс (ВК) Кыргызской Республики (КР):</p> <ul style="list-style-type: none">«...принцип участия: все заинтересованные лица должны участвовать в процессе планирования и принятия решений» (статья 6); <p>ВК Республики Таджикистан (РТ):</p> <ul style="list-style-type: none">«Физическим и юридическим лицам, независимо от форм собственности..., предоставляется возможность участия в мероприятиях по рациональному использованию и охране вод» (статья 13); <p>Закон Республики Узбекистан (РУ) «О воде и водопользовании»:</p> <ul style="list-style-type: none">«Общественные объединения, коллективы в соответствии со своими уставами и граждане оказывают содействие государственным органам в осуществлении мероприятий по рациональному использованию и охране вод (статья 10).	Да
<p>6. Включает ли водохозяйственная политика принцип «загрязнитель платит» (издержки мониторинга и очистки оплачивает тот, кто загрязняет)?</p> <p>Комментарий (исключая мониторинг):</p> <p>ВК КР (статья 6):</p> <ul style="list-style-type: none">... - принцип оплаты за загрязнение: лица, загрязняющие водные ресурсы, должны оплачивать за сброс как за природопользование; <p>ВК РТ (статья 142):</p> <ul style="list-style-type: none">Лица, виновные в... загрязнении и засорении вод; ...сбросе загрязняющих сточных вод в подземные горизонты... несут ответственность... <p>Закон РУ «О воде и водопользовании» (Статья 115):</p> <ul style="list-style-type: none">Лица, виновные в...: загрязнении и засорении рек ...несут уголовную, административную и иную ответственность...	Да

В вопроснике имеет место быть обстоятельство, о котором сказано выше - водная политика страны, как правило, отождествляется с ее водным законодательством.

Говоря о водохозяйственной политике, способствующей внедрению принципов ИУВР, следует еще раз подчеркнуть, что в странах Центральной Азии приняты различные государственные (или национальные) Концепции, Стратегии, Программы, Планы действий касательно социально-экономического развития государства, устойчивого развития, охране окружающей среды и другим вопросам, которые имеют «водную» составляющую и являются частью национальной водохозяйственной политики.

Так, в Кыргызстане приняты Национальный План действий по охране окружающей среды (НПДООС) (1995 г.), Национальная Стратегия устойчивого развития (1997 г.); Стратегия развития страны на 2009-2011 гг.; и др.

В Таджикистане приняты Национальная стратегия развития (НСР) до 2015 г. (2007 г.), Стратегия сокращения бедности (ССБ) на 2007-2009 гг. (2007г.), Программа экономического развития Республики Таджикистан на период до 2015 г. и др.

В Узбекистане приняты НПДООС (1998 г.), Концепция устойчивого развития (1998 г.), Национальная программа действий по борьбе с опустыниванием (1999 г.), Национальная стратегия устойчивого развития Республики Узбекистан (1999 г.) и др.

Эти и другие Концепции, Стратегии, Программы, Планы действий, хотя и в различной степени, имеют положения, связанные с УВР. В названных и иных аналогичных документах особый акцент делается на эффективности использования природных ресурсов, включая водные ресурсы.

Так, в отношении НСР РТ⁸⁷, эксперты подчеркивают, что Стратегия является инструментом для диалога с бизнес - сообществом и неправительственными некоммерческими организациями (ННО). Аналогично, ССБ РТ⁸⁸ имеет «Социальный блок», включающий такие позиции, как «расширение доступа к водоснабжению, санитарии и ЖКХ»; «обеспечение экологической устойчивости» и др.

Кроме того, в странах Центральной Азии реализуются множество проектов «водной направленности», что также свидетельствует о наличии соответствующей политики в сфере ИУВР на национальном уровне. Другой вопрос, насколько эффективно эти проекты реализуются, и достигают ли они своих целей.

Концепция устойчивого развития (КУР) РУ⁸⁹, как одну из стратегических целей устойчивого развития определяет, в частности, рационализацию и эффективное использование земельных и водных и других природных ресурсов с сохранением их для использования будущими поколениями, и предусматривает, в частности:

- Использование ресурсов без ущерба будущему развитию;
- Открытость для общественности целей и задач каждого этапа и результатов...;
- Учет возрастающей роли ННО и необходимость их широкого вовлечения к реализации цели и задач устойчивого развития; и др.

Общий вывод относительно наличия национальной водной политики в странах Центральной Азии: практически все принципы ИУВР в той или иной форме отражены в названных и иных документах правового и/или политико-правового характера, соответственно соответствующая водная политика (как благоприятная среда) для внедрения принципов ИУВР в странах Центральной Азии имеется.

⁸⁷ Национальная стратегия развития (НСР) Республики Таджикистан до 2015г. (2007г.). Одобрена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 апреля 2007 года № 167.

⁸⁸ Стратегия сокращения бедности (ССБ) в Таджикистане на 2007-2009гг. (2007г.) Одобрена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 апреля 2007 года № 167.

⁸⁹ Концепция устойчивого развития Одобрена Национальной Комиссией Республики Узбекистан по устойчивому развитию 14 декабря 1998 г.

5.3. Благоприятная среда для интегрированного управления водными ресурсами: водное и иное законодательство

Следующий блок вопросов (вопросник Проекта Проект UCC-WATER – см. выше) связан с наличием релевантного (в первую очередь - водного) законодательства как благоприятной среды для внедрения принципов ИУВР, ответы на них (для 5 стран Центральной Азии) с краткими комментариями даны ниже (таблица 2).

Таблица 2

Водное и иное законодательство стран Центральной Азии

Вопрос	Ответ
1. Является ли вода общим благом (т.е. принадлежит всем)?	Да
2. Находится ли вода в собственности государства? Комментарий: отражено в законодательстве стран Центральной Азии	Да
3. Является ли вода общим благом (т.е. - принадлежит всем)? Комментарий: в том смысле, что она принадлежит государству	Да
4. Является ли вода частной собственностью?	Нет
5. Включает ли водное законодательство обязательства по учету следующих принципов (?):	Да
5.1) Публичные слушания (?) Комментарий: Ответ является однозначно утвердительным («Да»), если отождествлять понятия «публичные» и «государственные» слушания, так как государственная отчетность обязательна. Если под понятием «публичные слушания» понимать «слушания» (с обязательным вовлечением общественности), то ответ, скорее всего, также однозначен - «Нет» (такое обязательство не возложено на органы по УВР).	(???)
5.2) Участие заинтересованных сторон в управлении водой (?) Комментарий: Конституционные положения в странах Центральной Азии таковы, что каждый гражданин имеет право на объединения, участие в государственном управлении непосредственно или через своих представителей и другие права и свободы. Поэтому любая заинтересованная сторона может участвовать в управлении водными ресурсами в установленном законодательством порядке.	

Вопрос	Ответ
5.3) Управление по речному бассейну (бассейновому принципу) (?)	Да
5.4) Управление на самом нижнем соответствующем уровне (?)	Да
Комментарий: Так, Кыргызстан, Водный Кодекс (статья 16): «1. В компетенцию органов местной государственной администрации... входит: <ul style="list-style-type: none">• утверждение расположения, размера и режима зон санитарной охраны;• участие в работе бассейнового совета...»; и т.д. Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» (статья 7): «Ведению местных органов власти и управления... подлежат: <ul style="list-style-type: none">• определение основных направлений использования и охраны вод... на своей территории;• обеспечение законности и правопорядка ...»;• учет и оценка состояния водных объектов, контроль...»; и т.п.	
5.5) Финансовый вклад пользователей в управление водными ресурсами (?)	Да
5.6) Принцип «Загрязнитель платит» (издержки... платит загрязнитель (?))	
Комментарий: Платит загрязнитель, если под ним понимается загрязняющий субъект (“Polluter pays”). Но, как правило, под «загрязнителем» понимаются «загрязняющие вещества», но в русском переводе принцип “Polluter pays” превратился в принцип «Pollutant pays». Определения понятия «загрязнитель», в частности ⁹⁰ : <ol style="list-style-type: none">1) Вещества ..., увеличение концентрации которых в водных объектах сверх обычно наблюдавшегося в естественном состоянии количества может нарушить экологическую устойчивость...экосистем;2) (как объект-загрязнитель) - источник загрязнения среды (Н.РЕЙМЕРС);3) Любое вещество, могущее причинить загрязнение, в частности те, что перечислены в Приложении VIII ... (Европейская Водная Директива, ст.2);4) Любое загрязняющее вещество....	

⁹⁰ Рысбеков Ю.Х. Глоссарий (к дистанционному курсу «Политические и правовые аспекты управления водными ресурсами в Центральной Азии и основные пути его совершенствования») / Раздел II. Водные ресурсы и их использование / Ташкент – 2014

⁹¹ 1. Реймерс Н.Ф. Природопользование. - М.: Мысль, 1990 - 639 стр. (с.140); 2. Относительно подробный анализ сделан в статье «Загрязнитель – платит?» (Авазбек Ю.Р.) / Водная, энергетическая и продовольственная безопасность в странах ВЕКЦА: проблемы и решения / Сборник научных трудов СВО ВЕКЦА – Ташкент, 2013 / с. 179-183.

Вопрос	Ответ
<p>В этом контексте, - справедливо мнение, что широко используемый на постсоветском пространстве принцип «загрязнитель - платит» есть неверный перевод на русский язык английской фразы «polluter pays», который и положил начало некорректной интерпретации принципа в специальной литературе⁹¹.</p>	
<p>5.7) Особая роль женщин в управлении водой (?)</p> <p>Комментарий:</p> <p>Эта роль женщин предусмотрена в соответствующих Национальных Программах, Стратегиях и т.д., в частности – экологических</p>	Нет
<p>5.8) Эффективность водопользования (?)</p>	Да
<p>5.9) Участие частного сектора (?)</p>	Да
<p>5.10) Являются ли нормативные документы эффективными?</p> <p>Комментарий:</p> <p>Вновь принятый нормативно-правовой акт (НПА) - шаг вперед в законодательстве (так как он направлен на достижение большей эффективности правового регулирования тех или иных общественных отношений), чем его отсутствие.</p> <p>Однако, в силу ряда обстоятельств, в целом - недостатка механизмов реализации НПА, он может быть не столь эффективным, в сравнении с надеждами, которые на него возлагались.</p>	Частично
<p>6. Противоречат ли нормативные документы друг другу?</p>	Нет
<p>7. Конфликтуют ли нормативные документы с обычным правом?</p>	Нет
<p>8. Согласован ли водный закон с другим законодательством (земельным, природоохранным, о здравоохранении, иным)?</p>	Да
<p>9. Имеются ли противоречия между водным и иным законодательством?</p> <p>Комментарий по вопросам 6-9:</p> <p>Имеется достаточно устойчивое и ошибочное мнение, что разные НПА зачастую «конфликтуют» или не «увязаны» друг с другом или «противоречат» друг другу.</p> <p>Национальная правовая система предусматривает иерархию нормативных актов по их юридической силе (см. Введение в настоящей лекции).</p> <p>Кроме того, общие правила разрешения противоречий в разных нормативных актах (Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах»)⁹²:</p>	Нет

⁹² Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года №160-П «О нормативно-правовых актах» - новая редакция (в редакции Законов Республики Узбекистан от 12.12.2003 г. №568-П, 03.12.2004 г. №714-П, 24.12.2012 г. №ЗРУ-342)

Вопрос	Ответ
<ul style="list-style-type: none">• Нормативно правовой акт (НПА) должен соответствовать нормативно-правовому акту, имеющему более высокую юридическую силу (ЮС)...;• В случае расхождений между НПА одинаковой юридической силы, применяется НПА более высокой ЮС, а между НПА одинаковой ЮС - действуют положения акта, принятого позднее;• НПА, принятый министерством, госкомитетом или ведомством, имеет более высокую юридическую силу по отношению к НПА другого министерства, госкомитета или ведомства, если орган, принявший такой акт, специально уполномочен на регулирование определенной области общественных отношений. <p>Таким образом, наличие противоречий в НПА устраняется в соответствии с национальным законодательством. Неувязки легко разрешаются, если даже законодательство в различных отраслях (по тексту) не согласовано.</p>	
10. Применение санкций в случае несоблюдения законодательства (?)	Частично
Комментарий: Санкции предусмотрены и применяются, возможно - не полной мере. Другой вопрос - эффективность этих санкций. Как правило, размер санкций за нарушения водного законодательства (большинство из них относится к административным нарушениям) не адекватен причиненному ущербу.	
11. Согласована ли национальная правовая структура с международными соглашениями, которые подписывает страна?	Да
Комментарий: Национальные Конституции (Основные Законы) каждой страны Центральной Азии признают приоритет общепризнанных норм международного права. Соответственно, этот приоритет закреплен и в водном законодательстве. Так, Конституция КР (статья 12) ⁹³ : ...международные договоры и соглашения, участником которых является КР, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы КР. Водный Кодекс КР (статья 98): Вопросы межгосударственного использования водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений КР регулируются Конституцией КР, законами КР, международными договорами КР, а также общепризнанными нормами международного права. Конституция Республики Таджикистан (статья 10) ⁹⁴ :	

⁹³ Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом 21 октября 2007 г.)

⁹⁴ Конституция Республики Таджикистан (от 6 ноября 1994 г.)

⁹⁵ Конституция Республики Узбекистан (принята 8 декабря 1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва).

Вопрос	Ответ
	<p>Международно-правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международно-правовым актам (МПА) применяются нормы МПА</p> <p>Водный Кодекс РТ (статья 145):</p> <p>Международные водные отношения РТ с другими государствами регулируются настоящим Кодексом, другими законодательными актами РТ и международно-правовыми актами, признанными РТ.</p> <p>Конституция Республики Узбекистан (РУ)⁹⁵:</p> <ul style="list-style-type: none">• «...признавая приоритет общепризнанных норм международного права...» (Преамбула);• ...внешняя политика исходит из ...общепризнанных принципов и норм международного права» (статья 17). <p>Закон РУ «О воде и водопользовании»:</p> <ul style="list-style-type: none">• Если международными договорами РУ установлены иные положения, чем предусмотренные настоящим Законом, то применяются положения международного договора» (статья 119). <p>Закон «О международных договорах Республики Узбекистан» (22.12.1995)⁹⁶:</p> <ul style="list-style-type: none">• Международные договоры Республики Узбекистан подлежат неукоснительному и обязательному соблюдению Республикой Узбекистан в соответствии с нормами международного права (статья 27). <p>Практически каждый принятый в государствах Центральной Азии Закон имеет положение о большей юридической силе положения международного договора республики над аналогичным положением национального Закона.</p> <p>После ратификации международного договора, его положения автоматически считаются согласованными с национальной правовой структурой (это справедливо для всех стран Центральной Азии).</p> <p>В то же время, не все международные договора подлежат ратификации.</p> <p>Так, в Узбекистане, согласно Закону Республики Узбекистан «О международных договорах Республики Узбекистан»:</p> <ul style="list-style-type: none">• Международные заемные и гарантийные договоры Республики Узбекистан, заключенные Правительством Республики Узбекистан или уполномоченными им органами с международными финансовыми институтами, ратификации не подлежат и вступают в силу для Республики Узбекистан с момента подписания (статья 14). <p>Вышеназванное нормативное положение справедливо и в отношении аналогичных договоров Республики Узбекистан в водохозяйственной сфере.</p>

⁹⁶ Закон Республики Узбекистан «О международных договорах Республики Узбекистан» (22.12.1995г.):

Вопрос	Ответ
12. Включает ли правовая структура обязательство поддерживать План действий/Стратегию/процесс ИУВР?	Да
13. Включает ли правовая структура обязательство развивать План действий/Стратегию/процесс ИУВР?	Да
Комментарий (см. выше также в таблице 1 ответ на вопрос 4 (Определяет ли водохозяйственная политика ИУВР?): И в случае, когда Национальные Водные Законы стран Центральной Азии не определяют прямо положений о развитии/поддержке Плана действий/Стратегии ИУВР (именно под таким названием (под флагом «ИУВР»)), процесс ИУВР в понимании, как указано выше, «комплексное использование водных ресурсов» включен в национальную правовую структуру всех государств региона. Кроме того, имеется ряд политико-правовых актов регионального характера, которые поддержаны Сторонами (Главами государств Центральной Азии), и в которых отражены практически все основные аспекты ИУВР - в частности – в Программе бассейна Аральского моря - 2 (ПБАМ-2), ПБАМ-3. Отметим, что понятие «интегрированное» во многих официальных документах ООН переводится как «комплексное», и эти слова используются как синонимы ⁹⁷ . Как и фраза «интегрированное управление водными ресурсами» имеет 2 варианта перевода - «ИУВР» и «комплексное управление водными ресурсами» («КУВР»).	

Приведенные выше (хотя и не все основные аспекты ИУВР вопросом Проекта UNEP-DHI / Centre for Water and Environment охвачены) и другие данные, а также релевантный анализ в целом позволяет утверждать, что соответствующее законодательство (как благоприятная среда) для внедрения основных принципов и продвижения ИУВР в странах Центральной Азии также ИМЕЕТСЯ.

Вместе с тем, предстоит работа по совершенствованию законодательства для правового обеспечения практического внедрения ряда основных принципов ИУВР.

Как указывалось выше, Законы следуют за политикой, для ее претворения в жизнь необходимо вносить изменения или дополнения в существующее или разрабатывать новое законодательство, и этот процесс непрерывный.

Этот процесс также трудоемкий и долговременный, так как изменения и дополнения в Законы, требуют обоснования и вносятся также Законами.

⁹⁷ Так, см. сайт UNECE – <http://unece.org/env/water/welcome.html> – ряд официальных документов (программы, руководства и др.) на русском и английском языках.

5.4. Благоприятная среда для интегрированного управления водными ресурсами: организационный потенциал

Третий блок рассматриваемых в данной части лекции вопросов (на основе вопросника Проекта UCC-Water – см. выше) связан с институциональными структурами – учреждениями водного хозяйства в странах Центральной Азии.

Непосредственно организационная структура управления водохозяйственным комплексом в странах Центральной Азии рассмотрена в настоящей лекции ранее (см. часть «Правовое регулирование водных отношений в государствах Центральной Азии и интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР)»).

Ниже вопросы организационного потенциала как благоприятной среды для продвижения процесса ИУВР рассматриваются в контексте их способствования или препятствования этому процессу.

Если под «организационной структурой» в целом понимаются «структура объекта управления», «логические соотношения уровней управления и их функциональных областей», то под «организационным потенциалом», в частности⁹⁸:

- Комплексный набор взаимосвязанных элементов объекта управления (система ценностей, персонал, структура, информация, процессы, процедуры).

Соответственно, изменение организационного потенциала связано с персоналом, системой ценностей, оптимизацией процессов управления и другими факторами, которые обуславливают способность системы управления достичь поставленных целей.

То есть, наличие соответствующего организационного потенциала является важнейшим условием достижения целей управления.

Применительно к рассматриваемому нами случаю (ИУВР), можно сказать, что наличие организационной структуры ИУВР – только необходимое, но не достаточное условие для успешного внедрения принципов ИУВР.

Необходимым и достаточным условием для успешного УВР (и ИУВР, что одно и то же – как бы ни называлось УВР – интегрированное, адаптивное, комплексное) является наличие и организационной структуры, и организационного потенциала.

Важность понимания «необходимости» и «достаточности» пропорциональна пониманию, что только создание новых институтов УВР не является залогом успешного внедрения принципов ИУВР и устойчивости таких институтов, что показывает опыт реализации ряда водных проектов в странах Центральной Азии, в частности – Проекта «ИУВР-Фергана» (Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан).

⁹⁸ 1. Организационная структура // Словари и энциклопедии на Академике // http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/9888/ОРГАНИЗАЦИОННАЯ; 2. Теория организационного потенциала // <http://www.jobgrade.ru/modules/Articles/article.php?storyid=628>

До перехода к вопросу создания новых организационных структур для способствования внедрению принципов ИУВР на соответствующих территориях, рассмотрим вопрос организационного потенциала в контексте ответов на вопросы, сформулированные в рамках Проекта UCC-Water.

Организационный потенциал относительно участия в УВР основных заинтересованных сторон (ЗИС) на разных уровнях управленческой иерархии приведен в таблице 3.

Таблица 3

Организационный потенциал для ИУВР в государствах Центральной Азии, в части участия заинтересованных сторон (ЗИС)

Вопрос	Ответ
1. Государственная организация, отвечающая за УВР (?) Комментарий: См. соответствующую часть настоящей лекции выше (Правовое регулирование водных отношений в государствах Центральной Азии и ИУВР). Считается, что общественное участие обеспечивается соответствующими коллегиальными органами на национальном уровне (Советы (так, НТС), Коллегии и др.).	
2. Какие действующие организации являются частью системы для ИУВР?	
2.1) Есть ли национальный орган, где может иметь место межотраслевая координация на общем уровне?	Да
Комментарий: На национальном уровне такими органами являются Правительства стран Центральной Азии. На основе решений Правительства подразделения министерств и ведомств координируют свои действия на других уровнях: областном, районном, местном. Основным координирующим органом выступают органы государственной власти и управления на соответствующих уровнях.	
2.2) Имеются ли платформа для взаимодействия с ЗИС в целом?	Да
2.2.1) Имеются ли платформы для взаимодействия с ЗИС на региональном/областном уровне?	Да
Комментарий: Общественные и иного рода коллегиальные Советы (так, научно-технические и др.), Комиссии на разных уровнях управления УВР. (Примечание: здесь под региональным уровнем понимается внутринациональный региональный уровень)	

Вопрос	Ответ
2.4) Имеются ли органы для участия в УВР на местном уровне?	Да
Комментарий: Органы государственной власти и управления на местах (на всех уровнях государственного управления) ответственны за решение всех вопросов на подведомственной территории, в пределах их компетенции. Органы власти на местах обязаны решать вопросы УВР на подведомственной территории, включая вопросы координации деятельности и взаимодействия субъектов водопользования. Другой вопрос – отсутствие надлежащего контроля деятельности местных властей, уровень активности общественных Советов на разных уровнях УВР (Бассейновые Советы, АВП) и вовлечения их в процесс УВР.	

Завершая общий анализ ситуации в отношении политической и правовой среды, благоприятствующей внедрению принципов ИУВР, представляется целесообразным остановиться и на таком вопросе как планируемые меры и их выполнение. Это даст и ответ и на вопрос – насколько намерения (политика) и их реализация совпадают.

Так, в рамках Проекта UCC-Water была разработана «Дорожная карта» (ДК) на краткосрочный (2007-2008 гг.) и среднесрочный период, который истек, что позволяет критически оценить степень выполнения запланированных мероприятий.

Такой ретроспективный анализ всегда полезен для принятия оптимальных управленческих решений, он дает возможность также объективно оценивать наши действия по достижению запланированных результатов по прогнозу и факту.

Ниже из 5 параметров ДК (1 «Необходимые действия», 2 «Цель», 3 «Сроки реализации», 4 «Ответственные исполнители», 5 «Источники финансирования») даются только 2: 1 «Необходимые действия» (для достижения результата), и 3 «Сроки...», чего достаточно для формулировки соответствующих выводов (таблица 4).

Анализ данных таблицы позволяет, в частности, заключить в целом (определенная работа проводилась, так, в части совершенствования законодательной базы водного сектора, разработки стратегии развития водного сектора в Таджикистане и др.):

- Планирование желаемых результатов осуществляется с большим оптимизмом, но... имеет место не достижение результатов в установленные сроки.

Видимо, следует задуматься над реальностью планируемых мероприятий и результатов или разобраться, по каким причинам это происходит. Так, «ДК» Узбекистана предусматривала необходимые ресурсы для разработки проектов Закона об Ассоциациях водопользователей (АВП) и Водного Кодекса в объемах:

- 1) Проект Закона об АВП: а) Оценка профессионального штата – 72 чел/мес.; б) Планируемый вклад из республиканского бюджета: 8 тыс. \$; в) Планируемый вклад потенциальных спонсоров: 35 тыс. \$;
- 2) Проект Водного Кодекса: а) Оценка профессионального штата – 240 чел/мес.; б) Планируемый вклад из республиканского бюджета: 16 тыс. \$; в) Планируемый вклад потенциальных спонсоров: 80 тыс. \$.

Таблица 4

Извлечения из «Дорожных карт» Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана («Планируемые шаги реализации принципов ИУВР»)

##	Необходимые действия	Сроки
Кыргызская Республика (краткосрочный период – 2007-2008 гг.)		
7	Разработка Национальной водной Стратегии Кыргызской Республики	2007
10	Разработка, согласование и утверждение Национального плана...ИУВР	2007-2009
Республика Таджикистан (краткосрочный период – 2007-2008 гг.)		
1.	Создание законодательной и политической среды	2007-2008
1.1	Разработка стратегии развития водного сектора Республики Таджикистан	2007-2008
1.2	Совершенствование законодательной базы водного сектора	2007-2008
1.3	Разработка, согласование и утверждение Национального плана ИУВР...	2007-2008
2.	Организационные и структурные меры	
2.1	Создание Государственного Координационного Водного Комитета (ГКВК)	2007-2008
Республика Узбекистан		
1.	1. Создание организационного потенциала (2007-2012 гг.)	
1.1	1.1 Разработка и принятие Положений об общественных Советах содействия внедрению принципов ИУВР...	2007-2010
	2. Создание законодательной и политической среды	
2.2	Разработка, согласование и принятие Закона об АВП...	2007
2.3	2.3 Разработка, согласование и принятие Водного Кодекса...	2007-2008
2.4	Разработка, согласование и утверждение Национального плана... ИУВР	2007-2009
...		

Видимо, это не столь большие ресурсы, учитывая важность ожидаемых результатов от принятия названных законопроектов. Так, в обосновании необходимости принятия Водного Кодекса РУ говорится, что его принятие будет основой для решения, в частности, следующих ключевых задач (перечислены в сжатом виде 4 из 8):

- «Практическое обеспечение соответствующей принципам ИУВР юрисдикции водохозяйственных организаций в гидрографических границах, что позволит принимать своевременные решения по управлению водой...»;
- «Постепенный переход к управлению деятельностью АВП, а затем и

водохозяйственных организаций выборными Советами...»,

- «...фермеры смогут полностью оплачивать расходы по эксплуатации и содержанию, а также мелкому ремонту и улучшению всей оросительно-дренажной системы в контурах АВП...»,
- «Практическое обеспечение участия Советов каналов, АВП и их федераций в формировании водной политики и правил управления водными ресурсами».

Аналогично, в отношении проекта Закона об АВП, сказано, в частности:

- «Эффективное функционирование АВП тормозится из-за отсутствия соответствующей законодательной и правовой базы ...».

Если принятие Водного Кодекса РУ и Закона РУ об АВП позволяет решить названные выше и другие задачи, то усилия должны направляться, в первую очередь, на поиск необходимых для этого средств и ресурсов и совершение конкретных действий.

(По некоторым обстоятельствам, счел более корректным привести частный пример для Узбекистана, но это характерно практически для всех стран Центральной Азии).

Имеет место значительный и увеличивающийся разрыв между политикой (намерениями улучшить ситуацию) и практикой. Очевидно, что действия должны быть направлены на то, чтобы сокращать этот разрыв.

Вывод: сдерживающими факторами для продвижения ИУВР являются, прежде всего, субъективные факторы (так, переоценка возможностей), а не политика и право.

6. Анализ организационных структур управления водой

Ниже, как теоретическая основа разработки предложений (рекомендаций) по совершенствованию деятельности институтов ИУВР использованы материалы экспертов в сфере социального управления, стратегического планирования, системного и SWOT-анализа, другие релевантные источники (словари и т.д.)⁹⁹.

⁹⁹ 1. Девяткин О.В. Интервалы планирования: связь долгосрочного, текущего и оперативного планирования // http://www.iteam.ru/publications/strategy/section_17/article_3898/; 2. Институциональный анализ // http://www.biodiversity.ru/coastlearn/planning-rus/is_analysis.html; 3. Кадышева Е. Методика проведения SWOT-анализа. Образцы матриц SWOT // <http://marketing.by/main/school/theory/0012841/>; 4. Концепция стратегического управления SHELL / DPM - Ефремов В.С. «Стратегия бизнеса. Концепции и методы планирования» // http://www.iteam.ru/publications/strategy/section_16/article_904/; 5. Королько В.Г. Основы Паблик Рилейшнз. Основные этапы процесса стратегического планирования - Библиотека «Полка букиниста» // http://polbu.ru/korolko_pr/ch44_i.html; ; 6. Маршаков В., Кузнецова Е., Буссель Ю. SWOT анализ, концептуальная карта... // <http://politanaliz.ru/files/Presentation.ppt>; 7. Толстогузов О.В. Принципы управления процессом стратегического планирования || www.forumstrategov.ru/upload/documents/for03.zip?PHPSESSID; 8. Обозный С.О. Основные этапы разработки стратегии - Санкт-Петербург 2004 // <http://www.5ka.ru/54/39762/1.html>; 9. Основные этапы разработки стратегии и их последовательность // <http://www.premiumconsult.ru/files/Download/BSC.pdf>;

Ниже основное внимание уделено ситуационному подходу управления институтом (деятельность новых учреждений в конкретных условиях взаимодействия с внешней средой – политикой, законодательством, действующими организациями) для рассмотрения вопросов устойчивости его функционирования.

Практически любая задача может быть решена методом «полного перебора» всех возможных вариантов, или методом «грубой силы» («Brute Force»), однако это требует много сил и средств, да и перечисление (определение) и обоснование всех вариантов решения той или иной проблемы само по себе является сложной задачей.

Поэтому за основу предлагаемых позиций принят эвристический подход, который, как известно, базируется на интуиции и на наличии определенных специальных знаний.

Ниже предлагается общий алгоритм, который направлен на постепенное совершенствование системы УВР через вовлечение в процесс (в том числе – на уровне принятия решений) основных заинтересованных сторон (ЗИС).

При разработке предложений в основу положен тезис, что цели управления должны принципиально достигаться, а реализация рекомендаций принципиально возможна через конкретные действия в определенные интервалы времени.

Ниже рассмотрены также методы принятия решений, как влияющие на реализацию рекомендаций – централизованный («сверху – вниз»), децентрализованный («снизу – вверх») или смешанный (консультации и взаимодействие с ЗИС и учет их мнений).

Предполагается, что во всех случаях будет использован (смешанный) интерактивный метод принятия решений. Самой общей целью приведенных ниже (предложений) рекомендаций является их способствование продвижению процесса ИУВР.

Основной упор в предложениях делается на целесообразности «малых шагов» и постепенных (эволюционных, не революционных) изменений.

Первоначально учреждения УВР оцениваются с позиций 2-х из 4-х (+ 3 «Потенциал» («Capacity»)) + 4 «Финансовый потенциал» («Financial potential») категорий требований выполнения (Implementation Requirement Categories)– (RA/01-456)¹⁰⁰:

- «Мандат» («Mandate») – статус организаций УВР по законодательству;
- «Ответственность» («Commitment») – но в понимании ответственности «игроков» по законодательству, в отличие от экспертов Resource Analysis, которые под эти понятием понимают вовлеченность основных ЗИС;
- «Потенциал» («Capacity») – оценивается с позиций возможности решения поставленных задач персоналом с точки зрения их знаний, квалификации, опыта, наличия технических и иных средств (где это уместно – так, организации водопользователей и др.).

10. Токарев В. Применение SWOT-анализа... // http://www.iteam.ru/publications/strategy/section_16/article_1551/; и др.

¹⁰⁰ Планирование / Planning – http://www.biodiversity.ru/coastlearn/planning-rus/is_analysis.html // http://www.biodiversity.ru/coastlearn/planning-eng/is_analysis.html

Формулировка предложений (рекомендаций) по улучшению или изменению существующих учреждений УВР предполагает выяснение принципиальных различий между государственными и общественными (или коллегиальными) органами УВР.

Так, государственный орган является обособленной частью госаппарата, имеет определенную законодательством компетенцию и властные полномочия, экономическую и финансовую самостоятельность. Госорган выступает от имени государства, он уполномочен им на выполнение задач и функций государства в определенной сфере общественных отношений. Наличие четкой законодательной основы деятельности является особенностью государственного органа.

Основными признаками механизма государственной власти являются¹⁰¹:

- Целостность и иерархичность госорганов, которые обеспечиваются едиными задачами и целями, задачами и принципами организации их деятельности;
- Госорганы связаны между собой началами субординации и координации;
- Властные полномочия обеспечиваются через институты принуждения (учреждения-организации и действующее законодательство).

Государственный орган образуется по воле государства, а не по волеизъявлению, например, учредителей (так, АВП или другой общественной организации).

Госорган является организацией некоммерческого типа, действует в публичных (общественных, общих) интересах, не имеет целью получение дохода (прибыли) или иных частных выгод (как общее правило).

В этом контексте, госорган имеет общее назначение с создаваемыми АВП, Союдами водопользователей канала (СВК) – так, в рамках проекта «ИУВР-Фергана», и другими общественными организациями.

Имеются три вида госорганов, различающихся по сфере ответственности:

- Законодательные, исполнительные, судебные органы;
- Национальные (республиканские), региональные (областные), местные органы;
- Органы общей и специальной компетенции.

Органы общей компетенции отличаются универсальным характером их деятельности (обладают универсальной компетенцией), отвечают за деятельность на подведомственной территории (представительные и исполнительные органы управления национального регионального, местного уровней).

Органы специальной компетенции отличаются специфическим характером их деятельности (обладают специальной компетенцией) в определенной сфере управления (управление окружающей средой, водными или иными природными ресурсами и т.д.).

В контексте предмета нашего рассмотрения к ним относятся в целом национальные водохозяйственные ведомства (Главные Водные Агентства), со своими структурными (территориальными, научно-исследовательскими и иными) подразделениями:

¹⁰¹ Дяконов В.В. Теория государства и права. Учебное пособие по теории государства и права – Allpravo.ru - 2004 // <http://www.allpravo.ru/library/doc108p/instrum151/item2747.html>

- Казахстан: Комитет по водным ресурсам (КВР) Министерства сельского хозяйства (МСХ);
- Кыргызстан: Департамент водного хозяйства и мелиорации (ДВХ) при Министерстве сельского хозяйства и мелиорации (МСХМ), временно исполняющий обязанности Государственной водной администрации;
- Таджикистан: Министерство энергетики и водных ресурсов (МЭВР);
- Туркменистан: Министерство водного хозяйства (МВХ);
- Узбекистан: Главное управление водного хозяйства (ГУВХ) Министерства сельского и водного хозяйства (МСВХ).

Кроме названных выше Главных Водных Агентств (ГВА), в УВР в государствах Центральной Азии вовлечены и другие государственные органы специальной компетенции (они называются по-разному в разных странах (так, «специально уполномоченный государственный орган» и т.д.) и коллегиальные (не всегда общественные) органы УВР на разных уровнях водохозяйственной иерархии.

Ниже для экономии места, практически все органы, вовлеченные в УВР, согласно национальному водному законодательству, приведены для Кыргызстана:

А) Государственные органы (ГО) в целом:

- Бассейновая водная администрация (БВА);
- Государственная водная инспекция (ГВИ);
- ГО по гидрогеологии – СУГО (сфера ответственности: подземные воды);
- ГО по охране окружающей среды – СУГО (сфера: охрана окружающей среды);
- Государственный орган (ГО) по гидрометеорологии - специально уполномоченный государственный орган (СУГО), принимающий участие в подготовке информационных систем по воде, мониторингу вод и государственному водному кадастру;
- ГО по чрезвычайным ситуациям – СУГО (сфера: наводнения, сели и оползни);
- Государственный санитарно-эпидемиологический орган – СУГО (питьевое, бытовое и хозяйственное, водопользование, стандарты качества воды);
- Национальный Совет по воде (НСВ) – ГО (основная функция: координация водных отношений);
- Органы местной государственной администрации - ГО исполнительной власти на территории области и района;
- Регулирующий деятельность АВП орган (см. ниже);
- Поставщик воды (см. ниже).

Б) Представительские, коллегиальные, общественные органы:

- Бассейновый Совет - представительский орган для решения вопросов в главном бассейне по использованию, охране и развитию водных ресурсов;

- Комиссии по ирригации и дренажу (Республиканская комиссия по ирригации и дренажу (РКИД), Бассейновая комиссия по ирригации и дренажу (БКИД), Районная комиссия по ирригации и дренажу (РАЙКИД));
- Ассоциации водопользователей (АВП).

Деятельность АВП регулируется Законом «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» (2002 г.)¹⁰², согласно которому, в частности:

- Регулирующий орган - орган, осуществляющий государственное регулирование деятельности АВП и союзов АВП.

Постановлением Правительства КР функции государственного регулирования и контроля деятельности АВП возложены на Департамент водного хозяйства (ДВХ);

- Поставщик воды - территориальный орган государственной водохозяйственной организации или любое другое юридическое лицо, ответственное за эксплуатацию и техническое обслуживание ирригационной системы, забирающее и транспортирующее воду... на основе контракта на поставку воды;

По контексту – регулирующий орган и поставщик воды являются госорганами.

Одним из общественных органов УВР на низовом уровне являются Общественные Водохозяйственные Советы (ВХС)¹⁰³. Согласно Положению о ВХС, в частности:

- ВХС создается «с целью координации управления водными ресурсами и ирригацией в пределах зоны обслуживания Совета...».

Закрывают иерархию УВР водопользователи.

В Таджикистане на низовом уровне УВР занимаются АВП, деятельность которых регулируется Законом «Об ассоциации водопользователей» (2006 г.)¹⁰⁴.

В Казахстане на низовом уровне соответствующий Закон¹⁰⁵ предусматривает организацию сельского потребительского кооператива водопользователей (СПКВ).

В Узбекистане созданные согласно Постановлению Кабинета Министров «О мерах по реорганизации сельскохозяйственных предприятий в фермерские хозяйства» (2002 г.) АВП, преобразованы в Ассоциации **водопотребителей**, согласно внесенным в 2009 г. изменениям и дополнениям в Закон РУ «О воде и водопользовании»¹⁰⁶.

¹⁰² 1. Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» от 15 марта 2002 года № 38 / Закон принят ЖК КР 8 февраля 2002 г. / Наименование Закона изменено в соответствии с Законом КР от 30.03.2013 г. № 46; 2. Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» (2002 г.)

¹⁰³ Приказ Генерального директора ДВХ МСВХПП КР № 63 от 30.03.2007г. об утверждении Положения «Об Общественных Водохозяйственных Советах» (ВХС).

¹⁰⁴ Закон Республики Таджикистан «Об ассоциации водопользователей» от 21 ноября 2006 г. №213

¹⁰⁵ Закон Республики Казахстан «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» от 8 апреля 2003 года № 404-ІІ / Источник: ИС Параграф, 23.05.2013 // <http://mgov.kz/npa-2/zakon-o-sel-skompotrebitej-skom-kooperative-vodopol-zovatelej/>

¹⁰⁶ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по реорганизации сельскохозяйственных предприятий в фермерские хозяйства» от 05.01.2002 г. N 8 (Приложение N 7

СПКВ в Казахстане, АВП в Кыргызстане и Таджикистане, и Ассоциации потребителей воды (АПВ) в Узбекистане, согласно законодательству, являются негосударственными (неправительственными) некоммерческими организациями (ННО/НПО). В Туркменистане АВП или иные общественные органы по управления водой на низовом уровне пока не созданы, вопрос прорабатывается.

Кроме названных выше институтов, вовлеченных в УВР, выполнение прямых (так, государственные водохозяйственные организации, АВП и др.) и в числе других функций (так, органы общей компетенции, органы самоуправления граждан), осуществляется институтами УВР, создаваемыми в рамках разных водных проектов.

К последним относятся таковые, в частности, в рамках Проекта «ИУВР-Фергана», в частности, Союзы водопользователей каналов (СВК) в зоне Проекта:

- Союз Ассоциаций водопользователей (САВП) Араван-Ак-Буринского канала (ААБК) – Кыргызстан (Ошская область);
- Союз производителей сельскохозяйственной продукции - водопользователей «Ходжабакиргансай» (далее – СВК ХБК) – Таджикистан (Согдийская область);
- СВК «Южно-Ферганский» - Узбекистан, Ферганская область.

Названные СВК были учреждены как ННО, в соответствии с законодательством стран Проекта (Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан).

Структура СВК включает Водный Комитет канала (ВКК).

Для удобства рассмотрения названные выше и другие учреждения, вовлеченные в УВР (все учреждения, вовлеченные в УВР в той или иной степени в этот процесс, вряд ли есть смысл называть: так, Ассоциации фермерских и дехканских хозяйств и другие, имеющие статус ННО), можно разделить условно на следующие группы:

1) Государственные органы (ГО):

- Государственных органы управления общей компетенции (ОК) и их подразделения на местах (областной, районный и местный уровни).

В первую очередь это относится к исполнительным органам государственной власти и их специализированным подразделениям, имеющим отношение к использованию водных и земельных ресурсов на подведомственной территории (так, областные или районные управления сельского и водного хозяйства (СВХ) в Узбекистане);

- Государственные органы управления специальной компетенции (СК), в первую очередь, - национальные Главные Водные Агентства (ГВА) и их структурные подразделения, включая территориальные и бассейновые (областные, районные Управления водного хозяйства, Бассейновые Управления ирригационных систем или водного хозяйства (БУИС и БУВХ), Управления систем магистральных каналов (УСМК), УИС, Управления каналов (УК) и др.).

2) Коллегиальные (представительские) органы при государственных органах управления специальной компетенции и их подразделениях:

«Порядок регулирования водохозяйственных взаимоотношений на территории реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий»).

- Коллегии, Научно-технические Советы (НТС) при ГВА, или иные;
- Советы, включая Бассейновые Советы (БС) при БУВХ, Водные Комиссии или Водные Комитеты (ВК) при БУИС и др.

Как правило, Положения о Главных водных Агентствах стран Центральной Азии и их территориальных подразделений включают нормы о создании коллегиальных органов для рассмотрения важных вопросов и принятия решений по ним (Коллегии, НТС, Водохозяйственные Советы и др.).

3) Относительно самостоятельные представительские, общественные органы:

- АВП, АПВ, Группы водопользователей (ГВП) - с делегированием этим органам права принятия решений их членами.
- 4) СВК (обобщенное название общественных институтов УВР, создаваемых в рамках ряда национальных и региональных водных проектов), так, созданные в рамках Проекта «ИУВР-Фергана» институты УВР и имеющие, согласно их Уставам, некоммерческий статус:
- САВП ААБК (Кыргызстан);
 - СВК ХБК (Таджикистан);
 - СВК ЮФК (Узбекистан).

В частности, в 2008 г. был завершен процесс создания ВКК на трех каналах Проекта «ИУВР-Фергана» - ААБК, ХБК, ЮФК¹⁰⁷. К этой категории коллегиальных органов относятся также Советы ВКК в структуре всех трех СВК.

Ниже даются основные характеристики институтов управления, прямо или косвенно, в той или иной степени вовлеченных в УВР, на основе экспресс-анализа сильных и слабых сторон (согласно позициям 1-3) некоторых основных аспектов деятельности названных и других институтов УВР (таблица 5) и в плане соответствия их имеющемуся (присвоенному) статусу, действующей политике и законодательству.

SWOT-анализ рассматривает все основные учреждения, непосредственно вовлеченные в управление водными ресурсами, как государственные органы, так и представительские, коллегиальные, общественные органы, включая Союзы водопользователей каналов (СВК), созданные в рамках Проекта «ИУВР-ФЕРГАНА».

¹⁰⁷ См.: Важные достижения проекта по интегрированному управлению водными ресурсами в Ферганской Долине (ИУВР-Фергана) за период с 1 мая по декабрь 2008года. // http://iwrn.icwsc-aral.uz/results_4_ru.htm

Таблица 5

Влияющие на устойчивость основные характеристики институтов управления, вовлеченных в управление водными ресурсами в странах Проекта «ИУВР-Фергана»¹⁰⁸

№	Параметр	Учреждения, вовлеченные в УВР	
		Общей компетенции (ОК)	Специальной компетенции (СК)
Государственные органы управления (ГОУ)			
I	-		
1	Мандат		Определен
2	Ответственность		Определена (персональная)
3	Институционализация	Имеет завершённую форму или, в случае реорганизации, ее завершение предусматривается законодательством	
4	Потенциал (кадровый)	Обеспечивается государством (в целом приемлем)	
5	Потенциал (технический.)	? (трудно оценить)	Недостаточен
6	Потенциал (финансовый)	?	Недостаточен
7	Нормативная база		Имеется
8	Иерархия и включенность в общую систему государственных органов управления		Имеются
9	Права и обязанности (роли) участников органа		Определены
10	Санкции за несоблюдение норм и правил		Определены
11	Порядок и процедура принятия решений		Определены
12	SWOT – оценки: Сильные стороны // Возможности	<ul style="list-style-type: none"> • Централизация власти (как преимущество) • Принуждение к исполнению силой государства • Ответственность на всех уровнях. 	
13	SWOT – оценки: Слабые стороны // Угрозы	<ul style="list-style-type: none"> • Централизация власти (как недостаток) • Принятие решений на основе единоначалия • Недостаточная гибкость (строго очерченные рамки) 	

¹⁰⁸ В случае конкретной страны Проекта она оговаривается отдельно – *Авт.*

№	Параметр	Учреждения, вовлеченные в УВР
II	Коллегиальные (представительские) органы при государственных органах управления (ГОУ) специальной компетенции (СК) и их подразделениях (Коллегии, НТС, Бассейновые Советы, Водные Комиссии и др.)	
1	Мандат	Как правило, мандат определен. В случаях реорганизации, он предусматривается законодательством
2	Ответственность	Ответственность лежит на Председателе ГОУ СК Председатель ГОУ СК, по законодательству, возглавляет и коллегиальный орган
3	Институционализация	Имеет завершённую форму или, в случае реорганизации, ее завершение предусматривается законодательством
4	Потенциал (кадровый)	Достаточен
5	Потенциал (технический.)	Не требуется
6	Потенциал (финансовый)	Обеспечивается государством
7	Нормативная база	В целом имеется (законодательством предусмотрено), исключая случаи для соответствующего уровня УВР, когда Положения об этих коллегиальных органах не разработаны
8	Иерархия и включенность в общую систему ГОУ	Имеются, так как они создаются в структуре ГОУ СК (как коллегиальный совещательный орган)
9	Права и обязанности (роли) участников органа	Как правило, они определены, так как они определяются государственным органом соответствующего уровня
10	Санкции за несоблюдение норм и правил	В целом не требуются («мягкий» режим)
11	Порядок и процедура принятия решений	Определены (квалифицированное большинство)
12	SWOT – оценки: Сильные стороны // Возможности	<ul style="list-style-type: none"> • Коллегиальность Решения обязательны для исполнения и обеспечиваются госорганом (БУИС, БУВХ и др.) <ul style="list-style-type: none"> • Высокий образовательный потенциал и высокая специальная (функциональная) квалификация (руководители госорганов специальной компетенции (ГОУ СК), ведущие эксперты, ученые)
13	SWOT – оценки: Слабые стороны // Угрозы	<ul style="list-style-type: none"> • Не все предусмотренные законодательством стран Проекта коллегиальные органы созданы и действуют (так, Бассейновые Советы при БУВХ в Кыргызстане) • Коллегиальные органы (КО) при ГОУ СК играют подчиненную роль • По законодательству, Председатели коллегиальных органов при ГОУ СК – руководители ГОУ СК

№	Параметр	Учреждения, вовлеченные в УВР
		соответствующего уровня (в любом случае окончательное решение остается за Председателем коллегиального органа – руководителем ГОУ СК)
III		Организации самих водопользователей
III.1	Ассоциации (объединения) водопользователей – АВП/ОВП	
1	Мандат	Мандат определен в законодательном порядке – в Кыргызстане и Таджикистане - Законами об АВП, в Узбекистане – Законом «О воде и водопользовании».
2	Ответственность	Определена
3	Институционализация	Имеет завершённую форму в Кыргызстане и Таджикистане. В Узбекистане о завершении институционализации АВП можно говорить после принятия соответствующего Закона
4	Потенциал (кадровый)	Недостаточен
5	Потенциал (технический.)	Слабый
6	Потенциал (финансовый)	Недостаточен / Слабый
7	Нормативная база	Имеется: см. выше – в законодательных актах
8	Иерархия и включенность в общую систему Государственных органов управления	Имеются: <ul style="list-style-type: none"> • Кыргызстан и Таджикистан – через регулирующий деятельность АВП государственный орган • Узбекистан – через систему ГОУ общей компетенции и ГОУ специальной компетенции
9	Права и обязанности (роли) участников органа	Определены законодательно
10	Санкции за несоблюдение норм и правил	Определены (прямо Законом или гражданским и иным законодательством)
11	Порядок и процедура принятия решений	Определены: <ul style="list-style-type: none"> • В Кыргызстане и Таджикистане – Законами • В Узбекистане - внутри АПВ не определены Законом (они отражены в и Уставах)
12	SWOT – оценки: Сильные стороны // Возможности	<ul style="list-style-type: none"> • Возможность самих водопользователей влиять на решения прямо или через представителей • Льготы (по налогообложению и иные)
13	SWOT – оценки: Слабые стороны // Угрозы	<ul style="list-style-type: none"> • Слабый потенциал (кадры, технический, финансовый) • Сохраняется сильная зависимость от ГОУ ОК и СК

№	Параметр	Учреждения, вовлеченные в УВР
III.2	Новые учреждения УВР, созданные в рамках проекта «ИУВР-Фергана» (СВК)	
1	Мандат	Декларирован
2	Ответственность	Определена нечетко (не отвечает за принятые решения)
3	Институционализация	Не завершена (стадия, по теории, «экспериментального поведения»)
4	Потенциал (кадровый)	Относительно высокий (в период реализации Проекта)
5	Потенциал (технический.)	В целом он обусловлен техническим потенциалом участников СВК – водохозяйственных организаций (ВХО), АВП и др., а также – за счет донорских вливаний
6	Потенциал (финансовый)	Недостаточен
7	Нормативная база	Имеется
8	Иерархия и включенность в общую систему государственных органов	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствуют • На СВК замыкается иерархия управления • СВК по вертикали не является подотчетным органом.
9	Права и обязанности (роли) участников органа	Статус участников органа определен в Уставах СВК, и носит в целом неформальный (необязательный) характер
10	Санкции за несоблюдение норм и правил	Не предусмотрены
11	Порядок и процедура принятия решений	<ul style="list-style-type: none"> • Они отражены в Уставах СВК. <p>Принятые решения носят характер рекомендаций, не имеют обязательной силы.</p>
12	SWOT – оценки: Сильные стороны // Возможности	<ul style="list-style-type: none"> • В целом, – на уровне добрых намерений. • Возможность вовлечения основных заинтересованных сторон в УВР данной территории
13	SWOT – оценки: Слабые стороны // Угрозы	<ul style="list-style-type: none"> • Отмеченные выше (не четкое определение сферы ответственности, не вовлеченность в систему ГОУ, в ряде случаев – несоответствие заявленного мандата Закону и др.), слабый контроль решений, а также: • «Тепличные условия» деятельности - в рамках проекта и соответствующих финансовых вливаний, что делает сомнительной потенциальную устойчивость

7. Основные выводы

Анализ организационных структур управления водными (УВР), включая создаваемые в рамках различных проектов (так, названный выше Проект «ИУВР-Фергана» и др.) по продвижению процесса ИУВР, позволяет сделать некоторые выводы в отношении стратегии поведения и действий, принятие во внимание которых может способствовать повышению эффективности деятельности институтов УВР, в частности:

- 1) Создание новых институтов УВР при наличии действительной потребности в них, определение мандата института, согласно действующему законодательству (а не, например, «по опыту других стран»), рассматривать институт как структуру, которая по объективным основаниям будет устойчивой и жизнеспособной (обладать финансовой и иной самостоятельностью, соответствующим потенциалом (кадровым, техническим, финансовым));
- 2) Отработка вопросов субординации и координации действий с другими институтами УВР, в первую очередь и по известным обстоятельствам – с государственными органами УВР; вопросов включенности института в общую систему управления по горизонтали (с равными по иерархии) и вертикали (вышестоящими и нижестоящими по иерархии институтами);
- 3) Четкое определение круга обязанностей и пределов ответственности института, в том числе, - ответственности руководителя института за результаты и последствия принятых решений, разработка системы соответствующих санкций;
- 4) Движение в направлении полной институционализации (образно говоря, «без оглядки на доноров», когда рождение и конец жизни института определены предельно точно – периодом финансирования);
- 5) Общественное участие и партнерство.

Одним из основных направлений в обеспечении устойчивости новых институтов УВР считается внедрение идеи необходимости и обеспечение реального участия общественности в процессе продвижения ИУВР, и это верно.

В то же время, идея гражданского участия включает в себе и такой «небезобидный» смысл – как это точно подмечено – попытка «перераспределения политической власти»¹⁰⁹, соответственно, встречает сопротивление самой власти.

С другой стороны, надо признать, что как граждане, так и их объединения, особенно в наших условиях, в процессе перехода к гражданскому обществу, не всегда активны настолько, чтобы реализовать свое право на общественное участие (ОУ).

Поэтому имеют место как реальные формы ОУ (различные коллегиальные органы с вовлечением в их деятельность представителей общественности, включая такие органы при БУИС, БУВХ), так и не исключаются ситуации с имитацией властями ОУ.

Так, в Орхусской Конвенции отражены 3 основных аспекта ОУ¹¹⁰:

¹⁰⁹ Сунгуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества // <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm>

- «Право на доступ к информации»;
- «Право участвовать в принятии решений»;
- «Право на доступ к правосудию».

Представляется, что из этих трех аспектов, наиболее важным является реальное обеспечение права общественности на участие в принятии решений по вопросам УВР, так как первый и третий аспекты ОУ в целом урегулированы гражданским и иным законодательством стран Центральной Азии.

Видимо, в странах Центральной Азии пока рано говорить о таком уровне ОУ, как полное гражданское управление, наделение соответствующими властными полномочиями и аналогичные (высокие) уровни ОУ.

Пока преобладает в целом так называемое «символическое участие» (учет мнения, консультации, информирование, а также – будем реалистами - оплачиваемое участие).

Это лучше, чем отсутствие участия, и дальнейшее продвижение к верхнему уровню ОУ возможно на основе партнерства с госорганами управления.

В частности, такое определение основных заинтересованных сторон (ЗИС) как «лица, которые сотрудничают с компанией, чтобы помочь ей в достижении намеченных целей и взамен ожидают законного признания своих заслуг»¹¹¹, видимо, отражает суть участия основных ЗИС в УВР. В определении достаточно замены слова «компания» на «институт УВР», а последующую фразу – на «взамен ожидают получения ожидаемых услуг», чтобы отразить суть партнерских взаимоотношений и взаимодействия общественных институтов УВР (АВП и др.) и водопользователей.

В этом плане партнерство и партнерские отношения есть институт ОУ и вовлечения ЗИС в процесс, и другие отношения не всегда стабильны во времени.

Третьей стороной в процессе становятся государственные органы управления.

Проблемы решаемы при укреплении отношений партнерства, а проблемы успешного функционирования самого партнерства кроются в самой системе ЗИС.

В частности, анализ показывает, что в наших условиях главной внутренней проблемой является несогласованность действий ЗИС и отсутствие эффективного контроля.

В этом контексте институциональные эксперты среди основных проблем называют:

- Ориентация на краткосрочные выгоды.

Отсутствие политики о долгосрочных интересах может послужить началом процесса отмирания общественного института;

- Необеспеченность баланса интересов ЗИС (взаимовыгодных отношений);

¹¹⁰ Орхусская Конвенция 1998г. «О доступе к экологической информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»

¹¹¹ Тито К. Система заинтересованных сторон: стратегическая ценность // <http://quality.eup.ru/MATERIALY13/szs.htm>

- Чрезмерное увлечение политикой и отдаление от пользователя услуг (в нашем случае – от фермеров и других водопользователей на низовом уровне).

В этих целях целесообразно сосредоточиться на стратегии, известной в теории управления как «общее управление качеством» («total quality management» – TQM)¹¹², ориентированной на обеспечение качества во всех звеньях и процессах социального управления. Это способствует тому, что ЗИС убеждаются, что их вовлечения в процесс и участие в нем не является временным. Залогом этого является, в частности, обеспечение баланса ролей, обязанностей и выгод участников организации;

б) Проблема легитимации создаваемых общественных институтов.

Наличие социальной потребности в таких общественных органах УВР, как СПКВ (Казахстан), АВП и его подразделений (Кыргызстан и Таджикистан), АПВ (Узбекистан) способствовало разработке нормативной базы их создания и функционирования, их деятельность регулируется и поддерживается государством.

Относительно Союза водопользователей канала и других органов общественной направленности – предстоит провести соответствующую работу по обеспечению полной легитимности их деятельности, т.е. необходимо завершить процесс институционализации – включения в их систему общего социального управления на основе действующего законодательства.

Из разных определений понятия «Легитимация»¹¹³, наиболее близкими к объективной оценке деятельности СВК, на наш взгляд, являются следующие определения:

- Стремление... представить действия как правомерные, и:
- Стремление представить действия как общественно значимые и оправданные.

При этом «общественная значимость» и «оправданность» создания СВК (второе определение) несомненны, проблема заключается в достижении правомерности осуществления ряда несвойственных функций, полномочий и действий СВК, которые отражены в ряде документов, разработанных в рамках Проекта «ИУВР-Фергана».

Ниже – два характерных примера из устава Союза водопользователей ЮФМК (Узбекистан), или как намерения вступают в противоречие с законодательством.

Так, среди функций СВК (Устав Союза водопользователей ЮФМК)¹¹⁴ (п. 2.3):

- Осуществляет контроль исполнения плановых показателей по всем видам деятельности УК (Управления канала – Ю.Р.);

¹¹² См., в частности: 1. Шапиро В.Д. TQM как высший этап развития корпоративного менеджмента // http://www.iteam.ru/publications/quality/section_82/article_815/; 2. Total quality management // http://en.wikipedia.org/wiki/Total_quality_management.

¹¹³ 1. Библиотека словарей «Словарник» // http://www.slovarnik.ru/html_tsot/1/legitimizaci8.html;
2. Толковый словарь обществоведческих терминов // http://www.slovarnik.ru/html_tsot/1/legitimaci8.html (Легитимация - «установление, признание или подтверждение законности... права или полномочия»);
3. Глоссарий // http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RLljoyosong.o9; и др.

¹¹⁴ Устав Союза водопользователей Южного Ферганского Магистрального канала (СВ ЮФМК) – Ташкент, 2006 / Устав утвержден Общим собранием СВ ЮФМК

- Согласовывает смету расходов на развитие, эксплуатацию и ремонт водохозяйственных объектов канала, а также на функционирование УК.

УК является государственной организацией, и названные выше «согласования» и «контроль» не могут входить в компетенцию СВК, так как законодательством Узбекистана предусмотрены для этих целей другие органы.

Согласно Уставу Союза водопользователей ЮФМК, в частности:

- Решения Союза водопользователей ЮФМК... являются обязательными для исполнения всех организаций и ведомств, представленных в Совете Союза водопользователей ЮФМК (п. 5.5);
- В состав Союза водопользователей ЮФМК входят представители водохозяйственных, местных органов государственной власти, представители водопользователей, других сторон, заинтересованных в использовании водных ресурсов... (п. 4.1).

Наличие в составе СВК «представителей водохозяйственных, местных органов власти» и других заинтересованных сторон (ЗИС) не означает, что эти органы и организации обязаны выполнять решения. Кроме того, не предусмотрены механизмы применения обязательных и действенных санкций, в случае невыполнения решений СВК;

7) Договорные отношения на низовом уровне водопользования.

Правовой режим публичного договора является исключением из общего правила, но многие его положения могут быть использованы, в частности, при составлении проектов договоров между государственными водохозяйственными организациями (ВХО) и АВП, АВП и фермерскими хозяйствами (ФХ) и другими водопользователями.

Под публичным договором (ПД) понимается договор, заключенный коммерческой организацией (КОР) и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые КОР должна осуществлять, по характеру своей деятельности, в отношении каждого, кто к ней обратится.

ПД обуславливается необходимостью защиты экономически более слабой стороны – потребителя (в нашем случае, в конечном счете, – фермера и др.).

Когда ФХ или другой водопользователь, который вступает в договорные отношения с государственным органом (так, ВХО) или с АВП, то положения сторон явно неравны.

В этом контексте, ряд положений ПД представляет интерес, имея в виду договора между ВХО и АВП, АВП и ФХ и другими водопользователями.

АВП имеет статус ННО/НПО, но ее можно рассматривать в отношениях с водопользователями, которых она обязана обеспечивать водой и оказывать им другие услуги, как коммерческая организация (КОР), которая, согласно положениям гражданского законодательства в отношении ПД:

- 1) Не вправе отказаться от заключения договора, при необоснованном уклонении КОР от заключения договора, другая сторона вправе требовать заключения договора, а также – возмещения убытков, вызванных необоснованным отказом от заключения договора;

- 2) Не вправе оказывать предпочтение одному лицу пред другим лицом, кроме случаев, прямо установленных Законом;
- 3) Цены на услуги и иные условия договора должны быть одинаковыми для всех потребителей, за исключением случаев, предусмотренных Законом.

Для КОР исключается действие принципа свободы договора, вместе с тем, именно это обстоятельство заслуживает внимания в контексте, что, например, АВП не должно быть свободным в выборе своих членов. Только так могут быть защищены права всех водопользователей на обслуживаемой АВП территории.

Общей проблемой в законодательстве об АВП во всех странах региона является отсутствие анализа последствий такого обстоятельство, что АВП «тяготеет» к субъектам публичного права, а его члены являются субъектами частного права.

Так, в субъектно-правовом контексте частное право имеет отношение к частным лицам (индивидам), а публичное – к государственному органу, соответственно, первое защищает интересы индивида, второе – общественные интересы (интересы общества).

Соотношение между публичным и частным правом лежат в плоскости «государственное регулирование» – «рыночное регулирование».

В зависимости от политики содержание понятий «частное право» и «публичное право» может меняться, но в целом суть остается неизменной.

В силу этого, общественные органы УВР, которые имеют среди своих целей защиту и обеспечение интересов своих членов, не могут быть полностью общественными.

То есть, декларируемый в ряде случаев (и в рамках донорских проектов) переход на «общественное управление» в чистом виде практически недостижим.

В этом контексте, представляется целесообразным ориентироваться на разумное сочетание государственных и рыночных или общественных начал в организации деятельности общественных органов УВР, а также - не абсолютизировать такие понятия, как «либерализм», «демократия», «рынок» в контексте их эффективности.

Как известно, либерализм базируется на доктрине индивидуализма, согласно которой поведение является результатом в целом личного интереса.

Такой подход ослабляет суть процесса участия ЗИС, так как осложняется понимание цели участия индивида в процессе и мотивов соблюдения принятых правил.

Не следует преувеличивать и всемогущество рынка, так как он способен регулировать отношения лишь спроса и предложения, но не между различными социальными группами, какими являются, в частности – члены общественных органов УВР.

Приведем меткое высказывание:

- Если бы не было государства-провидения, относительный социальный мир был бы сметен рыночной логикой абсолютно и незамедлительно¹¹⁵.

В этой фразе есть значительная доля правды, если не абсолютная правда.

¹¹⁵ Contra Liberalism // <http://www.sorokinfond.ru/index.php?id=875>

Поэтому к вопросу и попыткам внедрения чисто рыночных отношений между водопользователями и общественными органами УВР (так, АВП и др.) следует отнестись с определенной долей осторожности;

8) Вопросы равноправности членства в Ассоциациях водопользователей

Представляется, что в ряде случаев не до конца проработанным является вопрос членства в АВП, с точки зрения равенства прав всех категорий водопользователей на получение воды в пределах обслуживаемой АВП территории.

Так, возможен вариант, когда ограниченное число сельскохозяйственных водопользователей может создать АВП и стать «хозяйном» внутрихозяйственной мелиоративной сети и действовать как коммерческая организация.

И это может создать почву для злоупотреблений (узурпация «власти на воду», дифференцированные тарифы на услуги для членов и не членов АВП и др.).

Для исключения такого положения необходимо оговорить Законом права и порядок обеспечения водой всех категорий водопользователей на обслуживаемой АВП территории, что является ее прямой обязанностью:

- Фермеров – членов АВП и фермеров – не членов АВП;
- Других категории водопользователей (владельцы приусадебных участков, дехканские хозяйства и др.);

9) Синергизм действий.

В контексте деятельности институтов УВР синергизм можно определить как взаимодействие организаций и содействие их друг другу в решении общей задачи – повышении эффективности УВР на подведомственной территории.

10) Децентрализация управления и делегирование полномочий.

Вопрос децентрализации и делегирования полномочий стоит остро в разных проектах по продвижению принципов ИУВР, с параллельным учреждением общественных органов УВР (так, в Проекте «ИУВР-Фергана», - эти вопросы прорабатывались в части деятельности СВК и в терминах «совместное руководство водой»).

Следующие аспекты данного вопроса представляются полезными к учету.

Централизация подразумевает сосредоточение права и ответственности по принятию решений на определенном уровне управления, а децентрализация - передачу этих прав и ответственности от высших уровней к низовым уровням. При этом, как правило, имеется в виду единая и целостная структура управления, какой является, как правило, государственная структура (так, национальное Главное Водное Агентство от его Центрального аппарата до низовых уровней водохозяйственной иерархии).

Децентрализация подразумевает передачу полномочий и ответственности за принятие ряда решений и их выполнение. Различают децентрализацию вертикальную (передача полномочий вниз по иерархии) и горизонтальную (вовлечение в процесс принятия решений экспертов и иных лиц).

Так, общественные органы УВР на соответствующем уровне могли бы участвовать в организации и реализации процесса горизонтальной децентрализации (так, БС при БУИС, БУВХ и другие коллегиальные органы).

При децентрализации за руководителем органа (читай – водохозяйственного) остается ответственность за принятие решений по наиболее важным вопросам, а делегируются полномочия на выполнение менее существенных функций. Соответственно, в случае с общественным органом УВР, он не может претендовать на право принимать решения по ключевым вопросам управления водой и при децентрализации.

Делегирование означает передачу ряда полномочий, при этом ответственность не может быть делегирована.

Руководитель, передавший часть полномочий, сам несет ответственность за выполнение решения, принятое лицом или органом, которым полномочия были делегированы. Так, если общественному органу УВР будут переданы некоторые полномочия госорганов, на котором обычно настаивают при создании такого общественного органа, то этот орган имеет право пользоваться полномочиями, но не обязан нести ответственность за выполнение принятых им решений.

К данному блоку проблем можно отнести и проблему пересечения полномочий по регулированию деятельности АВП госорганами и общественными органами (так, СВК), так как оба имеют отношение к этому вопросу. При этом компетенция первых определена на законодательном уровне, а функции СВК – на декларативном. Аналогичной является проблема взаимодействия между СВК и различными объединениями АВП (Союзы АВП, Федерации АВП разных уровней).

Соответственно, необходимо разработать формулу взаимодействия между СВК и госорганом по регулированию деятельности АВП, которое в настоящее время отсутствует, установить нормы и правила взаимодействия. Если такой формулы нет, об успешном взаимодействии не может быть речи;

11) Устойчивость взаимодействия с партнерскими организациями.

Имеется проблема обеспечения устойчивости взаимоотношений этих институтов с другими партнерскими организациями после завершения проекта.

С одной стороны, согласно практике деятельности СВК, признается, что существует т.н. кризис легитимности (Legitimacy Crisis) – действующий порядок принятия решений считается несовершенным, поэтому планируется наименьшее вовлечение административных организаций, с другой стороны – как бы альтернативы такому вовлечению не имеется – нужны соответствующие решения властей государственного управления на местах (необходимость в принуждении);

12) Механизмы выполнения принятых решений

Институционализация предполагает как один из обязательных этапов установление санкций за несоблюдение и поддержания норм и правил организации.

В этом плане, как один из минусов деятельности СВК является отсутствие правового механизма выполнения принятых им решений в виде определенных санкций.

Внедрение в практику деятельности СВК, других общественных органов управления водой механизма применения санкций требует серьезной проработки;

13) Совместные Комиссии (трансграничный уровень).

Выше не рассмотрены такие важные институты УВР, как Совместные Комиссии (или другие Совместные органы) в условиях совместного использования вод в бассейнах трансграничных ирригационных систем и малых рек (ТИС/ТМР).

Внедрение принципов ИУВР в бассейнах трансграничных рек в приграничных районах (местный, и в то же время, - межгосударственный уровень), трудно достичь без наличия соответствующих Соглашений о создании Совместной Комиссии (СК) по взаимодействию основных ЗИС по ТИС/ТМР. Отдельно по каждой национальной части ТИС/ТМР ряд основных принципов ИУВР можно внедрить в одностороннем порядке, однако, в частности, внедрение бассейнового принципа предполагает рассмотрение бассейна ТИС/ТМР как цельной единицы УВР, включая совместное планирование.

Стороны могут совместно рассматривать планируемые мероприятия и без наличия Соглашений, однако ни одно из материальных положений таких планов не будет иметь обязательной силы до подписания соответствующего Соглашения между Сторонами.

Это характерно для ряда ТМР, в частности – в бассейнах ТМР Ферганской долины, где в частности, в рамках Проекта «ИУВР-Фергана», орабатывались вопросы совместного УВР ТМР в приграничных районах по обе стороны государственной границы (Кыргызстан-Таджикистан, Кыргызстан- Узбекистан).

Представители местных сообществ и местных властей приграничной зоны бассейнов ТМР выразили готовность совместно решать вопросы трансграничного водопользования, однако процесс был прерван на стадии диалогов и консультаций. Соответственно, основной стратегической линией должно быть нацеленность на подготовку, согласование и подписание Соглашений по ТИС/ТМР.

В то же время, текущая деятельность в части поддержания диалога между Сторонами, если таковой имеется, должна поддерживаться, необходимой и весьма полезной деятельностью для развития процесса в перспективе.

Данная деятельность – поддержание и развитие и диалога Сторон на неформальном уровне – позволяет направить процесс в нужное русло, усилить центростремительные тенденции («навстречу друг другу») в противовес центробежным тенденциям.

Заключение

Завершая рассмотрение и анализ правовых основ, организационных структур, в части создаваемых новых институтов интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) в рамках донорских проектов, представляется целесообразным правильно понять и принять во внимание и следующий тезис¹¹⁶:

¹¹⁶ Институциональный анализ // <http://eipcp.net/transversal/0707/malo/ru>

- «Нейтральность – ловушка: кого-то всегда склоняют к компромиссу. Важно это понимать, чтобы наши вмешательства были как можно менее отчуждающими».

Часто декларируемая «якобы нейтральность» в принятии управленческих решений, например, в Ассоциациях водопользователей и других «чисто общественных» органах практически сложно достижима («ловушка»).

По нашему твердому убеждению, компромиссы следует искать, в первую очередь – с государственными органами управления как общей (органы власти на местах), так и специальной (водохозяйственные организации) компетенции, чтобы наши действия в рамках проектов («наши вмешательства») были бы «как можно менее отчуждающими».

Для успеха дела полезен здоровый скепсис в оценке своих действий.

Целесообразно принять во внимание также конкретную внешнюю среду (политика, законодательство и др.) и установленный государством порядок, который нуждается в совершенствовании, и внести свою посильную лепту в этот процесс.

Реализация процесса ИУВР затруднена без конструктивного взаимодействия с государственными органами по управлению водными ресурсами (УВР).

Опора лишь на теоретические проработки и собственные, в ряде случаев - вольные интерпретации, и на зарубежный опыт, возможно, не всегда приносит успех.

Как правило, новые знания и веяния привлекают своей новизной, но весьма часто они являются и «протестными». Такой же «протестный характер» носит деятельность ряда общественных организаций в той или иной сфере общественной жизни.

В первую очередь это касается феномена «общественного участия», и особенно – на постсоветском пространстве. Именно на волне протеста зарождалось движение по разрушению старого, еще четко не представляя контуры будущего.

Поэтому только поэтапное движение от принятия решений «сверху вниз» к методу управления «снизу вверх» может обеспечить безболезненность процесса внедрения основных принципов УВР в странах региона.

Базирование на прошлом опыте и анализе позитивных аспектов как общественного, так и государственного управления будет способствовать устойчивости институтов УВР.

Наиболее верным путем развития общественных институтов УВР, учреждаемых в рамках донорских проектов, является использования положительного опыта функционирования государственных институтов УВР, по той простой причине, что институт государства и механизмы обеспечения устойчивости его органов отработывались веками, и имеется соответствующая теоретическая база.

Так, из многих основных принципов организации деятельности госаппарата, которые могут быть приняты во внимание как на стадии планировании создания, так в контексте совершенствования институтов УВР, в частности:

- Разумное сочетание единства (система и иерархия подчиненности) и специализации (конкретную работу выполняют специалисты);
- Сочетание общегосударственных, региональных и местных начал (политика на местах есть часть общей государственной политики);

- Сочетание выборности и назначения;

В частности, этот принцип использован в рамках Проекта «ИУВР-Фергана» при формировании Союза водопользователей канала (СВК), однако незавершенность институционализации самого СВК предопределила его неэффективность, что не было заметно (или могло ставиться под сомнение) в период реализации Проекта, но вряд ли может оспариваться ныне, по его завершении;

- Сочетание субординации и оперативности; и т.д.

При создании общественных институтов УВР важно принять как общее правило, чтобы в целом полномочия общественных органов УВР и государственных органов не должны пересекаться в части, отнесенной законодательством к исключительной компетенции государственных органов.

По другим вопросам всегда можно найти устраивающий обе стороны компромисс.

Применение названных выше подходов к реализации проектов водной направленности в части их институциональных аспектов позволит, в частности:

- Создать практически любой орган общественного характера, который не будет находиться в орбите конфликтного взаимодействия с госорганами;
- «Вписаться» в рамки тех направлений развития и реформирования водного хозяйства, которые определены государством, что фактически предопределяет устойчивость нового института в будущем.

Синтез государственного и общественного начала может привести, в конечном итоге, к форме управления, называемой государственно-общественным управлением¹¹⁷.

Соответственно, и к постепенному уменьшению прямого вмешательства государственных органов в УВР, что является одной из задач ИУВР.

Полное исключение такого вмешательства вряд ли возможно и целесообразно, так как разработка политики и совершенствования законодательства в той или иной сфере общественных отношений является прерогативой государства.

В целом, при создании институтов УВР, следует учитывать известные в науке управления общие закономерности зарождения и развития социальных институтов.

Такой подход позволит смоделировать будущую ситуацию, будет полезным с позиций прогноза развития и корректировки действий в ходе становления института.

Это же позволит избежать ненужной траты времени и усилий на поиск решений методом «проб и ошибок», преодолеть сложности, которые могут быть обусловлены и естественным ходом вещей, не возлагать структуру задачи, которые ей не свойственны, нейтрализовать другие возможные угрозы успешной деятельности института.

¹¹⁷ 1. Елисеев В.В. Государственно-общественное управление // http://uipk.narod.ru/diskons/upr/upr_6.doc;
2. Седельников А.А. Государственно-общественное управление в образовательном учреждении: попечительские органы и управляющие советы // <http://us.cross-edu.ru/getDocument.cfm?id=139>

Использованные источники

- 1) (ААА) Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом 21.10.2007 г.)
- 2) (ААА) Конституция Республики Таджикистан (от 6 ноября 1994 г.)
- 3) (ААА) Конституция Республики Узбекистан (принята 8 декабря 1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного Совета РУ двенадцатого созыва).
- 4) (АА) ВОДНЫЙ КОДЕКС КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 2005 г. / Принят Законодательным собранием ЖОГОРКУ КЕНЕША КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 9 дек. 2004 г., вступил в силу с 12 янв. 2005 г. / (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26.10.2013 г.)
- 5) (АА) Водный Кодекс Республики Казахстан (09.07.2003 г.) - (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2013 г.) // Источник: ИС ПАРАГРАФ, 18.11.2013
- 6) (АА) Водный Кодекс Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 г. № 34 / (принят МАДЖЛИСИ НАМОЯНДАГОН МАДЖЛИСИ ОЛИ Республики Таджикистан 20 октября 2000г., вступил в силу 29 ноября 2000г.) / (АХБОРИ МАДЖЛИСИ Оли Республики Таджикистан, 2000 год, № 11, ст. 510; 2006 год, №3, ст. 164; 2008 год, № 3, ст. 200; 2009 год, №12, ст.824; Закон РТ от 28.06.11г., №744; от 16.04.2012г., №821)
- 7) (АА) ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» от 15 марта 2002 года № 38 / Закон принят ЖК КР 8 февраля 2002 г. / Наименование Закона изменено в соответствии с Законом КР от 30.03.2013 г. № 46; 2. Закон КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» (2002 г.)
- 8) (АА) ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики» от 23 июля 2001 г. № 76 / Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 29 июня 2001 г. // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=78
- 9) (АА) Закон о сельскохозяйственном водопользовании в Узбекской Советской Социалистической Республике - Ташкент, 1941 // http://1945.bookchamber.ru/description.aspx?product_no=120062
- 10) (АА) Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года № 213-I (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2014 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108&sublink=300000
- 11) (АА) Закон Республики Казахстан «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» от 8 апреля 2003 года № 404-II / Источник: ИС ПАРАГРАФ, 23.05.2013 // <http://mgov.kz/npa-2/zakon-o-sel-skom-potrebitel-skom-kooperative-vodopol-zovatelej/>
- 12) (АА) Закон Республики Таджикистан «Об ассоциации водопользователей» (21 ноября 2006 г. № 213, изменениями и дополнениями по состоянию на 25.03.2011 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30579474
- 13) (АА) Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» от 6 мая 1993 года №837-XII (В редакции Законов РУ от 25.04.97 г., 29.08.98 г., 31.08.2000 г., 15.12.2000 г. 12.12.2003 г. N568-II, 18.12.2007 г. NЗРУ-133,25 декабря 2009 г. N ЗРУ-240, 04.01.2011 г. №ЗРУ-278, 09.09.2011 г. №ЗРУ-294)

- 14) (АА) Закон Республики Узбекистан «О международных договорах Республики Узбекистан» (22 декабря 1995 г.):
- 15) (АА) ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «О нормативно-правовых актах» от 14 декабря 2000 года №160-П - новая редакция (в редакции Законов Республики Узбекистан от 12.12.2003 г. №568-П, 03.12.2004 г. №714-П, 24.12.2012 г. №ЗРУ-342)
- 16) (АА) Закон Туркменистана «Об утверждении и введении в действие Кодекса Туркменистана «О воде» (2004 г.) // http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01bl
- 17) (АА) ЗАКОН ТУРКМЕНИСТАНА «О внесении изменений и дополнения в Кодекс Туркменистана «О воде» от 1 марта 2014 года // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=66091
- 18) (АА) Закон Туркменистана «О нормативных правовых актах (новая редакция)» от 7 декабря 2005 г. № 31-Ш (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2005 г., № 3,4, ст. 30) (с изменением внесенным Законом Туркменистана от 03.07.2007 г. № 129-Ш)
- 19) (АА) Кодекс Туркменистана «О воде» (01.11.2004 г.)
- 20) (АА) КОНВЕНЦИЯ ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ 1998 г.)
- 21) (АА) ПОСТАНОВЛЕНИЕ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «О мерах по реорганизации сельскохозяйственных предприятий в фермерские хозяйства» от 05.01.2002 г. N 8 (Прил. N 7 «ПОРЯДОК регулирования водохозяйственных взаимоотношений на территории реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий»)
- 22) (АА) Постановление Кабинета Министров РУ «О совершенствовании организации управления водным хозяйством» № 320 от 21 июля 2003 г.
- 23) (АА) Постановление Правительства Республики Таджикистан «О Министерстве энергетики и водных ресурсов Республики Таджикистан» от 3 марта 2014 года №149 / Зарегистрировано Министерством юстиции Республики Таджикистан 6 марта 2014 года №219 // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=66823
- 24) (АА) Указ Президента Республики Казахстан «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» от 06.08. 2014 г. № 875 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000875>
- 25) (АА) Указ Президента Республики Таджикистан «О совершенствовании структуры исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан» от 19 ноября 2013 года № 12 // <http://khovar.tj/rus/president/38935-proekt-ukaza-prezidenta-respubliki-tadzhikistan.html>
- 26) АВАЗБЕК Ю.Р. «Загрязнитель - платит?» / Водная, энергетическая и продовольственная безопасность в странах ВЕКЦА: проблемы и решения / Сборник научных трудов НИЦ МКВК Центральной Азии - Ташкент, 2013 / с. 179-183.
- 27) АКМАММЕДОВ М. Доклад Туркменистана / Министр водного хозяйства Туркменистана // http://www.cawater-info.net/5wwf/national_report_turkmenistan.htm
- 28) База знаний по ИУВР: опыт Центральной Азии // <http://www.cawater-info.net/bk/iwrm/index.htm>

- 29) БАЙСАЛОВ С. О кодификации водного законодательства республик Средней Азии и Казахской ССР / Советское государство и право. -1961. - № 1. - с. 131 - 136 // <http://www.law.edu.ru/script/matreirect.asp?matID=1144459>
- 30) Батурин С.И. Советская ирригация Узбекистана... - Т.: Госиздат УЗССР, 1954
- 31) Белорусское общество сквозь призму исследований публичности / 17 декабря 2008 // <http://nmnby.eu/pub/0812/17d.html>
- 32) Бухарская Народная Советская Республика // https://ru.wikipedia.org/wiki/Бухарская_Народная_Советская_Республика
- 33) Важные достижения проекта по интегрированному управлению водными ресурсами в Ферганской Долине (ИУВР-Фергана) за период с 1 мая по декабрь 2008года. // http://iwrm.icwc-aral.uz/results_4_ru.htm
- 34) ВИТТФОГЕЛЬ, Карл Август (1896-1988) - Философский словарь // http://mirslivare.com/content_fil/vittfogel-wittfogel-karl-avgust-1896-1988-15523.html
- 35) Водные ресурсы Казахстана // https://ru.wikipedia.org/wiki/Водные_ресурсы_Казахстана
- 36) Возникновение цивилизации в междуречье Тигра и Евфрата // <http://istorya.ru/strany/mesopotamia.php>
- 37) ВОУТЕРС П., Виноградов С. И др. Совместное использование трансграничных вод. Комплексная оценка правового статуса. - Международная гидрологическая программа-6 (МПП-6), Технические документы по гидрологии, №74, ЮНЕСКО, Париж, 2005.
- 38) Глоссарий // http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RLljoyosong.o9
- 39) ГЛОССАРИЙ (к дистанционному курсу «Политические и правовые аспекты управления водными ресурсами в Центральной Азии и основные пути его совершенствования»). РАЗДЕЛ II. водные ресурсы и их использование. РАЗДЕЛ III. политика, право, управление / Ташкент - 2014
- 40) Глоссарий по ОВОС // <http://www.carecnet.org/assets/files/July%202009/ovos%20glossary%20new.doc>
- 41) Департамент водного хозяйства и мелиорации // <http://www.water.kg/>
- 42) Девяткин О.В. Интервалы планирования: связь долгосрочного, текущего и оперативного планирования // http://www.iteam.ru/publications/strategy/section_17/article_3898/
- 43) Диаконов В.В. Теория государства и права. Учебное пособие по теории государства и права - ALLPRAVO.RU - 2004 // <http://www.allpravo.ru/library/doc108p/instrum151/item2747.html>
- 44) Духовный В.А., Соколов В.И. Принципы ИУВР. В сборнике: ИУВР: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии - Ташкент: НИЦ МКВК, 2008 - 364 с.
- 45) Елисеев В.В. Государственно-общественное управление // http://uipk.narod.ru/diskons/upr/upr_6.doc
- 46) Жмакина Т. Ю. Конституционные основания публичной собственности в Российской Федерации Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук // <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1260526>

- 47) Институт права // <http://slovari.yandex.ru/~книги/Элементарные%20начала%20общей%20теории%20права/Институт%20права/>
- 48) Институциональный анализ // <http://eipcp.net/transversal/0707/malo/ru>
- 49) Институциональный анализ // http://www.biodiversity.ru/coastlearn/planning-rus/is_analysis.html
- 50) Ислам: Введение в изучение социальной истории XIX-XX вв. Мусульманское право // <http://www.history.yar.ru/hreader/3/?in=1.4>
- 51) КАГАНОВИЧ А. Некоторые проблемы царской колонизации Туркестана / Еврейский университет в Иерусалиме. // <http://kungrad.com/history/st/kolon/>
- 52) КАДЫШЕВА Е. Методика проведения SWOT-анализа. Образцы матриц SWOT // <http://marketing.by/main/school/theory/0012841/>
- 53) Как соотносятся понятия институт и организация? // http://www.econline.edu.ru/textbook/Glava_2_Ekonomi4esko...
- 54) КОЛБАСОВ О.С. Водное законодательство // <http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/Водное%20законодательство/>
- 55) Концепция устойчивого развития Республики Узбекистан / Одобрена Национальной Комиссией Республики Узбекистан по устойчивому развитию 14 декабря 1998г.
- 56) Концепция стратегического управления SHELL / DPM - Ефремов В.С. «Стратегия бизнеса. Концепции и методы планирования» // http://www.iteam.ru/publications/strategy/section_16/article_904/
- 57) КОРЖЕВСКАЯ Н. Социальный институт как общественное явление (социологический аспект) - Свердловск, 1983
- 58) КОРОЛЬКО В.Г. ОСНОВЫ ПАБЛИК РИЛЕЙШНЗ: ОБЩЕСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ПАБЛИК РИЛЕЙШНЗ || <http://enbv.narod.ru/text/Econom/korolko/str/24.html>
- 59) КОРОЛЬКО В.Г. ОСНОВЫ ПАБЛИК РИЛЕЙШНЗ. Основные этапы процесса стратегического планирования - Библиотека «Полка букиниста» // http://polbu.ru/korolko_pr/ch44_i.html
- 60) КОШМАТОВ Б.Т. Организационная структура управления водными ресурсами в странах Центральной Азии и пути его совершенствования / - член МКВК, Генеральный директор ДВХ КР // http://www.icwc-aral.uz/15years/pdf/koshmatov_ru.pdf
- 61) Краткий политический словарь - М.: Политиздат, 1988 - 480с.
- 62) КУЗЬМИНОВ Я.И., БЕНДУКИДЗЕ К.А., ЮДКЕВИЧ М.М. Электронный учебник: «Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты» - Москва, Государственный Университет - Высшая школа экономики, 2007 // <http://www.econline.edu.ru/books>
- 63) Кыргызстан: Административно-территориальное деление // http://www.president.kg/ru/kyrgyzstan/administrativno_territorialnoe_delenie/
- 64) КРУСС, В. И., СМИРНОВА, А. А. Государственные (публичные) функции и услуги с позиций теории... - Ученые записки юридического факультета -2007. - № 9 // <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1286206>

- 65) ЛЕБЕДЕВА С., КАРАХОДЖАЕВА О. «Авеста» - древнейшая книга.// ДАВЛАТ ВА ХУКУК, 2001, № 1-2
- 66) Легитимация / Толковый словарь обществоведческих терминов / Библиотека словарей «Словарник» // http://www.slovarnik.ru/html_tsot/1/legitimizaci8.html;
- 67) Маршаков В., Кузнецова Е., БУССЕЛЬ Ю. SWOT анализ, концептуальная карта... // <http://politanaliz.ru/files/Presentation.ppt>
- 68) Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР // https://ru.wikipedia.org/wiki/Министерство_мелиорации_и_водного_хозяйства_СССР
- 69) МООС Казахстана преобразовано в министерство окружающей среды и водных ресурсов - указ / АСТАНА, 31 окт. - ИА НОВОСТИ - КАЗАХСТАН // <http://newskaz.ru/politics/20131031/5731527.html>
- 70) Национальная стратегия развития (НСР) Республики Таджикистан до 2015г. (2007 г.) / одобрена Постановлением Правительства РТ от 3 апреля 2007 г. № 167.
- 71) Национально-государственное размежевание Советских республик Средней Азии / БСЭ: 1969-1978 // <http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/Национально-государственное%20размежевание%20Советских%20республик%20Средней%20Азии/>
- 72) Национальный Отчет Кыргызской Республики в рамках Программы UNEP по содействию и помощи развивающимся странам в выполнении Йоханнесбургского Плана реализации цели - «Планы (2005) действий по ИУВР Водосбережению» - Бишкек - 2006 - 29 с // <http://www.cawater-info.net/ucc-water/reports.htm>
- 73) Национальный Отчет Республики Таджикистан в рамках Программы UNEP... - ДУШАНБЕ - 2006 - 24с. // <http://www.cawater-info.net/ucc-water/reports.htm>
- 74) Национальный Отчет Республики Узбекистан в рамках Программы UNEP... - Ташкент, апрель 2006 - 26 с. // <http://www.cawater-info.net/ucc-water/reports.htm>
- 75) Обозный С.О. Основные этапы разработки стратегии - Санкт - Петербург 2004 // <http://www.5ka.ru/54/39762/1.html>
- 76) Общая характеристика территории: Кыргызстан // <http://enrin.grida.no/htmls/aralsoe/aralsea/russian/general/territ.htm>
- 77) Общественное участие // http://ru.wikipedia.org/.../Общественное_участие
- 78) Общественность // http://ru.wikipedia.org/.../Общественное_участие
- 79) ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА // Словари и энциклопедии на Академикe (СЭА) // http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/9888/ОРГАНИЗАЦИОННАЯ
- 80) Организационная структура водных организаций // <http://www.cawater-info.net/bk/8-3-3.htm>
- 81) Основные речные бассейны Казахстана / по материалам обзора ПРООН «Водные ресурсы Казахстана в новом тысячелетии» / АЛМАТЫ, 2004 г. // http://www.caresd.net/iwrm/new/resources_bass.php
- 82) Основные этапы разработки стратегии и их последовательность // <http://www.premiumconsult.ru/files/Download/BSC.pdf>
- 83) Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик. // Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. - М.: Юридическая литература, 1983 - с.45-62 (Вступили в силу с 01.09.1971г.)

- 84) Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик. Приняты Верховным Советом СССР 10 дек. 1970 («Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 50, ст. 566), введен в действие с 1 сент. 1971. Изменения и дополнения - 7 янв. 1980 («Ведомости ВС СССР», 1980, № 3, ст. 43) - Сельскохозяйственный энциклопедический словарь - М.: Советская энциклопедия, 1989 Гл. редактор: Месяц В.К. / СЭА // http://agricultural_dictionary.academic.ru/3741/ОСНОВЫ_ВОДНОГО_ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА_СОЮЗА_ССР_И_СОЮЗНЫХ_РЕСПУБЛИК
- 85) ОТЧЕТ: ЗАДАЧА 2. Формулировка рекомендаций и стратегий для создания благоприятной среды для продвижения институтов ИУВР / Проект «ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ФЕРГАНСКОЙ ДОЛИНЕ (ИУВР-Фергана)», Фаза IV / Руководитель - д-р Х. МАНТРИТИЛАКЕ (Директор Центрально-Азиатского Офиса ИВМИ), ответственный исполнитель - консультант по правовым вопросам, к.т.н. Ю. РЫСБЕКОВ / TASHKENT - INTERNATIONAL WATER MANAGEMENT INSTITUTE - 2009, 110 стр.
- 86) Петраков И. А. Историческая справка. Развитие системы управления водными ресурсами в Казахстане в нормативных правовых актах (путь к расформированию КВР МСХ РК) // АЛМАТЫ - 2013
- 87) Планирование / PLANNING - http://www.biodiversity.ru/coastlearn/planning-rus/is_analysis.html // http://www.biodiversity.ru/coastlearn/planning-eng/is_analysis.html
- 88) Положение об управлении Туркестанского края. Издание 1892 года... // <http://www.hrono.ru/dokum/turkestan1892.html>
- 89) ПОЛОЖЕНИЕ О ГЛАВНОМ УПРАВЛЕНИИ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА СРЕДНЕЙ АЗИИ / ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 9 января 1929 г / ЦИК СССР / СНК СССР // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=26261>
- 90) Приказ Генерального директора ДВХ МСВХПП КР № 63 от 30.03.2007г. об утверждении Положения «Об Общественных Водохозяйственных Советах» (ВХС)
- 91) Приказ Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 15 октября 2014 года № 19-5/530 «Об утверждении положений бассейновых инспекций по регулированию использования и охране водных ресурсов Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан» // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31629109&doc_id2=31629109
- 92) Приказ Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 10 октября 2014 года № 19-5/519 «Об утверждении Положения о Комитете по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан» / Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 23 октября 2014 года № 9820 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14F0009820>
- 93) Проект Водного Кодекса Республики Узбекистан / Совместный проект Министерства сельского и водного хозяйства (МСВХ) РУ и ПРООН «ПЛАН ИНТЕГРИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ И ВОДОСБЕРЕЖЕНИЯ ДЛЯ БАССЕЙНА РЕКИ ЗАРАФШАН»/ Менеджер проекта - ИСЛАМОВ У., ответственный исполнитель - РЫСБЕКОВ Ю.Х., НИЦ МКВК Центральной Азии / Ташкент, Август 2013 - 148 стр.
- 94) Проект «ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ФЕРГАНСКОЙ ДОЛИНЕ» // www.iwrm.icwc-aral.uz
- 95) Проект PIMS #4058 Каспийское море: восстановление рыбных запасов и создание постоянной региональной природоохранной структуры («КАСПЭКО»). Участники:

- Правительства Азербайджана, Ирана, Казахстана, России, Туркменистана, ПРООН // http://www.caspianenvironment.org/NewSite/DocCenter/reports/2009/CASPECO_Prodoc.Fin.Russian.doc
- 96) Рахимов Э.Х., Соколова С.С. Соотношение частных и публичных интересов в сфере государственного заказа - Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. // <http://www.jurnal.org/articles/2008/uri14.html>
- 97) Рахманов А.Р. Мусульманское право: вакуфная собственность. - Т.: ГНИ «УМЭ», 2001
- 98) РЕЙМЕРС Н.Ф. Природопользование. - М.: Мысль, 1990 - 640с.
- 99) РТВЕЛАДЗЕ Э.В., Саидов А.Х., Абдуллаев Е.В. Очерки по истории цивилизации древнего Узбекистана: государственность и право. - Т.: АДЛАТ, 2000
- 100) Свод Законов Российской Империи. 1886 Июн.12 (3814) Положение об управлении Туркестанского края (извлечения) // <http://www.e-samarkand.narod.ru/Polojenie1886.htm>
- 101) Свод постановлений мусульманского права (Шариата) о водопользовании и землепользовании (Из архивных материалов бывшего Управления ирригационных работ в Туркестане «ИРТУР», Журнал «Вестник ирригации», 1924, № 9) // http://www.cawater-info.net/bk/water_law/pdf/shariat_rus.pdf
- 102) Седельников А.А. Государственно-общественное управление в образовательном учреждении: попечительские органы и управляющие советы // <http://us.cross-edu.ru/getDocument.cfm?id=139>
- 103) Словарь иностранных слов. - М.: Русский язык, 1979 - 624с.
- 104) Совет министров СССР // http://ru.wikipedia.org/wiki/Совет_министров_СССР
- 105) Совет Народных Комиссаров СССР. / СЭА // <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/24941>
- 106) Современная западная социология // Социальный институт // <http://www.xserver.ru/user/sozin/>
- 107) СОЛИХОВ М.А. История становления и развития водного законодательства в Таджикистане. 28.08.2008 - Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Душанбе - 2008 // http://discollection.ru/article/28082008_s_o_l_i_h_o_v_mahmadullo_abdulloevich_82331
- 108) Средняя зарплата в бывших республиках СССР в начале 2013 года // <http://rusfact.ru/node/10852>
- 109) Стратегия сокращения бедности (ССБ) в Таджикистане на 2007-2009 гг. / одобрена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 апреля 2007 года № 167.
- 110) СУНГУРОВ А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества // <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm>
- 111) СЮКИЯЙНЕН Л.Р. Исламское право: Взаимодействие юридического и религиозного начал - Статья опубликована в издании: ЕЖЕГОДНИК ЛИБЕРТАРНО-ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ. Выпуск 1. М., 2000 // <http://iph.ras.ru/uplfile/smironov/wordfiles/suk1.doc>
- 112) СЮКИЯЙНЕН Л.Р. Мусульманское право. - М.: Гл. изд. Восточной литературы, 1986

- 113) СЮКИЯЙНЕН Л.Р. Структура мусульманского права. // В сб. Мусульманское право. - М.: Институт Государства и Права АН СССР, 1984
- 114) Теория организационного потенциала // <http://www.jobgrade.ru/modules/Articles/article.php?storyid=628>
- 115) Тито К. Система заинтересованных сторон: стратегическая ценность // <http://quality.eur.ru/MATERIALY13/szs.htm>
- 116) Токарев В. Применение SWOT-анализа... // http://www.iteam.ru/publications/strategy/section_16/article_1551/
- 117) Толстогузов О.В. Принципы управления процессом стратегического планирования || www.forumstrategov.ru/upload/documents/for03.zip?PHPSESSID
- 118) УСТАВ Союза водопользователей Южного Ферганского Магистрального канала (СВ ЮФМК) - Ташкент, 2006 / Устав утвержден Общим собранием СВ ЮФМК
- 119) Установление советской власти в Туркестане в 1917 году и начало формирования тоталитарной системы // http://vsemirnaya-istoriya.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=62:2011-12-26-11-50-38&catid=7:totalitarniy-period&Itemid=2
- 120) Хорезмская Народная Советская Республика // https://ru.wikipedia.org/wiki/Хорезмская_Народная_Советская_Республика
- 121) Царская администрация в Туркестанском крае // <http://turkestan.ucoz.ru/index/0-59>
- 122) Шапиро В.Д. TQM КАК ВЫСШИЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ КОРПОРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТА // http://www.iteam.ru/publications/quality/section_82/article_815/
- 123) Шмидт А.Э. Свод постановлений мусульманского права (шариата) о водопользовании и землепользовании // Вестник ирригации (Ташкент). 1924. № 9, с. 60-84 // <http://memory.pvost.org/pages/shmidt.html>
- 124) ЦЕПАНЬСКИЙ Я. Элементарные понятия социологии - М.: 1969; и др.
- 125) Юридический словарь - М.: ОЛМА ПРЕСС Образование - 640с
- 126) Contra Liberalism // <http://www.sorokinfond.ru/index.php?id=875>
- 127) GUIDE AND QUESTIONNAIRE for Country Reports on IWRM (DHI Water and Environment in cooperation with UNEP Collaborating Centre, 14/12/2005
- 128) GWP Technical Advisory Committee (TAC) TAC BACKGROUND PAPERS # 4 «Integrated Water Resources Management» (SE -105 25 Stockholm, Sweden, March 2000) // <http://www.tonydorsey.ca/597/Posts/TACNO4.PDF>
- 129) Total quality management // http://en.wikipedia.org/wiki/Total_quality_management
- 130) UNECE // <http://unece.org/env/water/welcome.html>