

Нормативные аспекты регулирования водных отношений в странах ЦАР

*(сравнительный анализ некоторых
положений Законов о воде
в государствах Центральной Азии)*

*Семинар Тренингового Центра НИЦ МКВК
(14-18.11.2004г.)*

Рысбеков Ю.Х., НИЦ МКВК

Водные отношения при Союзе ССР:

в бывших республиках Средней Азии:

Киргизской ССР, Таджикской ССР, Туркменской ССР, УзССР) и Казахстане и между ними:

«Основы Водного законодательства
Союза ССР и союзных республик»

(Утв.: 10.12.1970г, в действие – с 01.09.1971г.) и

издаваемыми в соответствии с ними актами
Водного законодательства союзных республик
(«Рамки законотворчества»).

Обретение независимости:

переработка правовой базы (1993 – 1994гг.):

Водные кодексы РК (31.03.1993г.), РТ (27.12.1993г.),

Законы КР "О воде" (14.01.1994г.) и

РУз "О воде и водопользовании" (06.05.1993г.).

Водный Кодекс Туркменистана от 01.06.1973г., оставался действующим до до 01.11.2004г..

В последние несколько лет - новая волна:

Водные кодексы:

- РТ (29.11.2000г.) и РК (09.07.2003г.).

- Кодекс Туркменистана «О воде» от 24.10.2004г.

В настоящее время: работа над ВК КР и РУз.

Нормативно–правовую базу водных отношений (ВО)

в странах ЦАР составляют:

- *положения Конституций республик, в части касающейся;*
- *Водные Законы;*
- *соответствующие положения Законов, регулирующих "смежные" (земельные, лесные, горные и др.) отношения,*
- *постановления высшего госоргана представительной власти;*
- *подзаконные акты (Президента, Правительства, министерств, госкомитетов и ведомств);*
- *решения органов государственной власти на местах;*
- *соответствующие положения гражданского, административного, уголовного и иного законодательства,*
- *международные договора республик в сфере водных отношений.*

В настоящей работе речь в целом: *о действующих "стержневых" актах водного законодательства (ВЗа) в странах Центральной Азии («Водные Законы»)*

Основная цель анализа:

- *поиск возможностей сближения позиций ВЗа,*
 - *выявление разночтений и учет позитивных наработок*
- национального и международного водного права (МВП).

Почти аксиома: степень исполнения норм международного права (МП) ниже, чем норм национального права (НП):

В национальном праве - «инспектор ДД – государство»,
МП – о чем договорятся.

Но...Прочная МП база – одно из условий устойчивого развития (УР) стран Центральной Азии:
имеем дело с одними и теми же водами.

Так, ПБАМ-2: Правила УВР рек Амударьи, Сырдарьи

Водные Законы (ВЗ) стран ЦАР:

1. Цели и задачи (ЦиЗ) водного законодательства:

1.1. ("задачи", "цели", "цели и задачи" или как "задачи в целях обеспечения...") – в Водных Законах всех стран ЦАР и...

- в целом - к регулированию водных отношений.

Принципиально отличный и положительный момент (в ЦиЗ):

- ВК РТ (ст.1): *"нужды окружающей природной среды"*,

- ВК РК (ст.3): «достижение и поддержание экологически безопасного... уровня водопользования и охраны водного фонда для сохранения и улучшения жизненных условий населения и ОС»,

- ВЗ Туркменистана (ст.1): *«нужд... окружающей среды»*

Положения о не допущении нанесения ущерба «природным объектам» - в ВЗ всех стран ЦАР: о необходимости ЗОС (также имеются - в той или иной степени) но представляется важным, в соответствии с духом МПОС и МВП, оговорка (в целях или задачах ВЗа) - прав природы на воду отдельной строкой.

2. Терминология.

2.1. Понятийный аппарат (ПА) Водных Законов стран ЦАР:

ВЗ РК, РТ и Туркменистана (что «+») - специальные статьи:

- ВК РК (ст.1. «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе»),
- ВК РТ (ст.2. «Понятия и специальная терминология»).
- Кодекс Туркменистана «О воде» (Приложение к Кодексу: «Основные термины и понятия»).

Но... Так, сравнение ПА ВК РТ и РК:

количественная и качественная пестрота определений; первый включает **29**, второй – **52 понятия**, общих понятий – всего **5**: «водосборная площадь», «водопотребитель», «использование водных объектов», «охрана водных объектов», «сточные воды». *Но и эти общие понятия определены по-разному.*

(утративший силу в 2003г. ВК РК, близкий по формату к действующему ВК РТ, имел, по сравнению с последним, только **3 общих понятия**: "вода (воды)", "сточные воды", "вредное воздействие вод"; но и они имели разные определения).

ПА Кодекса Туркменистана «О воде» включает определения **17 терминов** и **Понятий**. Сравнение ВЗ РК, РТ и Туркменистана: всего понятий – **(29+52+17)=**
= 98, общих терминов и понятий – 2: «водопотребитель», «сточные воды».

Вопрос НЗ: Если все республики введут... Сколько общих понятий будет? (НБ2).

2.2. Погрешности технического порядка: при наличии отдельного списка используемых в ВЗ понятий:

ВК РТ: *повторное определение понятий в тексте:* «общее ВП», «специальное ВП» (ст.23), «первичные ВП» (ст.25) и др.;

ВК РК – дополнительная дача определений и в тексте Закона: «водные объекты», «водные ресурсы» (ст.5), «объекты ВОТН» (ст.11), «Воб совместного П» (ст.17), «Воб обособленного П» (ст.18), «Воб особого госзначения» (ст.20), «госучет ПиП вод» (ст.58), «госводный кадастр» (ст.59), «госмониторинг Воб» (ст.60), «специальное ВП» (ст.66), «первичное ВП», «вторичное ВП» (ст.69), «Воб оздоровительного назначения» (ст.93), «гидромелиоративный кондоминиум» (ст.96), «загрязнение» (ст.113), «засорение» (ст.114) и «истощенность» (115) Воб, «малые Воб» (ст.121) и др.

3. Собственность (С) на воды.

3.1. Во всех странах ЦАР: *воды (или водный фонд) – собственность государства*, в т.ч. "исключительная собственность государства" (Водные Законы РТ, РК, Туркменистана)

ВЗ КР оговаривает: *«Водные ресурсы, изъятые в установленном порядке из водных объектов, могут составлять собственность юридических и физических лиц и ЛБГ»* (ст.5).

Эта оговорка при определенных условиях может привести к *потере контроля государством над частью водных ресурсов.*

Представляется, что оговорка приемлема для "национальных вод" (внутреннее дело КР), но не трансграничных.

Кодекс Туркменистана «О воде» (ст.4): «Водохозяйственные сооружения, искусственно созданные в порядке установленном законодательством для использования и охраны вод могут являться собственностью юридических и физических лиц Туркменистана»:

Аналогично (если... такие ВХС не оказывают трансграничное влияние).

3.2. Содержание понятия «собственность» по отношению к водам:
вопрос дискуссионный.

В нашем регионе (во все времена): воды, реки, крупные ирригационные сооружения – общественная собственность; управление ими не выходило из под контроля государства.

И в менее сложных условиях (воды в пределах одной страны):

"Закон о реках Японии": "река является общественной собственностью" и что "речная вода не может быть объектом* частного права" (ст.2).

Взо Бразилии: "вода является общественной собственностью" (ст.1).

ВК Филиппин: хотя и есть термин "присвоение вод", но под ним: "приобретение прав на пользование водой" (ст.9),
а к частному разв:

"присвоение вод с помощью переносимых вручную сосудов" (ст.14).

4. Приоритетность водопользования.

4.1. Водные Законы стран ЦАР как приоритетное: *"питьевые и бытовые нужды населения"* (ВЗ РТ: ст.30, КР: ст.15, РУз: ст.25, Туркменистана: ст.21).

В ВЗ РК этот приоритет закреплен как принцип водного законодательства республики: *«первоочередное обеспечение населения питьевой водой в необходимом количестве и гарантированного качества»* (ст.9., п.2).

4.2. Другой аспект приоритетов ВП: очередность ВП

Особо: имплементация в ВК РК положения МсВП:

«если кто – либо из владельцев не может пользоваться рекой иначе, как заградив ее, и совладельцы придут между собою к соглашению, то очередь орошения должна начаться с нижней части реки и идти вверх; когда она дойдет до верху, разрешается заградить реку». **Впервые в регионе:**

- ВК РК от 1993г.: *"При предоставлении вод нескольким пользователям, в первую очередь удовлетворяются интересы нижерасположенных водопользователей"* (ст. 30);

- ВК от 2003г.: *«При использовании водных объектов совместного пользования в первую очередь удовлетворяются интересы нижерасположенных водопользователей»* (ст.17);

- Кодекс Турменистана «О воде» от 2004г. (ст.21. Первоочередное предоставление водных объектов для питьевых и бытовых НН):
«При предоставлении водных объектов нескольким водопользователям учитываются интересы тех, кто расположен в низовьях рек и каналов »

4.3. Внедрение в практику УВР ЦАР этого фундаментального положения МсП - возможно, единственный путь, который позволит улучшить ситуацию с обеспечением водой водопользователей, расположенных ниже по течению рек, ирригационных систем (в частности, Арала, и особенно – в маловодные годы).

Хроническая картина: водопользователи низовий водотоков недополучают утвержденные лимиты на воду.

Перебор лимитов на воду в верховьях, в ряде случаев – бесхозяйственное использование вод и злоупотребления в их учете могут быть сведены к минимуму, **если решить:**

правовые, экономические, организационные механизмы *внедрения этого принципа в политику водных отношений как внутри государства, так и на региональном уровне.*

Для начала: декларировать как положение НВП;
следующий шаг – в практику региональных водных отношений.

5. Платность водопользования.

5.1. Платность внутригосударственного водопользования:

В целом: во всех странах ЦАР - *общее ВП - бесплатно, а также - льготы по платежам для отдельных категорий ВП.*

ВК РК: (ст.133. Плата за пользование ВР): СВП - на платной основе.

ВЗ КР: (ст.39. Платность ВП): ВП в КР - платным, за искл....).

ВК РТ: (ст.31. Экономические условия предоставления Воб в П):
"СВП в РТ - на платной основе.

ВЗ РУз: (ст.30. Лимитированное ВП): «...наряду с лимитированным ВП вводится полное или частичное платное ВП".

ВЗ Туркменистана: (ст.29. Платежи за воду): «Водопользование в Т... является бесплатным, за исключением случаев платного СВП».

ВК Туркменистана от 1973г.: (ст.34. Бесплатность ВП): "ВП - бесплатно..., СВП может подлежать оплате в случаях и порядке...".

В ВЗ Туркменистана – от «Основ ВЗ Союза ССР...» (ст.15, ч.5).

Вопросу платности ВП: от целой главы в ВК РК (Гл.28. Экономические методы регулирования ВП) до части статьи в ВЗ РУз (части 4 и 5 ст.30. Лимитированное ВП).

5.2. Платность межгосударственного водопользования

отдельной строкой оговаривает:

Закон КР «О воде» (ст.70):

«Экономический механизм ВО с другими государствами... предусматривает: предоставление одним из государств, *за определенную плату*, другому государству *своей доли водных ресурсов*, установленной на основе межгосударственных соглашений".

Компетентного обсуждения:

фраза «*своей доли водных ресурсов*»;

она должна быть четко определена в количественном отношении.

6. Права и обязанности водопользователей.

6.1. Права ВП: ВЗ РК (ст.71), КР (ст.18), РУз (ст.32), РТ (ст.43) и Туркменистана (ст.31).

В целом: водопользователям - широкие права.

Но: ВП имеют право:

в РК (ст.71. Права...): "1) - ... **в тех целях, для которых они предоставлены,**

в КР (ст.18. Права...): - ... «в соответствии с целевым назначением, "; **в РТ (ст.42. Использование..):** "пользоваться

Воб в тех целях, для которых они предоставлены;

в Туркменистане (ст.31. Права водопользователей):"пользоваться **Воб только в тех целях,...**".

В КР, в обязанности водопользователей:

кроме прочего: "пользоваться водами **только в тех целях и условиях, для которых они предоставлены**" (ст.24. Обязанности...), т.е. то, что в ВЗ РК, РТ, РУз, Туркменистана является их правами.

6.2. Сопоставление прав и обязанностей водопользователей, а также - оснований прекращения права водопользования:

- в РК: "использование ВР *не по целевому назначению*" (ст.75);
- в РУз (ст.36) и Туркменистане (ст.35): "использования Воб *не в соответствии с той целью, для которой он предоставлен*"
- в РТ: «использования Воб *не в целях, для которого...*» (ст.49);
- в КР: «использования Воб *не в соответствии с целями, ...*» (ст.20),

показывает, что положение об *"использовании вод по целевому назначению"* - обязанность водопользователей, а не их право.

Правом можно воспользоваться или отказаться от него.

За использование действительного права санкция не полагается.

В наследство от "Основ ВЗ Союза ССР..." в ВЗ стран ЦАР - некоторая путаница между правами и обязанностями.

6.3. О паритетности прав различных категорий ВП.

Договор: между 1 и 2 ВП:

ВЗ РК: 2ВП получает воду от 1ВП на основании договора» (ст.69)
и РТ: «Условия 2ВП, взаимные права и обязанности сторон должны быть оговорены и оформлены **договором между 1ВП и 2ВП**» (ст.25).

В то же время:

ВК РТ допускает прекращение права 2ВП по решению: "1ВП, согласованному со спец. уполномоченным госорганом ..." (ст.50), не упоминая ... о наличии договора между ними.

ВЗ РУз (ст.24) и Туркменистана (ст.20): только в необходимых случаях условия 2ВП, взаимные права и обязанности оформляются договором между 1ВП и 2ВП. Эти «необходимые случаи» в Водном Законе не оговорены.

6.4. В определенной степени недостатками Водных Законов стран Центральной Азии в сфере защиты прав водопользователей

- унаследованные от "Основ ВЗ Союза ССР..." (ст.ст.17, 18, 19, 46 и др.) следующие моменты:

а) "Иные" и "другие" обязанности водопользователей:

в РК: «выполнять другие обязанности... » (ст.72);

в КР: «выполнять иные требования... » (ст.24);

в РТ: «выполнять иные требования... » (ст.45);

в Туркменистане: «исполнять другие обязанности...» (ст.33)

в) "Иные" и "другие" основания прекращения прав ВП:

РК: Основания прекращения права специального водопользования в Водном Законе приведены полностью (ст.75).

РТ: (ст.45), «Законом могут быть предусмотрены **и другие основания** прекращения прав ВП» (ст.49);

Туркменистан: "законодательством Туркменистана могут быть предусмотрены **и другие основания** для прекращения права водопользования юридических и физических лиц" (ст.35).

ВЗ КР: «никто не может быть лишен права ВП иначе, как по основаниям, указанным в настоящем Законе" (ст.22)

и одновременно:

"законодательством КР могут быть предусмотрены **и другие основания** для прекращения прав ВП" (ст.20).

"Другие основания" в ВЗ КР не указаны.

"Иные" основания прекращения (или ограничения) прав ВП:

Так, ВЗ РУз: права ВП могут быть ограничены и «в иных государственных интересах, а также в интересах других водопользователей» (ст.34);

«законодательством могут быть предусмотрены и другие основания прекращения права водопользования предприятий, организаций, учреждений, дехканских хозяйств и граждан» (ст.36).

В свете современных представлений: о необходимости построения гражданского общества..., только права водопользователей, особенно вторичных, подлежат расширительному толкованию.

Перечень..., по которым могут быть прекращены или ограничены права водопользователей, должен быть **исчерпывающим и указан в Водном Законе государства.**

6.4. Это же справедливо - и в отношении оснований ответственности за нарушения водного законодательства.

От "Основ ВЗа Союза ССР...": "Законодательством... может быть установлена ответственность и за **другие виды нарушений ВЗа**" (ст.46.). **Это: в той или иной редакции - в ВЗ стран ЦАР.**

Так, **ВК РК:** «Законами РК может быть установлена ответственность и за **иные нарушения** в области использования и охраны водного фонда» (ст.139).

ВЗ остальных стран ЦАР: «и за другие виды нарушений ВЗа (ВЗ КР: ст.62; РТ: ст.142; РУз, ст.115):

Весьма широкий перечень нарушений, за которые ВП могут быть привлечены к ответственности, **но не окончательный.**

«Иные» основания, обязанности, требования»

- при составлении нормативно-правовых актов министерств, госкомитетов и ведомств, решений органов государственной власти на местах - в большинстве случаев обрастают положениями, выходящими за рамки Закона и не способствуют укреплению законности в сфере водных отношений.

В частности, такие положения ВЗ стран ЦАР (пример):

«Первичный водопользователь несет ответственность за всю водохозяйственную деятельность вторичного водопользователя»,

"Вторичный водопользователь в случае присвоения или использования доли воды первичным водопользователем вправе предъявить ему иск и потребовать компенсацию нанесенного ущерба" (ст.24 Водного Закона РУз),

в ряде случаев остаются декларацией и ничего не дают первичному водопользователю.

7. Сравнение текстов ВЗ стран ЦАР и их структуры (таблица):

сохранение упущений прежних ВЗ (частично - выше);
а попытки внесения принципиально новых положений –
в целом: к перекомпоновке ... разделов, глав, статей, частей
старых текстов водного законодательства.

Нужен: детальный анализ ВЗ стран ЦАР (на предмет также):

*языка и стиля закона (законодательная техника),
правомерности использования тех или иных понятий,
в целом понятийного аппарата,*
необходимость использования стандартных слов и оборотов,
"корреспондируемость" с соответствующими
положениями других законов, регулирующих близкие
к водным отношения (так, ВЗ и Земельный кодекс Узбекистана:
«земли водного фонда») и др.

8. Достоинство "Основ ВЗ Союза ССР..." - действительно Основы. Это касается и ряда других "Основ...", имеющих отношение к экологической проблематике (законодательство: лесное, земельное, о недрах и др.).

В этом плане: аналогичные Основы для стран ЦАР в сфере ВО.

Возможно (очевидно), главный системообразующий фактор интеграции стран ЦАР – водно-экологический.

Вариант (в порядке обсуждения):

«Основы ВЗа... » стран Центральной Азии.

«Основы ВЗа»: (как Правила УВР) - рамочный документ, с охватом: практически всех аспектов водных отношений в ЦАР.

В частности, Правила УВР в БАМ - Приоритет №1 ПБАМ-2.

...

По классификации ГВП - ключевыми элементами «среды, способствующей применению ИУВР»:

- *политические решения (водная политика),*
- *законодательная основа («водная политика в форме закона»),*
- *структуры финансирования и стимулирования.*

Эти требования и ключевые элементы создания благоприятной среды для ИУВР

- *должны быть обеспечены на различных уровнях УВР:*
- *по вертикали: на региональном, национальном, местном...*
- *по горизонтали: участие всех «заинтересованных сторон» в УВР.*

Во многом от национальной политики, ... законодательства:

- *успешное взаимодействие... на региональном уровне.*

Близкие позиции законодательства стран региона – основа...

Политические решения и поддержка реформам в ВХК («национальная водная политика») - во всех странах ЦАР в форме:

- *определения приоритетных направлений развития ВХК,*
- принятия соответствующих законодательных и других НПА,*
- *как основы перехода на бассейновый принцип управления ВР,*
- с необходимостью обеспечения координации:*
- *горизонтальной (отраслевой):* *учет интересов всех СЭ-В,*
- других заинтересованных сторон, в том числе - общественности;*
- *вертикальной:* *охват организационной структурой всех уровней УВР в пределах речной или ирригационной системы.*

Для внедрения ИУВР...- основной пакет НПА (регулирующие...):

- *водные, земельные, природоохранные отношения.*

Казахстан: *ВК РК (09.07.2003г.): бассейновый принцип УВР, ряд других положений (приоритеты, требования природы на воду, участие общественности в УВР и др.), способствующие... ИУВР. Законодательство РК в сфере регулирования (1-3) и иных отношений - наиболее прогрессивным в Центральной Азии.*

Приоритеты ПБАМ-» (право)

Укрепление МПБ УВР ЦАР. Так,

1. По приоритету №1 ПБАМ-2 в 2004г. (сроки подготовки проектов):

1.1. Соглашения по совершенствованию организационной структуры подразделений МКВК (1); **1.2.** Соглашения о формировании региональной, национальных и бассейновых информационных систем и об обмене информацией (2); **1.3.** Соглашения об управлении качеством воды для создания экологической устойчивости трансграничных водных объектов (3); **1.4.** Соглашения об арбитраже в вопросах совместного управления, использования и охраны водных ресурсов в бассейне Аральского моря (4);

в 2005г. должны быть завершены работы по подготовке проектов:

1.5. Соглашения об основных принципах совместного управления, улучшении Соглашения 1998г., использовании и ОВР бассейна реки Сырдарьи (5); **1.6.** Соглашения о нормах экологического стока реки Сырдарьи с учетом Северной части Приаралья и Аральского моря (6); **1.7.** Соглашения об основных принципах совместного управления, использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Амударьи (7); **1.8.** Соглашения о нормах экологического стока реки Амударьи с учетом Южной части Приаралья и Аральского моря (8),

а также:

- **1.9.** Правил управления водными ресурсами бассейна Сырдарьи (9);
- **1.10.** Правил управления водными ресурсами бассейна Амударьи (10).