

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ.
ЗАКОНЫ И ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
И ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ВСТУПЛЕНИЕМ В КОНВЕНЦИЮ ПО
ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ**

АБДЫБАЙ ДЖАЙЛООБАЕВ

Начальник Управления нормативно-правовых актов, инвестиций и кадровой
политики

Департамента водного хозяйства МСВХ и ПП Кыргызской Республики

Существующее законодательство Кыргызской Республики по вопросам использования водных ресурсов в условиях рыночной экономики является недостаточным и требуется постоянная работа по внесению соответствующих реалиям жизни изменений и дополнений в нормативные правовые акты, с целью устранения недостатков, и по разработке новых, которые позволили бы создать базу для развития в дальнейшем.

Основным законодательным актом, регулирующим отношения в области водного хозяйства, является Закон Кыргызской Республики "О воде", принятый Жогорку Кенешем 14 января 1994 года. Он является рамочным законом, регулирующим все аспекты использования водных ресурсов. Незначительное изменение и дополнение в него было внесено в 1995 году, чтобы устранить предыдущее освобождение от платы за водопользование, примененные к сельскохозяйственному и лесному секторам экономики. Главной особенностью этого закона является введение экономических рычагов при использовании водных ресурсов путём установления платности за водопользование.

Закон определяет вышеупомянутые положения, но их регулирование отнесено к компетенции специального законодательства Кыргызской Республики. В настоящее время такое законодательство отсутствует, и выполнение этих вопросов требует своего разрешения.

В ряде позднее принятых законодательных актах существуют некоторые разногласия с Законом "О воде".

Реформы, проводимые государством в сельском хозяйстве с организацией многотысячных частных и коллективных фермерских, крестьянских хозяйств и акционерных обществ, основанных на введённом праве частной собственности на землю, в соответствии с новым Земельным кодексом Кыргызской Республики 1999 года, требуют своего разрешения и отражения в водных правах водопользователей, причём правах защищённых.

В Кыргызской Республике приняты и действуют ряд законов, в большей или меньшей мере затрагивающие водные отношения, а также земельные отношения, находящиеся в непосредственной связи. В ряде постановлений Правительства Кыргызской Республики разрешены порядок ведения, использования, компетенция государственных органов, права и обязанности ответственных за исполнение и т.п., принятых во исполнение и для реализации законодательных актов.

Всё вышеупомянутое, недостатки в существующих законах, а также анализ существующих проблем в водном хозяйстве, разработка перспективных направлений дальнейшего развития с учётом реформирования не только водного хозяйства, но и водных отношений в Республике требует внесения соответствующих изменений и дополнений в существующее законодательство, разработку и принятие новых законодательных актов. В некоторых случаях требуется отказаться от сложившихся юридических традиций и практики и принять нормативный правовой акт в форме закона, а не постановления Правительства.

Анализируя сложившиеся отношения с учётом принятых за последний период нормативных актов, можно сделать вывод о необходимости внесения изменений и дополнений в существующие, а также разработки и принятия новых нормативных правовых актов, которые вызовут необходимость внесения изменений и дополнений в целый ряд существующих законов и подзаконных актов, регулирующих земельно-водные отношения в Кыргызской Республике.

Система платежей за воду в государстве еще далеко не отработана и поэтому должным образом не стимулируется бережное отношение к воде. В настоящее время действует порядок установления тарифов за услуги по подаче поливной воды в соответствии с которым такое право входит в компетенцию Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Установление тарифов зависит не от экономических факторов, не отвечает требованиям затрат, а зачастую размеры тарифов устанавливаются с учетом политической обстановки. Необходимо, чтобы право устанавливать размеры тарифов входило в компетенцию Правительства, и требуется введение соответствующей поправки в законодательство. До сих пор Департамент водного хозяйства Минсельводхозпрома руководствуется Законом Кыргызской Республики "Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 год" от 29 декабря 1998 года. проект аналогичного Закона, разработанный на 2000, 2001 и 2002 год, Правительством Кыргызской Республики был своевременно представлен на рассмотрение Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, но до настоящего времени не принят. Необходимо также скорее рассмотрение и принятие закона о введении платы за пользование водными ресурсами, проект которого находится на рассмотрении Жогорку Кенеша. Фактически бесплатный и бесконтрольный ее отпуск на эти цели зачастую сопровождается засолением и заболачиванием плодородных земель, что наносит огромный ущерб сельскому хозяйству.

В принятой 29 мая 2001 года на Национальном Собрании страны Комплексной Основы Развития Кыргызской Республики до 2010 года для решения задачи повышения эффективности использования водных ресурсов, мелиорации сельскохозяйственных угодий с целью сохранения водных ресурсов и снижения потерь воды предусмотрены в матрице действий:

- " внести изменения и дополнения в водное законодательство с учетом изменившейся политической, экономической и социальной ситуации;
- " завершить формирование Водного кадастра Кыргызской Республики;
- " провести работу по оценке влияния возвратных вод на бассейновые водохозяйственные балансы;
- " адаптировать и внедрить индикаторы КУР ООН для оценки устойчивого водопользования;

- " внедрить современные системы управления водным фондом;
- " сформировать единую национальную базу данных о состоянии и использовании водного фонда Кыргызской Республики;
- " создать ассоциации водопользователей;
- " осуществить поэтапный переход на передовые технологии ирригации пахотных земель;
- " внедрить экономические инструменты для перехода на эффективное водопользование, водосберегающие и водоохранные технологии.

Для успешного решения поставленных задач необходимым условием является налаживание сотрудничества во всех сферах международных отношений, и в частности в водных отношениях. В условиях Центрально-Азиатских республик, вода является важнейшим стратегическим ресурсом, основой процветания всех государств, подъема благосостояния народа и для укрепления взаимоотношений между соседними государствами. Глубоко понимая это, соседние государства проявляют особый интерес к водным ресурсам Кыргызской Республики. Учитывая природные условия и приоритеты в направлениях экономического развития стран Центрально-азиатского региона можно с уверенностью сказать, что водные ресурсы неизбежно будут самыми важными природными ресурсами и в будущем.

В системе межгосударственных водных отношений деятельность государственных органов Кыргызской Республики достаточно чётко регламентируется Указом Президента Кыргызской Республики от 6 октября 1997 года "Об основах внешней политики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств" и Законом Кыргызской Республики "О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики". Наиболее важные вопросы, касающиеся межгосударственного водопользования и водodelения, должны быть разрешены через соглашения между государствами, возможно на двухсторонней основе, дающий большой эффект. При этом должны быть учтены и разрешены следующие моменты:

1. Признание прав на воду и использование воды для иных, кроме орошения, целей не получило свое отражение в соглашениях. Необходимо разработать соглашения по оптимальному использованию водных ресурсов и справедливому распределению затрат между государствами.
2. На межгосударственном уровне в Центрально-азиатском регионе отсутствует опыт ценообразования в водопользовании.
3. Ценообразование не может эффективно осуществляться без установления прав на воду, которые должны быть разрешены в Центральной Азии через соглашения.
4. Межгосударственные договоры по воде обычно вводятся суверенными государствами и на условиях, диктуемых этими государствами. Договоры обычно определяют административную структуру его реализации. Однако в Центрально-азиатском регионе такие ныне существующие структуры были сформированы до разработки и подписания каких либо договоров и соглашений, удовлетворяющих все стороны.
5. Водные ресурсы Кыргызстана не безграничны, поэтому при заключении межгосударственных соглашений по водораспределению и использованию вод должны учитываться интересы и будущих поколений, которые доведут

орошаемые площади до 2,5 млн. га и выработку гидроэлектроэнергии до 162,7 млрд. кВт.ч.

Реализация на практике этих позиций в системе конкретных договорных отношений должны обеспечиваться взаимосогласованным принятием всех видов расходов, ущербов и потерь по каждому из водных объектов и водохозяйственных сооружений, представляющих взаимный интерес, их величины в денежном исчислении вне зависимости от водности года. порядок определения и учета затрат, ущербов и потерь может регламентироваться разработанной и согласованной совместной методикой. Дальнейшее игнорирование и умалчивание решения вопроса долевого участия государств -- водопотребителей в возмещении затрат по эксплуатации и техническому обслуживанию водохозяйственных сооружений совместного межгосударственного пользования неизбежно приведут к возникновению конфликтных ситуаций, вызванных как чисто техническими причинами, снижением надежности и устойчивости и в конечном итоге авариями на крупных водохранилищах и других гидротехнических сооружениях, в зоне влияния которых находятся миллионы людей, так и являющимся на данный период первостепенными экономическими и политическими причинами.

Существующие международные Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков, охране окружающей среды также пока недостаточно помогают в решении спорных межгосударственных водных проблем. Они содержат в общем правильные, но лишь самые общие положения, мало отражающие специфику межгосударственного вододеления и водопользования в дефицитных по воде регионах, и главное не содержат механизма "методов" практической реализации рекомендуемых положений. В частности Хельсинская Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г, организованная странами - членами Европейской экономической комиссии (ЕЭК), отражает, в основном Европейские водные проблемы - это "избыток вод, необходимость их регулирования, и главное, предотвращение загрязнения - ограничение и сокращение выбросов опасных веществ в водную среду, уменьшение эвтрофикации и подкисления, последующее загрязнение морской среды, в особенности в прибрежных морских районах, источников, расположенных на суше". И ни слова о столь важных для нас проблемах межгосударственного вододеления, водопользования и охраны окружающей среды в условиях дефицита водных ресурсов, типичных для нашего Центрально-Азиатского региона.

С целью разрешения своих водных проблем отдельные государства предпринимают попытку одновременного присоединения всех государств Центрально-азиатского региона к международным Конвенциям 1992 и 1997 гг. По данному вопросу позиция Департамента водного хозяйства совпадает с позицией МИД Кыргызской Республики и заключается в следующем: "Участие Кыргызстана в упомянутых Конвенциях на данном этапе является нецелесообразным". Несколько слов по существующей международной нормативной базе в области водных ресурсов. Первой попыткой установления общих правил в области водных ресурсов было заключение в 1923 году под эгидой Лиги Наций многосторонней Женевской Конвенции о гидроэнергии водных потоков, имеющих значение для нескольких государств. Конвенция

была принята 24 государствами против 3, при 6 воздержавшихся. Однако ратифицирована она была значительно меньшим числом государств и не получила широкого распространения. Вступила в силу в 1924 году.

1. Хельсинские правила 1966 года - документ, ставший результатом усилий кодификации, осуществленных Ассоциацией международного права. Эта ассоциация является частным научным органом, которая однако, пользуется высокой репутацией в этой конкретной области. Составленные некоторыми из признанных светил в этой области Правила 1966 г. фактически образуют всеобъемлющий кодекс права международных водотоков, за исключением лишь вопросов в границах и подземных водах. Позднее Хельсинские правила были дополнены различными документами, рассматривающими в частности, экологические проблемы и статус подземных вод.

Несмотря на то, что Хельсинские правила содержат положения о судоходстве, основной связанный с ним интерес объясняется наличием в нем норм о несудоходных видах использования международных бассейнов, но Хельсинские Правила как таковые не имеют официального статуса и могут использоваться только в качестве рекомендаций при заключении межгосударственных соглашений.

"Правила" состоят из 6 частей: 1) Общая; 2) Распределение речных ресурсов; 3) Загрязнение; 4) Навигация; 5) Лесосплав; 6) Разрешение споров.

Во второй части провозглашаются принципы суверенитета, равенства, невмешательства, территориальной неприкосновенности и др. В статье 4 излагается правило в соответствии с которым, каждое государство речного бассейна имеет право на разумную и справедливую долю полезного использования вод международного значения в пределах своей территории. Полезность использования означает, что это использование должно проводиться в экономических и социально полезных целях, но не обязательно должно быть самым продуктивным и эффективным. Во всех случаях вода должна использоваться экономично в соответствии с финансовыми возможностями каждого государства.

При определении разумной и справедливой доли водных ресурсов каждого государства следует учитывать факторы, перечисленные в ст.V (п.2), но при этом подчеркивается, что этот перечень не является исчерпывающим и допускает включение других факторов.

Эти два основных правила дополняются статьями, которые предусматривают отсутствие какой-либо категории видов использования, пользующейся неотъемлемым преимуществом по сравнению с другим видом использования (ст. VI). Так, навигация в настоящее время потеряла первостепенное значение в виду развития сухопутного и авиационного транспорта. В каждом бассейне следует определить наиболее важный вид водопользования на определенный отрезок времени.

Статья VII Правил гласит: "Государство бассейна не может быть лишено существующего разумного пользования водами международного бассейна для его будущего пользования этими водами". Это правило подвергалось критике со стороны советских международников. Это правило не может устроить

Кыргызскую Республику и Таджикистан. Принцип распределения ресурсов в зависимости от возможностей и нужд государства - это дух международного права прошлых веков, когда процветали институты завладения, оккупации, отрицаемые современным международным правом. Если уж государство имеет право на "Разумную и справедливую долю", то она должна сохраняться за этим государством независимо от технических и экономических возможностей государства.

Конечно, теоретически возможен случай, что если государство пожелает увеличить использование воды, оно может поставить вопрос о пересмотре вододеления до пределов разумной и справедливой доли, но трудно представить, чтобы другое государство отказалось от ранее выделенной ему доли и существующего использования.

Статья VIII "Правил" устанавливает относительность принципа сохранения существующих прав. Если существующее использование становится неразумным, оно должно быть изменено или ограничено настолько, чтобы дать место другому использованию. Однако реализация этой статьи трудна, даже почти невозможна, по вышеуказанным причинам.

Кроме того, использованный в "Правилах" термин "международный бассейн" встретил широкое сопротивление и, можно сказать, не получил международного признания. Неприемлем он также для некоторых государств Центрально-азиатского региона (в т.ч. для Кыргызской Республики).

2. Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер была подписана 25 странами в Хельсинки в 1992 году. Она вступила в силу 6 октября 1996 года, в соответствии со ст. 26 Конвенции, предусматривающей ее вступление в силу на девятнадцатый день после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединения.

Конвенция состоит из преамбулы и трех частей: 1) Положения, касающиеся всех сторон; 2) Положения касающиеся прибрежных сторон; 3) Организационные и заключительные положения. Всего Конвенция включает 28 статей.

Цели Конвенции изложены в статье 2, основные обязательства: касающиеся всех сторон - в статьях 3-8; касающиеся прибрежных сторон - в статьях 9-16.

В Конвенции предусматривается основа для разработки новых стратегий решения трансграничных экологических проблем, связанных с водными ресурсами, применение руководящих принципов для разработки и претворения в практику устойчивой политики и стратегий в области водных ресурсов, механизм разрешения споров по вопросам, подпадающим под действие Конвенции. Однако, Конвенция в большей степени касается охраны водных ресурсов, является одним из региональных экологических конвенций и вопросы использования водных ресурсов не нашли в ней должного отражения.

Принятое для целей Конвенции определение "трансграничных вод" слишком общее, не конкретно, создает некоторую путаницу и требует уточнения

формулировки; на практике невозможно четкое уяснение и уточнение поверхностных и подземных вод попадающих под этот режим. Применение такого принципа, как принцип "загрязнитель платит" (ст.2. п.5 в) в данный момент, когда не существует никакой системы регулирования качества воды, может привести к конфликтным ситуациям и "безвиновной ответственности" государств, на территории которых формируются водные ресурсы.

3. Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков была принята Генеральной Ассамблеей ООН 21 мая 1997 года, представляет собой общее рамочное соглашение, содержащее 37 статей, разделенных на семь частей. Самые важные основные и процедурные положения содержатся в части II "Общие принципы", в части III "Планируемые меры" и в части IV "Защита, сохранение и управление".

В основу Конвенции легли расширенные и доработанные Хельсинские правила. Конвенция была принята после жестокой полемики в результате голосования, которое свидетельствовало о разногласиях по многим вопросам, и поэтому судьба Конвенции является весьма неопределенной. На данном этапе имеются большие сомнения относительно того, сможет ли Конвенция 1997 года стать когда-либо действительно действующей.

Сердцевиной Конвенции является часть II "Общие принципы", а наиболее важными, по мнению многих, включающими основополагающие принципы права международных водотоков, являются ст. 5-7, окончательная редакция которых, принятая в Конвенции, была одобрена 38 голосами, против 4 при 22 воздержавшихся. Степень одобрения этого предложения породила сомнения относительно жизнеспособности всей Конвенции.

Статья 2 Конвенции употребляет термин "международный водоток" и включает в него систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание; части водотока могут находиться в различных государствах.

Необходимо отметить, что основной и первой проблемой для всех является выбор термина для обозначения международных вод. применяемый ранее термин "международная река" не является адекватным. Примененный в Хельсинских правилах 1966 года термин "международный бассейн" встретил широкое сопротивление, примененный в Конвенции 1992 года термин "трансграничных вод" в силу своей неадекватности не был применен в Конвенции 1997 года. примененный в Конвенции 1997 года термин "международный водоток" не дает точного определения. При использовании данного термина Комиссия международного права руководствовалась тем, что этот термин был использован Генеральной Ассамблеей ООН при направлении данного вопроса для изучения в Комиссию международного права. При изучении данного понятия, двое судей Международного суда (Швебель и Эвенсен) дали заключение об относительности понятия "международного водотока", что явилось открытием равносильным отрицанию самого понятия международного водотока.

Статья 3 Конвенции сформулирована недостаточно прямо, четко и убедительно. В связи с этим она была принята 36 голосами против 3 при 21 воздержавшемся.

В статьях 5 и 6 Конвенции изложен принцип справедливого и разумного использования, а также не исчерпывающий перечень факторов, которые необходимо принимать во внимание при таком определении. В статье 7 излагается принцип "ненанесения значительного ущерба".

В Конвенции оба принципа изложены таким образом, что непонятно их соотношение. Оба принципа изложены как равноправные и непонятно какая из них является ведущим в случае. Когда в определенный момент происходит пересечение этих двух правил, то есть "ущерб наносится в случае, если государству водотока отказано в его праве на справедливое использование".

С учетом вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что сомнения в жизнеспособности Конвенции 1997 года обоснованы и положения Конвенции в лучшем случае являются ориентиром для тех, кто намерен вести переговоры о заключении новых соглашений.

За последние годы предпринимались усилия по разработке и подписанию различных соглашений по использованию водных ресурсов Кыргызской Республики. Департаментом водного хозяйства Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности КР в 1998-2001 годах был внесен ряд проектов соглашений по сотрудничеству в области водных отношений и использованию наших межгосударственных водохозяйственных объектов, как на двухстороннем, так и на многостороннем уровне. Принятым из них является соглашение по Чу и Таласу.

Использование водных ресурсов внутри страны и межгосударственные водные отношения Кыргызской Республики должны строиться на единой национальной водной политике. Отсутствие национальной водной стратегии является основным фактором, препятствующим эффективному использованию водных ресурсов с получением экономических выгод.