

УДК 342.951:349.6](575.2)

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

***Аннотация:** Целью представленной статьи является исследование современных административно-правовых проблем, формирование и регулирование использования водных ресурсов в Кыргызской Республике.*

***Аннотация:** Сунушталган макаланын максаты - заманбап административдик - укуктук көйгөйлөрдү изилдөө, Кыргыз Республикасындагы суу ресурстарын колдонуу мүмкүнчүлүктөрүн тариздөө жана калыптандыруу.*

***Annotation:** The purpose of the present article is to study the modern administrative and legal problems, the formation and regulation of water resources in the Kyrgyz Republic.*

***Ключевые слова:** Водные ресурсы, право водопользования, водоснабжение, водное законодательство.*

***Негизги сөздөр:** Суу ресурстары, суу колдонуу укугу, суу сарптоо, суу боюнча мыйзам.*

***Keywords:** Water resources, the right to water, water supply, water legislation.*

Водопользование является одним из основных компонентов любой производственно-хозяйственной системы, которая должна рассматриваться в контексте национальной экологической безопасности.

Неблагоприятная обстановка, сложившаяся в сфере водопользования, связана с целым комплексом вопросов, имеющих место на всех стадиях водохозяйственной деятельности: забора, использования, воспроизводства, защиты водных ресурсов и т.д.

В условиях динамично развивающегося промышленного производства невозможно себе представить современную экономику без водных ресурсов. Анализ нерешенных задач, которые условно можно отнести к законодательно-правовым, нормативно-методическим, организационно-управленческим, экономическим, технико-технологическим, показывает, что в их основе сегодня лежит нестабильность экономики государства и отсутствие эффективной системы управления водохозяйственной деятельностью.

Кыргызстан, как и другие бывшие советские республики, с 1991 года является независимым государством. Аналогично другим Центрально-азиатским государствам Кыргызская Республика свою водную политику основывает на Конституции.

Так как, Конституция Кыргызской Республики - фундаментальный источник кыргызского водного права, то согласно статьи 4 п.5. Конституции КР определено, что «.воды, и другие природные ресурсы являются собственностью Кыргызской Республики, используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана находятся под особой охраной государства[1]».

Особенности кыргызского государства проявляются в том, что оно обладает значительными запасами водных ресурсов. Природная вода, формирующаяся на территории Кыргызской Республики считается его национальным богатством и закрепляется конституционно как государственная собственность.

Согласно Конституции Кыргызской Республики[1] и Водного законодательства водные ресурсы являются исключительной и неотчуждаемой собственностью государства и предоставляются только в пользование[2]. Следовательно, любое использование вод в нашей стране осуществляется только при сохранении за государством права собственности на них. Использование вод не может осуществляться ни путем передачи их в собственность граждан, общественных организаций или иностранных субъектов, ни путем передачи вод в оперативное управление государственным предприятиям,

организациям или учреждениям. Все субъекты права кроме государства могут владеть водами только на правах пользователей.

В современных условиях социально-экономического развития Кыргызстана одной из актуальных задач является совершенствование правовых форм и методов управления государственной собственностью и повышение эффективности ее использования.

Все воды, - в водном законодательстве, - составляют единый государственный водный фонд, который включает: реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, подземные воды, ледники и артезианские бассейны[2]. Именно эти водные объекты, заключающие в себе определенную часть природных запасов воды, состоят в собственности государства.

Право водопользования, предлагающее возможность добычи воды и присвоения ее общественными организациями или гражданами или установление права оперативного управления, строго регламентируется законодательством, допускается при соблюдении установленных требований, и, основное, с сохранением за государством права собственности на эксплуатируемый водный объект.

Законодательство, регулирующее водные отношения (водное законодательство), базируется на нормах Конституции Кыргызской Республики и нормативных актов Кыргызской Республики. К числу наиболее важных среди них относятся: Водный кодекс Кыргызской Республики от 12 января 2005 года № 8; Закон «О воде» от 14 января 1994 года № 1422-ХП; Закон «О питьевой воде» от 19 февраля 1999 года № 33; Закон «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» от 8 февраля 2002 года; Закон «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики» от 29 июня 2001 года; Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об отнесении водоемов к различным категориям водопользования» от 23 сентября 1991 года №472; Постановление Правительства Кыргызской Республики «О передаче водохозяйственных сооружений в собственность ассоциаций водопользователей и их формирований» от 6 апреля 2004 года №234; Положение о порядке использования земель водного фонда Республики Кыргызстан от 26 мая 1992 года № 252; Инструкция по организации и проведению проверок состояния использования и охраны вод на объектах-водопользователях от 14 декабря 2004 года №с806.

Формирование современного кыргызского законодательства о водопользовании началось с Закона Кыргызской Республики «О воде», от 1994 года. Он закрепил государственную собственность на воду, разрешительную систему пользования водными ресурсами (лицензирование), осуществление государственного контроля и надзора и др. Для нормального функционирования водопользования необходимо создание государством правовой основы и обеспечение общественных интересов. Обладая властными полномочиями, государство должно применять их с учетом специфики водопользования, которое нуждается, в том числе и в административно-правовом регулировании. Такое регулирование представляется рассматривать через определенный механизм реализации функций органов исполнительной власти, деятельность которых в настоящее

время реформируется. В этих условиях требуется дальнейшее концептуальное осмысление системы органов исполнительной власти, осуществляющих управление водопользованием, их правового статуса и проблем их взаимодействия через административно-правовые системы и действия государственного управления водопользованием. Механизм административно-правового регулирования водопользования в Кыргызской Республике и его элементы в современной научной литературе не получили достаточного освещения и требуют фундаментальной теоретической разработки.

Практика применения отдельных неусовершенствованных частей законодательства в сфере водопользования порождает различного рода юридические, социальные, экономические конфликты, и ставит перед исследователями новые проблемы. Возникновение этих конфликтов требует всестороннего анализа их причин, определения оптимальных путей и форм их разрешения и совершенствования действующего законодательства.

Целью исследования является совершенствование законодательства административно-правового, государственного регулирования водопользования в Кыргызской Республике, создание координационного центра по объединению разрозненных ведомств Кыргызской Республики, анализ механизма административно-правового регулирования водопользования и его отдельных элементов, выявление недостатков нормативно-правового регулирования, разработка и теоретическое обоснование административно-правового регулирования водопользования как управленческого процесса, выявление специфики и причин общественно-правовых конфликтов в области водопользования, а также разработка рекомендаций по их правовому разрешению.

Для достижения поставленной цели исследования выдвигаются следующие задачи:

- выявление специфики процесса водопользования как объекта административно-правового регулирования;

- раскрытие механизма административно-правового регулирования водопользования, внесение предложения по совершенствованию его отдельных элементов;

- анализ нормативно-правовых основ государственного регулирования водопользования, особенности их становления и проблемы современного развития;

- определение правового статуса органов исполнительной власти как субъектов административно-правового регулирования водопользования, выявление проблем их взаимодействия; формулировка предложений, направленных на эффективную реализацию органами исполнительной власти Кыргызской Республики своих полномочий и функций в области водопользования;

В условиях рыночных преобразований административное право, регулирующая водные отношения, трансформируется в новую общность правовых норм, адаптированную к современным условиям. В содержании новых водно-правовых норм появляются рыночные составляющие. Расширился круг водопользователей, изменилось содержание водных правоотношений, появились совершенно новые правовые институты и понятийные категории.

Требует совершенствования действующий государственно-правовой механизм регулирования водопользования, что объясняется тем, что деятельность государственных органов в сфере водных отношений разобщена, отсутствует четкое их взаимодействие и координация, имеют место дублирование межведомственных функций.

Таким образом, *административно-правовое регулирование водопользования* - регламентированная нормами права деятельность наделенных властными полномочиями государственных органов и должностных лиц по организации рационального освоения и охраны водных ресурсов Кыргызской Республики, воспроизводству водных ресурсов, а также обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности и экологической безопасности общества. Поскольку водные ресурсы находятся в ведении Кыргызской Республики и являются государственной собственностью; полномочиями по управлению должны обладать только органы исполнительной власти.

Например, можно, добыть воду из реки или иного источника. Вода при этом может оказаться собственностью лица или организации, но река или какой-либо источник останется в собственности государства. Можно также вложить труд и средства в реконструкцию или создание водного объекта, но этот объект не будет и не может быть собственностью отдельных лиц или организаций. Он будет принадлежать только государству.

Важно отметить, что передача вод в оперативное управление хозяйствующих субъектов недопустима. Так, право оперативного управления включает в себе возможность отчуждения вод и передачу водных объектов в оперативное управление государственным организациям, что было бы сопряжено с правом этих организаций распоряжаться водными объектами в гражданско-правовом смысле, т.е. вплоть до перехода права собственности к иным субъектам. Законодательство Кыргызской Республики не допускает передачи водных объектов в оперативное управление государственных организаций. Поэтому, социальная потребность правового регулирования отношений, складывающихся в связи с использованием водных объектов, удовлетворяется при помощи права пользования.

В отношениях по использованию вод право водопользования выступает как правовой титул, юридическое основание, показывающее правомерность пользования водным объектом со стороны того или иного предприятия, учреждения или лица.

Право водопользования, регулирует, прежде всего, отношение между государством как субъектом права государственной собственности на воды и отдельными предприятиями, учреждениями, организациями или гражданами, пользующимися водами. Это право опосредствует отношения между различными водопользователями с одной стороны и всеми другими водопользователями и собственниками вод - с другой.

По водному законодательству Кыргызской Республики водопользование возможно лишь при наличии полученного от государственных органов разрешения, согласия, за исключением случаев, когда отдельные виды пользования возможны без разрешения в силу общего государственного дозволения, выраженного непосредственно в законе.

Представив, водные объекты в пользование, государство не утрачивает права собственности на них, хотя водопользователи получают довольно широкие возможности хозяйственной эксплуатации водных объектов или иного их использования. Государство постоянно наблюдает за водопользователями, следит за тем, чтобы они выполняли все те требования, которые связаны с использованием водных объектов[4].

Управление рациональным водопользованием и охраной водных ресурсов выполняет следующие основные функции:

- обеспечение населения питьевой водой;
- промышленное водопотребление;
- водоотведение;
- очистка, подготовка воды;
- поддержка санитарного состояния рекреационных зон.

Ведущей целью оптимального функционирования системы управления водопользованием в регионе является поддержка равновесия водных экологических систем в бассейнах рек и обеспечение требуемого качества воды.

Водопользователи могут вступать в отношения с третьими лицами, но под контролем государства и при сохранении всех прав и обязанностей водопользователей по отношению к государству. В предусмотренных законом случаях государство может распоряжаться водами, предоставленными в пользование: изъять их из пользования одних субъектов и предоставить в пользование другим[5]. Итак, специфическая особенность права водопользования состоит в том, что его происхождение обусловлено правом государственной собственности на воды и что пользование тем или иным водным объектом всегда осуществляется под эгидой права государственной собственности на воды.

Универсальное значение проблемы обеспечения населения питьевой водой и водопользования проявляется, прежде всего, в неблагоприятном состоянии водных объектов - источников питьевого водоснабжения, а, следовательно, и в отрицательном влиянии водного фактора на здоровье населения и демографическую ситуацию в нашей стране.

Согласно статистическим данным в семи из десяти случаев население республики обеспечивались водой, не соответствующей санитарно-химическим нормативам, что отрицательно влияет на здоровье людей. Неудовлетворительное качество воды связано с высокой антропогенной нагрузкой на водные объекты, неудовлетворительным их санитарным состоянием, малоэффективным проведением водоохраных мероприятий на фоне аварийного состояния водопроводных сетей и неудовлетворительного состояния очистных сооружений.

Самое пристальное внимание политической элиты, научной общественности, практических работников и простых людей привлекают вопросы упорядочения питьевого и бытового водоснабжения населения при решении проблемы жилищно-коммунального хозяйства, которая стала одним из основных, если не главным препятствием для нормальной социально-экономической жизни страны.

Анализ современного состояния социальных и экологических проблем (неполнота обеспечения населения питьевой водой, химическое и микробиологическое загрязнение источников водоснабжения, истощение водных ресурсов, ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки) показывает, что непринятие срочных мер приведет к

дальнейшему ухудшению состояния водных ресурсов. Охрана и воспроизводство водных ресурсов, защита прав водопользователей становится одной из приоритетных задач нашего государства[6].

Действующее законодательство Кыргызской Республики, регулирующее отношения в сфере водопользования, на сегодняшний день исчерпало свой позитивный потенциал и тормозит дальнейшее развитие отрасли. Его недостатки привели к существенному ослаблению роли государства в управлении водными ресурсами, снижению защиты водных объектов.

Вся нормативная база в области водопользования разрознена, например:

- Управление водными ресурсами и объектами водохозяйственной инфраструктуры, находящимися в государственной собственности, осуществляется Департаментом водного хозяйства и мелиорации МСХ Кыргызской Республики;

- Природоохранные функции, в том числе связанные с регулированием качества водных ресурсов, возложены на Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства;

- Функции управления подземными водными ресурсами осуществляет Государственное Агентство геологии и минеральным ресурсам;

- Функции мониторинга и регулирования качества питьевой воды возложены на Центр санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения Кыргызской Республики;

- Функции предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, связанных с вредным воздействием вод, возложены на Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики;

- Функции водоснабжения в городах и районных центрах республики осуществляет Горво-доканал и организаций жилищно-коммунального хозяйства;

- Управление водными ресурсами возложено также на органы местной государственной администрации и местного самоуправления;

Известно, что формирование структур управления в границах водных бассейнов, границы зон ответственности территориальных органов управления водными ресурсами и водохозяйственными системами в республике, фактически устанавливаются по административно-территориальному делению.

Так, отсутствует единый подход к нормированию качества воды и перечислен ряд основных проблем, которые необходимо решать госорганами. В связи с этим необходимо провести четкую правовую регламентацию полномочий и функций органов исполнительной власти в соответствии с действующим законодательством и уточнить их административно-правовой статус.

Требуется введение и использование различных административных действий, предполагающих соответствующее закрепление их в административных регламентах в связи с многообразием административной деятельности по исполнению государственных функций и предоставлением государственных услуг органами общественного управления водопользованием. Практика разработки регламентов, касающихся регулирования управленческих процессов в сфере водопользования, выявила целый ряд проблем, которые должны решаться на законодательном уровне, и только законодательно урегулированные административные действия должны устанавливать порядок принятия управленческих и юрисдикционных решений.

В процессе государственного регулирования в сфере водопользования возникают разнообразные административно-правовые конфликты, под которыми понимается противоборство субъектов административного права, один из которых обладает властными полномочиями, связанное с толкованием, реализацией или нарушением норм законодательства о водных ресурсах, имеющее в качестве предмета юридические права, обязанности и ответственность субъектов и проявляющееся в административно-правовом споре или административном правонарушении.

При отсутствии полноценной законодательной и нормативно-правовой базы водохозяйственной деятельности нет возможности для реализации уже принятых важных законодательных актов.

В заключении, по проблемам водопользования в современных условиях развития нашего государства, направленные на совершенствование действующего законодательства и практики его применения можно сделать следующие выводы:

1. Выяснено, что регулирование водопользования в Кыргызской Республике осуществляется не на должном уровне. Сложность и комплексность норм, регулирующих отношения по реализации права человека на воду, «разбросанность» по различным отраслям законодательства требуют их обособления в едином нормативном правовом акте.

2. Для дальнейшего развития водного законодательства, позволяющего эффективно регулировать водные отношения, важную роль играют принципы водного законодательства. Принципы приоритета использования вод питьевого и бытового назначения; целевого водопользования; экосистемного (комплексного) подхода к регулированию водопользования; устойчивости (срочности) права пользования водными ресурсами; ограничения использования питьевой воды для промышленных целей; международного сотрудничества в использовании трансграничных водоемов следует рассматривать основополагающими в законотворчестве и правоприменении.

3. Показано, что водное законодательство применяется более эффективно и последовательно в том случае, если единообразно применяются юридические понятия, конструкции, обозначающие объекты водных отношений.

4. Показано, что в условиях активной защиты государством прав и законных интересов своих граждан Водный кодекс Кыргызской Республики не соответствует новым параметрам, так как в нем отсутствуют отдельные механизмы реализации права водопользования, а также порядок возмещения ущерба водопользователям.

На основании вышеизложенного, можно предоставить следующие рекомендации.

1. Рекомендуются создать орган, для объединения функций - единый государственный орган, осуществляющих административное производство и применяющих административные взыскания за водные правонарушения. В такой ситуации данные органы дублируют друг друга, а дублирование обычно приводит к «ничегонеделанию» в расчете, на то, что все будет сделано другими органами.

2. Необходимо четкое закрепление функциональных обязанностей всех государственных органов в области водопользования. Отсутствие такого конкретного закрепления в значительной мере затрудняет решение проблемы дальнейшего развития и совершенствования водных отношений.

4. Рекомендуются юридические статьи вменяющие местным исполнительным органам обязанность четко регистрировать все сделки водопользователей по предоставлению водных объектов в пользование, что облегчило бы работу по осуществлению экологического контроля.

5. В связи с этим необходимо провести четкую правовую регламентацию полномочий и функций органов исполнительной власти в соответствии с действующим законодательством и уточнить их административно-правовой статус.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года.

2. Водный кодекс Кыргызской Республики. Ст.4. г.Бишкек. 12 января 2005 года N 8

3. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2003. - 670 с.

4. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2003. - 670 с.

5. Колбасов О.С. Законодательство о водопользовании в СССР (проблемы совершенствования советского водного законодательства об использовании водных ресурсов). М.: Юридическая литература, 1965. - 168 с.