

Отчет

Практические аспекты законодательных проблем в сфере водопользования в сельской местности и пути их решения.

Магистрант: **Калчороева Алтынай**

Бишкек 2015

Введение

Водные экосистемы играют исключительно важную роль в эколого-экономической стабильности Кыргызской Республики. Водное хозяйство КР является сектором экономики, охватывающим широкий спектр видов материального производства и социальной сферы.

Проблема обеспечения населения водой для различных нужд с каждым годом приобретает большую остроту в масштабах планеты. Согласно Продовольственной и сельскохозяйственной организаций ООН (ФАО) все больше регионов планеты страдает от ее дефицита. Вследствие неравномерного географического распределения водных ресурсов, а также по причинам экономического характера уже в 1995 г. 1 млрд. 863 млн. человек (33 % всего населения) испытывали недостаток воды в той или иной степени. Эксперты Кыргызстана прогнозируют, что при сохранении современных тенденций к 2025 г. их число возрастет до 3 млрд. 780 млн. (47 %), а к 2050 г. – до 4 млрд. 803 млн. (51 %). Причем уже в 2025 г. 1 млрд. 800 млн. человек будут испытывать острый дефицит воды.

Несмотря на то, что Кыргызстан по обеспеченности водными ресурсами считается одной из наиболее благополучных стран мира, по данным Министерства энергетики и промышленности КР дефицит воды уже сегодня составляет 2,8 млрд. кубометров. Неравномерность обеспечения водными ресурсами различных регионов страны ведет к тому, что в отдельных регионах республики дефицит воды уже сегодня является острой проблемой, которая усугубляется еще и нерациональным ее управлением и использованием. Так, за период с 2006 года по 2011 год средние потери воды при транспортировке составили более 23% от величины водозабора (1 млрд. 879 млн. куб метров в год).

В последнее время в Кыргызстане водные проблемы становятся все более актуальными, что является отражением сферы международных отношений со странами трансграничной зоны. На уровне государства ключевую роль в решении этой проблемы играет ряд учреждений, таких как местные органы власти и водохозяйственные предприятия. Их технические возможности и лидерская позиция, активное взаимодействие с различными партнерскими объединениями и реализация конкретных механизмов децентрализованного сотрудничества необходимы для достижения всеобщего доступа к воде.

Одним из основных, принципиальных проблем в этом секторе является то, что на сегодняшний день нет единого государственного органа, который бы руководил водным хозяйством, обеспечивая баланс прав и интересов всех категорий водопользователей.

Сейчас в Кыргызской Республике вопросами управления водными ресурсами и водным хозяйством занимаются несколько ведомств, представляющие интересы разных государственных структур и вследствие этого вынужденных, прежде всего, обеспечивать интересы этой отрасли. В частности, это Национальный совет по воде, Правительство Кыргызской Республики, Государственная водная администрация, Министерство сельского хозяйства, водных и земельных ресурсов, Департамент водного хозяйства, Государственное агентство местного самоуправления, Управление водными бассейнами и т.д. Одним словом, применяется так называемый отраслевой принцип управления, при котором функции и ответственность в сфере водных отношений распределены между различными министерствами и ведомствами. Естественно, при этом каждое ведомство стремится управлять только своим участком, но совокупного управления водными ресурсами страны нет.

Отсюда возникают многочисленные проблемы в процессе использования водных ресурсов, среди которых можно выделить правовые и политические проблемы, проблемы экономического и управленческого характера.

Большая часть водной инфраструктуры Кыргызской Республики была построена 40-50 лет назад, и в течение последних 25 лет, после выхода страны из состава Советского Союза и в ходе последующего экономического преобразования, системы водной инфраструктуры были подвержены сильному износу, который обусловлен, к тому же, аспектом объективного течения времени как одной из основных форм бытия человека. Наряду с соответствующими

проблемами предоставления услуг по водоснабжению, в настоящее время появляются и новые трудности, в том числе поиск новых источников финансирования, необходимость в улучшении процессов планирования, в повышении эффективности использования водных ресурсов, в создании прочных и надежных институтов для реализации государственных стратегий, а также разработка более целенаправленных подходов к инвестированию этой стратегически важной для Кыргызстана сферы. Ощущается недостаток координации между политикой водного сектора и политиками других секторов, связанных с водными ресурсами (например, жилищного сектора и промышленности). Кроме того, разработка политик в отношении коммунальных услуг должным образом не интегрирована в процесс формирования годового бюджета.

Экономические вопросы остаются наиболее острыми. На данный момент правительство КР не располагает собственными фондами для осуществления важных вложений в сектор водного хозяйства, и вследствие этого зависит в краткосрочной перспективе от финансовой помощи международных доноров. В тоже время в стенах главного политического органа страны – Жогорку Кенеше раздаются голоса радикально настроенных депутатов о том, чтобы в сферу водных ресурсов вообще не пускать международные организации. Экономические инструменты, такие как, например, надлежащие тарифы на услуги, налоги, лицензионные платежи, могут служить средствами для получения дохода для дальнейшего финансирования водной инфраструктуры (ее надлежащей эксплуатации и технического обслуживания, восстановления и расширения), а также в целях улучшения управления и защиты водных ресурсов и их разумного распределения.

Особенно остро проблемы отсутствия воды и ее нерентабельного использования в Кыргызстане выражены на примере некоторых сел Ошской области. Однако имеются наиболее из них передовые айыл окмоту, которые пытаются искать пути решения проблем, как при помощи международных организаций, так и путем изыскания собственных средств. В частности, это Сельские общественные объединения потребителей питьевой воды (СООППВ) Юсупова, Дул-дул-Ата, Бирлик, Торт-Таш и Севинч, а также Ассоциации водопользователей (АВП) Араванского района, налаживающие активное сотрудничество с Центрально-азиатским альянсом по воде (ЦААВ) и др. партнерами. Но проблемы правового характера часто буксуют на местах, поэтому им требуется помощь юристов и поддержка специалистов в этой области.

Данное исследование будет нацелено на анализ ситуации в секторе воды, выявление практических проблем законодательного характера с упором на поиск путей их решения.

Объект исследования: Органы местного самоуправления (айыл окмоту, районные кенешы и районная администрация) Араванского района Ошской области Кыргызской Республики.

Задачи исследования:

- 1) исследовать сферу водопользования в сельских местностях КР
- 2) изучить нормативно-правовую базу КР о воде
- 3) выявить проблемные и спорные вопросы, связанные с СООППВ и АВП
- 4) сформировать рекомендации по решению выявленных проблем.

Методы, используемые при проведении исследования:

- 1) правовой анализ документов по теме
- 2) полевые социологические опросы
- 3) сбор статистических данных по всем аспектам воды и водопользования
- 4) интервьюирование ключевых лиц, принимающих решения, ответственных за воду и водопользование
- 5) лабораторный анализ с измерением качества воды

1. Описательная (теоретическая) часть исследования

В настоящем исследовании освещаются правовые проблемы, которые распространены по всей республике и негативно влияют на эффективное управление водными ресурсами, и не позволяют полноценно реализовать нормы нормативных правовых актов Кыргызской Республики, регулирующих водопользование. Вопросы правового регулирования управления и использования водными ресурсами в республике являются одними из самых сложных в их разрешении вследствие несовершенства законодательства страны в сфере водопользования.

Между тем сейчас этим вопросам не уделяется должного внимания со стороны как государственных органов так и институтов гражданского общества, хотя они являются весьма важными, как с точки зрения развития аграрного сектора, а значит и экономики в целом, так и с точки зрения поддержания сбалансированного социального климата на селе.

Обзор нормативных правовых актов КР показал, что вопросам водопользования посвящена целая система национального законодательства.

Отношения в сфере управления и использования водными ресурсами в Кыргызстане регулируются Конституцией КР, Водным, Гражданским и Земельным кодексами, Законом КР «О воде», соответствующими законами, а также постановлениями Правительства КР.

Законы КР, регулирующие водопользование, включают 7 нормативно-правовых актов:

1. Кодекс КР от 12 января 2005 года N 8 «Водный кодекс Кыргызской Республики»;
2. Закон КР от 14 января 1994 года N 1422-ХП «О воде»;
3. Закон КР от 24 марта 1999 года N 32 «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 год»;
4. Закон КР от 25 марта 1999 года N 33 «О питьевой воде»;
5. Закон КР от 23 июля 2001 года N 76 «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики»;
6. Закон КР от 15 марта 2002 года N 38 «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей»;
7. Кодекс КР от 4 августа 1998 года N 114 «Кодекс об административной ответственности».

Кроме того, действуют более 60 подзаконных актов, посвященных тем или иным аспектам оперативного регулирования отношений в водной сфере.

В целях улучшения понимания причин появления анализируемых проблем, особенности их характеристик, рассмотрение правовых последствий этих проблем в сфере водопользования, выявленные проблемы в данном исследовании классифицированы по предмету проблем:

- Дублирование и противоречие норм Водного кодекса, Закона КР «О воде» и Земельного кодекса Кыргызской Республики, регулирующих водные отношения;

- Нерациональное использование финансовых средств, направленных на улучшение оросительных систем;

- Неопределенность в правовом статусе и регулировании деятельности ассоциаций водопользователей, а также отсутствие эффективного механизма взаимодействия ассоциаций водопользователей с органами государственной власти и органами местного самоуправления в Законе КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей»;

- Отсутствие в водном законодательстве эффективного прозрачного механизма распределения воды и методики определения стоимости платы за водопользование;

- Отсутствие в действующем законодательстве мониторинга и оценки эффективности деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и Ассоциаций водопользователей по обеспечению поливной водой и оказанию услуг подачи поливной воды;

- Из-за не правильного подбора кадров, неспособности руководства АВП собирать оплату за услуги по подаче поливной воды, зачастую из-за коррупции большинство АВП функционируют не полноценно, и как следствие находятся на грани банкротства.

- Нормы Кодекса об административной ответственности в сфере водопользования, предусматривающие ответственность за их нарушения слишком либеральны. Отсутствие практики применения норм данного Кодекса в правоприменительной практике.

1. Дублирование и противоречие норм Водного кодекса, Закона КР «О воде» и Земельного кодекса Кыргызской Республики, регулирующих водные отношения.

В январе 1994 г. вступил в действие Закон Кыргызской Республики «О воде». Это был первый закон, направленный на регулирование правовых проблем, связанных с использованием водных ресурсов. В своё время данный закон был прогрессивным нормативным документом. В нем впервые были даны определения понятиям «водные отношения», «водопользование» и «водопользователи», установлено правовое положение водного фонда, определены

компетенции органов государственной власти по управлению водными ресурсами, введены элементы механизма экономического регулирования водопользования.

Закон КР «О питьевой воде» был разработан и принят для регламентирования специфических вопросов, связанных с использованием питьевой воды. В данном нормативно-правовом документе был впервые законодательно утвержден понятийный аппарат, применяемый в регулировании хозяйственно-питьевого водоснабжения, определены компетенции и полномочия государственных органов в координации и управлении данной сферой, регламентированы вопросы производства и потребления питьевой воды, отрегулированы вопросы нормативного обеспечения качества воды для хозяйственно-бытовых нужд и введены механизмы экономического регулирования питьевого водоснабжения.

В 2002 году была проведена реформа в сфере водопользования для сельскохозяйственных нужд. Был принят Закон КР от 15 марта 2002 г. N 38 «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей».

Основной предпосылкой разработки и принятия данного Закона явилась необходимость передачи внутрихозяйственных ирригационных систем в ведение потребителей воды, как сельскохозяйственных товаропроизводителей и частных фермеров. Данный закон явился толчком создания АВП по всей республике.

Водный кодекс КР представляет собой достаточно прогрессивный нормативный акт, который призван способствовать оптимизации управления водными ресурсами и обеспечить условия для дальнейшей реформы системы водопользования. С его принятием требовалось внести изменения в принятый ранее Закон «О воде», что не было сделано. В результате сложилась такая ситуация, когда Водный кодекс действует наряду с Законом «О воде», в которых содержатся дублирование и противоречие многих норм регулирования, в частности:

Закон КР «О воде» от 14.01 1994 г. N 1422-ХII	Водный кодекс КР от 12.01 2005 г. N 8
<p>Статья 1. Цели и задачи водного законодательства Кыргызской Республики Целью и задачами водного законодательства Кыргызской Республики являются регулирование отношений в сфере использования и охраны водных ресурсов (вод), предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на водные объекты и водохозяйственные сооружения, и улучшение их состояния, укрепление законности в области водных отношений».</p>	<p>Статья 1. Цель и задачи Настоящий Кодекс регулирует водные отношения в сфере использования, охраны и развития водных ресурсов для гарантированного, достаточного и безопасного снабжения водой населения Кыргызской Республики, охраны окружающей среды и обеспечения рационального развития водного фонда республики.</p>
<p>Статья 2. Водное законодательство Кыргызской Республики Водные отношения в Кыргызской Республике регулируются настоящим Законом Кыргызской Республики "О воде" и издаваемыми в соответствии с ним иными законодательными и нормативными актами Кыргызской Республики. Земельные, лесные, горные, хозяйственные и имущественные отношения, а также отношения, связанных с охраной природы, регулируются специальным законодательством Кыргызской Республики.</p>	<p>Статья 3. Водное законодательство Кыргызской Республики 1. Водные отношения в Кыргызской Республике регулируются Конституцией Кыргызской Республики, настоящим Кодексом и другими нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с ними. 2. Нормы водного права в других нормативных правовых актах должны соответствовать настоящему Кодексу. 3. В случае противоречий норм водного права, содержащихся в нормативных правовых актах, положениям настоящего кодекса, применяются положения настоящего Кодекса.</p>

Сравнение приведенных выше норм приводит к выводу, что Закон КР «О воде» и Водный кодекс КР регулируют одни те же отношения. Однако Водный Кодекс не содержит отсылочных

норм по применению положений Закона КР «О воде», а в Законе КР «О воде» отсутствуют положения о регулировании водных отношений Водным Кодексом Кыргызской Республики.

Кроме того, следует подчеркнуть, что многие нормы Водного кодекса и Закона КР «О воде» сформулированы по содержанию по-разному и подвергаются разночтению при их применении. К примеру, существенные разночтения имеются между положениями Водного кодекса и Закона КР «О воде» относительно компетенции государственных органов по управлению водными ресурсами. В частности, компетенция Правительства в Законе «О воде» определена исчерпывающим списком из 14 пунктов, тогда как в Водном кодексе этот список состоит из 7 пунктов, при этом сделана оговорка о допущении и других задач, которые может решать Правительство в соответствии с нормами Водного кодекса. Следует иметь в виду, что некоторые полномочия, отнесенные Законом «О воде» к ведению Правительства КР, нормами Водного кодекса переданы Национальному совету о воде, который в Законе «О воде» вообще не упоминается, так как он создан и действует в соответствии с положениями Водного кодекса.

Такая же аналогичная ситуация сложилась в отношении органов управления, как бассейновые советы и государственная водная администрация, создание которых также предусмотрено нормами Водного кодекса.

К другим существенным коллизиям, приводящим к разному толкованию и применению, можно также отнести нормы законодательных актов, определяющие совершенно разный подход к регулированию видов водопользования и к механизму экономического регулирования водопользования. Так, каждый вид водопользования в Законе «О воде» регламентирован отдельной статьей, а в Водном кодексе приводится список возможных видов водопользования. При этом в Водном кодексе предусматриваются виды водопользования, которые отсутствуют в нормах Закона «О воде» и наоборот.

Нормы, определяющие механизмы экономического регулирования водных отношений, установленных в обоих нормативных актах, содержат в себе противоречия в нормах Закона «О воде» и Водном кодексе. Например, прямо предусматриваемых Законом «О воде» льгот по платежам за водопользование с указанием субъектов льгот, нет в нормах Водного кодекса.

Сравнительный анализ этих двух законодательных актов позволяет выявить и другие серьезные коллизии. Так, статья 16 Закона «О воде» «Лицензии на право водопользования» потеряла смысл с отменой этого вида лицензий согласно последним внесенным поправкам в законодательство о лицензировании. Однако не были приведены нормы Закона «О воде» в соответствии с этими изменениями в законодательстве о лицензировании.

Не урегулирован должным образом в двух анализируемых законодательных актах вопрос установления сервитута. В Законе «О воде» об этом вообще не упоминается, а Водный кодекс относит установление сервитута к компетенции государственной водной администрации. Однако, в связи с отсутствием законодательного механизма реализации данной нормы, положения данной нормы носят декларативный характер, и не отсутствие регулирования вопросов сервитута, за собой тянут плеяду проблем на местах / в регионах в правоприменительной практике. Так в соответствии со статьей 57 Земельного кодекса при установлении принудительного сервитута предусматривается возмещение убытков владельцам земельных участков, на территории которых устанавливается сервитут. К примеру, не решается в Базаркоргонском районе Джалал-Абадской области на протяжении длительного времени вопрос ответственности в возмещении убытков собственникам земельных долей вследствие установления принудительного сервитута на их земельные участки, через которые обеспечивается доступ к ирригационным сооружениям по причине того, что ни один из уполномоченных государственных органов не желает брать на себя ответственность за возмещение убытков владельцам земельных долей.

Таким образом, сложилась ситуация, когда в национальном законодательстве по труднообъяснимым причинам действуют два основных нормативных правовых акта – Водный кодекс КР и Закон КР «О воде», регулирующие одни и те же отношения - водные отношения, которые юридически никак между собой не связаны и не согласованы. Данная неопределенность и несогласованность основного источника правового регулирования водных отношений приводит к тому, что в правоприменительной практике неизбежно возникают

путаница и расхождения в подходах к решению одних и тех же задач. Правоприменительная практика показывает, что чаще всего руководствуются нормами ранее принятого Закона КР «О воде», чем нормами Водного кодекса КР, как, будто он не существует вообще, несмотря на то, что наравне с другими законами должен исполняться.

До настоящего времени, не создана Государственная водная администрация, функции которого переданы Департаменту водного хозяйства при Министерстве сельского хозяйства и мелиорации, несмотря на то, что нормы Водного кодекса определяет Государственную водную администрацию, как специально созданный государственный орган по управлению водными ресурсами республики (абзац 12 статьи 2 Водного кодекса КР).

Между тем внедрение норм заложенных в Водном кодексе позволило бы создать достаточно устойчивую систему эффективного учета водных ресурсов и управления ими. В частности, бассейновые советы, смогли бы стать основным ключевым звеном системы водных отношений, поскольку их деятельность позволила бы не только модернизировать механизм распределения водных ресурсов, но и позволило бы вести прогнозирование уровня обеспеченности водой тех или иных регионов республики. Что в свою очередь привело бы к более рациональному ведению хозяйственной деятельности сельских товаропроизводителей и уменьшению их потерь, например, в засушливые годы.

II. Нерациональное использование финансовых средств, направленных на улучшение оросительных систем.

Следует отметить, на нужды водного сектора страны выделяются колоссальные средства, как из бюджета, так и по линии донорских организаций. Всего на реконструкцию водного хозяйства за годы независимости использованы 2 миллиарда 477 миллионов сомов. К примеру, только в 2014 году, на ремонт ирригационных сетей из государственного бюджета было выделено 99,46 млн. сомов.

Следует подчеркнуть, что в условиях хронической нехватки бюджетных средств, выделение таких значительных сумм свидетельствует о внимательном отношении государства к проблемам водного хозяйства. Результаты проведения продуманной политики здесь налицо. Только за 9 месяцев 2015 г. сделан ремонт 187,39 км каналов, проведена механическая очистка 127,9 км каналов с пропускной способностью 154,3 тыс. кубометров, произведен ремонт 518 гидротехнических сооружений, 66 насосных станций/агрегатов 21 скважин на орошение.

Однако коренного улучшения ситуации в водном хозяйстве республике не наблюдается, поскольку конечные потребители воды, фермеры, на сегодняшний день остаются один на один со своими проблемами, так как содержание внутриводных оросительных систем возложено на ассоциации водопользователей, которые в силу целого ряда причин (проблема недостаточности квалифицированных кадров по управлению водными ресурсами, отсутствие системности в менеджменте, недостаточность финансовых возможностей и др.) с этой задачей не справляются, многие, из которых более подробно изложены ниже.

Таким образом, одним из безусловно ключевых инструментов решения проблем в водохозяйственной сфере – эффективное использование финансовых средств, предназначенных на улучшение оросительных систем, по нашему мнению является рационализация правового регулирования отношений в сфере водопользования, которое, к сожалению, далеко от совершенства. Поэтому актуальность проблемы реформирования водного законодательства, механизма формирования и распределения финансовых средств, предусмотренных для улучшения ирригационной системы, на сегодняшний день не вызывает сомнений.

III. Неопределенность в Законе КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» относительно правового статуса и регулирования деятельности ассоциаций водопользователей, а также отсутствие в нормах этого законодательного акта эффективного механизма взаимодействия ассоциаций водопользователей с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Проблемы регулирования деятельности ассоциаций водопользователей. Деятельность ассоциаций водопользователей (далее «АВП») регулируется Законом КР «Об ассоциациях водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей». Данный Закон не содержит противоречий с действующим законодательством и является вполне работоспособным. Вместе

с тем, отдельные его нормы, регулирующие управление, ценообразование, взаимодействие АВП с членами и лицами, не являющимися членами АВП, а также с государственными органами и органами местного самоуправления требуют уточнения и дополнения.

Неопределенность в нормах Закона «Об ассоциациях водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» относительно правового статуса АВП. Одной из проблем, препятствующей устойчивому развитию АВП является отсутствие в законодательстве определения его правового статуса. Прежде всего, Закон не определяет правовую сущность данной организации. Так, союз ассоциаций водопользователей согласно Закону «Об ассоциациях водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» (далее по тексту «Закон об АВП»), «это некоммерческая организация, учреждаемая двумя или более АВП для совместного управления, эксплуатации и технического обслуживания магистральных ирригационных систем» (ст. 2 Закона КР об АВП).

Правовой статус «АВП» в этой же статье определен следующим образом «организация, учреждаемая водопользователями в соответствии с настоящим Законом в целях эксплуатации и содержания ирригационных систем». Это означает, что правовая сущность АВП в нормах данного закона никак не определена.

На практике это означает, что АВП с правовой точки зрения представляет собой некое образование, которое не является коммерческой структурой, и в то же время, ее трудно отнести и к общественным организациям или некоммерческим организациям, потому что внятного юридического определения «АВП» Закон КР об АВП не содержит. Также не определены организационные, экономические меры, регулирующие механизмы выполнения установленных для нее «Законом об АВП» целей и задач.

В «Законе об АВП» отсутствуют нормы, регулирующие взаимоотношения АВП с ее членами и другими лицами, не являющимися членами. Создание АВП было инициировано государством с основной целью передачи им внутривладельческих оросительных сетей для уменьшения нагрузки на государственный бюджет. Руководители многих ассоциаций были по существу назначены административным способом. Это привело к тому, что большинство членов АВП воспринимают ассоциацию, не как принадлежащую им самим организацию, призванную защищать и продвигать их интересы, а как постороннюю и во многом непонятную для них структуру. И как показывают проведенные по инициативе некоторых донорских организаций исследования, многие члены АВП не имеют никакого представления о своих правах и обязанностях, как членов АВП вследствие отсутствия заинтересованности в развитии АВП и потребительски-индивидуального отношения. Не были разработаны модельные внутренние акты АВП, не проводилась и не проводится работа по разъяснению роли и задач АВП среди действующих и потенциальных их членов, среди местного населения. В настоящее время существует только типовая устав АВП, который весьма далек от совершенства, поскольку сложный даже для понимания неспециалистами, тем более для членов ассоциации водопользователей, в том числе и для руководителей АВП.

IV. Отсутствие в водном законодательстве эффективного прозрачного механизма распределения воды и методики определения стоимости платы за водопользование.

Отсутствие механизмов прозрачного распределения воды. Пункт 2 статьи 3 Закона предусматривает распределение воды между членами АВП на основе ежегодных соглашений и распределение воды на договорных условиях лицам, не являющимся членами. На практике ассоциации строят свои отношения и с теми и с другими на основе гражданско-правовых договоров, что сводит к нулю преимущества, которыми должны обладать члены ассоциации.

Одной из причин конфликтов по воде происходит вследствие того, что люди, чьи поля расположены у водоотвода, употребляют воды больше установленных норм поливной воды чаще всего вследствие перекрытия ими ирригационных сетей, в результате чего не получают потребители воды, поля которых находятся в отдаленности от этих водоотводов. Это происходит по причине отсутствия эффективных методов распределения поливной воды для решения выше изложенной ситуации.

Вопросы оплаты за услуги по предоставлению воды. Государством установлены размеры оплаты за поставку воды для водопользователей, то есть в данном случае для АВП. Ассоциации

в свою очередь вправе определять размеры оплаты за свои услуги согласно абзацу 2 статьи 22 «Закона об АВП», который гласит: «Размер взносов за услуги по подаче воды членам АВП устанавливается общим собранием и должен обеспечивать покрытие затрат по поставке оросительной воды поставщиком воды и затрат на эксплуатацию и техническое содержание собственной ирригационной системы АВП». Тарифы оплаты услуг по поставке воды из государственных водохозяйственных систем водопользователям определяются на основании Постановления Правительства КР от 6 июля 2011 г. N 372 «Об утверждении тарифов оплаты услуг по поставке воды из государственных водохозяйственных систем водопользователям на 2011 г. (С 2011 г. тарифы не пересматривались, хотя предполагался ежегодный пересмотр тарифов с учетом ситуации с обеспеченностью водными ресурсами). При этом остается неясным, каким образом и на основании чего устанавливаются размеры тарифов.

Следует отметить, что на законодательном уровне, заложен конфликт интересов между членами АВП и АВП, так как согласно нормам Закона КР «ОБ АВП» при определении цены/стоимости оплаты за воду, размер оплаты за услуги по подаче воды, такие как затраты на эксплуатацию и техническое содержание ирригационной сети, находящейся в ведении АВП утверждается на общем собрании членов АВП. С одной стороны, АВП желает получить/собрать больше денег с целью восстановления и улучшения ирригационной сети, с другой стороны члены АВП недопонимают нужность восстановления внутриводхозяйственной оросительной сети и не выдерживают такую сумму оплаты за воду путем в сторону снижения размера оплаты за поставку воды. Одной из основных нерешенных вопросов при проведении земельной и водной реформы остался вопрос содержания бригадной оросительной сети/арыков. Так как до проведения земельной и водной реформы (во времена существования колхозов и совхозов) содержание этой бригадной оросительной сети возлагалось на соответствующие бригады. На законодательном уровне эта проблема осталась нерешенной, так нормами законодательства не закреплено в обязанностях землевладельцев, что за содержание этой оросительной сети несут ответственность они сами.

Не урегулирование данного вопроса порождает трудности в настоящем, так как идут тяжбы/перетягивание одеяла между АВП и владельцами частных земель (земельных долей), так как эти землевладельцы не признают и не утверждают АВП расходы, предусмотренные в Сметах расходов на содержание этой ирригационной сети и сами не желают содержать эту оросительную сеть. Более того, при попустительстве чиновников различного уровня, в том числе высшего звена, существующая ирригационная система, лотковые каналы, преднамеренно разрушается и расхищается. В итоге следуют такие последствия, ухудшается состояние в целом ирригационной сети: лотки не устанавливаются, арыки не очищаются, внутриводхозяйственные дороги не содержатся в надлежащем виде, существующие дороги смываются. Это означает, что ирригационная инфраструктура в целом страдает, и остается без внимания.

В свою очередь со стороны государства для АВП не оказывается какая-либо практическая, методическая помощь в виде разработанных методических руководств, положений, правил и т.д. К примеру, не разработаны типовая методика определения эксплуатационных и других затрат АВП, правил учета потерь для каждого канала, поэтому в конечном итоге собранные средства расходуются на содержание аппарата АВП, а такие проблемы, как например, ремонт внутриводхозяйственных оросительных систем решаются в конечном итоге примитивными способами вроде ашара.

Следует также отметить, что оплата за поставку воды для АВП устанавливается из расчета количества направляемой воды в кубометрах, а ассоциация на практике осуществляет расчет размера оплаты, основываясь на весьма приблизительных данных суточного потребления поливной воды, исходя из структуры посевных площадей фермеров, поскольку ассоциации не располагают приборами для точного измерения объема предоставляемой воды и не имеют при этом внутренних положений/руководств по учету воды. Поэтому договора с водопользователями на практике составляются без указания объемов поставляемой воды. К примеру, в типовых договорах на поставку поливной воды не учтены специфические особенности каждого АВП, такие, как показатели состава почвы, как влагоемкость. На счет водно-физических свойств почв скажу, что эти показатели совсем не принимаются в расчет

почти что во всех регионах страны. По этому поводу очень большую работу могут провести АВП с участием местных органов власти и районных структур МСХ.

А зачастую поставка воды осуществляется вообще на основе устных договоренностей. Это означает, что правовая сторона данного аспекта отношений между АВП и ее членами, и не членами, по сути, никоим образом не урегулирована.

V. Отсутствие в действующем законодательстве принципов прозрачности, подотчетности АВП, мониторинга и оценки эффективности деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и Ассоциации водопользователей по обеспечению поливной водой и оказанию услуг по подаче поливной воды.

Отношения между ассоциацией и органами власти, и органами местного самоуправления. АВП, являясь по сути общественной организацией, не может оказывать существенного влияния на процесс принятия органами власти решений, касающихся водопользования, в частности, на формирование местных бюджетов/статьи расходов, необходимых для улучшения состояния ирригационной сети. В «Законе об АВП» никак не регламентирован такой важный вопрос как взаимоотношения между АВП и местными органами власти.

АВП не интегрированы в систему местного самоуправления, ни с комплексом институтов гражданского общества и выглядят неким инородным телом, административно имплементированным в местные сообщества. Между тем обеспечение населения поливной водой представляет собой не только ключевой элемент обеспечения сельскохозяйственного производства, но и мощный фактор межхозяйственной кооперации и объединение на основе совместного водопользования могло бы стать еще одним важнейшим инструментом дальнейшего развития местного самоуправления.

В «Законе об АВП» отсутствуют такие принципы, как прозрачность и подотчетность АВП перед местным сообществом (айылыными кенешами). Хотя, повышение прозрачности и подотчетности по вопросам управления и использования водными ресурсами привело бы к увеличению доверия к государственным органам власти и местным органам самоуправления, снижению споров в сфере водопользования и предотвращению конфликтов, а также к мобилизации местного сообщества для участия в управлении водными ресурсами и ирригационной системой.

Актуальной задачей является необходимость развития диалоговой площадки с участием местного сообщества, гражданского общества, представителей органов самоуправления, уполномоченных государственных органов, СМИ и компаний, по формированию единого понимания и выдачи рекомендаций по прозрачному и ответственному управлению водными ресурсами. Чтобы служить на благо всех граждан и способствовать сокращению бедности, обеспечению устойчивого экономического и социального развития местных сообществ и страны в целом, необходимо ответственно и справедливо подходить к вопросам управления водными ресурсами и водной инфраструктурой.

VI. Многие АВП неполноценно функционируют и они находятся на грани банкротства вследствие того, что не могут полностью собрать оплату за подачу поливной воды

Многие АВП неполноценно функционируют и они находятся на грани банкротства вследствие того, что не могут полностью собрать с фермеров оплату за подачу поливной воды по внутрихозяйственным ирригационным сетям, находящихся в ведении АВП по причине того, что размер оплаты за подачу поливной воды осуществляется на основе устных договоров. Осуществление сбора оплаты с населения за подачу поливной воды по оросительной системе, находящейся в ведении АВП возложено на АВП и для них это стало головной болью, так как АВП остается один на один с пользователями поливной воды при сборе оплаты за подачу воды.

При этом необходимо отметить, что при подаче поливной воды из государственных водохозяйственных систем оплата за их подачу приравнивается обязательным платежам (статья 5 Закона КР «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 год»). Но при этом данный Закон умалчивает в отношении оплаты, собираемой АВП за подачу поливной воды из оросительной системы, находящейся в ведении АВП, несмотря на то, что обеспечение граждан поливной водой является одной из приоритетных задач государства.

VII. Проблемы применения норм Водного кодекса КР, Закона КР «О воде», Кодекса КР об административной ответственности и Уголовного кодекса КР в сфере водопользования, предусматривающие ответственность за их нарушения.

Вопросам ответственности за нарушение водного законодательства посвящена глава 16 Водного кодекса КР. В статье 90 ВК КР есть перечень правонарушений, которые могут служить основанием для привлечения виновных лиц к уголовной, административной или иной ответственности. Аналогичные положения содержатся и в Законе КР «О воде». Однако Кодекс об административной ответственности КР и Уголовный кодекс КР не содержит норм, за исключением предусматривающих ответственность за правонарушения, посягающие на право государственной собственности на водные ресурсы и за ущерб экологии.

Кодекс об административной ответственности КР (далее КоАО КР) имеет задачей защиту личности, охрану прав и свобод человека и гражданина, здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, общественной нравственности, собственности, окружающей природной среды, установленного порядка осуществления государственной власти и порядка управления, общественного порядка, прав юридических лиц и их объединений от административных правонарушений, а также своевременное и объективное рассмотрение дел об административных правонарушениях и их предупреждение (статья 2 КоАО).

Положения статьи 119 КоАО «Нарушения правил водопользования» не корреспондируют в полной мере с соответствующими нормами водного законодательства, то есть в ней не отражены все возможные виды нарушений правил водопользования. Государственная водная инспекция как орган по контролю соблюдения законодательства не справляется с функцией привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении водного законодательства.

2. Практическая часть исследования

Неравномерность обеспечения водными ресурсами различных регионов страны ведет к тому, что в отдельных регионах республики дефицит воды уже сегодня является острой проблемой, которая усугубляется еще и нерациональным ее управлением и использованием.

Особенно остро проблемы отсутствия воды и ее нерентабельного использования в Кыргызстане выражены на примере некоторых сел Ошской области. Имеются передовые айыл окмоту, которые ищут пути решения проблем при помощи международных организаций и путем изыскания собственных средств. В частности, это Сельские общественный объединения потребителей питьевой воды (СООППВ) Юсупова, Дул-дул-Ата, Бирлик, Торт-Таш и Севинч, а также Ассоциации водопользователей (АВП) Араванского района, налаживающие активное сотрудничество с Центрально-азиатским альянсом по воде (ЦААВ) и другими партнерами.

Для выявления указанных в первой главе исследования законодательных проблем на практике была осуществлена поездка в один из самых засушливых регионов юга Кыргызстана – Араванский (кирг. - Араван району). Араванский район - административно-территориальная единица в составе Ошской области КР. Административным центром является село Араван.

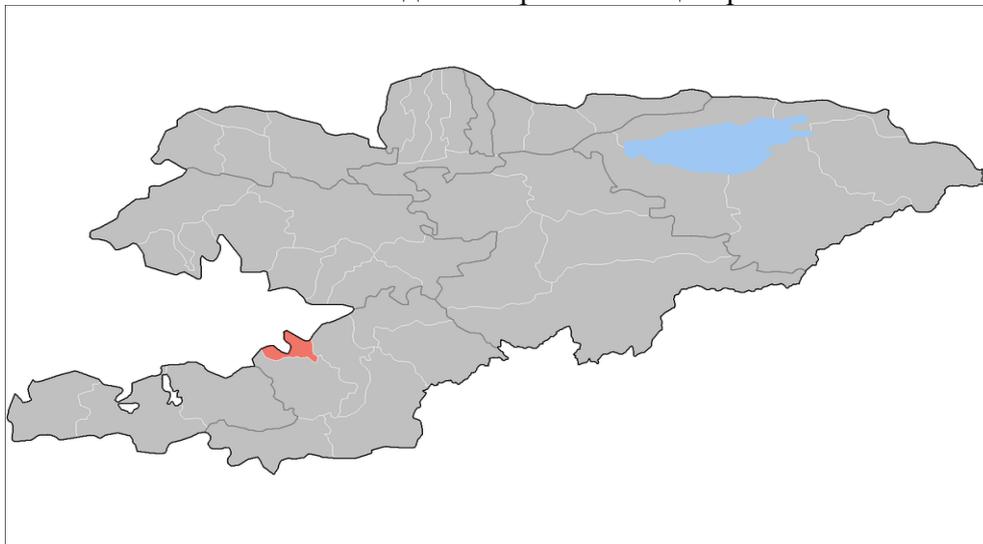


Рис. 1. Карта Кыргызской Республики, красным отмечена территория Араванского района.

География Араванского района представлена следующим образом: на юге с ним граничит Ноокатский район, с востока подходит Кара-Сууйский район Ошской области. На востоке от Араванского района расположен город Ош. На севере Араванский район граничит с республикой Узбекистан. Состоит из двух эксклавов - более мелкий западный Араван и более крупный восточный Араван, которые разделяет Ноокатский район.

Араванский район представляет собой густонаселённую сельскохозяйственную долину, орошаемую речными водами. По данным переписи населения КР 2009 года численность населения района составила 106 134 жителей, в том числе узбеки - 62 281 человек или 58,7 %, киргизы - 42 049 человек или 39,6 %, азербайджанцы - 760 человек или 0,7 %, таджики - 542 человека или 0,5 %, татары - 135 человек или 0,1 %^[1]. Араванский район делится на 8 аильных округов, где расположено 48 сельских населённых пунктов.



Рис. 2. Карта Араванского района в здании местной районной администрации в селе Араван

В ходе полевых исследований были посещены СООППВ (Сельские объединённые общества потребителей питьевой воды) и АВП (Ассоциации водопользователей), все местные сообщества Араванского района, занимающиеся управлением и распределением питьевой и поливной воды. Также посещены сами штабы СООПВ, места водозаборов, где вода проходит обеззараживание, насосные станции и имеющиеся на местности водопроводы и краны. Были проведены интервью с руководителями и членами СООПВ, а также опрошено население, проживающее в зонах обслуживания данных СООПВ, путем письменного анкетирования.

Таблица 1. СООППВ Араванского района Ошской области

Анализ деятельности СООППВ Араванского района показал, что в ходе осуществления своей деятельности они сталкиваются с большим количеством проблем.

Первую группу проблем можно обозначить как проблемы законодательного характера. В данном случае руководители и члены СООППВ в ходе осуществления деятельности по обеспечению населения питьевой водой сталкиваются с трудностями при применении норм водного законодательства КР. Также отсутствует единый законодательный акт, который регулирует деятельность СООППВ. Большое внимание данным проблемам уделено в первой главе исследования.

Вторую группу проблем деятельности СООППВ образуют трудности организационного, управленческого и бюрократического характера. Большинство СООППВ Араванского района (Торт Таш, Севинч, Чилустун, Полот, Толойкон) не имеют четкой организационной структуры и необходимого для полноценной работы штата сотрудников. Обычно в СООППВ работают максимум до 5 человек, чаще всего не имеющих какого-либо высшего образования, не обладающих навыками управления, не говоря уже об управлении водными ресурсами и финансовыми вопросами. Также существуют трудности в отношениях СООППВ и местных администраций, которые должны работать вместе для достижения удовлетворенности населения водным положением на данной местности. Но к сожалению, со стороны местных органов государственной и муниципальной власти не оказывается существенной помощи в деятельности СООППВ, также отсутствует предусмотренный в законодательстве контроль за их деятельностью. Со стороны местного кенеша не предпринимается никаких действий по принятию законодательных актов, раскрывающих положения Водного кодекса и др. законов, отражающих особенности и проблемы, менталитет и традиции жителей Араванского района.

К третьей группе проблем необходимо отнести вопросы финансового характера. К

Название	Село	Кол-во дворов	Кол-во насел-я	Пр-ть, км	Кол-во водозаб-в
Зилол-суу	Араван	1350	6780	75	5
Чил-устун	Атчи	533	2271	7,2	1
Торт-таш	Октябрь	367	1557	7,8	1
Мурок-суу	Мангыт	308	1301	12,5	1
Дулдул-ата	Еттиогайн	632	2650	24	2
Бирликсуу	Бирлик	530	2450	10,5	2
Севинч	Маманазар	250	1400	16	1
Полот	Суткор	100	600	3,5	1
Ак-суу	Чек-Абад	708	3188	24	2
Суутурмуш	Гулбаар	строится			
Толойкон	Толойкон	570	2700	14	1
Араптаза	Арап	строится			

примеру, у большинства СООППВ возникают постоянные трудности с взиманием оплаты за потребление питьевой воды с населения. Это связано с низким уровнем финансовой обеспеченности населения, а также с отсутствием четкой тарифной политики на уровне района. Из данной проблемы естественным путем вытекает проблема финансирования. Так как из местного бюджета средств на обеспечение деятельности СООППВ не выделяется, они полном самостоятельном финансировании. Но средств собранных (и недособранных) с населения в виде оплаты за потребление питьевой воды недостаточно для полноценного финансирования эффективной деятельности СООППВ. Отсюда вытекают проблемы и с нехваткой

квалифицированных кадров, т.к. нет средств для выплаты им заработной платы, и проблемы, связанные с низким уровнем предоставляемой воды, так как для полноценной очистки воды и смены старого оборудования и водопроводных труб, необходимы большие денежные вложения.

Также к проблемам финансового характера следует отнести трудности налогообложения СООППВ. На данный момент деятельность Сельских общественных потребителей питьевой воды облагается всеми видов налогов юридических лиц, занимающихся коммерческой деятельностью. Но в случае СООППВ хоть они и являются юридическими лицами, они не производят никаких товаров (в данном случае - воду), а лишь транспортируют ее до потребителя. Следовательно, они не должны уплачивать налог с продаж, налог на добавочную стоимость и другие подобные налоги.

В четвертую группу проблем входят проблемы, касающиеся качества воды на территории Араванского района. Источниками всей питьевой воды, потребляемой жителями, являются подземные и артезианские воды. С помощью насосов вода выкачивается из под земли и некоторое время хранится в водозаборах, где она проходит обеззараживание хлором, а дальше насосами воду гоняют до кранов и колонок. Для изучения этой проблемы были взяты пробы воды в каждом СООППВ и проведены лабораторные исследования, которые выявили существенные нарушения в составе питьевой воды, а именно наличие тяжелых металлов. (Приложение 1 «Результаты анализов питьевой воды в 12 СООППВ Араванского района»)

Таким образом, СООППВ Араванского района при осуществлении сталкиваются с большим количеством проблем различного характера. Для того, чтобы решить эти проблемы необходимы меры как законодательного, так и финансового характера.

Название	Село	Орошаемая площадь, га	Водозабор тыс. м ³	Водоподача тыс. м ³	КПД
СахийДарё	Чек-абад	1570	2297	1516	0,79
Обухаст	Араван	1603	2944	1606	0,7
Теват	Араван	300	721	376	0,65
Коракорган	Араван	260	1085	599	0,65
Мангидро	Мангыт	2047	3539	4741	0,68
Сохид	Аля Анаров	1339	2363	1381	0,6
Мовидарья	Тепекурган	1305	3123	2119	0,62
Кызырабад	Чек-абад	434	1141	648	0,65
Турката	Нур-Абад	751	2270	1120	0,63
Асантай	Туя-Моюн	1700	3698	2424	0,61
Итого	РУВХ	11309	23181	16428	

Таблица 2. АВП Араванского района Ошской области

Полевые исследования по Ассоциациям водопользователей Араванского района также выявили ряд проблем в их деятельности. На местах эти проблемы решаются по мере возможности. Но, за последний период отделы поддержки АВП совместно со штатом АВП положительно решают эти проблемы и, по сравнению с прошлыми годами, количество проблем значительно уменьшилось. Решение нижеследующих проблем имеет долгосрочный характер, поэтому эти вопросы постоянно повторяются.

В целом по Араванскому району у ассоциаций водопользователей имеются одинаковые и различающиеся насущные и мелкие проблемы. Если сгруппировать эти проблемы и отметить самые основные, то можно увидеть следующее:

1. Недостаток высококвалифицированных кадров. Из-за низкой зарплаты происходит отток кадров, молодые специалисты не идут работать в АВП.

2. Недостаточность знаний и профессиональных навыков специалистов. Многие мурабы АВП не знают, как измерять расход воды на канале, режим орошения сельхозкультур, о водосберегающих технологиях орошения, как определить плату за услуги водоподачи.

3. Низкий уровень платы за ирригационные услуги. По республике установленные тарифы за услуги по подаче поливной воды на собственные нужды АВП составляют от 21 сома до 659 сомов за один гектар. По оценкам международных и национальных экспертов, на достаточное покрытие затрат по Эксплуатации и Технического Обслуживания требуется не менее 10 долларов (около 500 сомов) за один га.

4. Плата за ирригационные услуги водопользователями производится натуроплатой (это трудовые услуги около 42% и в денежном виде 58%).

Пока еще большинство Советов АВП пассивны своей деятельности, не выполняют свои управляющие функции, из-за чего прозрачное руководство отсутствует, доверие фермеров – водопользователей низкое и в результате АВП не развиваются.

Состояние ирригационных систем низкое. Многие каналы разрушены, заилены, нарушены уклоны, что снижается пропускная способность, в результате орошаемая земля не обеспечивается оросительной водой, возникают конфликты между мурабами АВП и фермерами, между соседними фермерами за водные ресурсы.

Члены АВП ещё не до конца поняли суть функционирования АВП, как самостоятельной, добровольной и перспективной организации. В отдельных случаях руководители местных властей оказывают давление руководству АВП, нарушая Уставные Положения АВП. В некоторых регионах, государственные чиновники отрицательно воздействуют развитию АВП, не понимая, что на сегодня АВП это – хрупкая организация, требующая всяческой поддержки, по эксплуатации внутрихозяйственной сети нет альтернативы ассоциациям водопользователей, и её функции могут заменить только (если местные чиновники добьются создания и развития) сельхозкооперативы.

Не решен вопрос об освобождении организаций, безвозмездно передающих водохозяйственные сооружения и соответствующую инфраструктуру (айыл өкмөтү, кооперативы и другие хозяйствующие субъекты), от уплаты НДС. Ставка НДС при безвозмездной передаче имущества также составляет 20 процентов от рыночной стоимости объекта или сооружения. Это ущемляет их право на собственность, тем самым препятствует развитию АВП. Практически более 400 АВП не имеют материально-технической базы (землеройная техника, транспорт, мотоциклы и велосипеды), что отрицательно влияет на их развитие. Есть, случаи проверки финансово-хозяйственной деятельности АВП со стороны фискальных органов, игнорируя Уставные положения АВП. Избранные зональные представители АВП представляющие интересы водопользователей, порой не до конца осознают свои полномочия и обязанности. Из-за этого у водопользователей отсутствует информированности о принятых решениях.

Представители органов управления АВП отмечают, что наибольший недостаток профессиональных кадров (81,7%) АВП испытывает в гидротехниках и затем в бухгалтерях (преимущественно в Ошской области). Дефицит в узкоспециализированных специалистах происходит из-за не адекватно низкой предлагаемой АВП заработной платы. Отсутствие у АВП собственной техники для проведения технического обслуживания ирригационной сети (68,3%).

Степень подотчетности органов управления АВП перед своими водопользователями довольно высока. 30% представителей органов управления АВП Араванского района при опросе указали, что общее собрание АВП проводится два раза в год. Следует отметить низкий уровень активности самих водопользователей на общих собраниях членов АВП. Постоянно участвуют на собраниях только 25,0% водопользователей. Устойчиво функционирует в системе органов управления АВП исполнительный орган.

В подавляющем большинстве случаев (93,3%) исполнительный орган АВП является коллегиальным, в 5% - единоличным. 100% опрошенных членов АВП указали, что исполнительный орган АВП отчитывается перед вышестоящим органом АВП. Чаще всего

(51,7%) исполнительный орган АВП отчитывается ежеквартально, и лишь в 15% случаев – один раз в год. Однако, результаты исследования показали, что и водопользователи и сами представители органов управления АВП недостаточно осведомлены о распределении полномочий органов управления АВП в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Уровень прозрачности в управлении водными ресурсами. В большинстве случаев (77,8%) водопользователи удовлетворены услугами АВП и в 14,4% случаях частично удовлетворены. Однако в рамках исследования выявлены определенные недостатки в управлении водными ресурсами АВП. Основные причины неудовлетворённости работой АВП - несвоевременная подача воды; большие потери воды из-за технического состояния каналов; несоблюдение очередности полива. В большинстве случаев (70,6%) водопользователи ответили, что работают с АВП на основе индивидуального договора. В 29,4% случаев на основе устных соглашений, что является недопустимым и может привести к фактам коррупции со стороны отдельных сотрудников АВП.

Основные причины споров водопользователей АВП таковы: воровство поливной воды, потеря воды (из-за разрушенной ирригационной системы), нарушение графика полива, маловодье, не своевременная оплата ПИУ, когда мурабы не дают квитанцию. Первая и третья причины возникновения споров между водопользователями имеют одну базу: отсутствие надлежащего контроля за своевременной полной доставкой поливной воды пользователям.

Выявлены незначительные нарушения в сборе платы за воду сотрудниками АВП. В 11,7% случаев АВП не оформляют объём поданной воды. Также большинство водопользователей указали, что чаще всего оплачивают за услуги АВП мурабам и иногда директору АВП, что может привести также фактам коррупции со стороны отдельных сотрудников АВП.

Ассоциация водопользователей Араванского района Ошской области получала в конце 1990-х и начале 2000-х годов огромную помощь со стороны Всемирного банка по институционализации своей работы. В частности, все АВП включены в систему областной и республиканской систем обеспечений и бассейнового управления Министерства сельского хозяйства и Водного департамента Кыргызской Республики. Эта работа не прошла даром, деятельность АВП поставлена на хорошо слаженную колею.

Хотя и здесь есть проблемы, связанные с вымыванием и засолением почв, обмелением реки Аравансай и Найманского водохранилища, глобальным потеплением, ухудшением общей экологической обстановки, загрязнением пестицидами и микроорганизмами, амортизацией и моральным устареванием имеющейся техники, нехваткой квалифицированных кадров и т.д.

Выводы и рекомендации

Актуальность проблем, связанных с управлением и использованием водных ресурсов, вызвана тем, что по роду своей деятельности, граждане, сельскохозяйственные предприятия, занимающиеся производством растениеводческой продукции, а также уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления, вовлеченные в управление водными ресурсами и аграрным сектором экономики КР сталкиваются с трудностями в силу несовершенства действующего законодательства, регулирующего вопросы водопользования, вследствие наличия несогласованности и противоречивости их друг другу.

При этом не доведенная до логического завершения практическая реализация бесспорно прогрессивных норм Водного кодекса КР, касающихся управления водными ресурсами препятствует дальнейшему реформированию водохозяйственного комплекса в целом.

Сложившаяся ситуация с одновременным функционированием Водного кодекса КР и Закона КР «О воде», как следствие, дает возможность двоякого урегулирования одних и тех же вопросов водопользования, является не только юридическим нонсенсом и наносит серьезный вред устойчивому функционированию водохозяйственного комплекса, но и служит почвой для возможных злоупотреблений в том числе и коррупционного характера.

Вследствие вышеперечисленных проблем ассоциации водопользователей на сегодняшний момент не оправдывают ожиданий своих членов. На практике члены АВП не имеют особых преимуществ по сравнению с другими водопользователями, поэтому членство в АВП носит

формальный характер. Закон «Об ассоциациях водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» в своем нынешнем виде не может служить всеобъемлющим базисом для эффективного решения проблем использования воды в целях орошения. Отсутствие внятного регламентирования правового статуса АВП, нерешенность вопросов управления ими, непрозрачность их деятельности в распределении воды, установлении оплаты за поставку поливной воды приводит к многочисленным социальным конфликтным ситуациям на местах, связанным с тем, что АВП не выполняет своей основной цели по удовлетворению потребности своих членов в поливной воде. Непринятие мер по реформированию законодательной базы деятельности АВП может привести к дальнейшей деградации ирригационных сетей и обострению социальной напряженности в сельской местности.

Отсутствие четкого механизма привлечения к ответственности за нарушения водного законодательства и слабая работа уполномоченного государственного органа (Государственной водной инспекции) влечет за собой бесхозяйственное отношение к водным ресурсам. Поэтому многие хозяйствующие субъекты и другие водопользователи откровенно пренебрегают правилами водопользования, допускают расточительное либо нецелевое использование водных ресурсов, вследствие чего нарушаются права и интересы других граждан, ассоциации водопользователей и в целом государства.

Для решения выявленных в ходе исследования законодательных проблем в сфере водопользования в Кыргызской Республике необходимо принять ряд следующих мер:

1. Провести детальный анализ Закона «О воде» и Водного кодекса с целью принятия единого согласованного нормативно-правового акта – Водного кодекса КР в новой редакции. При этом необходимо учесть и имеющиеся недостатки Водного кодекса. Принятие данного нормативного акта привело бы к упорядочению правового регулирования вопросов водопользования и устранению предпосылок для возможных конфликтов и злоупотреблений в сфере управления и использования водными ресурсами.

2. Пересмотреть Закон «Об ассоциациях водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей» с внесением изменений предусматривающих возможность предоставления АВП статуса территориального органа местного самоуправления, как это сделано в отношении объединений пастбищепользователей. Это позволило бы существенно расширить возможности и повысить ответственность организаций водопользователей на местном уровне.

Необходимо также переработать нормы, регламентирующие организационную структуру АВП, приблизив органы управления к членам. На основе переработанного закона разработать пакет типовых документов для АВП, включая договоры и внутренние положения АВП.

3. Принять Закон КР об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды в новой редакции, учитывающий реалии сегодняшнего дня и интересы всех заинтересованных сторон. Предлагается ввести нормы в данный Закон, устанавливающие следующее: «Средства, полученные в счет оплаты услуг по подаче воды по оросительным сетям, находящимся в ведении АВП, приравниваются обязательным платежам и учитываются в доходной и расходной частях местного бюджета и используются исключительно для нужд сохранения и развития внутри хозяйственных систем».

4. Принять подзаконные акты, предусматривающие механизмы распределения воды, методы определения стоимости (калькуляции) оплаты за поливную воду и порядок распределения/расщепления этих средств.

5. Подготовить и внести изменения в Кодекс КР об административной ответственности и Уголовный кодекс КР, конкретизирующие виды административных и уголовных правонарушений в сфере водопользования и санкции по ним.

6. Дополнить Водный кодекс КР нормами, усиливающими роль Государственной водной инспекции как специализированного государственного органа, осуществляющего функции привлечения к ответственности лиц виновных в нарушениях водного законодательства.

Список использованных источников

1. Водный кодекс Кыргызской Республики. – Бишкек, 2005.

2. Законы КР: «О воде», «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 г.», «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей». – Б., 1999
3. Земельный Кодекс КР. – Бишкек, 2004.
4. Постановления Правительства КР: N 284 «Порядок распределения воды и эксплуатации ирригационных систем», N 113 «Эксплуатация и финансирование государственных ирригационных систем», N 445. «Тарифы на воду», № 473. «Об Ассоциациях водопользователей в сельской местности», № 475. «О ходе проведения и углубления земельной и аграрной реформы», № 632. «О порядке лицензирования водопользования в КР». – Б., разн.гг.
5. Положение о Департаменте Водного Хозяйства КР. – Б., 2005.
6. Указ Президента КР «О срочных мерах по улучшению ирригационных систем». – Б., 2005.
7. Атлас Кыргызской ССР. // Отв.ред. С.У. Умурзаков. - М., 1987. 157 с.
8. Бандурин В.А. Социокультурные факторы использования водных ресурсов современной цивилизации: социальные риски и рациональная регуляция. АКД. – Краснодар, 2012. 35 с.
9. Вода и устойчивое развитие Центральной Азии. – Б.: Элита. 2001.- 178с.
10. Жоошов П. Внедрение инноваций в управление АВП. - Бишкек, 2012. 21 с.; Он же. Отчет по инновациям АВП в южных областях Кыргызстана. – Б., 2012. С.18-20.
11. ИУВР-Фергана (Араван-Акбуринский канал). Отчет о деятельности проекта. - Б., 2011. 260с.
12. Обмен знаниями по рациональному использованию природных ресурсов (программа FRAME). – Б., 2007. 118 с.
13. Отчет по проведению оценки деятельности АВП юга КР. ОБСЕ. – Б., 2010. 94 с.
14. Осипов Е.М. Институт социального партнерства как фактор развития малого бизнеса в России. – М.: МГУ, 2012. 208 с.
15. Руководство по ИУВР на уровне АВП. - Ташкент, 2005. 88 с.
16. Справедливое орошение для малоимущих (распределение воды). Отчет DFID. – Б., 2012.18с.
17. Умаров Х.У., Якубов Ш.Х., Кенжабаев Ш.М. Анализ деятельности АВП в Узбекистане. - Ташкент. 2010. 6 с.
18. <http://www.stat.kg>
19. <http://www.kenesh.kg>
20. <http://cbd.minjust.gov.kg>
21. <http://www.gov.kg>