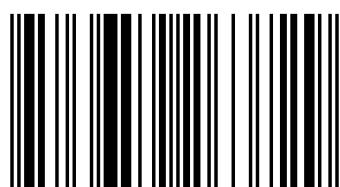


Монография посвящена исследованию теоретических и практических проблем реализации норм водного и земельного права в условиях рыночных отношений в Республике Казахстан. В работе даны понятия и раскрыты содержания механизма реализации норм водного и земельного права и их составных элементов; выявлены особенности водного процесса и дана классификация процессуальных форм реализации норм водного права; изучены вопросы правоприменения как особой формы реализации норм водного права и предложены пути повышения его эффективности; изложены проблемы международного сотрудничества в области охраны и использования водных ресурсов, его роли и места в механизме реализации норм водного права, исследованы историко-политические вопросы развития земельных правоотношений в Республике Казахстан. Авторами рассмотрены широкий круг правовых норм, институтов водного и земельного права, выявлены их взаимодействие с другими отраслями права. Раскрыты такие темы, как водно-земельные правоотношения, управление водным процессом, различные виды его целевого использования, аренда земельных участков и арендная плата за землю.



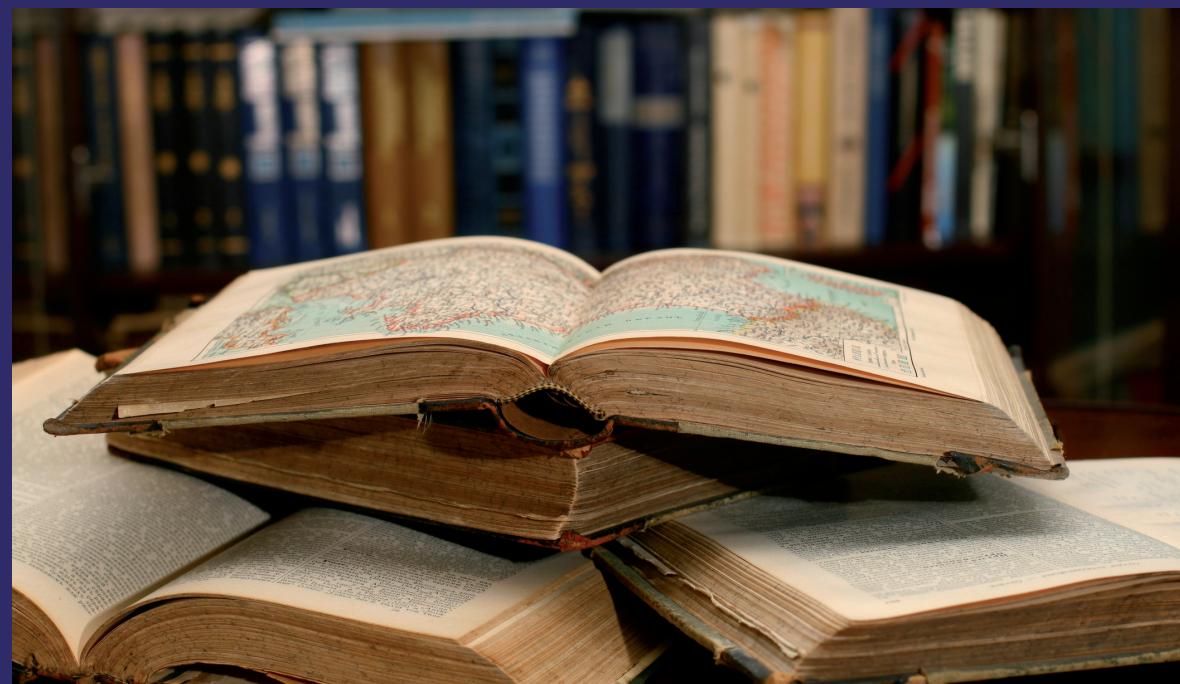
Сауле Сулейменова

Сулейменова Сауле Жусупбековна, доктор юридических наук, профессор КазНУ им. Аль-Фараби. Автор совместно с Шолпан Саймовой опубликовали ряд научных работ и статей в области водного и земельного права Республики Казахстан в отечественных и зарубежных изданиях.



978-3-659-26372-9

Монография



Сауле Сулейменова
Шолпан Саймова

Водно-земельные правоотношения Республики Казахстан

Монография

Сулейменова, Саймова

 **LAMBERT**
Academic Publishing

**Сауле Сулейменова
Шолпан Саймова**

**Водно-земельные правоотношения Республики
Казахстан**

**Сауле Сулейменова
Шолпан Саймова**

**Водно-земельные
правоотношения Республики
Казахстан**

Монография

LAP LAMBERT Academic Publishing

Impressum / Выходные данные

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Библиографическая информация, изданная Немецкой Национальной Библиотекой. Немецкая Национальная Библиотека включает данную публикацию в Немецкий Книжный Каталог; с подробными библиографическими данными можно ознакомиться в Интернете по адресу <http://dnb.d-nb.de>.

Любые названия марок и брендов, упомянутые в этой книге, принадлежат торговой марке, бренду или запатентованы и являются брендами соответствующих правообладателей. Использование названий брендов, названий товаров, торговых марок, описаний товаров, общих имён, и т.д. даже без точного упоминания в этой работе не является основанием того, что данные названия можно считать незарегистрированными под каким-либо брендом и не защищены законом о брэндах и их можно использовать всем без ограничений.

Coverbild / Изображение на обложке предоставлено: www.ingimage.com

Verlag / Издатель:

LAP LAMBERT Academic Publishing

ist ein Imprint der / является торговой маркой

AV Akademikerverlag GmbH & Co. KG

Heinrich-Böcking-Str. 6-8, 66121 Saarbrücken, Deutschland / Германия

Email / Электронная почта: info@lap-publishing.com

Herstellung: siehe letzte Seite /

Напечатано: см. последнюю страницу

ISBN: 978-3-659-26372-9

Copyright / АВТОРСКОЕ ПРАВО © 2012 AV Akademikerverlag GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten. / Все права защищены. Saarbrücken 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ВОДНОГО ПРАВА	10
1.1 Понятие и составные элементы механизма реализации норм водного права	10
1.1.1 Место и роль норм водного права в механизме их реализации. Общая характеристика	27
1.1.2 Классификация норм водного права	37
1.2 Водные правоотношения в механизме реализации норм водного права	49
1.2.1 Понятие и виды водных правоотношений	49
1.2.2 Объекты и субъекты водных правоотношений	57
1.2.3 Содержание водных правоотношений	66
2 СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ВОДНОГО ПРАВА	76
2.1 Понятие и общая характеристика процессуальных форм реализации норм водного права	76
2.2 Водный процесс в механизме реализации норм водного права в условиях рыночных отношений	86
2.3 Классификация процессуальных форм реализации норм водного права	102
3 ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ КАК ОСОБАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ВОДНОГО ПРАВА	123
3.1 Роль государства в реализации норм водного права в современных условиях	123
3.2 Принципы правоприменительной деятельности государственных органов в области регулирования водных отношений	135
3.3 Значение административных процедур в реализации норм водного права	161
3.4 Использование экономических методов в реализации норм водного права	174

4	МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ВОДНО – ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВОДНО- ЗЕМЕЛЬНОГО	185
4.1	ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	185
	Сравнительный анализ водного законодательства Республики Казахстан и иных стран СНГ	
4.2	Аренда земли в Республике Казахстан: история становления и современное развитие	191
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	208
	СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	210

ВВЕДЕНИЕ

Воды вместе с другими природными ресурсами составляют материальную основу суверенитета Республики Казахстан. От того, как они будут использованы в значительной мере, зависят материальное благополучие народа, состояние страны. Однако в результате не рационального отношения к природным ресурсам, в настоящее время вопросы рационального использования и охраны водных ресурсов (водная проблема) стали одним из самых важных и сложных социально-экономических, научно-технических и экологических проблем, негативные последствия которых все более остро проявляются во многих регионах республики.

Это обстоятельство требует кардинального изменения на всех уровнях рационального отношения к воде, четкой регламентации отношений по использованию и охране вод, разработки теоретических проблем правового регулирования всех сторон жизни водного хозяйства.

Поскольку право обладает свойством закреплять сложившиеся общественные отношения и устанавливать рамки поведения участников этих отношений, по существу, любой аспект проблемы рационального использования и охраны вод отражается в правовых нормах, соответствующих требованиям, предъявляемых к охране вод. С этой точки зрения, правовые нормы являются одним из действующих методов по реализации технических, экономических и других мер, направленных на рациональное использование и охрану вод.

К сожалению, до настоящего времени водное законодательство слабо влияло на состояние водных объектов и хозяйствственные результаты, полученные при их эксплуатации. Закон не предусматривает реальных и достаточно конкретных правовых последствий, когда те или иные лица допускали только лишь потребительское отношение к водным ресурсам.

Водное законодательство в большинстве случаев ограничивалось тем, что в общей форме требовало соблюдений тех или иных правил в использовании водных объектов, водохозяйственных и гидротехнических сооружений. Но сами эти правила не подкреплялись необходимыми правовыми средствами, которые сделало бы их выполнение обязательными.

Устранение этих и других недостатков отражено в Водном кодексе Республики Казахстан, принятому в 2003 г.

Конечно, Водный кодекс не решает все проблемы регулирования водных отношений, обеспечения рационального использования и охраны вод. Вследствие этого, предстоит разработать целый пакет нормативных актов, направленных на конкретизацию и развитие норм Водного кодекса Республики Казахстан. Поэтому дальнейшее

изучение вопросов развития и совершенствования водного законодательства, в частности проблемы механизма реализации норм водного права, имеют важное значение.

Казахстан относится к числу наименее водообеспеченных стран по объему речного стока. Острота ситуации обусловлена ограниченностью располагаемых водных ресурсов, неравномерностью распределения их по территории, значительной изменчивостью во времени, высокой степенью загрязнения. Поверхностные водные ресурсы рек в средний по водности год составляют 100,5 куб. км, но, несмотря на наличие водных запасов возможны к использованию только 46 куб. км.

Основные водные артерии Казахстана продолжают загрязняться трансграничными потоками. Воды рек Иртыш, Сырдарья, Или, Шу, Талас и других, формирующиеся на сопредельных территориях, поступают в нашу республику уже загрязненными. Основными загрязненными реками остаются Сырдарья, Иртыш. В бассейн реки Иртыш ежегодно сбрасывается около 120 млн. куб. м «загрязненных» сточных вод.

Особо важными экологическими проблемами водных ресурсов являются сохранение биоразнообразия Каспийского моря и Или-Балхашского бассейна [1].

В результате перехода Республики Казахстан к рыночным отношениям, введения частной собственности на землю и водохозяйственные сооружения, формирования негосударственных хозяйствующих субъектов возникла необходимость в создании новых правовых условий и форм для их функционирования. Практика показала недостаточное соответствие норм водного законодательства современным требованиям рыночных отношений, отсутствие совершенных эффективных экономических механизмов и рычагов в регулировании водных отношений.

В последние годы из-за отсутствия средств и неплатежей водопотребителей не проводятся ремонтно-восстановительные работы гидротехнических сооружений в требуемом объеме, вследствие чего техническое состояние сооружений в целом по республике продолжает ухудшаться. Следует отметить, что на реконструкцию и проведение капитального ремонта водохранилищ, гидроузлов и плотин средств из республиканского бюджета не выделяется вообще.

С каждым годом в республике все более ухудшается обстановка с обеспечением населения доброкачественной питьевой водой. В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 18 мая 1998 года № 3956 «О первоочередных мерах по улучшению состояния здоровья граждан Республики Казахстан» и «Планом мероприятий по реализации программы действий Правительства Республики Казахстан», утвержденным постановлением

Правительства Республики Казахстан от 7 марта 2000 года № 307. Разработана и утверждена Отраслевая Программа Республики Казахстан от 23 января 2002 года «Питьевые воды» на 2002-2010 годы [2, с. 27], которая рассчитана до 2010 года и для ее реализации необходимо 115 млрд. тенге.

Возрастают темпы потребления пресной воды, что ведет к истощению водных ресурсов. Для примера можно привести такие данные: на все нужды в сутки один человек затрачивает в среднем 150-200 л воды; столичный житель 200-300л. Статистика утверждает: в мире на производство одного литра молока затрачивается 200 литров воды, килограмма зерна-1000 литров и предупреждает о том, что вода будет дороже нефти. Некоторые страны вообще лишены пресной воды и пользуются привозной.

Практически каждый пятый житель планеты лишен доступа к чистой питьевой воде [3, с. 26].

Ряд независимых экспертов, ученых, экологов считают, что если отношение человечества к окружающей среде не изменится, а мировая экономика будет продолжать развиваться по той же бесконтрольной модели потребления, то через тридцать лет более половины населения планеты будет проживать в регионах, имеющих наибольшие проблемы с водными ресурсами. При таком сценарии событий не исключены и военные конфликты между государствами, поскольку чистая пресная вода станет самым дефицитным ресурсом, и будет цениться не меньше, чем сегодня, например, нефть. Тем более, согласно данным исследования, проведенного консалтинговой фирмой Хельмута Кайзера, к 2010 году потребность в питьевой воде в мире возрастет, по меньшей мере, в 3 раза по сравнению с настоящим временем. Видимо, причиной здесь будет не только увеличение численности населения, но и повышение уровня благосостояния многих регионов.

Для развития Указа Президента Республики Казахстан от 17 февраля 2000 года № 344 «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года» [4, с. 56] постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 января 2002 года № 71 одобрена «Концепция развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики Республики Казахстан до 2010 года» [5].

В послании Президента народу Казахстана Н.А. Назарбаев особо подчеркнул: «Пора, наконец, навести порядок и в водных отношениях, где также царит организационно-правовая неразбериха. Нужно последовательно решать перезревшую проблему реконструкции гидромелиоративных сооружений» [6].

Проблема водообеспечения и совместного использования трансграничных водных ресурсов является одним из основных конфликтных узлов, создающих реальную угрозу региональной

безопасности государств Центральной Азии. Водопользование в регионе и возможности его контролировать превращается в мощнейший механизм экономического и политического давления со стороны некоторых государств Центрально-азиатского региона. Центральная Азия катастрофически зависит от дефицита водных ресурсов и сильнейшим образом подвержена влиянию его негативных последствий.

Таким образом, совместное использование водных ресурсов имеет не только определяющее экономическое, экологическое, но и огромное политическое и международное значение, что предопределено ролью водных ресурсов в экономике стран Центрально-азиатского региона [7, с. 56].

На наш взгляд, современная концепция водопользования предполагает не только регулирование потребности в воде и обеспечение ее качества, но и сохранения природных экосистем.

Развитие рыночной экономики, глубокие преобразования в социальной сфере, изменение общественного отношения к экологической ситуации, а также мировой опыт водных отношений, вызывают необходимость совершенствования водного законодательства нашей республики.

Существенное обострение проблем в сфере водных ресурсов выдвигает перед властными структурами и обществом в целом настоятельную необходимость разработки и осуществления системы мер по совершенствованию политico-правовой, а также институциональной основы обеспечения эффективного управления водными ресурсами. Масштабный и комплексный характер воздействия водных ресурсов на все, без исключения, сферы жизнедеятельности определяет необходимость поиска наиболее оптимальной модели управления водными ресурсами, базирующейся на всесторонне разработанном действенном законодательстве и общепризнанных нормах международного права.

Современное состояние водных ресурсов Казахстана требует безотлагательного решения целого ряда проблем, среди которых являются актуальными проблемы качества воды, состояния гидротехнических сооружений, своевременного и достаточного финансирования водных проектов. Наличие и усугубление проблем в сфере водных ресурсов, будет оказывать непосредственное воздействие на состояние системы национальной безопасности в целом и отдельных ее подсистем, в частности.

Ухудшение параметров состояния водных ресурсов в значительной мере воздействует на социально-экономическую сферу, вызывая снижение продуктивности сельского хозяйства, деградацию плодородных земель, безработицу, региональные различия в уровне жизни, усиление миграционных процессов из экологически неблагополучных регионов.

Снижение количества и ухудшение качества водных ресурсов влечёт целый ряд негативных последствий, ухудшает состояние окружающей среды, качество жизни не только на государственном, но и на региональном и международном уровнях, в силу глобального характера происходящих изменений в окружающей среде и возможной опасности утраты естественного баланса экосистем.

Проблемы водных ресурсов могут выступать одновременно в качестве причин и следствий социально-политической нестабильности, межгосударственных противоречий и конфликтов. Водный дисбаланс территории сопровождается изменением качественного и количественного состава населения и способен самым существенным образом отразиться на производительных силах стран Центральной Азии, а также привести к серьезным последствиям экологического и социально-политического характера [8].

Усиливающиеся угрозы и риски в сфере трансграничных водных ресурсов связаны со сложившимся уровнем экономического сотрудничества государств, ограниченностью водных ресурсов, усилением демографического прироста населения и, соответственно, обострением межгосударственной конкуренции в использовании природных ресурсов.

Существующие межгосударственные соглашения стран Центрально-Азиатского региона в области совместного использования водных ресурсов мало эффективны в силу различных подходов к пониманию сложившейся ситуации и несогласованности нормативно-правовой базы. В силу этого, водные ресурсы в регионе и возможности контролировать их распределение в одностороннем порядке, выступают в качестве средства воздействия со стороны некоторых государств Центрально-Азиатского региона.

В то же время, выработка общей для всех стран Центральной Азии методологии обеспечения равноправного и эффективного водопользования могли бы стать консолидирующими фактором в региональном интеграционном процессе.

Осознание реальности и масштабов возможной экологической катастрофы должны стать побудительной основой для совместных проектов стран региона по охране и рациональному использованию водных ресурсов. Факторами, способствующими достижению этой цели, являются международный исторический опыт разрешения спорных вопросов, наличие успешно апробированных стандартов и международно-правовых норм, обеспечивающих устойчивое и рациональное водопользование, а также создание в регионе развитой системы межгосударственных соглашений, инициирование совместных масштабных экономических проектов с привлечением иностранных инвестиций.

Для решения задачи рационального использования и эффективной охраны водных ресурсов сокращения дефицита воды и

повышения уровня водоснабжения в республике разработаны документы стратегического характера, основанные на принципах «гуманистической направленности, нравственности и демократизма», к числу которых можно отнести Концепция экологической безопасности, Программу использования и охраны водных ресурсов Республики Казахстан на период до 2015 г. [9].

Кроме этого, принятая Концепция развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики Республики Казахстан до 2010 г. [10], в контексте, которой реализованы различные международные проекты, направленные на разработку и апробацию новых принципов управления водными ресурсами. По результатам этих проектов в настоящее время разрабатывается общегосударственная схема комплексного использования и охраны водных ресурсов Казахстана и другие документы, определяющие водную политику государства. На 2002-2010 гг. была принята отраслевая программа «Питьевые воды», предусматривающая, в частности, разработку Генеральной схемы водообеспечения республики, схем комплексного использования и охраны вод по бассейнам рек страны.

Стратегическое значение проблемы водных ресурсов выходит за границы отдельного государства и региона, что, в свою очередь, обуславливает необходимость всемерного развития международного сотрудничества и, соответственно, решения спорных вопросов совместного водопользования на основе норм международного права. Присоединение Казахстана к Конвенции по охране трансграничных водотоков и международных озер стало основой для переговоров с соседними государствами в сфере совместного использования и охраны водных ресурсов. Проведена значительная работа по урегулированию совместного использования и охраны трансграничных водных ресурсов с Россией. Продолжается работа по урегулированию водных отношений с Китаем. Заложена основа Межправительственного соглашения об использовании водно-энергетических ресурсов Нарын-Сырдарьинского каскада водохранилищ. Казахстан принимает активное участие в деятельности Межгосударственного экологического Совета СНГ, в рамках которого разрабатываются общие системы мониторинга окружающей среды, экологической экспертизы, экологического образования, а также ведется разработка Конвенции экологической безопасности СНГ [11, с. 14-25].

Республика Казахстан принимает участие в разработке Рамочной Конвенции по охране Каспийского моря и Экологической стратегии новых независимых государств. Казахстан является активным участником регионального сотрудничества в области охраны окружающей среды и развития, в рамках Международного Фонда спасения Арала и его рабочих органов - Межгосударственной

Комиссии водохозяйственной координации и Межгосударственной Комиссии по устойчивому развитию. Республика участвует в разработке Центрально-Азиатского регионального Плана действий по охране окружающей среды.

В целях более действенного использования водно-энергетических ресурсов региона необходима совместная для всех стран стратегия. В реализации общей водно-энергетической политики стран Центральной Азии большие надежды связываются с Межгосударственным водно-энергетическим консорциумом, основной задачей которого является рациональное использование водных ресурсов региона и определение принципов эксплуатации межгосударственных водных объектов, расположенных на территории сопредельных государств. Успешное осуществление данного проекта в значительной мере будет способствовать эффективному взаимодействию государств Центральной Азии в вопросах справедливого водного сотрудничества, выработке наиболее оптимальной модели системы управления водными ресурсами в Центрально-азиатском регионе.

Решение проблем в области водных ресурсов требует безотлагательных и масштабных действий, разработки среднесрочных и долгосрочных программ стратегического, тактического и оперативного характера.

Оценка воздействия качества окружающей среды, в частности, водных проблем на состояние национальной безопасности определяют необходимость комплексного и скординированного исследования этих проблем на основе системного анализа, позволяющего с наиболее высокой степенью достоверности определить систему количественных и качественных показателей, характеризующих жизненно важные интересы личности, общества и государства в обозначенной сфере.

Сотрудничество в области использования трансграничных рек является одним из ключевых факторов успеха региональной интеграции. Основными инструментами усиления динамики интеграционных процессов должны стать соблюдение норм международного права, совершенствование правовой основы регионального сотрудничества, в частности, выработка межгосударственного соглашения об использовании и распределении воды среди стран Центральной Азии, России и Китая, а также совместные водно-экономические проекты с привлечением инвестиций всех заинтересованных сторон [12, с. 184-185].

Вышеназванные обстоятельство требуют кардинального изменения на всех уровнях отношения к водным проблемам, решения теоретических проблем правового регулирования водных отношений, четкой регламентации прав и обязанностей субъектов данных отношений.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ВОДНОГО ПРАВА

1.1 Понятие и составные элементы механизма реализации норм водного права

Механизм реализации норм права является составляющим элементом механизма правового регулирования. Исследование механизма правового регулирования является одной из основных проблем современной юридической науки. Основополагающими в ходе разработки данной проблемы являются труды С.С. Алексеева, в частности его монографии «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве» и «Теория права», где отмечается, что категория «механизм правового регулирования» определена в теории государства и права для показа момента движения, функционирования правовой формы. Но со временем категория «механизм правового регулирования» стала употребляться и в другом значении, как «механизм правотворчества», «юридический механизм управления». По мнению И.П. Слободянюк, Е.В. Макагон, в настоящее время понятие «механизм правового регулирования» применяется как способ функционирования и система средств воздействия, как юридическая надстройка в системном «работающем» виде [27, с. 163]. Понятие «механизм правового регулирования» производно от понятия правового регулирования. Н.Г. Александров определяет правовое регулирование как осуществляющееся при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями [28, с. 548]. Как видно, С.С. Алексеев определяет правовое регулирование через правовое воздействие. Однако не всякое правовое воздействие составляет механизм правового регулирования. Понятие механизма правового регулирования уже понятия механизма правового воздействия. Понятие «воздействие» по объему более широкое, чем «регулирование», замечает М.Н. Марченко, ибо воздействие включает как регулирование с помощью определенной правовой нормы, так и другие правовые средства и формы влияния на поведение людей [29, с. 435]. С.А. Комаров включает в механизм правового воздействия наряду с механизмом правового регулирования правовое сознание, правовую культуру, правовые принципы, правотворческий процесс [30, с. 177-178]. Отличие правового воздействия от правового регулирования состоит в том, что правовое воздействие является частью социального воздействия. Как культурная и информационная ценность, право определяет направление человеческой деятельности, вводит ее в общие рамки цивилизованных общественных отношений. Именно

в этом смысле правовое воздействие шире, чем правовое регулирование общественных отношений. Особенность правового регулирования заключается в осуществлении государством посредством издания общеобязательных норм поведения. Здесь проявляется искусство правотворческих органов, их умение учитывать реальные возможности и предвидеть наступающие последствия. Однако уровень механизма правового регулирования зависит не только от состояния законодательства, - считает А.И. Бобылев [31, 106 с.]. Важно и реализовать на практике принятые законы. Поэтому остро встает вопрос о механизме реализации норм права». По нашему мнению, - это одна из насущных проблем отечественного права, в решении которой должен быть заинтересован каждый член общества.

А.В. Малько указывает, что цель механизма правового регулирования - обеспечение беспрепятственного движения интересов субъектов к ценностям, т.е. гарантированность их справедливого удовлетворения. Исходя из этого, он определяет механизм правового регулирования как систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права [32, с. 627].

В.Н. Хропанюк более кратко дает понятие механизма правового регулирования - это система правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства [33, с. 384]. Анализируя сказанное, по нашему мнению, под механизмом правового регулирования понимается совокупность правовых средств, взятая в единстве, с помощью которых государство осуществляет правовое воздействие на общественные отношения в желаемом для него направлении.

В механизме правового регулирования С.С. Алексеев выделяет структуру правового регулирования, которая характеризуется, прежде всего, методами и способами регулирования. Каждой отрасли права присущ свой метод или сочетание методов правового регулирования. В теории правового регулирования принято выделять два метода правового воздействия: 1) метод децентрализованного регулирования, построенный на координации целей и интересов в общественном отношении и применяемый в сфере отраслей частноправового характера; 2) метод централизованного, императивного регулирования, базирующийся на отношениях субординации между участниками общественных отношений и используемый в публично - правовых отраслях. Способы правового регулирования - пути юридического воздействия, выраженные в юридических нормах и других элементах правовой системы. С.С Алексеев выделяет следующие способы правового регулирования: а) дозволение -

предоставление лицам права на свои собственные активные действия; б) запрещение - возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода; в) позитивное обязывание - возложение на лиц обязанности активного поведения (что-то сделать, передать, уплатить) [34, с. 152].

В.В. Лазарев называет те же способы правового регулирования, но в несколько иной последовательности: а) позитивное обязывание; б) дозволение; в) запрещение. При этом он уточняет, что метод - это совокупность юридических способов правового регулирования, а способы - это своего рода «строительный материал», «юридическое вещество» составляющее метод [35, с. 40]. Следовательно, процесс правового регулирования в каждом конкретном случае различен - в зависимости от выполнения правовых обязанностей - добровольно или под принуждением.

Существенное значение для понимания правового регулирования имеет его предмет или сфера правового регулирования. Предметом правового регулирования являются разнообразные общественные отношения, которые объективно, по своей природе, могут поддаваться нормативно-организационному воздействию. В сферу правового регулирования входят различные группы общественных отношений: 1) отношения людей по обмену ценностями; 2) отношения поластному управлению обществом; 3) отношения по обеспечению правопорядка, возникающие из нарушения правил, регламентирующих поведение людей в двух вышеуказанных сферах. Сфера правового регулирования не является неизменной и постоянной, она может расширяться за счет появления новых отношений (отношения в сфере экологии) или статься за счет отказа от использования права в тех или иных областях общественных отношений. От содержания и характера предмета во многом зависят особенности содержания правового регулирования, а отсюда и особенности структуры права. Ими могут быть имущественные, земельные, водные, управленческие, организационные и другие отношения. В.В. Лазарев уточняет вопрос о сфере и пределах правового регулирования. Он отмечает, что их правильное определение необходимо для того, чтобы исключить использование юридических инструментов в сферах взаимодействия людей, требующих иных средств социальной регуляции. Из сказанного можно сделать вывод, что понятие механизма правового регулирования позволяет не только собрать вместе явления правовой действительности - нормы, правоотношения, юридические акты, участвующие в правовом воздействии, и представить их как целостность в системно-воздействующем виде, что характеризует результативность правового регулирования; выявить в связи с этим специфические функции, которые выполняют те или иные

юридические явления в правовой системе, показать их связь между собой и взаимодействие.

Рассмотренная позиция понимания механизма правового регулирования как совокупности правовых средств, используемых в процессе правового регулирования общественных отношений, является дискуссионной, по мнению В.М. Сырых [36]. Свои взгляды он обосновывает тем, что один из основных принципов научного анализа сложных систем, механизмов требует рассматривать исследуемый объект, явление во взаимосвязи, взаимодействии составляющих его частей. Только при таком подходе можно установить, насколько эффективно действуют компоненты, каковы их функции и насколько результивной является работа механизма в целом как единого целостного образования. Изучение же строения механизма на уровне составляющих его частей является неполным. Поэтому, чтобы получить верные представления о механизме правового регулирования, его способности выступать в этом качестве следует рассматривать максимально полно все его компоненты, а также взять их во взаимосвязи и взаимодействии. При таких методологических требованиях механизм правового регулирования можно рассматривать как сложную систему, состоящую из правовых средств, субъектов, осуществляющих правовое регулирование или правовую деятельность, и юридически значимых результатов их деятельности. При этом единый механизм правового регулирования сообразно стадиям правового регулирования подразделяется на три компонента: механизм правотворчества, механизм реализации норм права и механизм государственного принуждения. Каждый механизм действует на своей стадии правового регулирования - правотворчестве, правореализации и применении юридической ответственности - и характеризуется специфическими, только ему присущими правовыми средствами.

Механизм правового регулирования находит свою реализацию через механизм воздействия права на общественные отношения. Первоначально идею механизма воздействия права на общественные отношения выдвинул Н.Г. Александров [37]. Определенный вклад в разработку вопросов механизма правового регулирования внесли П.Е. Недбайло, А.С. Пиголкин, М.П. Лебедев, Н.И. Матузов и ряд других ученых-юристов. Но свое развернутое обоснование данная идея приобрела в работах профессора С.С. Алексеева. Предложенная им конструкция в последующем не претерпела существенных изменений. В соответствии со стадиями правового регулирования С.С. Алексеев выделяет три основных элемента (звена) в механизме правового регулирования: 1) юридические нормы; 2) правовые отношения; 3) акты реализации прав и обязанностей. Факультативным элементом являются акты применения права. Такое представление о структуре механизма правового регулирования

широко распространено, но не является единственным, существуют иные точки зрения. Так, А.В. Малько выделяет следующие основные стадии и элементы правового регулирования: 1) норма права; 2) юридический факт или фактический состав с таким решающим фактом, как организационно-исполнительный правоприменительный акт; 3) правоотношение; 4) акты реализации прав и обязанностей; 5) охранительный правоприменительный акт (факультативный элемент) [38, с. 14-18].

На первой стадии формулируется правило поведения, которое направлено на удовлетворение тех или иных интересов, находящихся в сфере права и требующих их упорядочения. Здесь не только определяется круг интересов и соответственно правоотношений, в рамках которых их осуществление будет правомерным, но и прогнозируются препятствия этому процессу, а также возможные правовые средства их преодоления. Названная стадия отражается в таком элементе механизма правового регулирования, как нормы права. Однако некоторые исследователи не признают за юридическими фактами статуса самостоятельного элемента механизма правового регулирования, полагая, что значение юридических фактов сводится к тому, чтобы обеспечить переход от одной стадии правового регулирования к другой. Сам по себе юридический факт, - пишет, например, Ю.И. Гревцов, - является жизненным обстоятельством, с которым норма права связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношения [39]. Самостоятельность юридических фактов в механизме правового регулирования, по мнению В.Б. Исакова, предопределяется тем, что они связаны не только с правоотношениями, но и с иными элементами механизма правового регулирования [40]. Правильное закрепление юридических фактов в гипотезах юридических норм - одна из задач, стоящих перед правотворческими органами при разработке нормативно-правовых актов. Полное, точное и достоверное установление юридических фактов - необходимая предпосылка для применения правовых норм.

Роль юридических фактов в механизме правового регулирования, по нашему мнению, не исчерпывается образованием, изменением и прекращением правоотношений. Мы считаем, что установление видов жизненных фактов, которым придается значение юридических фактов, является самостоятельным звеном в механизме правового регулирования, так как от правильного определения юридических фактов зависит эффективность применения норм права.

Вторая стадия процесса правового регулирования отражается в таком элементе механизма правового регулирования, как юридический факт или фактический состав, где функцию решающего юридического факта выполняет оперативно-исполнительный правоприменительный акт.

Третья стадия - установление конкретной юридической связи с разделением субъектов на управомоченных и обязанных. Речь идет о правоотношении, которое возникает на основе норм права и при наличии юридических фактов и где абстрактная программа трансформируется в конкретное правило поведения для соответствующих субъектов. Данная стадия воплощается в таком элементе механизма правового регулирования, как правоотношение.

Е.Г. Лукьянова считает, что именно здесь в правоотношении, заканчивается нормативное действие механизма правового регулирования, обеспечивается то фактическое, реальное поведение субъектов, тот результат, на который была направлена воля законодателя. По ее мнению, представляется логически неоправданным, выделение в качестве самостоятельного такого элемента механизма правового регулирования, как акты реализации прав и обязанностей. Если правоотношение понимать как единство юридической формы и фактического содержания, - полагает Е.Г. Лукьянова, - то этот элемент механизма правового регулирования будет включать как юридический элемент - наделение субъектов правами и обязанностями, так и фактический - акты реализации прав и обязанностей [41, с. 91-95].

На наш взгляд, на правоотношении структура механизма правового регулирования не заканчивается, и можно выделить еще две стадии. На четвертой стадии происходит реализация субъективных прав и юридических обязанностей, при которой правовое регулирование достигает своих целей - позволяет интересу субъекта удовлетвориться. Акты реализации норм права могут выражаться в трех формах: соблюдение, исполнение и использование. В данном случае наш вывод коррелирует с мнением А.С. Ибраевой, которая в своем монографическом исследовании «Теория государства и права» дает следующее понятие. Формы реализации права:

- соблюдение - это такая форма реализации, когда участники общественных отношений не допускают нарушения законов и других нормативно-правовых актов;

- исполнение - адресуется участникам отношений, которые обязаны выполнить предписание законов, путем выполнения их указаний;

- использование - при использовании права субъекты реализуют предоставленные им законом права [42].

При соблюдении субъект воздерживается от совершения действий, запрещенных нормами права. При исполнении обязанностей лицо должно активными действиями удовлетворить общественные интересы в охране и защите и не ставить им препятствий в какой-либо форме. При использовании субъект получает благо, ценность, удовлетворяет личные интересы.

При этом он не должен препятствовать удовлетворению интересов других лиц.

Пятая стадия является факультативной. Она вступает в действие тогда, когда беспрепятственная форма реализации права не удаётся и когда на помощь неудовлетворенному интересу должна прийти соответствующая правоприменительная деятельность.

Е.Г. Лукьянова выделяет процессуально-правовой механизм как элемент общего механизма правового регулирования, который вступает в действие на некоторых этапах общего правового регулирования, в случаях возникновения препятствий нормальной реализации правовых норм и имеет охранительную направленность. Она считает, что процессуально-правовой механизм - это динамическая система правовых средств, при помощи которой упорядочивается охранительная деятельность уполномоченных органов в области юрисдикционного правоприменения. Е.Г. Лукьянова выделяет основные элементы процессуально-правового механизма, это:

- 1) нормы процессуального права;
- 2) юридические факты, опосредующие процессуальные правоотношения, или процессуальная фактическая система;
- 3) процессуальные правоотношения (юридический процесс).

Процессуально-правовой механизм обладает рядом особенностей, исследование которых является перспективной задачей правовой науки.

Научная разработка проблемы процессуально-правового механизма способствовала бы повышению эффективности процессуального регулирования общественных отношений, укреплению и развитию механизма реализации норм права. Таким образом, полное изучение структуры механизма правового регулирования, уяснение его элементов и их роли в механизме правового регулирования - важный шаг к правильной и эффективной реализации норм права.

На современном этапе исследования механизма правового регулирования, когда накоплен в значительном объеме новый материал, назрела необходимость, как мы думаем, нового видения механизма правового регулирования - в виде «объемного» явления. Такого явления, которое имеет несколько срезов, уровней и в котором средства правового регулирования выстраиваются не только линейно (что характерно для главных звеньев), но и в нескольких плоскостях. С данной точки зрения механизм правового регулирования можно подразделить на такие компоненты: механизм правотворчества, механизм реализации норм права, механизм государственного принуждения, где охранительную направленность выполняет механизм процессуального регулирования.

Подводя итог, можно отметить, что механизм реализации норм водного права представляет собой совокупность нормативной,

институциональной и процессуальной составляющих, взаимодействие которых направлено на реализацию норм водного права.

Нормативная составляющая включает разработку и принятие нормативных правовых актов национального и международного уровня, закрепляющие приоритеты и принципы водного правопорядка, регламентирующие поведение субъектов водных правоотношений. Водно-правовая норма выступает основой всего правового механизма регулирования водных отношений. Посредством системной совокупности водно-правовых норм создается нормативная основа механизма упорядочения рассматриваемого круга общественных отношений.

Основными институциональными элементами механизма реализации норм водного права выступают государственные органы и их должностные лица, наделенные властными полномочиями в решении водных вопросов.

Процессуальная составляющая характеризует действие механизма правоприменения, которое начинается при наличии юридического факта, субъективного правомочия и объекта правового воздействия. Лишь при совокупности этих условий механизм правоприменения начинает взаимодействовать с физическими и юридическими лицами, возникает система связей, отношений, реализация правовых норм и методов, направленных на достижение целей правоприменения.

Результаты исследований, проведённые О.Л. Дубовик имеют теоретический и практический интерес, так как они являются своевременными в связи с рыночными отношениями нашей экономики. В основу данных теоретических положений ею представлены следующие основные положения:

- обоснование выводов о недостаточности находящихся в обороте сведений о современном экологическом положении в стране и мире, их проблемности, мозаичности, неразработанности методик оценки их смысла и значения и предложений о необходимости получения дополнительных данных о ситуации действия экологического права по параметрам ее состояния в статике и в динамике, о способах воздействия на механизм действия экологического права, а на этой основе - разработки целостной картины состояния природы, включающей в себя, в частности, данные об экологической роли возникшего в последнее время частного сектора, процесса приватизации, новых форм хозяйствования, рыночных отношений, усиления роли денег, т. е. современного состояния процессов производства и сбыта, развития инфраструктуры рынка, роли политических изменений, в частности процесса суверенизации и т.д.;

- выводы о происшедших в современный период изменениях в состоянии механизма действия экологического права и, в частности, об усложнении и изменении его задач и функций, дифференциации со-

циальной базы, ослаблении легитимности и появлении новых источников авторитетности, постепенном ослаблении централизма и усилении саморегуляции, сдвигах во внутренней мотивации правореализационной деятельности коллективов, физических и юридических лиц, политизации, экономизации, интернационализации;

- теоретические выводы и эмпирические данные о наличии у экологического права свойств, определяющих его границы, специфику, оптимальную структуру законодательства, в котором оно отражено, регулирующий потенциал, о реальных различиях эколого-правовых предписаний по функциональному признаку, о необходимых затратах на реализацию, а также о содержании состояния подготовленности экологического права к реализации, достигаемого на основе четкого определения права, конкретизации поведенческого алгоритма, оптимального сочетания негативных и позитивных стимулов;

- структурная характеристика уголовно-правовых норм об ответственности за посягательства на окружающую среду, включающая анализ их состояния, подготовленности к реализации, оценку эффективности, подход к общественной опасности экологического преступления как его социальной вредности (реальной либо угрожающей), выявление специфики вины при совершении экологических преступлений;

- развернутая аналитическая характеристика экологического уголовного законодательства ФРГ, включая оценку его состояния, пробелов, преимуществ, специфики, выводы о соотношении с соответствующими российскими уголовно-правовыми предписаниями, показ распространенности составов поставления в опасность, анализ соотношения составов преступления с умышленной и неосторожной виной, казуистических и абстрактных описаний объективной стороны и т.п.;

- предложения о реформировании действующего экологического уголовного права России, в частности на основе использования специфических приемов, определения размеров вреда, четкого описания нарушенных объектов, создания оптимальной структуры будущей главы «Экологические преступления» Уголовного кодекса РФ;

- структурный анализ и социологическая характеристика релевантного к праву экологического поведения, данные с учетом социальных перемен, в частности смены ценностей, обострения экологической ситуации и включающие в себя признаки правомерного экологического поведения, описание процесса опредмечивания в нем права, а также опирающуюся на эмпирические данные классификацию правонарушений по объектам, способу совершения, субъекту и субъективной стороне и пр., отражающую число нарушений по их видам, число правонарушителей, число мер правового реагирования (с учетом проблемы латентности);

- теоретическая и эмпирическая модели правореализационной деятельности на основе происходящих изменений, представленные как алгоритм деятельности с учетом предмета правовой науки и определения компетенции юристов в разработке правореализационной проблематики, в частности анализа выявления и обработки фактической информации, правовые оценки ситуации, в том числе как консалтинговая деятельность, вынесение правовых экологических решений, их защита, собственно реализация, защита от неверного решения и пр., выводы о наиболее значимых направлениях процесса обеспечения условий эффективности механизма действия экологического права, также взятого с позиций происходящих социальных перемен, например, адаптации контрольных экологических механизмов к усилению позиций мелкого и среднего бизнеса, отказа от монополии в торговле и т.д.

Автором показано, что механизм действия экологического права - это реально существующий социально-правовой феномен, определенным образом смоделированный и описанный на основе достижений правовой науки в дележ и правовой экологии. Будучи социально обусловленным и зависящим от состояния и логики социального развития, механизм действия экологического права все же поддается регулированию со стороны общества: принципиально возможно на основе проверенной информации и при наличии соответствующей воли и условий повысить его эффективность.

Правовая экология в России накопила богатый объем знаний о структуре и функционировании механизма действия экологического права и сформулировала целый ряд весьма полезных и адаптированных обществом практических рекомендаций как в сфере собственно законодательного процесса, так и в сферах организационного и иного обеспечения правореализации.

Вместе с тем, в России произошли и происходят известные перемены. Состояние механизма действия экологического права в его конкретных проявлениях уже не адекватно современной обстановке, переходу к товарно-денежным, рыночным отношениям, перестройке структуры политической власти и т.д. Подвергнуты сомнению и многие теоретические утверждения, входившие в багаж правовой науки, включая подходы к сущности права, правореализационному процессу. Поэтому, на её взгляд, оказывается необходимым осуществить пересмотр ряда положений правовой экологии, ориентируясь на их обновление на основе сохранения всего действительно ценного и выдержавшего проверку временем материала, равно как и предпринять специальные усилия для разработки путей и методов адаптации сложившегося механизма действия экологического права к новым условиям, в частности к обострению экологической ситуации, новым целям, мотивам, способам экологического поведения, новым возможностям

государства и общества, появлению новых стимулов, определяющих принятие экономических, политических, экологических решений.

Именно с этих позиций она считает, что необходимы: легитимация природоохранительного права в новых условиях, его дальнейшее совершенствование, особенно повышение подготовленности законодательных актов к реализации, а значит усиление их регулятивного потенциала; проведение реформы уголовно-экологического права; разработка способов развития и совершенствования условий эффективности действия экологического права, методики использования международного опыта, получения и переработки новой информации, выработки критериев оценки ее достоверности; анализ мотивов принятия экологических решений и пр. При этом как основа решения поставленных проблем формулируется тезис о том, что и в сложных современных условиях России принципиально возможно повышение эффективности действия экологического права [43].

Проанализировав юридический литературный обзор, на наш взгляд, выявлены проблемы определению критерии ограничения одной отрасли права от другой. Такими критериями являются предмет и метод правового регулирования. Предмет показывает, какие общественные отношения регулирует данная отрасль права, а метод – какими способами, средствами, приёмами регламентируется данные общественные отношения.

Предмет правового регулирования составляет однородные общественные отношения. Каждая отрасль имеет свою сферу правового воздействия, следовательно, свой собственный предмет регулирования.

Общественные отношения могут стать предметом правового регулирования, если они, во-первых, характеризуются устойчивостью, повторяемостью, во-вторых, если государство и общество заинтересованы в придании этим общественным отношениям правовой формы, в-третьих, если они отличаются способностью к внешнему контролю - судебному, административному и государственному в целом.

Метод правового регулирования позволяет определить правовое положение субъектов, порядок возникновения субъективных прав и юридических обязанностей, средства их обеспечения, характер санкций. Существуют два главных метода регулирования общественных отношений – императивный и диспозитивный.

Для выяснения роли и места водного права в системе права важное значение имеет определение его предмета. В юридической литературе на этот вопрос нет достоверного ответа. В частности, Л.И. Дембо считает, что «решение вопроса о предмете советского водного законодательства должно базироваться на определении содержания и круга тех отношений, которые связаны с водоиспользованием» [25].

Рассматривая и анализируя эту мысль, водное законодательство характеризуется как составная часть земельного права. Л.И. Дембо указывает, что оно должно охватывать весь комплекс водных отношений, который связан с земельноправовым регулированием водопользования, то есть охватывать следующую область отношений: 1) правовой режим государственной собственности на воду, 2) государственное водораспределение и водоустройство, 3) порядок управления различными отраслями водного хозяйства, 4) право водопользования, 5) участие водопользователей в работах по организации и упорядочению водного хозяйства, 6) охрана водных источников и 7) ответственность за нарушение водного законодательства. В качестве стержневых правовых институтов водного законодательства он признает: право государственной собственности на воды, право водопользования и водоустройство. «Вокруг этих трех правовых институтов, - пишет Л.И. Дембо, - вращаются все проблемы советского водного законодательства» [25].

В свою очередь С.Б. Байсалов отмечает, что не со всеми положениями и выводами Л.И. Дембо можно согласиться. Такой же точки зрения придерживаемся и мы. «Верно, что советское водное законодательство призвано регулировать отношения по водопользованию, отношения, связанные с различными видами водопользования. Но предмет водного права далеко еще не ограничивается семью пунктами Л.И. Дембо. Как будет показано ниже, круг отношений, регулируемых водноправовыми нормами и в силу этого составляющих предмет рассматриваемого нами права, гораздо шире. Это - во-первых.

Во-вторых, перечисляя институты, вокруг которых, по мнению Л.И. Дембо, вращается все наше водное законодательство, Л.И. Дембо утверждает, что ведущим институтом нашего водного законодательства является право исключительной государственной собственности на воды, а все остальные его правовые институты являются производными, второстепенными. С этим согласиться нельзя.

В-третьих, вопрос об ответственности за нарушение водного законодательства не всегда и не во всех случаях является предметом водного права. Отношения, складывающиеся в связи и по поводу установления и применения мер воздействия на нарушителей водной дисциплины, основ водного законодательства, регулируются не столько водным правом, сколько нормами административного, гражданского, трудового и уголовного права. Водноправовые нормы определяют лишь то, какие действия, деяния считаются противоправными, влекущими за собой применение той или иной ответственности [44].

Авторы учебника по советскому земельному праву еще больше ограничивают сферу водного законодательства. Согласно их мнению, а также мнению других авторов, его предметом являются лишь

отношения, связанные с различными видами водопользования [45].

Рассматривая позицию К.А. Шайбекова, который утверждает: «Советское водное законодательство регулирует социалистические водохозяйственные отношения, складывающиеся на основе национализации вод между Советским государством - собственником вод и различными водопользователями-предприятиями, организациями и лицами по поводу организации планово-рационального водопользования, строительства ирригационно-мелиоративных систем, сооружений и их надлежащей эксплуатации в целях развития водного хозяйства, орошаемого земледелия в стране» [46, с. 40-42]. Из этого положения вытекает, что водное законодательство имеет своим предметом, прежде всего, отношения, связанные с организацией сельскохозяйственного водопользования.

Профессор В.И. Корецкий несколько расширил круг отношений, подлежащих урегулированию в советском водном законодательстве, пополнив тем самым определение его предмета. Соглашаясь с утверждениями Л.И. Дембо и других ученых-юристов о том, что отношения по водопользованию являются предметом водного законодательства, он тут же добавляет: «Важную роль играет также регулирование отношений по охране водных ресурсов от истощения и загрязнения, а также по их развитию и приумножению». И приходит к выводу: «Предметом водного законодательства является правовое регулирование отношений, связанных с водопользованием, а также охраной и развитием водных ресурсов, основанное на праве исключительной государственной собственности на воды» [47, с. 4].

Предмет водного законодательства в наиболее полном объеме определен профессором Г.А. Аксененком. В частности, он пишет: «Водное законодательство СССР призвано регулировать не только отношения, связанные с использованием водных ресурсов и их охраной, но и отношения, связанные с ведением водного хозяйства в СССР, которые включают в себя отношения по использованию водных сооружений, а также отношения по управлению всем водным хозяйством в СССР» [48, с. 36].

Как видно, Г.А. Аксененок под предметом водного законодательства подразумевает целый сложный комплекс общественных водных отношений: 1) отношений по использованию и охране водных ресурсов, 2) отношений по организации и ведению водного хозяйства, куда входят также отношения по использованию водных сооружений и 3) отношений по управлению водным хозяйством.

Проанализировав мнения ученых-юристов по данному вопросу, необходимо выявить круг общественных водных отношений, которые составляют предмет водного права.

Водное право изучает и регулирует отношения собственности на воду. В соответствии с законодательством Республики Казахстан, все

воды на территории Республики Казахстан находятся в исключительной государственной собственности.

Будучи собственником водных ресурсов, государство получает возможность не только организовать правильное и целенаправленное использование и охрану их, но и осуществлять всевозможные меры по борьбе с вредными и разрушительными действиями вод. В этом и состоит преобразующее значение установления на воды права государственной собственности.

Право государственной собственности на водные ресурсы носит исключительный характер, что означает, единым и единственным собственником их является только само государство. Что касается отдельных его органов, то они могут выступать в качестве субъектов права водопользования и осуществлять от имени государства функции по управлению водным хозяйством.

В круг общественных отношений, регулируемых нормами водного права, входят также отношения собственности на водохозяйственные сооружения.

С целью использования водных ресурсов, охраны и умножения их, борьбы с вредными и разрушительными действиями вод строятся водопроводящие, оросительные, обводнительные, осушительные системы и иные сооружения и устройства. Все эти сооружения так или иначе связаны с организацией и ведением водного хозяйства, а потому мы их и называем водохозяйственными объектами. Они возводятся силами и средствами государства, различных организаций, а также отдельных граждан. В связи с этим возникает вопрос о том, кому принадлежат на праве собственности водохозяйственные сооружения. В соответствии с нормами статьи 24 Водного кодекса Республики Казахстан «Водохозяйственные сооружения могут находиться в государственной либо в частной собственности».

Водохозяйственные сооружения, находящиеся в государственной собственности могут быть закреплены за государственными водохозяйственными организациями и относиться к республиканской собственности.

Перечень водохозяйственных сооружений, находящихся в республиканской собственности, определяется Правительством Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа в области использования и охраны водного фонда, а также уполномоченного органа по изучению и использованию недр.

Водохозяйственные сооружения, находящиеся в республиканской собственности, могут быть переданы в аренду, доверительное управление и приватизированы в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Помимо республиканской собственности водохозяйственные сооружения могут находиться и в коммунальной собственности,

которые закрепляются за государственными коммунальными предприятиями и могут в соответствии с законодательством Республики Казахстан предоставляться в аренду, доверительное управление, безвозмездное пользование, за исключением водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение.

Исключение составляют случаи, предусмотренные действующим законодательством, которое устанавливает обязательную государственную форму собственности для водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение, и которые не могут быть переданы в аренду, доверительное управление, и не подлежат приватизации.

Что касается системы питьевого водоснабжения эти водохозяйственные сооружения могут находиться в республиканской, коммунальной собственности, а также собственности физических и юридических лиц.

Эксплуатация систем питьевого водоснабжения, находящихся в республиканской собственности, осуществляется государственными организациями.

Эксплуатация систем питьевого водоснабжения, находящихся в коммунальной собственности, осуществляется государственными и иными организациями.

Отдельные системы питьевого водоснабжения могут входить в состав жилищных кондоминиумов.

Водохозяйственные сооружения, предназначенные для обслуживания сельскохозяйственных водопользователей, могут находиться в государственной или частной собственности.

Отношения собственности на водохозяйственные сооружения являются как бы продолжением, развитием отношений собственности на водные ресурсы.

Водные ресурсы не могут быть отчуждаемы от их собственника - государства, тогда как водохозяйственные сооружения могут переходить из одной формы собственности в другую.

Вопрос о содержании права собственности на водные ресурсы и водохозяйственные сооружения имеет существенное значение не только в теоретическом плане, но и для практики организации и ведения водного хозяйства.

В земельно-правовой и водно-правовой литературе ведутся споры вокруг вопроса об элементах права собственности на землю, ее недра, леса и водные ресурсы, в которых выявляются правомочия собственника. Одни авторы [49] в состав правомочий собственника включают владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему имуществом, другие [50, с. 16-21] к этой «триаде» добавляют четвертый элемент - управление, а третии [51,

с. 138] - даже пятый элемент - контроль.

Содержание любого права собственности, в том числе и права собственности на водные ресурсы и водохозяйственные объекты, составляют права владения, пользования и распоряжения. Такое определение содержания права собственности вполне отражает характер отношений, складывающихся по поводу собственности на те или иные материальные блага [52, с. 68]. Оно признано большинством ученых-юристов и нашло свое законодательное закрепление в Гражданском кодексе Республики Казахстан.

Данное положение является ключевым. Оно в равной степени относится ко всем видам и формам собственности, ко всем объектам права собственности в обществе. На наш взгляд, как правильно отмечают О.С. Иоффе и Ю.К. Толстой, совокупность правомочий по владению, пользованию и распоряжению оказывается вполне адекватной содержанию права собственности, о каком бы виде, и о каком бы объекте этого права ни шла бы речь [53, с. 60].

В составе правомочий собственника основным, первоначальным в литературе принято считать право владения. Под этим понятием подразумевается юридическая возможность обладания собственником тени или иными материальными ценностями как своими собственными, которыми он может не только владеть и пользоваться, но и распоряжаться в качестве их полновластного хозяина [54, с. 74]. Данное определение права владения как правомочия собственника в полной мере применимо и к понятию права владения водными ресурсами и водохозяйственными сооружениями.

Право владения имеет исключительно важное значение. Оно выступает не только в качестве одного из самостоятельных элементов права собственности, но и лежит в основе всех других правомочий собственника. Всякий собственник, прежде чем использовать то или иное имущество и распоряжаться им, должен иметь это имущество, обладать им не только фактически, но и юридически [55, с. 36]. Поэтому мы считаем, совершенно прав А.В. Карапас, когда утверждает, что право владения «есть необходимая юридическая предпосылка права пользования и права распоряжения» [56, с. 205]. То же самое пишет и А.М. Каландадзе: «По существу, все остальные правомочия собственника (пользование и распоряжение) являются производными от правомочия владения» [57, с. 23].

Следующим правомочием собственника является право пользования. В литературе под этим понятием обычно подразумевается закрепленная нормами права возможность совершения собственником тех или иных действий по использованию своего имущества для извлечения из него определенных полезных свойств и доходов [58, с. 77]. Применительно к праву пользования водными ресурсами и

водохозяйственными сооружениями это означает: потребление вод в установленных законом условиях и порядке для различных производственных, хозяйственно-бытовых нужд; использование водных потоков и водоемов в качестве путей сообщения, как двигательной силы или как естественной среды для животного мира; эксплуатацию водопроводящих, оросительных, обводнительных, осушительных систем и иных водохозяйственных сооружений и устройств в качестве средства добычи, транспортировки, удержания, подъема и распределения воды; для сброса отработанных, уже использованных и отвода избыточных вод; для развития и умножения богатств водных ресурсов и охраны их от истощения и загрязнения, для борьбы с вредными и разрушительными действиями вод.

Мы видим, что право пользования водными ресурсами и водохозяйственными сооружениями имеет свои особенности. Это обусловливается тем, что оно выступает и как обязанность собственника. В своей работе о праве государственной социалистической собственности А.В. Карапас пишет, что пользование представляет собой не только субъективное право, но одновременно и обязанность предприятия (хозяйственного органа) [59, с. 187]. К аналогичным выводам пришли и другие специалисты области земельного и колхозного права [60, с. 259].

Среди правомочий собственника исключительное значение имеет право распоряжения. В литературе это понятие определяется, как право собственника своей властью определять судьбу принадлежащего ему имущества, изменять правовое положение тех или иных объектов собственности. Право распоряжения проявляется тогда, когда совершается передача имущества в собственность или пользование другому лицу [61, с. 79]. Такое определение содержания права распоряжения как правомочия собственника в целом применимо и в отношении права распоряжения водными ресурсами и водохозяйственными сооружениями и устройствами.

Но следует различать право распоряжения водами и право распоряжения водохозяйственными сооружениями.

На наш взгляд, как правильно отмечает Л.И. Дембо, «право распоряжения водой, как и право распоряжения землей, со стороны государства носит абсолютный характер». Раскрывая содержание этого правомочия собственника, Л.И. Дембо пишет: «Распоряжение водными ресурсами со стороны государства заключается в определении хозяйственного назначения вод, в плановом распределении водных ресурсов между отраслями народного хозяйства, в переустройстве водных систем и изменении водного режима источников и водоемов в соответствии с развивающимися потребностями социалистического хозяйства» [62, с. 67-68]. Почти так же определяет содержание права распоряжения водными ресурсами и К.А. Шайбеков в своей статье «Принципы советского водного законодательства» [13, с. 150], лишь

несколько конкретизируя положение Л.И. Дембо и включая в него установление общих для Союза ССР форм, условий и порядка водопользования и утверждение соответствующих планов водопользования и водораспределения [63, с. 152].

На на взгляд, с этими утверждениями вполне можно согласиться. Выводы Л.И. Дембо и К.А. Шайбекова, недостаточно полно отражают весь комплекс отношений, складывающихся в связи и по поводу распоряжения водными ресурсами. Здесь необходимо согласиться с С.Б. Байсаловым, который включает в понятие права распоряжения водными ресурсами такие важнейшие функции государства, как определение порядка изучения и учета водных ресурсов, составления и ведения: водохозяйственных кадастров и балансов, водного районирования; регулирование водопользования и водораспределения между республиками; разработка и проведение комплексных мероприятий по дальнейшему развитию и умножению водных ресурсов страны и всесторонней охране их от преждевременного истощения и загрязнения; установление порядка контроля за организацией и ведением всего водного хозяйства, за правильным и рациональным использованием водных ресурсов, за осуществлением предупредительных и запретительных мер по их охране, по борьбе с вредными воздействиями вод. Право распоряжения как правомочие собственника также охватывает определение круга водноправовых нарушений и форм ответственности за них.

Однако это не означает, что отношения, складывающиеся в процессе строительства, эксплуатации и поддержания водохозяйственных сооружений и устройств, не регулируются нормами других отраслей права. Наоборот, они тесно связаны с государственно-правовыми, административно-правовыми, гражданско-правовыми, финансово-правовыми, земельно-правовыми, а в некоторых случаях и с уголовно-правовыми вопросами и подвергаются регламентации со стороны норм этих отраслей права. Когда мы говорим, что отношения по строительству, эксплуатации и поддержанию водохозяйственных сооружений и устройств составляют предмет водного права, то подразумеваем, главным образом, отношения по владению, пользованию и распоряжению указанными сооружениями и устройствами, отношения, вытекающие непосредственно из прав и обязанностей органов водного хозяйства и хозяйств - водопотребителей и водопользователей по поводу надлежащей эксплуатации и поддержания этих сооружений [64, с. 54].

1.1.1 Место и роль норм водного права в механизме их реализации. Общая характеристика

Основная роль регулирования водных отношений – это распределение воды как хозяйственного блага между водопользователями, относящиеся к гражданским отношениям. Речь

идёт об установлении и закреплении прав на воду. Право на воду конструируется, как право собственности, закрепляемое за земельным собственником. Вода рассматривается как принадлежность земли, и земельный собственник имеет такое же право на водный источник, находящийся на его земле, как и право на недра и на воздушный столб. Собственник земли, на которой находится источник, может пользоваться им по своему усмотрению [65, с. 54].

Следовательно, вода рассматривается наряду со всем другим, что содержится в недрах земли, как принадлежность земельного участка, хотя в различных законодательствах вопрос о том, какие воды считаются принадлежностью данного участка, разрешается по-разному.

Однако, земельная собственность, как институт права уже с самого начала отличалась от права собственности на другие объекты.

Ряд ограничений права собственности характерен именно для земельной собственности. Эти ограничения связаны с наличием равноценных прав владельцев соседних участков, а также третьих лиц. Ограничения имеют место и в связи с публичным интересом, что связано с особенностью самого объекта. В ещё большей мере, чем в отношении земли как объекта права собственности, это имеет место в отношении воды.

Таким образом, отправляясь от гражданского права, от права собственности как цивильного института, и оставаясь первоначально исключительно в сфере чисто гражданского права, регулирование водопользования и вообще водных отношений охватывало целый ряд публичных правовых моментов.

Водное законодательство регулирует: отношения между земельными собственниками, как собственниками протекающих через их землю или граничащих с их землёй вод, и всеми теми, кто пользуется водой из тех же источников и водоёмов для бытовых и хозяйственных нужд; отношение между земельными собственниками и предпринимателями; наконец, отношение между государством, как собственником публичных вод, и пользователями этих вод. Эти отношения частично гражданско-правовые и частично административно-правовые.

Административно-правовые являются отношения не только в тех случаях, когда государство в лице своих органов управления и органов контроля, но не редко и тогда, когда имеет место ограничение прав частной собственности в публичном интересе (все те принудительные права, которые не конструируются, как сервитуты; нормы, обеспечивающие защиту от наводнений и других стихийных бедствий).

Нередко гражданско-правовые отношения переплетаются с административно-правовыми. Примером могут служить отношения, вытекающие из переустройства водных потоков и их берегов, в особенности, если это переустройство производится при участии

государства (в частности, случаи принудительного участия в мелиоративных работах и т.д.). Таким образом, водное право занимает смежную область с гражданским и административным правом.

Указанное сочетание гражданско-правовых и административно-правовых отношений в водном праве выдвинуло в юридической литературе вопрос о том, относится ли водное право к частному или публичному праву.

Отмечая, что во всех областях водное право устанавливает частично частно-правовые и частично публично-правовые положения, юристы обычно относят водное право к публичному. Следовательно, в качестве основного довода выдвигается то представление, что вода относится к числу важнейших общественных благ, и вследствие этого, водные ресурсы должны быть сохранены за государством, что обуславливается гидрологической связью всех вод и необходимо в интересах планомерности водного хозяйства.

Вся постановка проблемы публичного и частного в водном праве в юридической литературе является выражением противоречий между земельными собственниками и промышленными предпринимателями. Выражение тех же противоречий является и наличие двух теорий об основании прав на воду: «береговая теория» и «теория присвоения». «Береговая теория» - основывается на обосновании прав на воду в правах береговых владельцев и закрепляет воды за земельными собственниками. «Теория присвоения» - считает воду - «ничьей», «общественным благом», собственностью государства и закрепляет право на неё «присвоившими её с разрешения государства».

В круг отношений, подлежащих регулированию в водном праве, входят также отношения, связанные и с охраной водных ресурсов и водохозяйственных сооружений и устройств. Используя те или иные водные источники и водохозяйственные сооружения, необходимо обеспечить всестороннюю охрану их от различного рода повреждений и иных действий, отрицательно влияющих на организацию водопотребления и водопользования и нормальную работу водохозяйственных сооружений и устройств.

Отношения эти, как и другие водные отношения, возникают, прежде всего, между государством - собственником водных ресурсов и основной массы водохозяйственных сооружений и устройств - и хозяйствами -водопотребителями и водопользователями. На практике они часто возникают и между самими государственными органами, между отдельными хозяйствами - водопотребителями и водопользователями. Такие отношения иногда возникают между органами водного хозяйства и теми организациями, учреждениями и предприятиями, которые не являются ни водопотребителями, ни водопользователями, но своей деятельностью в определенной мере влияют на водный режим. Этим и обусловлен своеобразный характер субъектов правоотношений по охране водных ресурсов и водохо-

зяйственных сооружений и устройств.

Своеобразен и характер объекта этих отношений; «Непосредственным объектом охраны являются не только сами водные ресурсы, но и те природные и искусственно создаваемые условия, которые обеспечивают накопление, хранение, транспортировку, правильное распределение и бережное расходование воды» [66]. Следовательно, что круг общественных отношений, которые составляют предмет водного права, в зависимости от их характера и значимости можно разбить на следующие основные группы:

- а) отношения собственности на водные ресурсы и водохозяйственные сооружения и устройства;
- б) отношения владения и распоряжения водными ресурсами и водоо-зяйственными сооружениями и устройствами;
- в) отношения использования водных ресурсов и эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств;
- г) отношения по развитию и умножению богатств водных ресурсов и расширению водохозяйственного строительства;
- д) отношения по охране водных ресурсов и водохозяйственных сооружений и устройств;
- е) отношения по борьбе с вредным воздействием вод.

По нашему мнению, такая классификация водных отношений более полно отражает содержание и сущность водного права, раскрывает характер и особенности предмета его регулирования.

Названные выше группы водных отношений не изолированы друг от друга, а тесно связаны между собой, так как все они преследуют единую цель - комплексное, наиболее рациональное и экономное использование водных ресурсов и всестороннюю их охрану. В условиях рыночной экономики отношения по их использованию и эксплуатации водохозяйственных сооружений являются ключевыми в системе водных отношений.

В нашей юридической литературе объектом права признаются те блага и те действия самого управомоченного лица или других лиц, на которые направлены права и обязанности в данном правоотношении и ради которых возникает само правоотношение [67]. Применительно к водному праву под этим понятием следует подразумевать те водные ресурсы и водохозяйственные сооружения и устройства, в связи и по поводу которых существуют водноправовые нормы, возникают, изменяются или прекращаются водноправовые отношения.

В водном законодательстве дается более или менее полное определение объекта водных отношений.

Водное право, в том числе и право исключительной государственной собственности на водные ресурсы как один из первостепенных его институтов, распространяется на все без исключения воды.

В теории государства и права субъектами права именуются обладатели прав и носители обязанностей. Нет и не может быть прав и обязанностей, никому не принадлежащих. Поэтому субъект права - это одно из основных и необходимых юридических понятий [68]. Перечень субъектов права водопользования в более развернутом виде дан в статье А.М. Турубинера «О праве водопользования в СССР и его видах» [69]. По его мнению, субъектами права водопользования, независимо от его характера и целей, могут быть признаны только те организации и граждане, которые непосредственно используют водные ресурсы или воду. А.М. Турубинер считает, что водопользователями являются: 1) государственные учреждения и предприятия; 2) коммунальные учреждения и предприятия городских, поселковых и других местных Советов; 3) домоуправления в домах городских Советов, учреждений и предприятий; 4) совхозы, колхозы и другие сельскохозяйственные предприятия и организации; 5) кооперативные и общественные организации; 6) отдельные граждане и колхозные дворы.

Вопрос о субъектах водного права рассмотрен в действующем водном законодательстве, где дается их перечень.

Водные правоотношения могут возникать и в действительности возникают между государством и различными водопотребителями и водопользователями, между самими водопотребителями и водопользователями.

Определение места водного права в системе права имеет важное значение. Это необходимо для выяснения его роли в регулировании общественных водных отношений, в организации и ведении водного хозяйства, в осуществлении использования и охраны водных ресурсов, строительства и эксплуатации водохозяйственных сооружений.

Ранее А.А. Рукол выдвинул такое положение: «Воды мы также берем как продолжение земной поверхности, и в этом отношении они охватываются земельным правом» [70]. Уточняя и конкретизируя это положение, Д.Н. Исупов на той же сессии предлагал включить в курс земельного права все вопросы водопользования. Н.Д. Казанцев поддержал это предложение [71]. Л.И. Дембо все без исключения водно-правовые отношения безоговорочно относит к земельному праву. По его мнению, основным критерием отнесения тех или иных отношений к числу водных отношений является их связь с земельными отношениями. «Связь водных отношений с земельными отношениями, пишет он, - существует во всех отраслях водного хозяйства. Таким образом, - заключает он, - водные отношения входят в систему земельных отношений и водное законодательство выступает как составная часть земельного права». Эту точку зрения Л.И. Дембо проводил и в других своих работах [72, с. 98].

На этой позиции стоит ряд авторов. Так, А.И. Королев [73] утверждает, что земельные отношения включают в себя и круг

вопросов, связанных с использованием недр, лесов и вод. «Это объясняется, - пишет он, - своеобразием данных объектов собственности, их непосредственной, так сказать, естественной связью с землей». Аналогичным образом решают рассматриваемый вопрос Б.В. Ерофеев [74, с. 367] и Л.Г. Головачева [75, с. 6].

В новой своей книге «Советское земельное право» Б.В. Ерофеев несколько иначе решает вопрос о месте водного права в системе советского социалистического права: «Водное право, так же как горное и лесное право, до последнего времени рассматривалось как один из разделов советского земельного права. Однако в настоящее время сильно возрастает роль и значение водных ресурсов в деле коммунистического строительства, а это, в свою очередь, ведет к быстрому развитию водного законодательства и специфических приемов его правового регулирования. Поэтому водное право постепенно перерастает в самостоятельную отрасль советского социалистического права» [76].

И.В. Павлов [77, с. 33-34], В.И. Корецкий [78, с. 5-7], Г.Н. Полянская [79], В.К. Григорьев [80, с. 194-195] в своих работах также придерживаются той точки зрения, что водные правоотношения являются разновидностью земельных правоотношений, а водное право - составной частью, отраслью, продолжением земельного права.

В юридической литературе можно встретить утверждение о едином земельно-водном праве как самостоятельной отрасли советского социалистического права. Водное право некоторые авторы считают лишь одним из институтов земельного права. В книге О.С. Колбасова «Законодательство о водопользовании в СССР (проблемы совершенствования советского законодательства об использовании водных ресурсов)» водное право также определяется как «один из институтов советского земельного права» [81, с. 23-25].

Есть и такие авторы, по мнению которых водные отношения, отношения по организации и ведению водного хозяйства, использованию и охране водных ресурсов, строительству и эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств вовсе не относятся к земельному праву, а составляют предмет совершенно других отраслей права. Именно так утверждает, в частности, К.Д. Джадаров. В своей докторской диссертации «Водное право до и после установления Советской власти в Азербайджане», говоря о понятии советского водного права, он приходит к выводу, что водные отношения являются отчасти предметом административного права и отчасти предметом гражданского права. К административному праву К.Д. Джадаров относит «те правовые отношения, которые связаны с организацией и управлением водного хозяйства, т. е. всеми мероприятиями, связанными с сельскохозяйственной водной мелиорацией и

пользованием водой для промышленных целей». «Сюда же следует отнести, - пишет он далее, - регулирование порядка распределения воды для орошения, вывода вод, устройства гидротехнических сооружений для водоснабжения, устройства канав и прочее». Регулирование же отношений, связанных с водопользованием, и конфликты, возникающие между водопользователями по поводу пользования водой, по мнению К. Д. Джадарова, составляют предмет гражданского права. «Следовательно, - заключает он, - порча, повреждение всякого рода каналов, дамб, плотин, гидротехнических сооружений и прочих построек, порча и повреждение мостов, загрязнение воды в каналах, самовольная постройка вододействующих предприятий и других сооружений на оросительной сети, небрежное обращение с водой при водополивах, имеющее своим последствием заболачивание почвы, затопление или посушку посевов, уклонение водопользователей от обязательного участия в ирригационных работах, выпас скота вдоль каналов и полос ирригационных отчуждений, прогон скота в неуказанных местах, - относятся к области гражданского права» [82, с. 111-112].

В противовес всем этим утверждениям, ряд ученых-юристов выдвигает и обосновывает идею самостоятельности, обособленности водных правоотношений и водного права. Так, Г.А. Аксененок еще в работе о праве государственной собственности на землю в СССР указал на необходимость выделения водного права в самостоятельную отрасль. Лесное и водное законодательство и вытекающие из него правоотношения, писал он, «хотя и тесно связаны с земельным законодательством и правом, но имеют свои собственные и характерные черты и по этим основаниям должны быть выделены в самостоятельные отрасли права (лесное и водное)». То же самое говорит он и в другой своей работе: «Возможно, что со временем, в результате дальнейшего развития указанных отношений и соответствующего законодательства, отношения этих областей будут составлять предмет не советского земельного права, а лесного, водного, горного права, выделенных из системы советского земельного права и признанных самостоятельными отраслями советского социалистического права». Одновременно Г.А. Аксененок подвергает справедливой критике Л.И. Дембо, отождествляющего водноправовые отношения с земельно-правовыми и выступающего против выделения водного права в самостоятельную отрасль права. Аналогичным образом решается вопрос этот также в его последующих работах [83].

Той же точки зрения придерживается Н.Т. Осипов. По его мнению, водные отношения и правовые нормы, регулирующие эти отношения, составляют определенный самостоятельный комплекс, имеющий внутреннее единство и относительную самостоятельность. Исходя из этого, он считает, что «объективно уже давно назрела практическая необходимость в выделении этих отношений в самостоятельную

отрасль права» [84, с. 13-14].

В статье В.Л. Мунтяна «Правовое регулирование водных отношений и вопросы кодификации водного законодательства Украинской ССР» также говорится о том, что «водное хозяйство - самостоятельная отрасль народного хозяйства, как и водное право - самостоятельная отрасль права» [85].

Подобного рода утверждения можно встретить и в работах специалистов административного и государственного права. В частности, Ц.А. Ямпольская предлагает «легализовать в системе права такие специальные отрасли, как торговое, водное, транспортное, воздушное право» [86, с. 99-100]. Об «особом водном праве, регулирующем общественное пользование водами», говорил еще в 1929 году И.И. Евтихиев, а еще раньше А.Д. Кейлин утверждал, что водное право по своему содержанию отличается от близких к нему отраслей права [87, с. 5].

Следовательно, водное право, по мнению одних авторов, является продолжением, частью земельного права, с точки зрения других оно относится к области административного и гражданского права, а третьи утверждают, что оно составляет особую, самостоятельную отрасль права.

Считаем необходимым согласиться с С.Б. Байсаловым, который считал более правильным последнее утверждение, ибо оно полнее раскрывает природу и сущность советского водного права, ярче показывает его значение в регулировании общественных водных отношений, в установлении, развитии и укреплении социалистической водной дисциплины и правопорядка в области организации и ведения водного хозяйства, использования и охраны водных ресурсов, строительства и эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств [88].

Для образования самостоятельной отрасли права необходимы соответствующие условия объективного и субъективного характера. Таковыми, в частности, являются: наличие определенного своеобразного комплекса общественных отношений (объективный фактор) и объективно обусловленной заинтересованности государства в самостоятельном регулировании этого комплекса отношений специфическими, своеобразными правовыми формами и способами (субъективный фактор).

Рассмотрим принципы водного права, то есть основные руководящие начала, пронизывающие все его институты и конкретизируемые в различных водно-правовых установлениях, главные указания и положения, которые предопределяют основное содержание водного права и отражаются в той или иной степени на всех его нормах [89].

Вместе с тем, на наш взгляд, водное право характеризуется рядом присущих ему принципов, среди которых:

- 1) признания государственного значения вод, являющихся основой жизни и деятельности населения;
- 2) первоочередного обеспечения населения питьевой водой в необходимом количестве и гарантированного качества;
- 3) справедливого и равного доступа населения к воде;
- 4) комплексного и рационального водопользования с освоением современных технологий, позволяющих сократить забор воды и снизить вредное воздействие вод;
- 5) использования водных объектов в комплексе с их охраной;
- 6) платности специального водопользования;
- 7) возмещения ущерба, причиненного нарушением водного законодательства Республики Казахстан;
- 8) неотвратимости ответственности за нарушение водного законодательства Республики Казахстан;
- 9) гласности и привлечения общественности к решению задач по использованию и охране водного фонда;
- 10) доступности информации о состоянии водного фонда Республики Казахстан;
- 11) использования трансграничных вод на основе международных норм и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан».

Наличие необходимых факторов, таких как своеобразные общественные водные отношения и заинтересованность государства в самостоятельном регулировании этих отношений посредством издания водно-правовых актов и создания специальных уполномоченных органов для их применения, наличие водно-правовых институтов и принципов, свидетельствует в пользу обособления водного права в самостоятельную отрасль.

Таким образом, водное право можно рассматривать как самостоятельную отрасль права, совокупность установленных или санкционированных государством правовых норм, регулирующих водные отношения, отношения по организации и ведению водного хозяйства, использованию и охране водных ресурсов, строительству и эксплуатации водохозяйственных сооружений.

Право реализуется тогда, когда требования правовых норм воплощаются в общественных отношениях. Реализация норм водного права - это такое поведение субъектов права, которое полностью согласуется с предписаниями водно-правовых норм и требований, и исходит из них (правомерное поведение), практическая деятельность по приобретению, использованию прав и выполнению юридических обязанностей.

Реализация норм водного права составляет непосредственный результат правового регулирования водных отношений, конкретное его проявление. Нормы водного права, как и иные правовые нормы могут быть реализованы в различных формах. Так, одна из форм

реализации норм права - воздержание от действий, запрещенных правом (соблюдение). Нормы права могут реализоваться и в форме активных действий субъектов права по осуществлению некоторых предусмотренных нормами права правомочий (использование) и исполнению юридических обязанностей. Например, получение разрешения на специальное водопользование.

Водные отношения, как и другая область общественных отношений, нуждаются в правовом регулировании. Цель правового опосредования: придание им упорядоченности, согласованности водных отношений с другими сферами общественных отношений.

В силу различий природных свойств водных объектов и неодинакового хозяйственного его использования могут возникать самые разнообразные водные отношения. Одни отношения складываются в процессе сельскохозяйственного производства; другие - при использовании воды в промышленности и строительстве; третьи - в лесном хозяйстве. Это позволяет говорить о классификации водных отношений по основному хозяйственному назначению водных объектов. Каждое из правоотношений приобретает здесь свое значение. Классификацию водных правоотношений можно строить и по другим признакам, в зависимости от того, какую особенность водных правоотношений мы намерены выделить и исследовать. Своё юридическое значение имеет, например, классификация водных правоотношений по их субъектам. Участниками этих отношений могут выступать акционерные общества, сельхозкооперативы, крестьянско-фермерские хозяйства, граждане.

Из сказанного выше заметим, что содержание конкретных водных правоотношений, а также их практическое проявление во многом зависит от смысла той правовой нормы, которая служит для них основанием.

На первый взгляд, водные правоотношения можно решать на основе статей, пунктов закона и нормативных актов. Однако, в них не предусмотрены все правовые нормы и связанными непосредственно с ними другие нормы, от которых они зависят и они не учтены. Поэтому необходимо иметь чёткое представление о водно-правовых нормах, как они формулируются и какова их структура.

По мнению С.Н. Сабикенова применительно к праву первичным элементом выступает норма права, которая представляет собой правило поведения людей, установленное государством и обеспеченное мерами государственного воздействия [90, с. 31-32].

Водно-правовая норма, как и всякая иная правовая норма, имеет свою внутреннюю структуру, т. е. составные части, связанные между собой определенным логическим содержанием. Первая часть (элемент) правовой нормы - гипотеза, т. е. описание условий действия правовой нормы.

Вторая часть правовой нормы - диспозиция, которая указывает,

каким должно быть поведение людей (организаций, предприятий, учреждений) при наличии предусмотренных гипотезой фактических обстоятельств или условий.

Третья часть правовой нормы – санкция, которая определяет меру неблагоприятных последствий, установленных дополнительных обременений и лишений в случае неправомерного поведения субъектов правоотношений.

Таким образом, водные отношения наряду с экономическими, организационными мерами со стороны государства подвергаются и правовому воздействию. По мнению А.Х. Хаджиева «любая юридическая норма, оказывающая регулятивное воздействие на земельные отношения, независимо от своей основной отраслевой принадлежности становится земельно-правовой. Земельно-правовые нормы выступают средством регулирования земельных отношений, стимулируют их участников на рациональное использование и охрану земельных ресурсов. Земельно-правовая норма определяет границы возможного или должного поведения субъектов в конкретных ситуациях земельных правоотношений» [91, с. 75-77].

Водно-правовая норма выступает основой всего правового механизма регулирования водных отношений. Посредством отдельных водно-правовых норм создается нормативная основа юридического механизма упорядочения рассматриваемого круга общественных отношений.

Водно-правовые нормы представляют собой установленные и санкционированные государством и обеспеченные силой государственного принуждения общеобязательные правила поведения субъектов водных отношений и характеризуются целым рядом особенностей. Во-первых, водно-правовая норма - мера возможного и должного поведения, определяющая пределы свободы и действий субъектов водных правоотношений. Во-вторых, водно-правовая норма определяет отношение государства к неправомерному поведению субъектов водных правоотношений. В-третьих, водно-правовая норма - правило поведения, установленное в отношении неопределенного круга лиц. В - четвертых, водно-правовая норма прямо закреплена в действующем водном законодательстве.

1.1.2 Классификация норм водного права

Водно-правовые нормы по отдельным основаниям подразделяются на определенные виды и группы. В зависимости от содержания и способа воздействия на субъектов водных правоотношений водно-правовые нормы подразделяются на материальные и процессуальные. Более подробное освещение данной классификации будут представлены в последующих параграфах диссертационного исследования. Исходя из функций водно-правовых норм, материальные классифицируются, во-первых, на регулятивные

и, во-вторых, на охранительные.

К первым, то есть регулятивным водно-правовым нормам отнесем: а) упрашивывающие нормы, предоставляющие участникам водных отношений право совершать определенные положительные действия в целях реализации своих прав и интересов в области водных отношений; б) уполномочивающие нормы, предусматривающие право субъекта на совершение действий в пределах предоставленных ему полномочий; в) обязывающие нормы, устанавливающие обязанность совершать определенные законом действия, направленные на поддержание водного правопорядка, без применения государственного принуждения.

Ко вторым, охранительным водно-правовым нормам могут быть отнесены: а) запретительные водно-правовые нормы, содержащие запрет, ограничение на совершение определенных действий; б) карательные водно-правовые нормы, предусматривающие неблагоприятные последствия за нарушение требований водного законодательства, меру ответственности виновных в правонарушении.

Процессуальные нормы, находящиеся во взаимодействии с материальными нормами, по отношению к последним носят вспомогательный характер. В процессуальных нормах определяются способы, формы, сроки совершения действий, чтобы были реализованы предусмотренные в материальных нормах права и обязанности. Являясь средством реализации материальных норм, процессуальные нормы определяют порядок деятельности государственных органов, их взаимодействие с другими участниками водных отношений на различных стадиях реализации водных прав и обязанностей. Процессуальные водно-правовые нормы имеют следующие подвиды: правообязывающие; правоохранительные; правоограничительные и право-прекращающие (например, порядок предоставления водного объекта, разрешение водных споров, ограничение права водопользования, прекращение права на специальное водопользование).

Водно-правовые нормы могут подлежать классификации по другим основаниям. Например, по кругу субъектов, на которых распространяется действие водно-правовой нормы, они делятся на общие и специальные. Общие нормы распространяются на всех, а специальные на конкретный круг субъектов.

Классификация водно-правовых норм обеспечивает более глубокое уяснение их сущности и назначения, способствует правильному применению на практике. Смысл, содержание и значение водно-правовых норм наиболее наглядно уясняются при анализе их действия, применении их к конкретным общественным отношениям.

Так, как предметом использования являются природные богатства, которые даны в определённом естественном состоянии, то

отсюда понятна связь экономической классификации вод с теми категориями вод, которые даны природой и определяются их естественными свойствами. Однако, наличие такой связи не должно затушевывать различие между технической классификацией вод с одной стороны, и экономической и правовой классификацией с другой стороны. При этом решающее значение для правовой классификации вод имеет классификация водных ресурсов, прежде всего, по экономическому признаку.

В юридической правовой литературе существует тенденция установить единую классификацию вод, основанную на природных свойствах, и использовать эту классификацию в качестве правовой классификации вод.

Правовая классификация водных ресурсов всегда отражает господствующую систему общественно-экономических отношений. Естественно природные свойства служат в качестве классификационного признака лишь постольку, поскольку они отражают возможность того или иного хозяйственного использования вод в определенных общественных формах. Правовая классификация вод исходит из задач государственного управления всеми многообразными отраслями водного хозяйства.

В диссертационном исследовании далее представлена классификация водно-правовых норм по сфере применения нормативно-правовых актов.

Законодательство по рациональному использованию и охране водных ресурсов включает нормативно-правовые акты по следующим направлениям:

- 1) Водные пути.
- 2) Водохранилища, плотины, каналы, шлюзы, дамбы.
- 3) Государственный, учет вод, государственный водный кадастров.
- 4) Международное сотрудничество в области использования и охраны вод.
- 5) Общие вопросы охраны водных объектов и водных ресурсов.
- 6) Охрана водных объектов.
- 7) Плата за пользование водными объектами.
- 8) Пользование водными объектами, виды пользования.
- 9) Управление и контроль в области использования, охраны водных ресурсов.

Основой водных ресурсов является речной сток со среднегодовым объемом на 01.01.2006 г. 100,5 куб. км в год. Из них только 56,5 куб.км формируется на территории Казахстана и 44,0 куб.км поступает из сопредельных государств (КНР, Узбекистана, Республики Кыргызстан и Российской Федерации). Средняя обеспеченность территории республики равна 20 тыс.куб. м на 1 кв.км в год и 6 тыс. куб. м на одного человека в год.

Поверхностные водные ресурсы по территории распределены

крайне неравномерно и колеблются по годам и внутри года, обуславливая неравномерную водообеспеченность областей республики. Наиболее водообеспеченна Восточно-Казахстанская область - 290 тыс.куб.м/кв.км, наименее - Атырауская, Кызылординская области и, в особенности, Мангистауская область - 0,36 тыс.куб.м /кв.км.

При сохранении проблемы рационального использования и охраны водных ресурсов, продолжается ухудшение ситуации на Каспии.

Проблема Каспия на сегодняшний день очень актуальна, но вне зависимости от того, как решится вопрос о международно-правовом статусе Каспия и о разделении нефтяных ресурсов между прикаспийскими государствами, Каспий остается общим экологическим объектом региона. Кризис в одной из его частей выльется в общую, неразделимую экологическую катастрофу, которая, в конечном счете, отразится на личных планах каждого государства и его перспективах развития.

Главными экологическими проблемами Каспийского моря являются

1. Загрязнение моря.

Главным загрязнителем моря, безусловно, является нефть. Нефтяные загрязнения подавляют развитие фитобентоса и фитопланктона Каспия, представленных сине-зелеными и диатомовыми водорослями, снижают выработку кислорода. Увеличение загрязнения отрицательно оказывается и на тепло-, газо-, влагообмене между водной поверхностью и атмосферой. Из-за распространения на значительных площадях нефтяной пленки скорость испарения снижается в несколько раз. Загрязнение Каспийского моря ведёт к гибели огромного числа редких рыб и других живых организмов. Наиболее наглядно влияние нефтяного загрязнения видно на водоплавающих птицах. Неуклонно сокращаются запасы осетровых. Загрязнение моря приводит к болезни живых организмов в море [92, с. 12].

2. Проникновение чужеродных организмов.

Угроза проникновения чужеродных видов до недавнего прошлого не считалась серьезной. Наоборот, Каспийское море использовалось в качестве полигона для вселения новых видов, предназначенных для увеличения рыбопродуктивности бассейна. События приняли драматический характер, когда на Каспии началось проникновения чужеродных организмов из других морей и озёр. Например, настоящей бедой для Каспийского моря стало массовое размножение гребневика мнемиопсиса. Гребневик впервые появился в Азовском море лет десять назад, и в течение 1985-1990 гг. буквально опустошил Азовское и Черное моря. Его, по всей вероятности, завезли вместе с балластными водами на судах от берегов Северной Америки;

дальнейшее проникновение в Каспий не составило большого труда. Гребневик питается в основном зоопланктоном, потребляя ежесуточно пищи примерно 40% от собственного веса, уничтожая таким образом пищевую базу каспийских рыб. Быстрое размножение и отсутствие естественных врагов ставят его вне конкуренции с другими потребителями планктона. Поедая также планктонные формы бентосных организмов, гребневик представляет угрозу и для наиболее ценных рыб, например таких, как осетровые. Воздействие на хозяйствственно ценные виды рыб проявляется не только косвенно, через уменьшение кормовой базы, но и в прямом их уничтожении. Если ситуация на Каспии будет развиваться так же, как в Азовском и Черном морях, то полная потеря рыбохозяйственного значения моря произойдет между 2012-2015 гг..

3. Перелов и браконьерство.

Одной из главных причин резкого сокращения улова осетровых в Каспийском море является браконьерство. Подтверждается достоверность неофициальных данных, что на долю браконьерства приходится около 80% улова осетровых. Министерство экологии, отмечают ученые, активно взялось за решение этих проблем. В СМИ широко распространялись слухи об «икорной мафии», контролирующей якобы не только рыболовство, но и правоохранительные органы в прикаспийских регионах.

4. Изменение естественных биогеохимических циклов.

Массированное гидростроительство на Волге (а затем на Куре и других реках) лишает рыб естественных местообитаний, и приводит к другим проблемам, например заиливание русла.

5. Эвтрофикация.

Высокий уровень загрязнения моря и впадающих в него рек уже давно вызывали опасения формирования безкислородных зон в Каспии, особенно для районов южнее Туркменского залива, хотя эта проблема не числилась в наиболее приоритетных. Между тем, существенное нарушение баланса синтеза и распада органического вещества может привести к серьезным и даже катастрофическим изменениям.

Таким образом, мы видим, что экологические последствия катастрофичны. Многие не осознают сегодня, что, если не принять экстренные меры, то может последовать катастрофа. Предотвратить эту катастрофу возможно при помощи конкретных многоцелевых перспективных научно-исследовательских программ по предотвращению загрязнений Каспийского моря. Например, одной из таких компаний, действующей в пределах Азербайджана с проектом по предотвращению загрязнения Каспийского моря, является «ВР-Азербайджан». В последние годы, компания «ВР», открыто обсуждающая с общественностью вопросы воздействия производственных процессов на окружающую среду, невольно

предоставила хорошую модель взаимоотношений между общественностью и загрязняющими объектами для местных производителей нефти. Компания «ВР-Азербайджан» получила официальное разрешение Министерства экологии на утилизацию буровых шламов. «ВР» намерена утилизировать буровые шламы как путем биоремедиации, так и путем термической обработки. Высок уровень проработки любого проекта «ВР», независимо от его сложности, объема - рассматривается и рассчитывается каждая деталь, используется метод многовариантности, взвешиваются все за и против, и, конечно, особое внимание уделяется основополагающему принципу «не навреди биосфере». Компанией проводятся встречи с общественностью: «учесть неучтенное, то, что проглядели, не усмотрели» [93, с. 45].

Другой мерой предотвращения загрязнения Каспия, является международное сотрудничество по охране окружающей среды Каспийского моря. Цель данного проекта – разработка плана совместных действий для решения экологических проблем Каспия при содействии авторитетных международных организаций (ЮНЕП, ПРООН, ГЭФ, ЕС-ТАСИС, Всемирный банк). Также существует проект «Нефтяные загрязнения Каспийского моря на основе данных космической радиолокации», начатый Институтом океанологии РАН совместно с международной общественной организацией ИСАР.

В свою очередь, Министерство экологии и природных ресурсов Азербайджана организует Центр немедленного реагирования на несанкционированные выбросы нефтеотходов и другие загрязнения. Центр будет иметь конкретные направления реагирования, в том числе немедленные действия по очистке водной поверхности моря и береговой полосы в случае разливов и других загрязнений, особенно связанных со сливами с судов балластных вод. Нарушители отныне будут привлекаться к ответственности [94, с.78].

Итак, рассматривая всё вышесказанное, мы можем видеть, что Каспий является общим экологическим объектом Прикаспийского региона и кризис в одной из его частей выльется в общую, неразделимую экологическую катастрофу, которая, в конечном счете, отразится на личных планах каждого государства и его перспективах развития. И с точки зрения Азербайджанской Республики вне зависимости от того, как решится вопрос о разделении нефтяных ресурсов между прикаспийскими государствами, представляется вполне очевидным, что эффективный экологический контроль над нефтяными операциями и общей ситуацией на Каспии возможен лишь при совместном контроле прикаспийских государств. Такой контроль может осуществляться через межгосударственный экологический орган, созданный прикаспийскими государствами и наделенный соответствующими полномочиями, в частности, правом на предварительную экологическую экспертизу нефтяных проектов, на

приостановление или прекращение реализации данных проектов в случае наличия экологической опасности либо повышенного риска, а также на разработку и реализацию совместных программ экологического характера.

6. Загрязнение фенолами.

Фенолы – гидроксильные производные ароматических углеводородов (летучие и нелетучие). Летучие более токсичны и обладают сильным запахом. Обычно в естественных условиях фенолы образуются в процессе метаболизма водных организмов, при биохимическом окислении органических веществ. Они являются распространенными загрязняющими веществами, поступающими в природные воды со сточными водами нефтеперерабатывающих и других предприятий. Предельно допустимая концентрация фенолов в питьевой воде и воде рыбохозяйственных водоёмов составляет 1 мкг/л.

Фенолы – химически нестойки и подвергаются в водной среде активному распаду. Процесс самоочищения морской воды от фенолов протекает по пути биохимического окисления под влиянием ферментов, вырабатываемых микроорганизмами. Согласно исследованиям по оценке влияния сейсморазведочных работ на природную среду Северного Каспия (ADL, 1994), содержание фенолов в воде на мелководных участках моря достигало 8 мкг/л.

По сведениям среднее содержание фенолов в воде Северного Каспия достигает 60 мкг/л, а характерное для вод этого района среднее значение составляет 3 мкг/л. Согласно данным Казгидромета [95], средняя концентрация фенолов в воде увеличилась за последнее время до 6 ПДК (0.006 мг/л). В 1996 году среднее содержание фенолов в воде вблизи восточного побережья Каспия составляло 3.9 мкг/л (3.9 ПДК), что соответствовало зафиксированным показателям различными авторами. Среднее значение содержания фенолов, отмеченное в период с 1985 по 1990 года, менялось от 3.0 мкг/л до 9.0 мкг/л. Максимальные концентрации 30.0 мкг/л были отмечены в морской части устья реки Урал.

7. Загрязнение тяжелыми металлами.

В морской среде Каспия, наряду с углеводородами, загрязнителями являются тяжелые и переходные металлы – продукты как естественного происхождения (растворенные и осадочные формы), так и привнесёнными в виде компонентов промышленных отходов с речным стоком. Металлы склонны к различным видам воздействия и преобразования окружающей среды (физические, химические, биологические). Как микроэлементы, металлы имеют большое значение в жизни рыб и других гидробионтов. Они входят в состав ферментов, витаминов, гормонов, участвуют в биохимических процессах, протекающих в организмах рыб (Виноградов, 1952; Войнар, 1960; Ковальский, 1974). Но, находясь в воде, в больших

количествах, денатурируют белки, блокируют тиоловые группы, оказывают антибиотическое влияние на проявление жизненных процессов и вызывают генетические изменения.

Неблагоприятная ситуация сложилась также в связи с разгерметизацией сотен нефтяных скважин, затопленных во время второго подъема уровня воды с конца 70-х годов прошлого века. Неконтролируемые источники разлива тысяч тонн нефти, отсутствие необходимых финансовых источников, соответствующего оборудования, сброс неочищенных промышленных и сельскохозяйственных стоков, коммунально-бытовых сточных вод усугубляют сложную экологическую ситуацию, оцениваемую экспертами Прикаспийских стран как чрезвычайную. В этих условиях возрастает значение экологического страхования, которое будет рассмотрено нами ниже.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что приоритетными направлениями в совершенствовании законодательной базы в области водоснабжения и водопотребления в ближайшие годы должны стать:

1. Законодательное регулирование права собственности на средства производства питьевой воды для населения и связанных с этим имущественных отношений.

2. Разработка нормативных правовых актов с целью создания рынка оказания услуг по подаче питьевой воды населению с вовлечением негосударственного (частного) сектора;

3. Разработка научно обоснованных удельных норм хозяйствственно-питьевого водопотребления;

4. Совершенствование отдельных норм закона «О питьевой воде»;

5. Разработка и внедрение нормативных правовых актов и государственных стандартов в сфере питьевого водоснабжения: стандартов на методы контроля за качеством питьевой воды; санитарных правил и норм (СанПиН), стандартов, устанавливающих гигиенические требования к качеству питьевой воды, источникам централизованного хозяйствственно-питьевого водоснабжения; строительных норм и правил (СНИП) «Водоснабжение»;

6. Разработка новых и внесение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, касающиеся вопросов ведения государственного водного кадастра, системы комплексного мониторинга за качеством подаваемой населению питьевой воды и состоянием водоисточников, определения предельно допустимого сброса загрязняющих веществ в водоемы, определения размеров и границ водоохранных зон; санитарных требований к проектированию сооружений хозяйствственно-питьевого водоснабжения, бутилированию питьевой воды.

В республике осуществляется формирование правовых основ регулирования образования,нейтрализации и использования отходов

производства и потребления.

Казахстан является регионом, в котором биологические ресурсы широко представлены. Переход от плановой экономики к рыночной был начат в условиях отсутствия рыночных институтов и инфраструктур, что отразилось на замедленном формировании экономических и финансовых условий для сохранения биоразнообразия, дискретности активности в этой сфере природопользования и охраны окружающей среды. Это, наряду с другими (несовершенством правового, налогового, финансово-кредитного, научно-технического, инновационного обеспечения), являлось сдерживающими факторами для интеграции этой сферы с экономической.

Проведем анализ классификации процессуальных водно-правовых норм в сочетании с другими нормами экологического законодательства.

Правовые нормы рационального использования и охраны лесных ресурсов включают следующие направления:

1. Ведение лесного хозяйства, лесной кадастров.
2. Возмещение ущерба.
3. Государственный учет и мониторинг лесов, лесоустройство.
4. Лесопользование, виды лесопользования.
5. Охрана и защита лесов, - проведения лесоохраных мероприятий, обусловлена повышением спроса на внутренних и внешних рынках, ростом приграничной торговли, подготовкой вступления Казахстана во Всемирную Торговую Организацию.
6. Ответственность за нарушение лесного законодательства.

Создание особо охраняемых природных территорий в Казахстане началось с 1926 г., когда в Западном Тянь-Шане был создан первый в Центральноазиатском регионе заповедник «Аксу-Джабагалы».

Динамика нормативно-правовых актов по рациональному использованию и охране животного мира за 12 лет показывает стабильную тенденцию вовлечения в рыночные отношения биологических ресурсов. Закон Республики Казахстан от 07.07.2006 № 175-3 «Об особо охраняемых природных территориях» [96] регулирует общественные отношения по созданию, расширению, охране, восстановлению, устойчивому использованию и управлению особо охраняемыми природными территориями и объектами государственного природно-заповедного фонда, представляющими особую экологическую, научную, историко-культурную и рекреационную ценность, а также являющимися компонентом национальной, региональной и мировой экологической сети.

В главе 1 (статья 1) вышенназванного Закона вводится понятие «особо охраняемых природных территорий»- особо охраняемая природная территория - участки земель, водных объектов и воздушного пространства над ними с природными комплексами и

объектами государственного природно-заповедного фонда, для которых установлен режим особой охраны.

Основными направлениями для функционирования особо охраняемых природных территорий являются:

- сохранение целостности естественных экосистем, эталонных и уникальных природных комплексов и других объектов природного наследия;
- восстановление нарушенных природных комплексов и объектов;
- организация экологического просвещения населения;
- развитие экотуризма.

Основными же принципами в области особо охраняемых природных территорий являются:

- 1) развитие системы особо охраняемых природных территорий как базового компонента экологической сети, обеспечивающей сохранение и восстановление биологического разнообразия, уникальных и типичных ландшафтов;
- 2) государственное регулирование и контроль в области особо охраняемых природных территорий;
- 3) сохранение государственного природно-заповедного фонда и естественных экологических систем;
- 4) использование особо охраняемых природных территорий в целях развития науки, культуры, просвещения, образования, туризма;
- 5) платность использования особо охраняемых природных территорий;
- 6) ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан в области особо охраняемых природных территорий;
- 7) участие физических и юридических лиц в решении задач в области особо охраняемых природных территорий;
- 8) доступность информации в области особо охраняемых природных территорий;
- 9) международное сотрудничество в области особо охраняемых природных территорий.

Площадь особо охраняемых природных территорий (ООПТ) различного статуса в республике составляет около 3% от всей территории страны, суммарная площадь особо охраняемых природных территорий - 12 млн. 5903 тыс. га, в том числе:

- заповедников - 894,21 тыс. га;
- национальных парков — 1 млн. 300 тыс. 400 га;
- заказников - около 6 млн. 235 тыс. га;
- памятников природы - 6 тыс. 614 га;
- заповедных зон - 4 млн. 392 тыс. 500 га.

В ведении Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан находится 9 государственных природных заповедников (ГПЗ), 6 государственных национальных природных парков (ГНПП),

57 государственных природных заказников, 26 памятников природы и 5 государственных заповедных зон республиканского значения.

В целях реализации Закона Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» принятая «Концепция развития и размещения особо охраняемых природных территорий Республики Казахстан до 2030 года» от 10.11.2000 г. № 1692 [97].

Цель настоящей Концепции - дальнейшее развитие и размещение сети ООПТ до 2030 года, направленной на сохранение и восстановление естественных экосистем на территории республики, поддержание экологического равновесия и выявление закономерностей естественного развития природных комплексов и их компонентов.

В соответствии с Концепцией, разработана «Схема размещения особо охраняемых природных территорий до 2030 года», главной задачей которой является обоснование необходимости резервирования ценных в научном, генетическом и ином плане участков территорий под создание конкретных видов особо охраняемых природных территорий, с предоставлением общей картины особенностей флоры и фауны региона.

В настоящее время разрабатывается поэтапная программа развития сети ООПТ до 2030 года, где предлагается организовать еще 13 государственных национальных парков общей площадью 2130,98 га, создать 25 государственных заповедников площадью 2814,3 га, при содействии международных организаций организовать 6 биосферных заповедников общей площадью 670 тыс. га.

В республике обитает 178 видов млекопитающих 489 видов птиц, 49 видов пресмыкающихся, 104 вида рыб и тысячи видов беспозвоночных.

На имеющихся заповедных территориях, зарегистрировано наличие 47083 голов основные и редких зверей, в том числе значительное количество зайцев, джейранов, сибирских горных козлов, косулей и прочих видов.

На особо охраняемых территориях республики гнездятся основных и редких птиц до 150785 голов. Значительный потенциал представляет фауна заповедников и природных национальных парков, находящихся на территории Акмолинской (90541 голов) и Алматинской (53183 голов) областей.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» источниками финансирования особо охраняемых природных территорий являются:

- средства из республиканского бюджета;
- средства из местных бюджетов;
- средства из фондов охраны окружающей среды;
- средства особо охраняемых природных территорий, являющимися юридическими лицами;

- добровольных взносов и пожертвований юридических, а также физических лиц;
- иных источников финансирования, не запрещенных законодательством Республики Казахстан.

Финансово-экономические показатели деятельности заповедников и природных национальных парков Республики Казахстан за последние годы показывают, что особо охраняемые территории обладают значительным экономическим потенциалом через создание рабочих мест, развитие малого бизнеса, объектов инфраструктуры экологического туризма, увеличения доходной части местных бюджетов.

Между тем, за последние десять лет не выделяются средства на проведение необходимых защитных и восстановительных мероприятий, на укрепление материально-технической базы, на проведение научных работ, на обустройство территорий и др.

Экономический рост в стране последних лет создает предпосылки для улучшения ситуации в этой сфере. Биоресурсный потенциал страны является частью национального богатства страны и планеты. Учет экологических факторов необходим в период подготовки вступления Казахстана в ВТО. Это требует адаптации и реализации методологии стратегической экологической оценки прогнозов, планов, программ на этапах их формирования, перехода к экономическим механизмам регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Анализ природно-ресурсного законодательства позволяет сделать следующие выводы и рекомендации.

В современных условиях возрастает необходимость:

- стандартизации и интеграции природно-ресурсного законодательства с другими отраслями национального и международного законодательства;

- прогнозирования развития института природно-ресурсного законодательства;

- разработки критериев оценки социально-экономической эффективности нормативно-правовых актов на стадии их применения;
- повышение эколого-правовой культуры в обществе.

Таким образом, необходимо разрабатывать методические подходы к оценке последствий правовой деятельности, принятия закона или правительенного решения. В условиях переходной экономики однородность правового поля для трансформации природопользования и охраны окружающей среды имеет экономическое содержание и проявляется в увеличении (снижении) так называемых транзакционных издержек общества. В связи с этим возрастают необходимость прогнозирования развития института природно-ресурсного законодательства и разработки критериев оценки социально-экономической эффективности нормативно-

правовых актов на стадии их формирования. Это связано, в первую очередь, с тем, что институт природно-ресурсного права содержит нормативно-правовые акты, разработанные в условиях различных этапов социально-экономического развития страны, что уже объективно предопределяет их противоречивость между собой, и, вторых с тем, что в настоящее время не завершено формирование концепций и моделей развития как национального института права в целом, так и развития отраслей права: регионального, природно-ресурсного, инновационного, социального, финансового и т.д.

В настоящее время необходимо формирование методических подходов к прогнозированию нормативно-правовых актов по природопользованию и экономической оценке последствий их реализации (или нереализации). Большое значение имеет выбор показателей, индикаторов и критерии для экономической оценки.

1.2 Водные правоотношения в механизме реализации норм водного права

1.2.1 Понятие и виды водных правоотношений

По мнению С.А. Боголюбова «объектом правового регулирования со стороны государства являются соответствующие социальные отношения. Будучи урегулированными нормами права, данные отношения приобретают качественно иной, правовой характер. Социальные отношения, урегулированные со стороны государства нормами права, в теории права носят название правоотношений» [98, с. 38-39].

Правоотношение является сложным социальным образованием, имеющим определенное внутреннее строение, составными элементами которого являются участники, объекты и содержание правоотношения.

Под правоотношением в теории права понимается общественная связь между лицами - людьми, их коллективами, органами государства, государством. Такая связь возникает на основе норм права и выражается в субъективных юридических правах и обязанностях ее участников. Эта связь имеет индивидуализированный характер и гарантируется принудительной силой государства.

По мнению О.И. Крассова «общественные отношения, урегулированные нормами экологического права, которые возникают, существуют и прекращаются в соответствии с требованиями и по основаниям, предусмотренным законодательством об охране окружающей среды, о природных ресурсах, представляют собой экологические правоотношения» [99, с. 71].

Мы считаем, что под экологическими правоотношениями следует понимать общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического права.

Показав круг общественных отношений, которые регулируются экологическим правом, следует уяснить, в чем заключается сущность экологических правоотношений.

Рассмотрим этот вопрос на примере права водопользования то есть сброса сточных вод вводные объекты. Вначале осуществляется забор воды из водного объекта для использования ее в технологическом процессе производства продукции. Вода, изъятая из природной среды, становится объектом права собственности или права хозяйственного ведения либо оперативного управления соответствующего субъекта. В процессе технологического использования вода насыщается какими-либо химическими веществами. И после того как такая вода перестает быть нужной для производства продукции, ее собственник или иной владелец отказывается от своего права на эту воду, сбрасывая ее в реку или иной водный объект. Собственник отказывается от ненужного ему вещества - загрязненной воды, отказывается от своего права собственности. Такой отказ от права собственности или иного вещного права, выражющийся в сбросе загрязненной воды в окружающую среду, представляет собой опасность для природы и общества. В данном случае мы также сталкиваемся с экологическими правоотношениями, которые имеют имущественный характер.

Анализируя высказанное мы полагаем, что экологические правоотношения не являются имущественными правоотношениями, но обычно они имеют имущественный характер, так как эти правоотношения зачастую связаны с использованием какого-либо рода движимого или недвижимого имущества (земель, недр, вод, особенно охраняемых природных объектов, объектов животного мира), являющегося природными объектами, компонентами окружающей природной среды, имеющими особый правовой режим.

В теории экологического права выделяются следующие виды экологических правоотношений, которые классифицируются в зависимости от содержания прав и обязанностей их субъектов, т. е. по основным институтам экологического права и в зависимости от материального или процессуального характера этих правоотношений.

Материальные экологические правоотношения возникают в результате реализации правовых норм, предусматривающих конкретные права и обязанности субъектов правоотношений в сфере охраны окружающей среды.

В этой группе выделяются правоотношения по поводу реализации экологических прав граждан и юридических лиц. К ним относятся также правоотношения в сферах: управления охраной окружающей среды; применения методов экономического регулирования охраны окружающей среды; выполнения экологических требований к созданию и эксплуатации хозяйственных объектов - источников вредного воздействия на окружающую среду;

применения мер ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей природной среды.

Основа процессуальных правоотношений - нормы, регулирующие порядок возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений. Примером процессуальных экологических правоотношений являются правоотношения, возникающие в связи с проведением оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы (И.О. Крассов).

М.А. Аленов обращает внимание на то, что эколого-процессуальные отношения представляют собой малоисследованное явление в праве и в юридической литературе не вызывает споров и весьма малое количество научных работ по данной тематике является достаточным тому свидетельством. По характеру и особенностям сфер возникновения, а также иным специфическим признакам они сочетают в себе элементы гражданско-процессуальных правоотношений, но, кроме этого, также выделяются собственными специфическими характеристиками [100, 172 с.].

А.В. Малько определяет «правоотношение как общественное отношение, урегулированное нормами права, участники которого имеют соответствующие субъективные права и обязанности» [101]. Это наиболее распространенная и редко оспариваемая в правовой науке дефиниция, поскольку она отражает наиболее универсальные характеристики правоотношения. Категория «правоотношение» является одной из центральных в общей теории права и позволяет уяснить, каким образом право воздействует на поведение людей».

А.Б. Венгеров рассматривая вопросы правоотношения отмечает, что правоотношение это – юридическая форма реализации норм права [102]. Проф. А.В. Малько, мнение которого мы выше уже приводили, считает, что именно правоотношения позволяют «перевести» абстрактные юридические нормы в плоскость персонифицированных связей, то есть на уровень субъективных прав и юридических обязанностей для данных субъектов [101, с. 13].

«Персонифицированные связи», о которых здесь говорится, по нашему мнению, наиболее удачная по смыслу и емкая по содержанию формулировка, посредством которой можно обозначить «жизнь» нормы в границах конкретного общественного отношения. Эти границы обозначаются двояким способом: характером собственно общественного отношения и способом воздействия на них правовых установок. Поскольку посредством общих признаков нельзя рельефно выделить особенности правоотношений, проявляющиеся в зависимости от сферы их возникновения, уместно будет привести один из вариантов их научной классификации.

Как пишет В.М. Корельский, что в сферу правового регулирования входят три группы общественных отношений, отвечающие следующим признакам.

Первая группа - это отношения по обмену ценностями (как материальными и нематериальными);

Вторая группа - это отношения по властному управлению обществом;

Третья группа - отношения по обеспечению правопорядка, которые призваны обеспечить нормальное протекание процессов обмена ценностями и процессов управления в обществе [103].

Как справедливо пишет М.А. Аленов, эколого-процессуальные отношения можно по их правовым признакам относить ко второй и третьей группе перечня, представленного проф. В.М. Корельским. То, что властное управление обществом немыслимо без установленных, признаваемых и исполняемых правил поведения ни у кого не вызывает сомнений. Эколого-правовые материальные отношения формируются в сфере взаимоотношений между обществом и природой, а эколого-процессуальные отношения представляют собой самостоятельный сегмент отношений, урегулированных отраслевыми положениями материального права.

И материальные, и процессуальные правоотношения в большинстве своем связаны с многомерными и разнохарактерными явлениями, которые по своим внешним проявлениям и внутренним взаимосвязям не всегда можно рассмотреть в отрыве друг от друга для определения сущности правоотношений И.Ф. Казьмин в первую очередь выделяет их волевой характер. Волевые отношения, урегулированные правом, пишет он, называются правовыми отношениями [104]. Волевое начало в представленном случае напрямую связывается с носителями прав и обязанностей, поскольку в отрыве от них рассматриваемые общественные отношения не могут быть представлены как волевые. В позициях представителей науки материального (гражданского) права характеристика правоотношения дается в проекции регулятивной роли права к целям, преследуемым законодателем. Так, Р.О. Халфиной правоотношение рассматривается как общественное отношение, урегулированное нормой права в направлении достижения целей, поставленных государством. При таком подходе, полагает она, возможно определение соответствия реального отношения не только к самой норме, но и тем целям, которые преследовались при ее издании [105, с. 7]. Необходимо отметить, что мнение Р.О. Халфиной будет справедливым к правоотношениям, независимо от того являются они материально-правовыми и процессуально-правовыми.

Рассматривая правоотношения, возникающие в экологическом процессе в общем модельном варианте мы можем опираться на тезисы, представленные в работах М.А. Аленова. Опорным пунктом в концепции юридического процесса, пишет он, являются два тезиса: а) юридический процесс представляет собой разновидность правовой процедуры; б) юридический процесс занимает в процессуально-

правовом механизме место элемента, а именно - правоотношения [106, с. 236-240]. Как видно из представленного мнения, правовая процедура рассматривается как обособленная общность, где процесс занимает место отдельной внутренней разновидности, а правоотношение в целом - как элементная составляющая этой общности. Применительно к правовой характеристике эколого-процессуальных отношений необходимым считает он, что не всегда их можно обособить таким образом, чтобы их отраслевая принадлежность не оставляла никаких сомнений.

Характеристика правоотношения как предмета процессуального права, представленная проф. Д.М. Чечетом, выглядит более универсальной. В настоящее время, пишет он, наукой гражданского процессуального права признано бесспорным то, что процессуальные правоотношения вид правовых отношений со всеми присущими последним качествами, они составляют предмет процессуального права [107, с. 77]. Им не выделены конкретные особенности исследуемого явления, но указано на наличие обособленных признаков.

Одно из таких наблюдений представлено в работах М.А. Аленова. Им отмечается что, обособленные признаки характеризуют и эколого-процессуальные правоотношения. Они разнородны, во-первых, по сферам возникновения; во-вторых, по субъектному составу, в-третьих, по объему правомочий участников и, в-четвертых, по механизму их нормативного регулирования. Отметим, что перечень этих признаков не может быть закрытым, по каждому могут быть представлены дополнительные и весьма важные критерии их оценки, которые могут помочь подразделить эколого-процессуальные отношения на отдельные группы.

Классифицировать их можно, определив в качестве критерия круг субъектов этих право отношений и сферу их формирования (возникновения).

По кругу субъектов, в них участвующих, эколого-процессуальные отношения можно подразделить на:

- возникающие между государственными органами и негосударственными структурами и гражданами;
- возникающие между негосударственными структурами (органами).

По сфере формирования эколого-процессуальные отношения можно разделить на отношения возникающие:

- в сфере природопользования (разрешительно-контрольные процедуры);
 - при привлечении виновных к ответственности за совершение экологических правонарушений;
 - при проведении экологической экспертизы;
 - при проведении экологического аудита;

- при разработке и реализации экологических программ (регионального, национального, международного) уровней.

Существующее и наиболее часто высказываемое мнение о том, что эколого-процессуальные отношения в основной своей массе не являются юрисдикционными, можно проиллюстрировать на приведенном нами перечне. Разрешение дел экологического характера является основанием для возникновения отношений эколого-процессуальных, где юрисдикционные признаки проявляются наиболее отчетливо, однако, этот признак для большинства эколого-процессуальных отношений не является определяющим.

Нельзя не согласиться с мнением М.А. Аленова, что эколого-процессуальное правоотношение представляет собой общественное отношение, возникающее в связи и по поводу реализации положений материального экологического права и регулируется процессуальными (процедурными) положениями экологического законодательства. Кроме этого оно может, а в определенных случаях должно регламентироваться целым блоком процессуально-правовых норм, имеющих различную отраслевую привязку [108, с. 64-68].

Предлагаемая им дефиниция позволяет представить эколого-процессуальное правоотношение в его комплексном виде. Особенностью правоотношения здесь является то, что оно есть теоретико-правовая модель, посредством которой можно определить его правореализационное назначение в области охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов.

В качестве отдельных признаков он считает необходимым выделить, что в эколого-процессуальных отношениях:

- не регламентирован законом закрытый перечень субъектов (в отличие от гражданско-процессуальных отношений);

- в них могут отсутствовать субъекты, наделенные юрисдикционными полномочиями (в отличие от гражданско-процессуальных и административно-процессуальных правоотношений);

- по своим признакам наиболее близки к административно-процессуальным правоотношениям, но отличаются от них тем, что процессуальные полномочия их субъектов могут быть делегированы законом негосударственным структурам и лицам.

Анализируя вышеизложенное, приходим к выводу о том, что сущность понятия водных правоотношений вытекает из предмета водного права, регулируемого нормами водного законодательства. Этой законодательной базой определяется предмет, методы, виды и весь комплекс других водных правоотношений. Понятие, структура, объекты, субъекты и другие вопросы водных правоотношений по большей части относятся к теории водного права, и одновременно опирается на практику законотворчества и правоприменения.

Водные правоотношения являются, прежде всего, водными, экологическими и экономическими общественными отношениями. Водными называются только те, которые урегулированы и регулируются нормами водного права (законодательства). Следовательно, принято их называть водными, поскольку вода это, прежде всего, объект природы. Природный характер воды зафиксирован в ст. 6 Конституции Республики Казахстан.

Водные правоотношения являются экономическими, потому, что вода является государственной собственностью.

Все эти экологические и экономические особенности водных отношений воплощены в нормах водного законодательства, содержатся в водных правоотношениях и составляют структуру водных правоотношений.

Таким образом, водные правоотношения – это урегулированные нормами водного права отношения в области использования и охраны всех водных объектов (водный фонд).

Водные правоотношения сложны по своему содержанию и не однородны. Участниками могут быть водопользователи, органы государственного управления, и другие лица и их правовое положение и объекты водных правоотношений могут быть различными. Для того чтобы различать их в этих сложных правоотношениях необходим системный подход к изучению этих правовых явлений.

По поводу предоставления, в том числе приватизации, использования и охраны вод между органами государственной власти, организациями и частными лицами складываются определённые отношения, которые регулируются нормами водного права. Тем самым, возникают водные правоотношения, регулируемые нормами водного, а в необходимых случаях гражданского законодательства.

Как и иным правоотношениям, водным присущи следующие элементы:

1) норма права, которой необходимо руководствоваться при решении тех или иных водно-правовых вопросов;

2) субъекты права, т. е. участники водных отношений (граждане, органы управления, юридические лица);

3) объект права – водные объекты, по поводу которого возникают водные отношения. В сфере государственного управления объектом водных отношений может быть весь водный фонд в целом, его составные части;

4) содержание водных правоотношений, то есть права и обязанности их участников, совершающих свои действия в точном соответствии с нормами права.

Водное правоотношение, это, прежде всего действие механизма водно-правового регулирования. Любое лицо, вступая водные правоотношения, реализует свое право с выполнением обязанностей,

для чего ему необходимо и знать свое правовое положение или статус, то есть найти "свое место" в нормах законодательства (лицо может быть водопользователем, представителем центрального или местного исполнительного органа, контроля).

Государство как организатор правового регулирования водных правоотношений заинтересовано в том, чтобы водные правоотношения в Казахстане развивались каждым членом общества в соответствии с целями и задачами водного законодательства, соблюдались все его требования.

Поэтому водные правоотношения имеют тесную связь с нормами водного законодательства. Однако нельзя ставить в один ряд нормы права и водные отношения. Нормы права находятся в статике, а водные отношения – в динамике. Не случайно водные отношения рассматриваются в реализации норм права, регулирующих действие, бездействие, поступки, поведения участников водных правоотношений.

Действие, бездействие, поступки участника водных правоотношений (субъекта) могут привести к возникновению регулятивных и охранительных правоотношений. Если участник водных правоотношений выражает свое отношение в точности в соответствии с нормами водного права, то возникают позитивные (положительные) действия, отвечающие задачам, целям и принципам водного законодательства. В теории права эти правоотношения называют регулятивным. Правильнее было бы их называть по результатам действия их участника позитивными (положительными).

При допущении участником водных правоотношений отклонений от норм и требований водного права возникают охранительные правоотношения, с помощью которых применяются необходимые меры воздействия на нарушителя водного законодательства.

Материальные и процессуальные нормы водного права могут иметь общие цели, задачи, а предмет и метод правового регулирования могут быть выделены из водного права.

В связи с этим можно классифицировать водно-процессуальные правоотношения следующим образом: по сферам возникновения; по субъектному составу; по объему правомочий участников и, по механизму их нормативного регулирования. Одним из примеров можно привести нижеперечисленное:

- 1) по кругу субъектов, можно подразделить на:
 - возникающие между государственными органами и гражданами;
 - возникающие между государственными органами и негосударственными структурами;
 - возникающие между негосударственными структурами (органами).
- 2) по сфере формирования водно-процессуальные отношения

можно разделить на отношения возникающие:

- в сфере водопользования (разрешительно-контрольные процедуры);
- при привлечении виновных к ответственности за совершение водных правонарушений;
- при проведении государственной экспертизы в области использования и охраны водного фонда;
- при проведении лицензирования видов деятельности по специальному водопользованию;
- при разработке и реализации государственных программ (национального, международного) уровней.

1.2.2 Объекты и субъекты водных правоотношений

Одно из наблюдений представлены в работах Л.К. Еркинбаевой, ею отмечается, что концептуальные проблемы определения объекта правоотношения является малоисследованными правовой науке, требующее тщательного изучения, для раскрытия которого автор проанализировал сложившиеся в юридической науке концепции объекта правоотношений.

Первая концепция - «объекта-действия», является монистической, и сводится к тому, что объектом правоотношений выступает поведение людей (О.С. Иоффе, Н.Д. Егоров, Я.М. Магазинер, Ю.К. Толстой, А.Л. Сергеев).

Согласно второй концепции в качестве объекта выступает имущество, вещи (Д.М. Мейер, М.М. Агарков, А.С. Пиголкин).

Сторонники третьей концепции считают, что объект правоотношения - это разнообразные фактические общественные отношения, предмет правоотношения - материальное и нематериальное благо либо поведение лица, по поводу которых возникает правоотношение (В.В. Лазарев, А.П. Дудин, В.Н. Храпанюк)

Согласно четвертой теории - плюралистической - в качестве объектов правоотношения могут выступать и поведение, и блага (А.В. Мицкевич, С.Б. Байсалов)

Пятая концепция отрицает наличие объекта в некоторых правоотношениях, по их мнению «в публичном праве, приходится констатировать, что исследователям не удалось создать ни одной конструкции объекта правоотношения, одновременно подходящей в теоретическом плане ко всем отраслям публичного и частного права и удовлетворяющей нуждам практики (Д.Н. Царев)

Анализ основных концепций объекта правоотношений, привел автора к выводу о том, что наиболее предпочтительной является концепция - «объекта-действия», где указан только один объект - поведение людей, то есть объектом правоотношения является

поведение субъектов данных правоотношений, направленное на различного рода блага в определенной сфере [109].

Объекты водных правоотношений заслуживают отдельного, более подробного рассмотрения.

Итак, в области использования и охраны водных объектов складываются отношения, регулируемые правом. Водный кодекс Республики Казахстан предусматривает, что эти отношения имеют свои объекты и субъекты. Объектами этих отношений являются водные объекты и их части.

Водные объекты представляют собой сосредоточение вод в рельефах поверхности суши и недрах земли, имеющие границы, объем и черты водного режима. При этом поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод, дна и берега, а подземные - из подземных вод и вмещающих их горных пород. Совокупность водных объектов в пределах Казахстана, включенных или подлежащих включению в государственный водный кадастров, образуют водный фонд.

Казахстанское водное законодательство предусматривает классификацию водных объектов. В ст. 11 Водного кодекса РК названы следующие виды водных объектов: поверхностные водные объекты; подземные водные объекты; морские воды Республики Казахстан; трансграничные воды. В зависимости от видов пользования водные объекты подразделяются на: водные объекты общего пользования; водные объекты совместного пользования; водные объекты обособленного пользования; водные объекты особо охраняемых природных территорий; водные объекты особого государственного значения.

В свою очередь, поверхностные водные объекты подразделяются на: водоемы - реки и приравненные к ним каналы, озера, водохранилища, пруды и другие внутренние водоемы, территориальные воды; ледники, болота (ст.12 ВК РК). Эти уникальные водные объекты в период дефицита пресной воды рассматриваются как резерв для водного хозяйства.

К подземным водным объектам относятся: водоносные зоны, горизонты и комплексы горных пород; бассейн подземных вод; месторождения и участки подземных вод; естественный выход подземных вод на сушу или под водой; обводненные участки недр. Следует отметить, что естественные выходы подземных вод являются не только подземными, но и поверхностными водными объектами, так как они могут быть истоками рек. Отношения при геологическом изучении, разведке и охране подземных вод регулируется как горным, так и водным законодательством.

В статьях 14, 15 Водного кодекса Республики Казахстан дается определение как морских, так и трансграничных вод. К морским водам, если иное не предусмотрено международными договорами,

ратифицированными Республикой Казахстан, относятся воды Каспийского и Аральского морей в пределах Государственной границы Республики Казахстан.

Трансграничными водами являются поверхностные и подземные водные объекты, которые обозначают и (или) пересекают Государственную границу Республики Казахстан.

Отношения по использования и охране международных по своему расположению рек и озер регламентируются не только водным законодательством, но и законодательством о государственной границе.

Кроме того, на них распространяется и действие конвенций и соглашений, в которых участвует Казахстан.

Следовательно, классификация водных объектов, содержащаяся в Водном кодексе необходима для определения форм собственности на водные объекты, упорядоченного ведения водного кадастра. Хотя данная классификация зависит от физико-географических, гидрологических характеристик, но все же имеет юридическое значение.

Субъектами правоотношений являются физические, юридические лица и государство. Субъекты правоотношений выступают в них в качестве носителей прав и обязанностей, субъектов хозяйственной и иной деятельности (в том числе природопользователей, а в предусмотренных законодательством случаях - собственников природных ресурсов), к которым предъявляются природоохранные требования, в качестве лиц, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды и защиты прав.

Государство в лице специально уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления выступает в экологических право-отношениях в качестве собственника природных ресурсов, правоприменителя. Субъектный состав характеризуется особой сложностью, что связано широтой сферы деятельности (действий) субъектов. Возникновение этого вида общественных отношений предполагает активность уполномоченных субъектов, где под уполномоченными субъектами следует понимать не только тех, кто облечён властными полномочиями, а всех, кто имеет те или иные процессуальные возможности, основанные на положениях действующего законодательства.

По мнению М.А. Аленова, посредством углубленного исследования субъектного состава рассматриваемой им группы правоотношений можно обосновать, что при современном состоянии отечественного права является наиболее целесообразным рассматривать эти вопросы в комплексе с иными правовыми явлениями, без чего не представляется возможным сформировать более или менее аргументированные выводы, обусловленными следующими причинами.

Во-первых, эта сфера действия современного природоохранного законодательства недостаточно изучена, о чем мы выше неоднократно упоминали, и уже одно это обстоятельство определяет значение результатов таких исследований в общем спектре научных поисков. Необходимость разработки научных тем именно этого направления рельефно обозначилась сейчас после кодификации экологического законодательства.

Во-вторых, именно этот вектор научных изысканий может сформировать новые прикладные научные сферы, как это наблюдалось несколько лет и десятилетий назад на примере земельного процесса, арбитражного процесса, избирательного процесса и т.д. Посредством подобной сегментации, где должное внимание будет уделено статусным вопросам, касающимся субъектов правоотношений, можно будет найти ответы на вопрос эффективности действующего экологического законодательства, насколько действенны процессуальные и процедурные механизмы, которые в отраслевом праве декларируются доступными для широкого круга субъектов.

В-третьих, результаты исследований в этом направлении могут выявить недостатки, допущенные при разработке и принятии эколого-правовых актов, когда не было уделено внимание именно носителям прав и интересов, без чего немыслимо говорить об эффективности права в целом [110, с. 255-260].

Для раскрытия наиболее характерных особенностей субъектов эколого-процессуальных отношений будем исходить из специфики материальных экологических правоотношений. Как известно, формируются они в различных сферах (в основном в сфере природопользования и охраны окружающей среды) и в большинстве своем регламентированы положениями отраслевого законодательства. В отношениях эколого-процессуальных ситуация несколько иная, субъекты этих правоотношений представляют различные уровни и сферы власти и различные социальные группы, которые при реализации своих прав и охраняемых законом интересов не могут «уместиться» в рамки узкоотраслевых положений.

Анализ юридической литературы последних лет показывает, что ученые, исследовавшие подобные явления, зачастую избегают использования термин «процесс», при дифференциации правоотношений на материальные и нематериальные. Содержание нематериальных правоотношений, отмечает В.Н. Скobelкин, имеет ряд особенностей, которые определяются их субъектным составом [111, с. 263].

Структурный элемент процессуально-правовой нормы, пишет Р.В. Шагиева, как указание на субъектный состав часто фигурирует в законодательстве. По ее мнению, связано это с тем, что процессуальные нормы почти всегда рассчитаны не на любых, а лишь

на определенных лиц, которые могут оказаться в сфере юридического процесса [112, с. 39].

Со своей стороны мы отметим, что наличие в норме указаний на обособленные характеристики конкретного субъекта правоотношения не является случайным, но чаще всего такое мы наблюдаем в процессуальном (судебно-процессуальном) законодательстве. Нормотворческий и правоприменительный опыт показал, что внедрение так называемых адресных норм делает их эффективными для применения, удобными для реализации самими субъектами (носителями) прав и полномочий и представляет весьма действенную защиту от произвола. Это преимущество субъектов гражданских процессуальных отношений проявляется наиболее явственно, если их статус мы сопоставим со статусом участников эколого-процессуальных правоотношений.

М.А. Аленов считает, что эколого-процессуальные отношения являются совершенно разнотипными по содержанию и кругу субъектов, которые в них участвуют. В одних из них субъект правоотношения участвует в силу собственного стремления к конкретной цели и посему довольно ясно представляет себе собственный статус, границы своих возможностей и перспективы разрешения противоречий своих интересов с интересами другой стороны. Но есть и иные правоотношения, в которых субъект (юридическое или физическое лицо) вступает и, в которых не учитывается его желание, поскольку к участию в этих отношениях он привлекается в силу причин, от него не зависящих. Совокупность его убеждений, взглядов на природу, правовые нормы, общество, его установки внутреннего порядка не играют существенной роли, если в таковых отношениях субъекту уготована роль подчинения.

Подобные отношения возникают, например, при привлечении к эколого-правовой ответственности, причем не имеет значения насколько правомерно это привлечение. То, что такие моменты присутствуют в нашей реальности, вряд ли кто будет оспаривать, дополним сказанное еще и тем, что в подобных отношениях субъекты эколого-процессуальных отношений проявляют себя чаще всего при реализации положений административного права. Такое положение может быть признано приемлемым, если административно-карательный ресурс государства будет задействован по назначению и не будет, при этом, выходить за пределы очерченных рамок. Этот момент весьма важен, поскольку от тенденций, которые будут преобладать в эколого-нормотворческом и эколого-правоприменительном процессе, будет зависеть в будущем в целом облик отечественного экологического права.

Применяя термин «правосубъекты общественных отношений» при определении значения принципов современного права проф. Н.Б. Мухитдинов, обоснованно отмечал, что они пронизывают не только

всю правовую систему и систему правосубъектов общественных отношений, но правовую реальность в целом» [113, с. 99].

Исследования вопросов, касающихся субъектов правоотношений, возникающих именно в экологической сфере, проводились отечественными и зарубежными учеными. Применительно к экологопользованию С.Т. Культелеев отмечает, что право экологопользования (по субъектам) подразделяется на право экологопользования граждан и организаций. Особенности конкретного экологопользования, подчеркивает он, в значительной мере зависят от субъекта, которому предоставляются соответствующие права и обязанности.

Деление субъектов экологических (эколого-процессуальных) отношений предполагает несколько вариаций критериев этого деления, а С.Т. Культелеевым это деление произведено: 1) на основе общепринятого в праве деления лиц на физические и юридические; 2) на основе отношения к государству; 3) на основе национальной принадлежности.

Выбор какого-либо одного из представленных критериев не сможет полно осветить эколого-процессуальные аспекты статуса субъектов, посему нам представляется оптимальным исходить из сферы и условий формирования эколого-процессуальных отношений, в которых правовой статус их субъектов наиболее рельефно проявляет свои особенности. Признанным вправе является то, что свои особенности субъекты правоотношений проявляют себя в тех случаях, когда в законодательстве наличествуют нормы, характеризующиеся узкоспециальной направленностью и содержанием.

Наглядно это можно увидеть также на примере позиции А.О. Миняева. Реальный правовой статус лица - участника правоотношения в экологическом праве он определяет:

1) возможностью выбирать правообладателем вид и меру (объем) поведения, то есть совершать собственные положительные действия по реализации и защите своего права на благоприятную окружающую среду;

2) возможностью требовать от всех обязанных лиц, в том числе от государства выполнения определенных действий, направленных на реализацию права на благоприятную окружающую среду;

3) возможность защиты нарушенного права всеми правовыми средствами в судебном административном и ином порядке;

4) возможность пользоваться благоприятной окружающей средой и потреблять безопасные для жизни и здоровья естественные блага [114].

В перечисленных А.О. Миняевым гарантиях, которые базируются на конституционных основах, можно выделить два важных момента. Первое это то, что без нормативного разрешения вопросов именно процессуального характера невозможно реально обеспечить

перечисленные им возможности заинтересованных субъектов, второе - они большей частью подразумевают таких субъектов права, как граждане.

М.А. Аленов рассматривая вопросы субъектов правоотношений, которые в коллизионных ситуациях противостоят друг другу, считает что они должны в перспективе располагать максимально четко очерченными поведенческими рамками, при этом, более удобно, как показывает практика опираться на специальный нормативный акт, нежели на конституционные или иные общие положения.

Возможно в будущем, когда реальное прямое действие конституционных положений станет нормой общественной и правовой жизни, отодвинутся на второй план выдвинутые нами сейчас тезисы о предпочтительности положений узкоотраслевых актов. Как бы то ни было, без детального подхода к регламентации правового статуса субъектов исследуемых нами правоотношений решить задачи правореализации в эколого-правовой сфере будет весьма затруднительно.

Правоотношения, формирующиеся между различными субъектами, а также их права и охраняемые законом интересы, реализуемые в рамках этих правоотношений, требуют научного анализа, результаты которого должны определить оптимальное русло эколого-нормотворческих усилий. Этот анализ, по нашему мнению, должен быть системным и эта системность должна заключаться в том, что в первую очередь необходимо выявить наиболее часто встречающиеся в правоприменительной практике точки «соприкосновения» различных категорий субъектов эколого-процессуальных отношений и случаи столкновения их интересов.

Посредством процессуального механизма названные субъекты эколого-процессуальных отношений должны реализовывать свои интересы, в рамках единого процедурно-правового поля с устоявшимися и понятными для всех заинтересованных лиц правилами. Признаем, что обеспечить это в короткие сроки непросто, учитывая, что сфера возникновения эколого-процессуальных отношений весьма специфична и специфичен перечневый состав субъектов этих отношений, объем и характер их полномочий, а также степень нормативной урегулированности их прав и обязанностей. Все это весьма важно, и комплексное исследование обозначенных вопросов должно сформировать в эколого-процессуальной сфере те единые «правила игры», без которых невозможно полноценное развитие природоохранной отрасли. Без этого нельзя будет упорядочить взаимное влияние ее институтов и интегрирование отраслевых положений в смежные отрасли права.

Нельзя не согласиться с мнением М.А. Аленова, что участники эколого-процессуальных отношений:

- представляют собой особый субъектный состав, к которому

мало применимо строго категориальное деление в силу его разнородности;

- могут вступать в урегулированные правом процессуальные отношения в силу собственного желания достичь юридически значимого результата, либо могут быть привлечены (вовлечены) в эколого-правовой процесс по инициативе другой стороны, наделенной властными полномочиями;

- признаются субъектами процессуальных отношений, возникающих в сфере охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов, независимо от того, что их полномочия и обязанности урегулированы положениями иной отрасли права. Главным в этом вопросе является то, что нормы смежной отрасли предоставляет процессуальное обеспечение материальным нормам экологического права.

Не все вопросы водных отношений регулируются водным и другим законодательством. В некоторых случаях водные отношения регулируются субъектами водных правоотношений в порядке, предусмотренном водным законодательством Республики Казахстан. Например, согласно ст. 71 ВК РК водопользователь сам решает, в какой форме будет реализованы его права.

Поэтому в методах правового регулирования применяется, наряду с методом императивным, диспозитивный метод, позволяющий субъектам самостоятельно регулировать свои взаимоотношения в отношении объекта в рамках установленных законом пределов.

Исходя из таких положений водного законодательства можно прийти к выводу, что водные правоотношения регулируются и их субъектами на основе правовых норм водного законодательства.

Определим место и роль государства, основываясь на тех общетеоретических представлениях, которые в течение многих десятилетий остаются доминирующими в различных направлениях правовой науки. В вопросах охраны окружающей среды статус государства подвергается исследованию во всем комплексе правоположений, начиная с положений конституционного уровня. С точки зрения Конституции, считал В.В. Петров, государство должно быть ответственно перед своими гражданами за обеспечение экологической безопасности [115, с. 88-99]. Данный вывод проф. В.В. Петрова не вызывает особых дискуссий, по крайней мере, декларирование именно такой роли государства является отправным моментом во многих ныне действующих природоохранных нормативных актах.

Именно государством, по мнению З.М. Черниловского, в пределах которого существует гражданское общество, дается защита тому, что относится к благосостоянию граждан и их особым целям, если последние не противоречат законам [116, с. 142-151].

Как видно из приведенных позиций российских и украинского ученых-экологов, их представления о статусе, ответственности и роли государства в вопросе охраны окружающей среды и обеспечения безопасных условий жизни людей не расходятся в принципиальном смысле.

Однако проф. Ю.С. Шемшученко фокусирует внимание именно на роли государства по оказанию помощи в осуществлении гражданами природоохранной деятельности. Совершенно очевидно, что в этом вопросе автором затрагиваются именно процессуальные гарантии, посредством которых может и должна осуществляться односторонняя деятельность в природоохранной сфере как со стороны государства и его структур, так и граждан.

М.А. Аленов исходит из общих представлений об отношениях собственности, составные элементы которых (отношения по владению, пользованию и распоряжению), будучи тесно связанными друг с другом, по верному определению

Ю.И. Свядосц, лишь только в комплексе составляют юридическое содержание права собственности, его конструкцию [117, с. 212]. Вступая в производные от них отношения, каковыми являются отношения эколого-правовые и эколого-процессуальные, государство и в тех, и в других случаях остается обособленным субъектом.

В отдельном отраслевом значении отметим, что наиболее заметна роль государства в отношениях по владению и пользованию объектами государственной собственностью.

Эти отношения С.П. Мороз определяет как носящие во всех случаях административно-правовой характер [117, с. 36 - 38]. Такая позиция С. Мороз вполне вписывается в привычные рамки представлений о комплексе обособленных признаков государства, которые мы чаще всего встречаем в смежных отраслях науки. Культивируемое в современной науке представление, что администрирование в вопросах природопользования и его нормативного упорядочения является пережитком правовой системы советского образца, не может быть признано безоговорочно.

Как видно из приведенных позиций представителей различных направлений современной юридической науки весьма важной является именно обособленная роль государства, которая не всегда учитывается, когда оно рассматривается как один из субъектов формирующихся в обществе правоотношений. Зачастую при правовой оценке этих отношений не совсем оправданно нивелируются существенные особенности государства. Н.Н. Мухитдинов отмечает именно такую особенность в правовом статусе государства, где оно одновременно является и законодателем и собственником природных ресурсов (недр) [119, с. 231-233].

Здесь мы можем наблюдать сходство позиций во мнениях представителей разных направлений юридической науки. Так,

представленному мнению Н.Н. Мухитдинова созвучна позиция Г.В. Атаманчука, который считает, что государству принадлежит государственная монополия на законодательствование и принуждение при его реализации [120, с. 67].

Наличие у государства значительного объема прав и специальных (неделегируемых) полномочий диктует необходимость детального урегулирования вопросов, касающихся ответственности государства и его органов за соблюдение установленных и санкционированных правил поведения всех субъектов права в эколого-правовой сфере.

Независимо от критерии классификации, предлагаемыми различными авторами, в том числе М.А. Аленовым, общими в оценке роли и правового статуса государства представляются следующие признаки:

- государство представляет собой обособленный субъект правоотношений, формирующихся в эколого-правовой сфере (это наиболее общий признак);
- государство, являясь участником правоотношений, является одновременно законодателем;
- государство в силу нормативных установок является собственником природных ресурсов.
- государственные органы между собой могут выступать в качестве носителей противоположных интересов в экологическом споре, разрешаемом в судебном порядке (редко проявляющийся признак).

В заключение, по рассмотренным вопросам правового статуса государства выделим его наиболее значимые признаки, которые позволяют представить его роль в водно-правовом процессе. Государство в водно-правовом процессе гарантирует защиту экологических прав человека и гражданина, так как является непременным участником водных отношений в лице своего компетентного органа, а также остается субъектом водных отношений и тогда, когда водные ресурсы на законных основаниях становятся собственностью юридических или физических лиц, либо передаются им во владение, постоянное или временное пользование, аренду.

Главный вопрос в механизме реализации водно-правовых норм - это содержание водных правоотношений; реализация прав и обязанностей субъектами водных правоотношений. Вследствие этого зависят эффективность правовых норм права, достижение целей и задач водного законодательства.

1.2.3 Содержание водных правоотношений

В статьях ВК РК не определено понятие водных отношений. Следовательно, водные отношения мы можем определить как отношения в области использования, охраны, восстановления водных

объектов.

В юридической науке отношения, регулируемые водным законодательством, именуются водными правоотношениями и сопоставляются с земельными, горными, лесными, фаунистическими. Также понятие «водные правоотношения» не применяется, но подразумеваются. Ведь любые общественные отношения, подлежащие правовому регулированию, есть правоотношения. Водные правоотношения естественно имеют свои объекты, субъекты и свое содержание.

Объектами рассматриваемых правоотношений являются многочисленные водные объекты во всем свойственном для Казахстана многообразии. Водные объекты понимаются в казахстанском законодательстве не как скопление воды, а как неповторимый природный комплекс. Вода входит в естественное соприкосновение с землей, недрами, образуя под землей или на ее поверхности целое природное образование - водный объект.

Объектом водных правоотношений может быть не весь водный объект целиком, а его часть. Это, разумеется, не относится к праву собственности, потому что предметом права собственности является водный объект в целом. Но в действительности именно в практике, в пользование может предоставляться и часть водного объекта. В этих случаях государство как исключительный собственник водного объекта может на основе договоров передать отдельные его части разным пользователям.

В качестве субъектов водных правоотношений выступают государство, физические и юридические лица. От имени государства действуют его уполномоченные органы государственной власти.

Содержание водных правоотношений – это права и обязанности субъектов отношений, предрешающие их законное поведение. Злоупотребление правами, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей влечет юридическую ответственность. Содержание водных правоотношений, в частности, выражается в праве собственности и праве пользования водными объектами.

Установление принципов водного законодательства определяет характерные черты водных отношений. В частности, водное законодательство Республики Казахстан предусматривает следующие принципы:

- 1) признания государственного значения вод, являющихся основой жизни и деятельности населения;
- 2) первоочередного обеспечения населения питьевой водой в необходимом количестве и гарантированного качества;
- 3) справедливого и равного доступа населения к воде;
- 4) комплексного и рационального водопользования с освоением современных технологий, позволяющих сократить забор воды и снизить вредное воздействие вод;

- 5) использования водных объектов в комплексе с их охраной;
- 6) платности специального водопользования;
- 7) возмещения ущерба, причиненного нарушением водного законодательства Республики Казахстан;
- 8) неотвратимости ответственности за нарушение водного законодательства Республики Казахстан;
- 9) гласности и привлечения общественности к решению задач по использованию и охране водного фонда;
- 10) доступности информации о состоянии водного фонда Республики Казахстан;
- 11) использования трансграничных вод на основе международных норм и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан.

Водные правоотношения имеют развернутую структуру и делятся на виды (группы), которые соответствуют отдельным правовым институтам водного права. При этом классификация водных правоотношений и, следовательно, деление водного права на институты должны быть во многом связаны с правом пользования водными объектами, с договорными и разрешительными механизмами в области водопользования, с платностью водопользования.

Водные правоотношения можно делить и по иному признаку: цель и характер хозяйственного использования водного объекта. ВК РК предусматривает специальные требования к использованию водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных вод, для нужд транспорта, промышленности и теплоэнергетики, гидроэнергетики, лесосплава, обеспечения противопожарной безопасности. Отдельной главой даны требования по эксплуатации водохранилищ.

Водные правоотношения взаимосвязаны с правоотношениями по использованию и охране земель, лесов, недр. Эта взаимосвязь выражается при регулировании тех или иных видов правоотношений, объектами которых являются земельные и лесные участки, участки недр. Между отраслями законодательства, посвященными данным природным ресурсам, нет преграды, которая мешала бы им развиваться и совершенствоваться.

В виду этого, многие ученые применяли такое понятие, как "земельно-водные правоотношения", подчеркивая глубокое взаимное проникновение этих отраслей законодательства при регулировании вопросов орошения и мелиорации земель.

По мнению А.Е. Бектурганова формы использования земли, виды собственности, являясь основные предметами споров, заслоняют вопросы сохранения качества почв плодородия сельскохозяйственных угодий, их рекультивации, иных форм их восстановления и сохранения, а также охраны окружающей среды. Именно с развитием

сельского хозяйства связаны рост дефицитности водных ресурсов на обширных территориях нашей страны, уменьшение видового разнообразия растительного и животного мира, засоление, заболачивание и истощение почв, накопление в почве и воде ряда особо стойких и опасных загрязнителей природной среды [121, с. 38-39].

По мнению Д.О. Сивакова, водно - земельные правоотношения имеют сложный характер. Это объясняется особенностью самих водных объектов, представляющих совокупность водной массы и сопряженной с ней земли: берега, дна, ложа, склонов. Водный объект не может существовать без определенной земельной площади. Поэтому правовые отношения, связанные с предоставлением (приобретением) водного объекта, дальнейшим его использованием, и некоторые другие отношения понимаются как водно – земельные [122, с. 67].

Они регулируются как национальным, так и международным правом, частично водным и земельным. Субъектами данных правоотношений являются государства, их уполномоченные органы, физические и юридические лица.

Международные межправительственные и неправительственные организации, несомненно, выступают субъектами водно - земельных правоотношений.

При их регулировании возникает сложный комплекс проблем, нуждающихся в решении нормами земельного и водного права. При этом должен соблюдаться баланс публичных и частных интересов.

В настоящее время это определение употребляется по отношению к благоустройству территории в крупных городах, когда речь идет о водоемах рекреационного назначения. Для регулирования водных отношений имеет значение и экологическое законодательство, в частности, об экологических требованиях при использовании вод. Это закладывает основу государственного регулирования данной сферы. Согласно ст. 224 ЭК РК обязательные для исполнения экологические требования принимаются в целях охраны окружающей среды и по вопросам экологической и биологической безопасности. Таким образом, процессы производства, эксплуатации, перевозки, при которых используются водные объекты (водный фонд) и есть технический регламент. Данный вопрос более подробно был изучен и рассмотрен К. Досымбет в диссертационном исследовании «Правовой режим водного фонда в Республике Казахстан в условиях рынка».

Под содержанием экологического правоотношения понимаются права и обязанности участников правоотношения по использованию и охране природной среды. Среди субъектов правоотношения они распределяются неравномерно. Содержание прав и обязанностей зависит от состава участников правоотношения ей все субъекты экологического правоотношения подразделяются на четыре

категории:

1) природопользователи, являющиеся носителями прав и обязанностей по рациональному использованию природных ресурсов и охране природной среды;

2) органы представительной и исполнительной власти, специально уполномоченные органы государства, имеющие право на регулирование использования природных ресурсов и на контроль за охраной природной среды

3) общественные, объединения экологического профиля, наделенные правом участия в экологических правоотношениях и правом общественного контроля за выполнением экологических предписаний.

Особенности содержания экологического правоотношения зависят и от того природного объекта, по поводу которого оно возникает. В этом аспекте различают права и обязанности в земельном, водном правоотношениях, связанных с использованием и охраной соответственно земель, вод.

Содержание экологических правоотношений составляют права и обязанности их участников, закрепленные в правовых нормах и различающиеся в зависимости от их основных видов.

По мнению С.Н. Сабикенова интеллектуальные компоненты развития цивилизации все более точно могут предвидеть возможные изменения природных условий - основы его жизнедеятельности, его влияния на судьбы других людей. Поэтому наряду с правами человека следует говорить о его обязанностях по отношению к другим людям и природе, которая является одним из основных факторов благополучия человека. И количество этих обязанностей будет все время возрастать по мере роста могущества цивилизации [123, с. 81-82].

Права и обязанности субъектов правоотношений по поводу охраны окружающей среды от вредных воздействий отличаются от содержания правоотношений по поводу охраны окружающей среды в связи с использованием природных ресурсов. Свои особенности имеют права и обязанности субъектов правоотношений по поводу обеспечения режима особо охраняемых природных территорий и объектов, так как эти территории и объекты либо вовсе изъяты из хозяйственной деятельности, либо используются в строго ограниченных пределах (одно из таких наблюдений представлено в работах О.И. Крассова).

Соответственно имеются различия и в содержании иных правоотношений. Например, правоотношения в сфере реализации права каждого на благоприятную окружающую среду отличаются от правоотношений в области управления охраной окружающей среды либо в области применения мер ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды и т. д.

Характер вредного воздействия на окружающую среду, осо-

бенности источника негативного воздействия, сфера распространения такого воздействия определяют содержание соответствующих правоотношений посредством применения тех или иных правовых способов воздействия на их участников. К числу таких способов, в частности, можно отнести государственную регистрацию опасных веществ, лицензирование, нормирование, установление особых требований к размещению опасных объектов, установление запретов и ограничений и т. д.

Например, сущность нормирования в сфере охраны окружающей природной среды как правового способа определения прав и обязанностей субъектов экологических правоотношений заключается в том, что нормирование осуществляется в целях установления допустимых норм воздействия на окружающую природную среду. Устанавливаются нормативы допустимых концентраций вредных веществ, допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий, допустимого уровня радиационного воздействия. Применяются допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве, нормативы допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания, допустимые нормы нагрузки на окружающую природную среду. Устанавливаются также нормативы санитарных и защитных зон.

Типичным примером установления запретов и ограничений является правовой режим особо охраняемых природных территорий. На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, вода, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

На территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике. В заповедниках запрещается интродукция живых организмов в целях их акклиматизации. В национальных парках запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка.

В законодательстве содержатся различные основания установления ограничений прав по использованию природных ресурсов в интересах охраны окружающей среды. Так, Водный кодекс РК (ст. 74)

допускает возможность ограничения права водопользования. Водопользование может быть ограничено в случаях: обеспечения безопасности и обороны государства, охраны здоровья населения, окружающей среды, историко-культурного наследия, прав и законных интересов других лиц, а также при маловодии, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Ограничение водопользования устанавливается нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или решением суда.

В юридической литературе содержание правоотношений, в том числе водных правоотношений, рассматривается в взаимосвязи их прав и обязанностей. Это верно. Но эти взаимосвязанные права и обязанности субъектов правоотношений являются содержанием правомочий субъектов в отношении объектов правоотношений. Поэтому для полного раскрытия содержания водных правоотношений необходимо рассматривать содержание правомочий субъектов водных правоотношений.

Субъекты водных правоотношений не должны выходить за рамки правомочий по владению, пользованию и распоряжению объектом.

Водное законодательство иной раз предупреждает, что не допустимо совершение субъектами водных правоотношений действий, нарушающих интересы других лиц и нормы охраны других объектов природы.

Главное содержание водных правоотношений составляют права и обязанности субъектов водных правоотношений, предусмотренные водным законом и другими законодательными актами и возникающие на основе реализации норм этих актов.

Например, права и обязанности первичного водопользования возникают у субъектов права, осуществляющих забор воды непосредственно и из водных объектов для удовлетворения собственных нужд, на основании ст. 69 ВК РК, а вторичного водопользования - после реализации норм по п. 2 ст. 69 ВК РК на основании договора о вторичном водопользовании.

Реализация норм водного законодательства первичным водопользователем - это право постоянного водопользования, предоставленное законодателем - государством, а вторичного водопользователю - по воле первичного водопользователя на основании права, предоставленного государством первичному постоянному водопользователю с целью рационального использования водных ресурсов и принимать меры к сокращению потерь воды.

Виды прав и обязанностей субъектов водных правоотношений определяются их правовым статусом, правовым режимом и положением, водного фонда, которые предусмотрены за-

конодательством Республики Казахстан.

Любые права и обязанности, правомочия всех субъектов водных правоотношений связаны с целями и задачами водного законодательства, и для их осуществления требуются их правомерные действия. Бездействие субъектов водных правоотношений в выполнении всех обязанностей или нарушения водного законодательства противоречат указанным целям и задачам водного законодательства и могут привести к применению юридической ответственности и иным неблагоприятным последствиям. В тех случаях, когда субъективное право не затрагивает субъективного права или законных интересов другого лица, субъект может отказаться от использования своего права. (Например, отказ водопользователя от права водопользования).

В содержание права субъекта водных правоотношений входит и защита и охрана прав водопользователя.

В соответствии с Водным кодексом Республики Казахстан от 9 июля 2003 года водопользователи имеют право:

1) пользоваться водными объектами в целях, для которых они предоставлены, с соблюдением условий и требований, предусмотренных водным законодательством Республики Казахстан;

2) по своему усмотрению осуществлять принадлежащее им право пользования водными объектами, при этом, не допуская нарушения прав и законных интересов других лиц, причинения вреда водным объектам и окружающей среде;

3) использовать в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, земли водного фонда;

4) создавать объединения, союзы (ассоциации) и другие некоммерческие организации водопользователей;

5) получать в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, информацию о состоянии водных объектов для осуществления водохозяйственной деятельности;

6) проверять качество и количество предоставляемой воды;

7) защищать свои права на водопользование;

8) на возмещение вреда, причиненного нарушениями прав, в том числе прав на получение воды в соответствии с установленными лимитом и режимом подачи;

9) осуществлять другие права, предусмотренные законами Республики Казахстан в области использования и охраны водного фонда.

Водопользователи обязаны:

1) рационально использовать водные ресурсы, принимать меры к сокращению потерь воды;

2) бережно относиться к водным объектам и водохозяйственным сооружениям, не допускать нанесения им вреда;

3) соблюдать установленные лимиты и режим водопользования;

- 4) не допускать нарушения прав и интересов других водопользователей и природопользователей;
- 5) содержать в исправном состоянии водохозяйственные сооружения и технические устройства, влияющие на состояние вод, улучшать их эксплуатационные качества, вести учет использования водных ресурсов;
- 6) осуществлять водоохранные мероприятия;
- 7) выполнять в установленные сроки в полном объеме условия водопользования, определенные разрешением на специальное водопользование, а также предписания контролирующих органов;
- 8) не допускать сброса вредных веществ, превышающих установленные нормативы;
- 9) своевременно представлять в государственные органы достоверную и полную информацию об использовании водного объекта по форме, установленной законодательством Республики Казахстан;
- 10) принимать меры к внедрению водосберегающих технологий, прогрессивной техники полива, оборотных и повторных систем водоснабжения;
- 11) не допускать загрязнения площади водосбора поверхностных и подземных вод;
- 12) обеспечивать соблюдение установленного режима хозяйственной и иной деятельности на территории водоохраных зон водных объектов;
- 13) не допускать использования воды питьевого качества на производственные и другие нужды без соответствующего обоснования и решения уполномоченного органа в области использования и охраны водного фонда и уполномоченного органа по изучению и использованию недр;
- 14) соблюдать требования промышленной безопасности на водных объектах и водохозяйственных сооружениях;
- 15) обеспечивать безопасность физических лиц на водных объектах и водохозяйственных сооружениях;
- 16) немедленно сообщать в территориальные органы уполномоченного органа в области чрезвычайных ситуаций и местные исполнительные органы области (города республиканского значения, столицы) обо всех аварийных ситуациях и нарушениях технологического режима водопользования, а также принимать меры по предотвращению вреда водным объектам;
- 17) своевременно осуществлять платежи за водопользование;
- 17-1) получить экологическое разрешение при осуществлении эмиссий в окружающую среду в соответствии с Экологическим кодексом Республики Казахстан;
- 18) выполнять другие обязанности, предусмотренные законами Республики Казахстан в области использования и охраны водного

фонда.

Содержание водных правоотношений органов представительной, исполнительной власти, специально-уполномоченных органов государства, имеющие право на регулирование использования водных ресурсов и на контроль за их охраной, общественных объединений, наделенных правом участия в водных правоотношениях и правом общественного контроля за выполнением водных предписаний нами будут рассмотрены в последующих главах диссертационного исследования.

Анализируя вышеизложенное, мы приходим к следующим выводам:

1. Сущность понятия водных правоотношений вытекает из предмета водного права, регулируемого нормами водного законодательства. Таким образом, водные правоотношения – это урегулированные нормами водного права отношения в области использования и охраны всех водных объектов (водный фонд).

2. Материальные нормы - это такие нормы водного законодательства, которые регулируют объекты управления, контроля, правомочия субъектов по этим вопросам.

Процессуальные нормы - это порядок применения материальных норм водного права (например, порядок оформления права водопользования).

Процессуальные нормы водного права реализуются на основе материальных норм этого права и являются продолжением процесса реализации последнего. Поэтому оба эти вида классификации водных правоотношений тесно связаны друг с другом, между ними нет юридических разрывов. Этими особенностями отличаются водно-процессуальные нормы от процессуальных норм других отраслей права (Уголовно-процессуального и Гражданского-процессуального кодексов). Таким образом, водно-процессуальные правоотношения, мы считаем, являются правоотношениями, складывающимися в водном процессе. Водный процесс – это институт водного права, определяющий процедуру реализации его материальных норм, которая включают в себя процесс рационального использования, охрану водного фонда и улучшения состояния вод.

3. Проблемы определения объекта правоотношения является мало-исследованными правовой наукой наиболее предпочтительной является концепция - «объекта-действия», где указан только один объект - поведение людей, то есть объектом правоотношения является поведение субъектов данных правоотношений, направленное на различного рода блага в определенной сфере.

4. Государство в водно-правовом процессе гарантирует защиту экологических прав человека и гражданина, так как является непременным участником водных отношений в лице своего компетентного органа, а также остается субъектом водных

отношений и тогда, когда водные ресурсы на законных основаниях становятся собственностью юридических или физических лиц, либо передаются им во владение, постоянное или временное пользование, аренду.

5. Водные правоотношения имеют развернутую структуру и могут подразделяться на виды либо группы, которые соответствуют отдельным правовым институтам водного права: право пользования водными объектами; договорные и разрешительные механизмы в области водопользования; платность водопользования. Водные правоотношения можно делить и по другому признаку - цели и характера хозяйственного использования водного объекта.

6. Под содержанием водных правоотношений следует понимать не только конкретные права и обязанности участников этих правоотношений, но и другие нормы водного законодательства, подлежащие исполнению как элемента содержания водных правоотношений.

2 СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ВОДНОГО ПРАВА

2.1 Понятие и общая характеристика процессуальных форм реализации норм водного права

Не менее серьезным, чем становление водного права как отрасли материального права, является вопрос обеспечения водно-правовых требований посредством создания и соблюдения процедурных правил, которые коренным образом влияют на развитие водного права.

Проблема процессуальных форм реализации права - одна из центральных и комплексных проблем юриспруденции, имеющая важное значение для развития традиционно «непроцессуальных» отраслей [124, с. 454]. Поэтому фундаментальному вопросу в правоведении накопился значительный научный материал, который нуждается в систематизации и теоретическом обобщении. Для юридической науки и практики важны обоснованные подходы к определению таких основополагающих научных категорий, как процессуальная форма, юридическая процедура, процессуальное производство, процессуальные отношения, процессуальная стадия и проч., которые в целом определяют степень реализации норм материального водного права, хотя проблема соотношения материального и процессуального в праве весьма дискуссионна.

В литературе по общей теории права в общем виде упоминается о том, что в системе права взаимодействуют два вида нормативных предписаний -материальные и процессуальные правовые нормы. Если нормы материального права определяют содержание прав и обязанностей, то процессуальные нормы призваны регулировать порядок, процедуру исполнения материальных норм.

При анализе таких фундаментальных правовых категорий, как правовая норма, правовой институт, правоотношение, субъект и объект правоотношения, ответственность, принуждение, стимулирование, в монографической литературе не акцентируется внимание на необходимости исследования особенностей процессуальных норм, процессуальных правоотношений, хотя и начинает придавать значение проблемам применения и процесса реализации материальных норм права.

По вопросам, касающимся соотношения материального и процессуального права, должна быть создана единая и общепризнанная методологическая база построения адекватной правовой модели функционирования материальных и процессуальных нормативных установлений. Устойчивый и общепринятый понятийный аппарат - это тот фундамент, без которого невозможно осуществить содержательный анализ предмета исследования.

Как отмечается в литературе, понятийный аппарат, т.е. система понятий, достоверно отражающая правовую действительность, объективную логику ее функционирования и развития, - это основа теории. Понятийный инструментарий теории позволяет выразить специфические закономерности возникновения, функционирования и развития явления [125, с. 9].

Закономерно, что процессуальная форма как правовое явление наиболее широко изучена представителями именно «традиционных» видов процесса. Сам термин «процессуальная форма» был введен в научный оборот А.Ф. Клейнманом, высказавшим мысль о том, что процессуальная форма является одним из существенных элементов социалистического правосудия [126, с. 10].

Н.А. Чечина и Д.М. Чечот определяют процессуальную форму как совокупность правил, регламентирующих порядок осуществления правосудия и деятельность каждого участника процесса, отмечая при этом, что указанные правила определяют: 1) круг и порядок деятельности всех участников процесса; 2) последовательность действий и их содержание; 3) ответственность за невыполнение действий; 4) способы их правового оформления [127, с. 173-174].

Поскольку процедурными правилами деятельности суда и других участников процесса являются нормы гражданского процессуального права, из приведенного определения видно, что процессуальную форму указанные ученые отождествляют с нормами права, которые в совокупности образуют гражданское процессуальное право. Следовательно, при таком подходе стирается грань между процессуальной формой и гражданским процессуальным правом [128, с. 12].

Интересно положение А.А. Мельникова, который сводит процессуальную форму к основным принципам гражданского процессуального права, определяемым следующими правилами: 1) рассмотрение дел избранными независимыми судьями; 2)

рассмотрение дел в открытом судебном заседании; 3) участие в процессе всех заинтересованных лиц с объемом процессуальных прав, дающих реальную возможность защиты; 4) проверка законности и обоснованности судебных постановлений; 5) законность решений суда [129, с.28].

С 50-х гг. XX в. традиционная трактовка процесса и процессуальной формы как элементов, присущих только юрисдикционной деятельности, стала подвергаться критике. Вопрос о необходимости более широкого толкования понятий «юридический процесс» и «процессуальная форма» был поставлен П.Е. Недбайло, изложившим свой взгляд на проблему [130].

Он впервые обосновал концепцию, согласно которой процессуальная форма присуща всякой деятельности по применению правовых норм. Для земельного права России и Казахстана, относительно молодого и имеющего динамичный развивающийся характер, эти размышления представляются весьма актуальными [131, с. 282]. Применимой эта точка зрения является и для водного права.

Анализируя специфические свойства и признаки видов процесса в разных отраслях права, мы приходим к выводу, что нет необходимости в создании новой отрасли права, а нужно раскрыть общие закономерности процессуального механизма реализации норм различных отраслей права за пределами традиционных видов процесса.

Авторы теории «общего юридического процесса» рассматривают последний как комплексное образование всех правовых форм деятельности (и юрисдикционного, и неюрисдикционного характера), представляющее собой совокупность учредительного, правотворческого, правоприменительного и контрольного процессов, состоящих из производств, стадий и процессуальных режимов. Именно на такой методологической основе В.М. Горшнев дает следующее определение юридического процесса: «Это комплексная система органически взаимосвязанных правовых форм деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права, которая: а) выражается в совершении операций с нормами права в связи с разрешением определенных юридических дел; б) осуществляется уполномоченными органами государства и должностными лицами в пользу заинтересованных субъектов права; в) закрепляется в соответствующих правовых актах - правовых документах; г) регулируется процедурно-процессуальными нормами; д) обеспечивается соответствующими способами юридической техники» [132, с. 8]. Таким образом, юридический процесс отождествляется с правовыми формами деятельности, однако разграничения между деятельностью и ее правовыми формами не производится, анализируются признаки

юридического процесса на основании различных видов юридической деятельности. Вышеприведенное понятие юридического процесса критикуется за то, что один из аспектов юридической деятельности возводится в ранг основного, определяющего компонента и искусственно приравнивается к явлению - юридической деятельности в целом [133, с. 38-39].

Ряд авторов полагает, что юридический процесс необходимо рассматривать как категорию, характеризующую содержание юридической деятельности, т.е. совокупность составляющих ее юридических действий [134, с. 12-13].

Думается, если «юридический процесс» рассматривать как самостоятельную категорию, то его содержанием будут действия участников процесса, а формой - порядок, в соответствии с которым эти, действия осуществляются. Если же юридический процесс анализировать как способ объективации материально-правовых норм при их реализации в определенном процессуальном режиме, то в этом случае он будет являться формой осуществления норм материального права и его содержанием процессуальных правоотношений. Поэтому категории «юридический процесс» желательно придать единый понятийный статус - либо это самостоятельное правовое образование, либо способ реализации материально-правовых норм, нуждающихся в процессуальной объективации. Сторонники широкого понимания процесса придают очень важное значение понятию «процессуальная форма». С формирования права начинается его функционирование, но этим вовсе не заканчивается: более того, процесс реализации материального права придает его содержанию подлинно юридический характер, отличающий право от иных социальных форм регулирования общественных отношений [135, с. 285].

Выражая солидарность с мнениями видных ученых, таких как Б.Ж. Абдраимов и С.А. Боголюбов: «имеет место разграничение правовых явлений на материальные и процессуальные, разработка процессуальных аспектов реализации норм материального водного права должна быть осуществлена с целью выявления и устранения всех препятствий».

На наш взгляд, это является одной из важных задач настоящего времени, которое характеризуется усилением социальной значимости водного права, необходимостью повышения эффективности регулирующих функций по управлению водными ресурсами, создавая государственный механизм целенаправленного воздействия на развитие водных отношений в нашей республике.

Процессуальные формы присущи всякой юридической деятельности, при этом юридическую деятельность можно понимать как урегулированную нормами права деятельность, направленную на достижение правового, т.е. юридически значимого, результата.

Можно сказать, что юридический процесс и процессуальная форма

характеризуют те основные стороны юридической деятельности, которые в философии принято обозначать категориями «форма» и «содержание». Если юридический процесс представляет собой содержание юридической деятельности (совокупность процессуальных действий), то процессуальная форма - ее форму.

Предложенная конструкция, отражающая взаимосвязь правовых категорий «юридическая деятельность», «юридический процесс» и «процессуальная форма», может считаться приемлемой в качестве от-правного теоретического положения для анализа и обобщения проблем формирования, дальнейшего развития земельного права и процесса его реализации.

Процессуальная форма юридической деятельности, т.е. порядок ее осуществления, находит свое выражение в процессуальных процедурах. Следовательно, процессуальная форма и процессуальная процедура могут условно рассматриваться как тождественные или, во всяком случае, достаточно близкие явления. Показать и проанализировать в указанных целях существующее разнообразие процессуальных форм возможно путем проведения их классификации. Как известно, значение любой классификации также носит условный характер и заключается в том, что она позволяет более глубоко изучить объект исследования, выделить характерные особенности и взаимосвязи его основных разновидностей, объяснить познаваемый объект с самых разных сторон, определяемых поставленными задачами и основаниями классификации [136, с. 307].

Широко распространена в юридической литературе классификация процессуальных форм в зависимости от их связи с правоприменением, при этом разграничение процессуальных форм на правоприменительные процедуры и процедуры, не связанные с правоприменением, общепризнанно. Правоприменительные юридические процедуры, в свою очередь, подразделяются на юрисдикционные и неюрисдикционные (позитивные).

В целях более упорядоченного описания и выявления всего существующего разнообразия процессуальных форм такой классификации должна предшествовать классификация по субъектному составу. В противном случае содержательная характеристика второй разновидности из выделяемых в юридической литературе процессуальных форм (юридические процедуры, не связанные с правоприменением) не позволит получить достаточно верного представления о структуре данного явления, а ее понимание важно для анализа роли процесса реализации материальных норм.

По субъектному составу процессуальные формы подразделяются на:

- опосредующие деятельность государства как участника международных правоотношений;
- опосредующие деятельность государственно-властных субъектов (президента, правительства, прокуратуры, органов законодательной

власти, исполнительных органов и их должностных лиц, суда, арбитражного суда);

- опосредующие деятельность иных субъектов права (общественных объединений, религиозных, некоммерческих организаций, трудовых коллективов).

Данная классификация может быть продолжена применительно к каждому из указанных субъектов юридической деятельности. Так, процессуальные формы деятельности государства как участника международных правоотношений подразделяют на нормотворческие, учредительные, правоприменительные и контрольные [137, с.18].

В водно-правовой литературе получил распространение подход к классификации функции государственного управления водным фондом в зависимости от конкретных направлений соответствующей деятельности государственных органов. Классификация водных ресурсов строится на совершенно иных основаниях, поскольку основой водного режима является суверенность вод, и все водные ресурсы являются объектом исключительно государственной собственности.

Правовая классификация вод в водном законодательстве исходит из задач государственного управления всеми многообразными отраслями водного хозяйства. Из принципа суверенности вод вытекает единство объекта права государственной собственности на воды. Объектом права являются водные ресурсы в целом, имеющие хозяйственное значение, которые могут стать предметом экономического использования.

Для правовой классификации водных ресурсов, характерно, прежде всего, то, что она подчинена задачам экономического построения всех отраслей водного хозяйства, задачам обеспечения единого руководства всем водным хозяйством республики. В соответствии с множеством хозяйственных задач и в связи с тем, что один и тот же водный объект может быть использован для различных отраслей водного хозяйства единственным собственником - государством, правовая классификация водных объектов в законодательстве проводится по различным классификационным признакам. Так, например, один и тот же водный объект с точки зрения использования в одной отрасли водного хозяйства классифицируется по одному классификационному признаку, а с точки зрения использования в другой отрасли водного хозяйства тот же водный объект классифицируется по другому классификационному признаку. Независимо от этого, водные объекты классифицируются по масштабу той или иной отрасли водного хозяйства, в зависимости от её предназначения.

Всё это обуславливает то принципиально новое, что характеризует объект водного права в государстве.

Основная правовая классификация водных объектов исходит из их деления не по естественно-природному признаку, а по их хозяйственному использованию. С этой точки зрения, водные объекты подразделяются на:

- а) судоходные и несудоходные;
- б) промысловые и непромысловые;
- в) сплавные и несплавные;
- г) оросительной и водосборно-коллекторной сети;
- д) охранные и не подлежащие специальной охране.

Особенностью указанной правовой классификации является то положение, что один и тот же объект может относиться к категории судоходного, промыслового, оросительного т.д., и весь правовой режим его определяется всей совокупностью его правовых признаков. Правовой режим водных объектов определяется как по линии прав водопользования, так и по линии системы управления соответствующим водным объектам, по линии распределения функций управления между соответствующими государственными органами.

Судоходными путями считаются те водные потоки, которые фактически пригодны для судоходства. Здесь, следовательно, фактическое положение (естественно-природное или искусственно созданное), определяющее возможность соответствующего хозяйственного использования, положено в основу правовой классификации. Судоходные пути находятся в управлении органов водного транспорта, и их правовой режим регулируется Уставом службы на судах. Устройства различного рода сооружений на судоходных путях допускается только по соглашению с органами водного транспорта. В противовес этому, право на устройство, переустройство и содержание водоподпорных сооружений на мелкой речной сети (то есть на несудоходных реках) может быть использовано непосредственно местными акиматами, а также предоставлено государственным органам и отдельным гражданам.

Акиматы выдают соответствующие разрешения на устройство водоподпорных сооружений на основе заключения межведомственных комиссий в составе представителей ведомств, занимающихся различными отраслями водного хозяйства.

Точно также к сплавным водным путям относятся все реки, озера (с их притоками) и каналы, которые фактически пригодны в естественном состоянии для производства по ним сплава древесины. Правовой режим сплавных водных путей характеризуется тем, что все содержатели вододействующих установок на сплавных водных путях обязаны безвозмездно пропускать через плотины сплавную древесину в период пригодности реки для сплава при естественном уровне воды. Проход древесины в иное время при помощи воды, поднятой в интересах вододействующего сооружения, допускается только за плату, по соглашению с держателями сооружения. Однако при возведении новых подпорных сооружений, органы, разрешающие их постройку, вправе при выдаче разрешения предусмотреть пропуски древесины при помощи подпорной воды.

Деление водных потоков на промысловые и непромысловыес имеет применение в рыбном хозяйстве, где водные бассейны используются как среда для естественного разведения рыб и иных водных животных или водоплавающей дичи для охотничьего хозяйства. В данном случае применяется особый критерий для классификации водоемов, причем и здесь эта классификация пересекается с иной классификацией по другим классификационным признакам. Закон устанавливает понятие «рыбохозяйственного водоема», что не исключает того положения, что тот же водоем будет относиться к судоходным или несудоходным, сплавным или несплавным, к оросительным или обводнительным. Согласно Закона «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», все водоемы, служащие для ловли рыбы, водных млекопитающих и иных водных животных, считаются рыбохозяйственными водоемами (участками). Последние разделяются на промысловые и любительские (спортивные). К любительским (спортивным) относятся водоемы, не превышающие потребности прибрежного населения в рыбе для собственного потребления или же лов рыбы и добывание других водных животных в целях удовлетворения спортивных, эстетических потребностей и для личного потребления добытой продукции. Эта классификация, как и разделение рыбохозяйственных водоемов на речные и озерные, с одной стороны, и на морские – с другой стороны, а также по признаку международного, республиканского и местного значения, играет существенную роль в системе управления водоемами со стороны отдельных ведомств, учреждений. При этом необходимо отметить, что рыбохозяйственные водоемы находятся в заведовании органов регулирования рыбного хозяйства не во всем объеме, а только, как выражается закон, «в рыбохозяйственном отношении».

Особое значение имеет классификация водных потоков и водоемов применительно к сельскохозяйственному водопользованию – отнесение их к оросительной сети и к водосбросной коллекторной сети. Именно в области сельскохозяйственного водопользования возникает целый ряд особых правовых вопросов как по линии управления водным хозяйством, по линии содержания и использования ирригационных сооружений, всей оросительной сети, так по линии порядка и условий предоставления прав водопользования, обязанностей и ответственности водопользователей.

Правовое значение имеет также деление вод на подлежащие специальной охране (охраные воды), в отношении пользования которыми установлен особый режим, и остальные воды, которые такому режиму не подчинены. Особый правовой режим устанавливается в пределах так называемой «санитарной зоны» и «водоохранной зоны». Санитарная зона – снабжение местности питьевой водой. В целях охраны вод, используемых для питьевого водоснабжения, лечебных, курортных и иных оздоровительных нужд

населения, местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) устанавливаются зоны санитарной охраны. Порядок установления зон санитарной охраны и санитарных защитных полос определяется уполномоченным органом в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Что касается установления так называемой водоохранной зоны, то оно имеет своим назначением улучшение водного режима и борьбу с обмелением крупных рек (водоохранная зона - территория, примыкающая к водным объектам и водохозяйственным сооружениям, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной деятельности для предотвращения загрязнения, засорения и истощения вод).

Такова классификация водных ресурсов по их хозяйственному назначению и использованию. Независимо от этого, в тех же целях организации управления различными отраслями водного хозяйства, водные потоки и водоемы разделяются на потоки и водоемы республиканского и местного значения.

Вся правовая классификация водных ресурсов характеризует объект права исключительной государственной собственности на воды. Объектом права государственной собственности, являются водные ресурсы республики в целом, в каком бы естественно-природном или искусственном состоянии они ни пребывали, поскольку их использование имеет государственное значение.

Объектом права государственной собственности является не водная субстанция (вещество), а вся совокупность вод как природных богатств республики, как экономического блага, приобретающего свою правовую форму объекта в качестве соответствующей категории сосредоточенных в водных объектах, согласно закрепленной в законодательстве правовой классификации вод.

Проблема содержания права исключительной государственной собственности на воды – есть проблема элементов права собственности. Здесь, прежде всего, необходимо отметить, что традиционная конструкция элементов права собственности – право распоряжения, владения и пользования в отношении исключительной государственной собственности на воды – должна быть пересмотрена.

Во-первых, как в отношении воды, право владения, как самостоятельный элемент права собственности, выпадает. Владение водой не является самостоятельным правом, отделенным от права водопользования или от права распоряжения водой. Государство-собственник передает отдельным юридическим и физическим лицам лишь право пользования водой, а не право владения. Таким образом, установление в качестве элемента права государственной собственности на воды - права владения - лишено правового значения.

Во-вторых, в отношении право государственной собственности на воды, особое значение, в качестве элемента права собственности,

взамен владения приобретает управление. Государственная собственность на воды выдвигает в качестве одной из важнейших функции государства, наряду с распоряжением всеми водными ресурсами, также и функцию управления водным фондом. Эти функции государство осуществляет как исключительный собственник, и поэтому право управления выступает как элемент права государственной собственности.

Право государственной собственности на воду означает право распоряжения, управления и пользования водой со стороны государства в экономических интересах. Государство распоряжается всеми водными ресурсами республики, определяет порядок управления и пользования водными объектами и предоставляет право пользования водой для различных отраслей экономики и для всевозможных нужд предприятиям, отдельным гражданам.

Распоряжение водными ресурсами со стороны государств заключается в определении хозяйственного назначения вод, в наиболее выгодном распределении водных ресурсов между отраслями экономики, переустройстве водных систем и изменений водного режима источников и водоемов в соответствии с развивающимися потребностями экономики. Распоряжение водными ресурсами осуществляют органы государственного управления.

Право распоряжения водой, является наиболее существенным элементом права собственности государства.

Управление водами состоит в непосредственном установлении порядка использования водных объектов для соответствующих отраслей водного хозяйства и в проведении всех необходимых для этого мероприятий. Управление водами осуществляют соответствующие ведомства, на которые возложено руководство данной отраслью водного хозяйства.

Управление водами следует отличать от права распоряжения водными ресурсами, как важнейшего и абсолютного правомочия государства – собственника воды. Под управлением водами следует понимать административно-хозяйственное управление отдельными частями водных ресурсов, отдельными водными бассейнами, водными системами. К функциям управления относятся учет водных ресурсов, планирование водопользования на местах, определение порядка хозяйственного использования и контроль за водопользованием.

Пользование водами заключается либо в потреблении водных запасов для различных бытовых и хозяйственных нужд (для питья, водопоя, орошения), либо в использовании водных водоемов в качестве путей сообщения, как двигательной силы или как естественной среды для животного мира (для целей транспорта, для рыбной ловли).

Такая классификация элементов наиболее полно раскрывает содержание права государственной собственности на воды и, вместе с

тем, соответствует распределению функции между отдельными органами государства по осуществлению права государственной собственности на водные ресурсы. Разграничение функции распоряжения и функции управления соответствует распределению соответствующих функций между различными государственными органами. Определение содержания государственной собственности на воды, как права распоряжения, управления и пользования должно быть положено в основу анализа как правоотношений возникающих между отдельными государственными органами, в порядке управления водным хозяйством, так и правоотношений между государством и отдельными водопользователями.

2.2 Водный процесс в механизме реализации норм водного права в условиях рыночных отношений

Классификация водных правоотношений исходит из природы водного законодательства. Она рассматривает, объекты и субъекты водных правоотношений, виды целевого назначения водного фонда по его отдельным объектам. Кроме того, из содержания этого законодательства можно различать, материальные и процессуальные нормы.

Материальные нормы - это такие нормы водного законодательства, которые регулируют объекты управления, контроля, правомочия субъектов по этим вопросам.

Процессуальные нормы - это порядок применения материальных норм водного права (например, порядок оформления права водопользования).

Процессуальные нормы водного права реализуются на основе материальных норм этого права и являются продолжением процесса реализации последнего. Поэтому оба эти вида классификации водных правоотношений тесно связаны друг с другом, между ними нет юридических разрывов. Этими особенностями отличаются водно-процессуальные нормы от процессуальных норм других отраслей права (Уголовно-процессуального и Гражданского-процессуального кодексов).

Водный процесс является не только частью государственного управления в области использования и охраны водным фондом, но и необходимым его элементом.

В водном праве управление в области использования и охраны водного фонда является самостоятельной функцией государственного управления.

Государственное управление в области использования и охраны водным фондом является одним из институтов водного права. Его цели и задачи совпадают с целями и задачами водного законодательства, главное из них обеспечение рационального использования и охрана водного фонда.

Структура водного процесса предусматривает следующие производства (процедуры):

- 1) правоприменительные водно - правовые процедуры;
- 2) организационные водно-правовые процедуры.

Каждая структура водного процесса по юридической значимости может быть самостоятельным элементом рассматриваемого института этого процесса.

Таким образом, водный процесс - институт водного права, определяющий процедуру реализации его материальных норм.

Водный процесс - деятельность по рассмотрению, утверждению, исполнению, уточнению, корректировке, введению водного учёта и кадастра, мониторинга, государственному водному контролю, а также по планированию и использованию в области охраны водного фонда, регламентированная водным законодательством Республики Казахстан.

Существующая водообеспеченность является сдерживающим фактором освоения богатых минерально-сырьевых, топливно-энергетических и земельных ресурсов. Известно, что в Казахстане сосредоточены значительные запасы нефти, газа, угля, фосфоритов, железных руд и цветных металлов. Здесь находятся большие площади пашен и пастбищ, пригодных для хозяйственного освоения.

Устойчивое развитие экономики определяется наличием и состоянием водных ресурсов. Оценка условий развития производства в том или ином районе начинается, прежде всего, с оценки водных ресурсов, которые по своему значению приближаются к топливно-энергетическим, составляющим, как известно, основу базовых отраслей экономики.

Привлечение дополнительных водных ресурсов путем переброски из других районов дело довольно отдаленного будущего, поэтому удовлетворение потребностей населения, развивающихся отраслей экономики в воде будет решаться только за счет экономного использования располагаемых водных ресурсов. Это обстоятельство требует проведения значительной работы по рационализации использования вод, осуществления долговременных программ по их экономии, освоения водосберегающих технологий, всемерное сокращение затрат воды на единицу продукции, внедрение прогрессивных норм расходования воды.

Правовой основой осуществления водохозяйственной политики являются Водный кодекс Республики Казахстан, а также соответствующие этому Закону правительственные акты, регулирующие вопросы водного хозяйства и управления водными ресурсами. Многоцелевой характер использования водных ресурсов делает необходимым установление приоритетов водопользования. Первоочередным является удовлетворение потребности населения в питьевой воде, резервирование в этих целях запасов подземных вод.

Предусматриваются нормативная надежность водообеспечения других отраслей экономики и ограничения на использование воды в маловодные годы.

Ведение водного хозяйства, использование водных ресурсов в стране до недавнего времени определялось хозяйствственно-экономическими интересами без учета социальных и экологических последствий экстенсивного водопользования.

Отношения, возникающие при обеспечении экологической, санитарно-эпидемиологической безопасности водных объектов и предотвращении вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на естественные водные экологические системы, регулируются Водным кодексом РК, законодательством Республики Казахстан о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, а также Экологическим кодексом Республики Казахстан.

По утверждению Л.И. Дембо, водное законодательство регулирует всю совокупность отношений, связанных с использованием водных ресурсов, вопросы водопользования, охраны вод, водного режима, обслуживания водных источников, строительства и эксплуатации водных систем. Однако, Л.И. Дембо предупреждал, что водное хозяйство в широком понимании нельзя смешивать с соответствующей отраслью народного хозяйства, в которой используются водные ресурсы, т. е. сельскохозяйственное водопользование надо отличать от сельского хозяйства, использование водной энергии для гидроэнергетики - от гидроэнергетического хозяйства в целом, регулирование управления водоемами для целей рыбного хозяйства - от регулирования самого рыбного хозяйства, регулирование водного режима судоходных рек от регулирования водного транспорта и т.д. «Короче говоря, нужно отличать водное законодательство от законодательства, регулирующего отдельные отрасли хозяйства, связанные с водным хозяйством» [138, с. 98].

В той части, в какой отношения водного хозяйства являются по существу отношениями по использованию и охране вод, они являются предметом водного законодательства. К их числу принадлежат отношения государственной собственности на воды, все отношения, связанные с приобретением, осуществлением и утратой субъективных прав на пользование водами, определением и практическим осуществлением условий и требований, предъявляемых к водопользователям в целях обеспечения рационального использования и охраны вод, отношения по борьбе с вредным воздействием вод и некоторые другие.

Вместе с тем, понятием водного хозяйства охватываются отношения и капитального строительства и собственности на гидро сооружения, материально-технического снабжения и финансирования эксплуатируемых сооружений, организации труда и техники

безопасности и т. д. В этой части водное хозяйство никак не может служить предметом водного законодательства. Поэтому Л.И Дембо и О.С. Колбасов не без основания правильно считают, что термин «водное хозяйство» вообще нецелесообразно употреблять для характеристики предмета водного законодательства [139, с. 218-247].

Отношения, возникающие в дальнейшем в процессе реализации и использования добытой из природной среды воды, в основном выходят из сферы регулирования водного законодательства и становятся предметом преимущественно административного и гражданского законодательства. Совершенно очевидно, например, что покупка бутылки минеральной воды в магазине представляет собой гражданское отношение, регулируемое соответствующими нормами законодательства о купле-продаже товаров. Примерно также по своей экономической сущности оцениваются и отношения, возникающие между владельцами водопроводов и их абонентами, а также некоторые другие отношения, в которых вода выступает как товар, а не природный объект. По существу эти отношения, хотя их объектом и является вода, не являются водными. Однако нельзя сказать, что к ним полностью утрачивается интерес с точки зрения водного законодательства.

Рассматриваемые отношения, не будучи водными, все же оказывают определенное влияние на состояние вод, обусловливая большую или меньшую степень рациональности водопользования (например, в части экономного и бережного расходования питьевой или технической воды и т. п.). Поэтому водное законодательство до некоторой степени заинтересовано регулировать данные отношения - регулировать в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования и охраны вод. Соответственно, в водном законодательстве предусмотрены и необходимые юридические нормы [140, с. 20-24].

Например, в Водный кодекс Республики Казахстан Разделе 5 Организация водного хозяйства в ст. 80 «Требования к деятельности водохозяйственных организаций» указано, что водохозяйственные организации обязаны принимать меры, предотвращающие загрязнение, засорение и истощение водных объектов и вредное воздействие вод.

Вместе с тем, предусмотренные в Водном кодексе Республики Казахстан нормы о деятельности коммунальных водохозяйственных организаций (ст.78 Водного кодекса Республики Казахстан), требования по сокращению объемов забора и использования воды (ст.86 Водного кодекса Республики Казахстан), также не являются предметом регулирования водного законодательства.

Что касается управления водным хозяйством, то существовавшая ранее организационная структура практически не решала проблем сохранения водных источников, рационального использования и

воспроизведения водных ресурсов, что вело к ускорению их истощения, обострению экологической обстановки. Многоведомственность в решении задач управления водными ресурсами и водообеспечения, охраны вод не способствовала экономической ответственности за результаты использования вод. Покрытие расходов на водообеспечение путем прямого бюджетного финансирования или централизованного выделения капитальных вложений формировало представление о бесплатности водных ресурсов, в чем особенно заинтересованы крупные потребители,искажало экономическую значимость этого ресурса.

Само управление водными ресурсами в такой форме не учитывало специфических особенностей водных ресурсов, к которым следует отнести пространственное взаимовлияние, отсутствие локальных границ, изменчивость стока во времени. Их игнорирование ведет к тому, что во всех речных бассейнах водопользователями, расположенными в верховьях, ущемляются интересы низовий. Вода к ним поступает в ограниченном объеме и, как правило, низкого качества.

Особая роль водных ресурсов в экономике страны, их специфичность и крайняя ограниченность обусловили необходимость осуществления структурного реформирования водохозяйственного сектора экономики, направленного на обеспечение интегрированного подхода к управлению водными ресурсами, решение экологических проблем. Для реализации этих задач создается адекватная структура водного хозяйства, соответствующая каждому уровню управления.

Единство и взаимозависимость водных ресурсов и направления водохозяйственной деятельности в пределах каждого бассейна реки (водоема) в совокупности с гидroteхническими сооружениями образуют интегрированную водохозяйственную систему бассейна рек (водоема).

В условиях водохозяйственной системы работа большинства гидroteхнических сооружений, в том числе по регулированию речного стока и территориальному перераспределению водных ресурсов определяется общими правилами использования водных ресурсов в данном бассейне, независимо от месторасположения конкретных водохозяйственных объектов и водопотребителей и водопользователей. Прежде всего, это относится к водохранилищам и внутри - и межбассейновым переброскам речного стока, осуществляющим взаимодополняющее его регулирование в бассейне реки.

Отдельно взятые в бассейне реки, водохранилища и гидроузлы по регулированию стока, подчиняются диспетчерским графикам работы, рассчитанным исходя из решения задачи в пределах всего бассейна.

Водохозяйственные системы бассейнов рек любого порядка обладают определенной автономностью в проведении своей

внутрибассейновой политики, но все они по отношению к водохозяйственной системе большого порядка являются ее подсистемами, своего рода укрупненными технологическими элементами, взаимозависимыми между собой.

Поэтому в качестве основного технологического звена должны приниматься водохозяйственные системы бассейнов крупных рек, на базе которых создаются бассейновые водохозяйственные объединения — органы управления речными бассейнами.

Водохозяйственные системы бассейнов небольших рек присоединяются к бассейновым водохозяйственным объединениям крупных рек.

Комитет по водным ресурсам, как национальный орган, осуществляет управление водными ресурсами на бассейновой основе и их регулирование в интересах всех отраслей с учетом экологических требований.

Осуществляемая организационно - структурная реорганизация системы водного хозяйства направлена на четкое разделение ответственности на национальном и местных уровнях и вместе с тем на интегрированное управление водными ресурсами. При этом основным принципом является создание условий для проведения общенациональной политики в воспроизводстве и рациональном использовании водных ресурсов. Водохозяйственное и мелиоративное строительство признано целесообразным выполнять на подрядной основе, организационными формами которого могут быть, например, концерны, ассоциации и т.д. Такой порядок и разграничение хозяйственных функций существующих структур управления водным хозяйством и мелиорацией позволит в полном объеме и с достаточной эффективностью решать вопросы обеспечения населения и народного хозяйства водой, поддержания водных источников в нормальном состоянии, предотвращения их от истощения и загрязнения.

Бассейны рек рассматриваются в качестве основы построения органов государственного управления водными ресурсами. Этот принцип исходит из единства этих ресурсов и многостороннего характера их использования: экономического, экологического, культурно-оздоровительного. В отличие от земли, ее недр и лесов, воды, как правило, не поддаются локальному формированию и использованию. Поскольку многие речные бассейны охватывают территории нескольких областей и районов, решение тех или иных вопросов водопользования в пределах одного и того же бассейна не может решаться, исходя только из местных условий и интересов. Бассейновый принцип управления водными ресурсами позволяет обеспечить их рациональное регулирование и распределения между потребителями, устраниТЬ возникающие противоречия на межотраслевом уровне.

В республике созданы восемь бассейновых водохозяйственных

управлений: Балхаш-Алакольское, Урало-Каспийское, Шу-Таласское, Арало-Сырдарынское, Нура-Сарысуское, Тобол-Тургайское, Иртышское и Ишимское, охватывающих зоной деятельности основные речные бассейны. В задачи этих объединений входят управление использованием водных ресурсов в бассейне, включая распределение их между водопользователями, разработка планов заборов и подачи воды, выдача разрешений на специальное водопользование, когда забор воды осуществляется с применением гидротехнических сооружений, определение лимитов водопотребления и режимов работы водохранилищ, оперативный контроль за их соблюдением, составление оперативных водохозяйственных планов по бассейну, организация государственного учета использования вод.

Техническая эксплуатация гидроузлов, головных водозaborных сооружений, магистральных каналов, насосных станций, групповых водопроводов, т.е. тех сооружений, посредством которых осуществляется выполнение задач по обеспечению потребителей водой, возлагается на государственные предприятия по водному хозяйству. Разграничение функций управления водными ресурсами и механизма их регулирования использования позволяет учитывать интересы водопользователей как в пределах всего бассейна, так и на определенной территории, принимать действенные меры по охране вод бассейна от их истощения.

Рассмотренные основные принципы и положения формирования системы управления водным хозяйством базируются на кооперативных принципах управления водными ресурсами фонда и реализуются через бассейново-территориальные структуры органов водного хозяйства.

На национальном уровне решение главных задач сосредотачивается на следующих направлениях:

1) проведение научно-технической и инвестиционной политики, обеспечивающей рациональное использование водных ресурсов, сохранение водного фонда;

2) обеспечение потребностей народного хозяйства и населения в воде;

3) решение региональных и межотраслевых проблем водообеспечения, охраны водоемов и малых рек;

4) эффективное решение международных, межотраслевых и межобластных задач использования и охраны водных ресурсов.

Первичным звеном системы ведения водного хозяйства являются территориальные предприятия по водному хозяйству. Именно на этом уровне решаются территориальные проблемы по водообеспечению населения и отраслей экономики, содержанию и эксплуатации гидротехнических сооружений. Поэтому оно входит в структуру местной исполнительной власти, а с другой стороны - в структуру

Комитета по водным ресурсам, тем самым имея двойное подчинение.

Бассейновый орган управления отражает интересы государства во всех водных отношениях, являясь представительным государственным органом управления водными ресурсами бассейна и его охраны, осуществляя исключительно контрольно-регулирующие функции. На него возлагается разработка бассейновых водохозяйственных программ, обеспечение защиты государственных интересов на трансграничных водных источниках. На бассейновом уровне представляется важным более широко представлять интересы общественности, привлекать население к осуществлению доступных проектов и программ улучшения санитарии, сохранения естественных водотоков и водоемов, создания устойчивых систем водоснабжения.

В условиях формирования рыночных отношений и соответствующих им организационно-хозяйственных структур, принятая система управления обеспечивает охрану и воспроизводство водных ресурсов, оптимальные условия водопользования, сохранение экологической устойчивости окружающей среды в пределах конкретного речного бассейна и территории.

Данные обстоятельства, а также развитие рыночной экономики, глубокие преобразования в социальной сфере, изменение общественного отношения к экологической ситуации, а также десятилетний опыт водных отношений в новых условиях, вызвали необходимость существенной корректировки водного законодательства и на его основе, восстановление водохозяйственной инфраструктуры и совершенствования системы управления водными ресурсами.

С времени принятия Водного кодекса 1993 года были приняты базовые законодательные акты, регулирующие экономические, экологические, правовые и социальные отношения в стране, такие как Гражданский Кодекс, Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях», и многие другие.

С учетом вышесказанного была разработана новая редакция Водного кодекса. Разработчиками анализировались водные законодательства и другие правовые акты ряда государств: Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, России, Франции, а также учитывались международные нормы водного права.

Важность Водного кодекса принятого Парламентом Республики Казахстан и подписанныго Главой государства **9 июля 2003 года** очевидна. Его принятие даст возможность устраниТЬ имеющиеся противоречия между реальной ситуацией, сложившейся сегодня в водном хозяйстве страны и ныне действующей, но уже устаревшей законодательной базой в этой сфере.

В то же время, в Водном кодексе сохранены основополагающие принципы прежнего кодекса. Прежде всего, следует отметить, что водный фонд, т.е. все водные объекты и воды, находящиеся в них, как

это указано в Конституции страны, отнесены к собственности государства. Это: моря, реки, приравненные к ним каналы, озера, ледники и другие поверхностные водные объекты, части недр, содержащие подземные воды.

В Кодексе также сохранен бассейновый принцип управления водным фондом. Но, при этом, усилены права и полномочия бассейновых водохозяйственных управлений. В целях улучшения управления за рациональным использованием и охраной водного фонда введены такие нормы как: бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов и Бассейновый совет в рамках бассейнового соглашения. Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов заключаются между бассейновыми управлениями, местными исполнительными органами и другими субъектами, расположеннымными в пределах бассейна водного объекта, в целях объединения и координации их деятельности, а также реализации мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Важным новшеством, влияющим на деятельность Комитета является то, что в Кодексе произведено разделение государственных функций от хозяйственных. Осуществление контрольно-надзорных функций будет входить в прерогативу уполномоченного государственного органа в области использования и охраны водного фонда и его бассейновых управлений. В связи с этим в Кодексе статьей 40 четко указаны задачи и функции Бассейнового водохозяйственного управления.

В Кодексе заложена норма, в соответствии с которой все водохозяйственные сооружения могут находиться в государственной либо частной собственности.

Все остальные водохозяйственные сооружения - это бывшие внутрихозяйственные каналы и сооружения относятся к негосударственной, т.е. частной собственности. Содержание этих объектов будет осуществляться за счет средств их хозяев.

В целях усовершенствования управления гидромелиоративными системами на межхозяйственном уровне в 08.04.2003 № 404-2 принят Закон Республики Казахстан «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» [141].

В связи с этим вводится новое понятие «участники гидромелиоративного кондоминиума» - это физические или юридические лица, имеющие на праве частной собственности или временного пользования земельный участок, орошаемой одной гидромелиоративной системой или ее элементами, входящей в состав гидромелиоративного кондоминиума на праве общей долевой собственности. Таким образом, гидромелиоративный кондоминиум – это особая форма собственности на недвижимость как единый имущественный комплекс, при котором вещное право на земельные

участки принадлежат физическим или юридическим лицам, а гидромелиоративная система или ее элементы принадлежат им на праве общей долевой собственности.

Водный Кодекс Республики Казахстан предусматривает виды государственной поддержки водного хозяйства и принципы инвестиционной политики по рациональному использованию и охране водного фонда. В частности статьей 135 предусматривается субсидирование стоимости услуг по доставке воды сельскохозяйственным товаропроизводителям, и подаче питьевой воды из особо важных групповых систем водоснабжения, являющихся безальтернативными источниками питьевого водоснабжения, находящимися в Республиканской собственности, перечень которых определяется Правительством Республики Казахстан.

Данной статьей также предусмотрено финансирование затрат по эксплуатации трансграничных водохозяйственных сооружений и водохозяйственных сооружений республиканского значения, не связанных с подачей воды.

Наряду с вышеуказанными основными моментами, Водный Кодекс предусматривает усиление нормативной базы водного хозяйства, ужесточение государственного контроля за процессом водопользования.

В частности, предлагается лицензировать деятельность тех, кто изымает воду непосредственно из водного источника на правах специального водопользования.

Лицензирование и специальное разрешение не распространяется на изъятие подземных вод для хозяйствственно-питьевых и производственно-технических целей из шахтных колодцев и одиночных скважин глубиной до 20 метров, с объемами изъятия до 50 кубических метров в сутки, т. е. данные объекты предоставляются на правах общего водопользования. Кроме того, использование подземных вод для хозяйствственно-питьевых и производственных целей с объемами изъятия до 2000 кубических метров в сутки выводится из контрактных условий недропользования, и будет осуществляться на основании разрешений на правах специального водопользования, что намного упростит получение прав водопользования на подземные водные объекты.

В Водном кодексе осуществлена экологизация водного права: обоснованы приоритеты экологических требований в области использования

При использовании водных объектов совместного пользования в первую очередь удовлетворяются интересы нижерасположенных по водотоку водопользователей.

Водопользователи, использующие водные объекты совместного пользования, обязаны учитывать взаимные интересы, не затруднять осуществления права водопользования и не причинять вреда друг другу.

Водные объекты для совместного пользования предоставляются местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) по согласованию с уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан.

Общее водопользование на водных объектах совместного пользования осуществляется в порядке, установленном Водным кодексом.

Водные объекты, предоставленные полностью или частично в обособленное пользование физическому или юридическому лицу, являются водными объектами обособленного пользования.

Водные объекты обособленного пользования могут использоваться как водные объекты общего пользования в порядке, установленном Водным кодексом.

Порядок образования, режим охраны водных объектов особо охраняемых природных территорий и пользования ими, а также условия деятельности в них устанавливаются законодательством Республики Казахстан об особо охраняемых природных территориях.

Водными объектами особого государственного значения признаются естественные природные водные объекты, оказывающие доминирующее влияние на окружающую среду и экономику региона и требующие особого правового режима регулирования хозяйственной деятельности.

Перечень водных объектов особого государственного значения и особенности правового режима регулирования хозяйственной деятельности на них определяются Правительством Республики Казахстан (ст.ст.11-21 Водного кодекса Республики Казахстан) [142, с. 12].

Право пользования водными объектами предоставляется физическим и юридическим лицам местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) по согласованию с уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда.

Физическим и юридическим лицам водные объекты предоставляются на праве:

- краткосрочного пользования;
- долгосрочного пользования.

Право краткосрочного пользования предоставляется сроком до пяти лет, право долгосрочного пользования предоставляется сроком от пяти до сорока девяти лет.

Физические и юридические лица, которым водные объекты предоставлены в пользование, не могут распоряжаться правом пользования водным объектом.

В связи с этим в работе анализируются вопросы водного

сервитута.

Поэтому, мы присоединяемся к взгляду авторов о том, что «Водный сервитут, это право граждан и юридических лиц, в том числе и иностранных, на ограниченное целевое пользование водными объектами, находящимися на праве государственной собственности или на праве водопользования других лиц» [143].

На водном объекте может быть объявлен публичный или частный сервитут. Публичный водный сервитут на водный объект, который не является водным объектом общего пользования, может возникнуть на основании законодательства Республики Казахстан, акта местного исполнительного органа области (города республиканского значения, столицы) или объявления порядка пользования водным объектом физическими или юридическими лицами, получившими его в пользование. Частный водный сервитут устанавливается на тех же основаниях, что и публичный водный сервитут, а также может быть установлен и на основании судебного решения.

Публичный и частный водные сервитуты могут устанавливаться в целях:

- забора воды без применения сооружений, технических средств и устройств;
- водопоя и прогона скота;
- использования водных объектов в качестве водных путей для паромов, лодок и других маломерных судов.

Для осуществления водных сервитутов не требуется получения лицензии и разрешения на специальное водопользование (ст.ст.22, 23 Водного кодекса Республики Казахстан).

Режим использования и охраны вод зависит от вида водопользования. Водопользование подразделяется на общее, специальное, обособленное, совместное, первичное, вторичное, постоянное и временное.

Более подробно хотелось бы остановиться на лицензировании видов деятельности по специальному водопользованию. Лицензия на виды деятельности по специальному водопользованию выдается уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «О лицензировании» от 11 января 2007года [144].

В соответствии вышеизданного закона лицензии выдаются на следующие виды деятельности по специальному водопользованию:

- забор и использование воды в объеме свыше пятидесяти кубических метров в сутки из поверхностных водных объектов для питьевых и коммунально-бытовых нужд сельского хозяйства, промышленности, энергетики, рыбоводства и транспорта;

- забор воды из поверхностных водных объектов для подачи вторичному водопользователю.

Объемы водопользования, установленные лицензией на виды деятельности по специальному водопользованию, являются предельными. Порядок лицензирования деятельности по специальному водопользованию устанавливается Правительством Республики Казахстан.

Статья 224 Экологического Кодекса предусматривает экологические требования при использовании водных объектов:

1. На водных объектах общее водопользование осуществляется в порядке, установленном водным законодательством Республики Казахстан.

2. Физические и юридические лица обязаны соблюдать правила общего водопользования, установленные местными представительными органами областей (города республиканского значения, столицы).

3. Размещение предприятий и других сооружений, влияющих на состояние водных объектов, производится с соблюдением условий и правил охраны окружающей среды, охраны недр, санитарно - эпидемиологической, промышленной безопасности, воспроизводства и рационального использования водных ресурсов, а также с учетом экологических последствий деятельности указанных объектов.

4. Строительство, реконструкция, эксплуатация, консервация, ликвидация предприятий и других сооружений, влияющих на состояние водных объектов, осуществляются при наличии положительных заключений уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды, использования и охраны водного фонда, промышленной безопасности и государственного органа санитарно - эпидемиологической службы.

Вместе с тем статья 225 Экологического Кодекса предусматривает экологические требования при сбросе сточных вод:

1. Использование природных водных объектов для сброса сточных вод запрещается, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи.

2. Сброс сточных вод в поверхностные водные объекты и недра допускается при наличии соответствующих экологических разрешений на эмиссию в окружающую среду.

При этом сброс сточных вод в поверхностные водные объекты допускается по разрешению уполномоченного государственного органа в области использования и охраны водного фонда, сброс сточных вод в недра - при наличии положительного заключения экспертизы, проводимой в соответствии с законодательством Республики Казахстан о недрах и недропользовании.

3. Природопользователи, имеющие накопители сточных вод, обязаны принимать необходимые меры по предотвращению их воздействия на окружающую среду, а также осуществлять

рекультивацию земель, занятых этими накопителями после прекращения их эксплуатации.

4. Природопользователь не может превышать установленные нормативы концентрации загрязняющих веществ в сточных водах или вводить в состав сточных вод новые вещества, не предусмотренные в экологическом разрешении. При нарушении указанных требований сброс сточных вод должен быть прекращен. Сбрасываемая в открытые водоемы вода должна быть прозрачной, без окраски, запаха, не содержать болезнетворные бактерии и вредные для здоровья человека и животных вещества в концентрациях, превышающих гигиенические нормативы. Температура сбрасываемой воды не должна превышать 30 градусов по Цельсию.

5. В сбрасываемой воде не должны находиться вещества, агрессивно действующие на бетон и металл.

6. Не допускается сброс сточных вод независимо от степени их очистки в поверхностные водоемы в зонах санитарной охраны источников централизованного питьевого водоснабжения, курортов, в местах, отведенных для купания.

Кроме того, Водным кодексом предусматривается научное сопровождение и инновационно-информационное обеспечение в области использования и охраны водного фонда, а также расширен и приведен в соответствие с международным водным правом раздел проекта, посвященный международному сотрудничеству в области водных отношений и использования трансграничных вод.

Тем не менее, экологическим в частности водным законодательством определены основные направления, принципы и механизмы международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод, что позволит нам решить данный вопрос цивилизованными методами в рамках международного водного права, учитывая все особенности рыночных отношений [145, с. 37-39].

Таким образом, Водный кодекс расширяет рамки деятельности Комитета, ставит перед ним новые задачи. Следовательно, перед Комитетом стоит задача пересмотреть свою организационную структуру, свое Положение с тем, чтобы эффективно решать поставленные перед ним задачи. Прежде всего, это касается вопросов питьевого водоснабжения населения, планирования, водосбережения и рационального использования вод, осуществления государственного контроля и охраны водных ресурсов, а также усиления межгосударственной координации совместного использования водных ресурсов трансграничных водотоков с сопредельными государствами.

Во исполнение директивы Всемирного Саммита по Устойчивому развитию в Йоханнесбурге Казахстан приступил к разработке Плана по интегрированному управлению водными ресурсами и

водосбережения (ИУВР). В этой работе нам оказывает спонсорскую поддержку Норвежское Правительство и ПРООН Казахстан. В настоящее время идет процесс создания бассейновых советов Балхаш-Алакольского и Нура-Сарыусского бассейнов, разработка национального Плана ИУВР и предложений по достижению целей развития тысячелетия.

В качестве одного из значимых достижений также следует отметить повышение роли широкой общественности в решении водно-экологических проблем. Активизация гражданского общества в Казахстане началась с ратификацией Орхусской конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды. Появилось около 150 экологических неправительственных организаций, деятельность которых связана с решением водных проблем. Они занимаются и водными экосистемами, и просвещением общественности, и взаимодействуют с правительственные организациями по вопросам управления и регулирования использования водных ресурсов и т. д., то есть становятся реальной силой, которые могут повлиять на регулирование водных отношений на уровне территорий, бассейнов рек и регионов.

Основная задача гражданского общества заключается в том, чтобы обратить внимание государственных органов и лиц, принимающих решения, к проблемам рационального использования и охраны водных ресурсов. Кроме того, общественные организации незаменимы в экологическом воспитании граждан общества и подрастающего поколения. Только они могут дойти до каждого человека, реально помочь им овладевать навыками бережного отношения к воде и окружающей среде, а также рационально использовать природные ресурсы.

В настоящее время эта работа в Казахстане заметно оживилась и стала охватывать широкий спектр вопросов – от вовлечения НПО, движений и партии с различными базовыми платформами в процесс улучшения экологической ситуации в регионах республики, до расширения полномочий Ассоциаций водопользователей, Бассейновых советов и других общественных образований. Неправительственные организации систематически проводят семинары и конференции, выступают в СМИ и организовывают общественных слушания, практические акции по озеленению территорий, расчистке водоохраных зон и полос и т. д.

В последнее время все больше НПО, деятельность которых связана с решением водно-экологических проблем, появляются в сельских местностях. Более всего таких НПО имеются в зонах Каспийского и Аральского морей, Алтая Западного Тянь-Шаня. Много экологических НПО в Кызылординской области. В последние годы с созданием Регионального экологического центра Центральной

Азии (РЭЦ ЦА) достигнуты определенные успехи в создании условий для объединения усилий НПО стран региона в улучшении экологического состояния бассейна Аральского моря.

Представители НПО Казахстана входят в состав «Глобального водного партнерства Центральной Азии и Кавказа (GWP САСЕНА)» и принимают активное участие в программах по вовлечению общественности в процесс интегрированного управления водными ресурсами

Участие Казахстана практически во всех глобальных мероприятиях по водным ресурсам, признание основных международных конвенций, касающихся водных ресурсов, которые, по сути, относятся к международному водному праву, говорит о том, что в республике полностью признается право НПО как равноправного участника управления водными ресурсами на всех уровнях и партнера по реализации соответствующих проектов. Это закреплено также в новом водном законодательстве Республики Казахстан.

Пунктом 3 статьи 63 Водного кодекса Республики Казахстан предусмотрено, что общественные объединения по своей инициативе могут даже проводить общественный контроль в области использования и охраны водного фонда. При этом порядок проведения общественного контроля определяется общественными объединениями в соответствии с их уставами по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими государственный контроль в области использования и охраны водного фонда.

Одной из форм активизации участия общественности в управлении водными ресурсами является создание и расширение сети ассоциаций водопользователей. С этой целью в Казахстане в апреле 2007 года принят Закон «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» [141], под которым признается добровольное объединение граждан и (или) юридических лиц для совместной эксплуатации и совместного управления системами водопользования для нужд сельского хозяйства. Кооператив водопользователей осуществляет планирование графиков подачи и распределения воды в пределах установленного лимита водопотребления, ведет учет и отчетность по использованию воды, осуществляет эксплуатацию и реконструкцию системы водопользования и её элементов, ведет строительные, ремонтные, очистные и другие работы системы водопользования и её элементов и т.д. По существу, ассоциации водопользователей реально принимают участие в процессе управления водными ресурсами.

Основываясь на вышеизложенном, мы приходим к следующим выводам:

Предлагается определение «водного процесса» и выделяются его

сущность:

- водный процесс – это институт водного права, определяющий процедуру реализации его материальных норм, которая включают в себя процесс рационального использования, охрану водного фонда и улучшения состояния вод.
- сущность водного процесса заключается в его разделении по цели и характеру хозяйственного использования водного объекта, в частности, право пользования водными объектами; водный сервис; государственное управление, планирование, нормирование, контроль и экспертиза в области использования и охраны водного фонда; организация водного хозяйства и использование водных объектов.

2.3 Классификация процессуальных форм реализации норм водного права

Исходя из изложенного, на наш взгляд, классификация процессуальных форм водного права, регулирующих деятельность государственных органов по управлению водным фондом, в зависимости от характера и содержания конкретных разновидностей указанной деятельности, выглядит следующим образом:

- 1) процедуры ведения государственного водного кадастра;
- 2) процедуры осуществления государственного контроля в области использования и охраны водного фонда;
- 3) процедуры государственного учета использования вод;
- 4) процедуры осуществления государственного мониторинга водных объектов.

Следовательно, процессуальная форма систематизирует и формирует основные элементы содержания водно-правовых норм, которые объединяют материально-правовые и процедурно-процессуальные нормы водного права. Спецификой водно-правового регулирования является унификация материальных и процессуальных предписаний норм водного законодательства.

Процедура ведения государственного водного кадастра.

Согласно ст. 59 Водного кодекса Республики Казахстан государственный водный кадастр представляет собой свод систематизированных официальных данных о состоянии и использовании водных объектов, об их водных ресурсах, о водопользователях. Государственный водный кадастр ведется по единой системе и основывается на данных государственного учета вод.

Водный объект, занесенный в государственный водный кадастр, имеет паспорт, в котором указывается регистрационный номер, наименование и комплексная характеристика, содержащая физико-географические, геолого-гидрологические, технические, правовые и экономические показатели.

Вследствие этого одно из главных водоохранительных мер является водный кадастр. По нашему мнению водный кадастр представляет собой свод материалов, содержащих количественные и качественные характеристики водных ресурсов, а также данные о современном и перспективном водоиспользовании. Он включает и сведения о водохозяйственных сооружениях. В отличии от других мер водоохранительного характера, организация и ведение водного кадастра составляет непосредственную обязанность самого государства как собственника водных ресурсов.

Деятельность по ведению водного кадастра представляет собой осуществляемую в процессуальной форме упорядоченную совокупность действий уполномоченного государственного органа, направленных на получение и обновление нужных и достоверных сведений о водных ресурсах.

В соответствии с Правилами ведения государственного водного кадастра, утвержденных Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2003 года при ведении государственного водного кадастра обобщаются данные:

1) о ресурсах поверхностных вод, их качестве и изменении в естественных условиях и под влиянием хозяйственной деятельности - по водным объектам и их участкам, бассейнам рек, морей, ледников и озер государственного и межгосударственного значения, областям и Республике Казахстан в целом;

2) о ресурсах и запасах подземных вод, уровнях и водоотборе, гидродинамических показателях и качестве подземных вод, их изменениях в естественных условиях и под влиянием хозяйственной деятельности по участкам и месторождениям подземных вод, водоносным горизонтам, гидрологическим регионам и бассейнам, водохозяйственным участкам и бассейнам рек, областям и Республике Казахстан в целом;

3) об использовании вод - по бассейнам внутренних морей, рек государственного значения, водохозяйственным участкам, территории экономических районов, областям и Республике Казахстан в целом, а также по видам водопользования и отраслям экономики.

Ведение государственного водного кадастра по разделам осуществляется с использованием отраслевых автоматизированных информационных систем в рамках общей автоматизированной информационной системы государственного водного кадастра Республики Казахстан.

Для обеспечения единства системы ведения государственного водного кадастра и координации работ по ведению общего государственного водного кадастра создается уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда координационно-экспертный совет, в состав которого на паритетных началах входят представители уполномоченного органа в области

использования и охраны водного фонда, уполномоченного органа по использованию и охране недр и центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды.

Методы ведения государственного водного кадастра по разделам и состав данных, формы и сроки изданий государственного водного кадастра определяются инструкцией, совместно утверждаемой уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда, уполномоченным органом по использованию и охране недр и центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды по представлению координационно-экспертного совета.

Для ведения государственного водного кадастра осуществляются:

- сбор, контроль, обработка, хранение информации, формирование автоматизированных банков данных и реализация информации;
- разработка и совершенствование методов, алгоритмов и машинных программ по формированию и ведению банка данных государственного водного кадастра;
- руководство, планирование и контроль исполнения работ по совершенствованию и ведению государственного водного кадастра;
- разработка инструкций, методических указаний по ведению государственного водного кадастра и других нормативно-технических документов;
- текущая и перспективная оценка водных ресурсов (использование вод) и их изменения под влиянием хозяйственной деятельности;
- подготовка к печати и публикации изданий государственного водного кадастра;
- разработка общих принципов и научно-методических основ организационной структуры и порядка ведения государственного водного кадастра и автоматизированной информационной системы;
- научно-исследовательские работы по совершенствованию государственного водного кадастра;
- межведомственный обмен информацией.

Процедура осуществления государственного контроля в области использования и охраны водного фонда.

Важность охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов приобретает особую актуальность в нашей республике.

Осознавая всю мировую значимость данной проблемы, независимый Казахстан в статье 31 Конституции ставит охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, на уровень государственной цели.

В дальнейшем, развивая эту задачу, государство определяет ее в качестве долгосрочного приоритета развития. Наша республика подготовила национальную Концепцию экологической безопасности,

определенными основные направления совершенствования законодательства об охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в Концепции правовой политики, подписала 14 и ратифицировала 17 международных экологических конвенций и соглашений, приняла ряд концептуальных законодательных актов в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Необходимым условием успешного решения проблемы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Казахстана является создание соответствующей правовой системы и обособление специфической функции государства, регулирующей данную область общественных отношений [146, с.24]. Данным вопросам в современной юридической литературе посвящено немало научных исследований [147, с. 7-14], анализ которых позволяет сделать вывод о сущности и значимости экологической функции, признания ее в качестве одного из основных направлений государственной деятельности по обеспечению экологической безопасности нашего общества [148, с. 12-13].

Одной из экологических функций государства является осуществление экологического контроля.

Сегодня наибольшую значимость в исследовании проблем экологического контроля представляет определение его целей, функций, методов, форм, объектов, системы и видов.

Цели определяют задачи контроля, а задачи - компетенцию органа, компетенция отражается на функциях, для выполнения назначенных функций представляются определенные формы управляемой деятельности, в результате чего возникают конкретные полномочия [149, с. 10-55] - отсюда можно сделать вывод о тесной взаимосвязи указанных элементов, о роли и значимости последнего звена в данном правовом институте.

С учетом вышеизложенного представляется весьма плодотворным исследование вопросов правового регулирования государственно-властных полномочий органов, осуществляющих экологический контроль, тем более что на сегодняшний день такие полномочия в комплексном исследовании в правовой литературе практически не освещались.

Необходимость действенного государственного контроля требует четкого разграничения компетенции и полномочий контрольных органов, а также координацию их деятельности.

Следует заметить, что объем полномочий природоохранительных органов не одинаков. Конкретные полномочия отдельного органа по организации и проведению контроля зависят от специфики различных отраслей управления.

Экологические функции характерны для многих государственных органов. Особенность органов, специально созданных в целях охраны

окружающей природной среды, заключается в надведомственном характере контрольных полномочий. Это означает, что они следят за соблюдением экологического законодательства всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности.

В положениях о данных органах, в их компетенции, нравах и обязанностях конкретизируются формы контроля, деятельность по осуществлению контрольно-надзорных полномочий.

Для осуществления экологического контроля должностные лица органов охраны окружающей среды наделяются правом: беспрепятственно посещать организации и другие объекты, независимо от форм собственности и подчинения; запрашивать и получать для ознакомления документацию, результаты анализов и иные материалы, необходимые для осуществления государственного контроля, проверять выполнение планов и мероприятий по охране и оздоровлению окружающей среды, воспроизводству и использованию природных ресурсов. Также они имеют право проверять соблюдение требований законодательства об охране окружающей среды, нормативов ее качества и экологических требований, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств их контроля [150].

Одной из форм реализации контрольно-надзорных полномочий природоохранительных органов являются проверки, которые нередко носят комплексный характер и к ним привлекаются правоохранительные органы. В процессе проверок природоохранительные органы имеют право на истребование и получение необходимых документов и материалов, беспрепятственное посещение подконтрольных объектов. Указанные органы выявляют причины и условия, способствующие загрязнению окружающей среды. Характер проверок зависит от конкретных обстоятельств, от цели, которую ставит перед собою природоохранительный орган.

Природоохранительные органы осуществляют рейды-проверки, к проведению которых, как правило, привлекаются иные органы, организации и общественность. В ходе контроля природоохранительными органами изучается технология промышленных предприятий, определяется состав и количество выбросов, выявляются загрязнения, определяется состояние очистительных сооружений, измеряется, при необходимости, радиационный фон, проверяется технология хранения, транспортировки радиационных и ионизирующих веществ и т.д.

В процессе осуществления экологической деятельности государственными органами используются и другие формы экологического контроля, такие, как экологический аудит (независимая проверка хозяйственной и иной деятельности организаций и граждан с целью соблюдения ими норм и правил охраны окружающей среды, а также экологических требований, вплоть до правильности составления от-

четности по использованию и воспроизведству природных ресурсов), заседания коллегий Министерства охраны окружающей среды РК, на которых рассматриваются наиболее важные вопросы экологической политики, соблюдения экологического законодательства, заслушиваются отчеты руководителей министерств, комитетов и учреждений о выполнении экологических функций, отчеты подведомственных органов.

Таким образом, при осуществлении экологической деятельности органы экологического контроля наделяются контрольными полномочиями, полномочиями по применению мер административного принуждения. Это положительно сказывается на укреплении законности и способствует более эффективному решению проблем охраны окружающей среды.

Контрольная деятельность государственных природоохранительных органов неразрывно связана с разрешительными полномочиями, которыми они наделены. Все природопользователи должны получить предварительное разрешение органов экологического контроля на совершение конкретных действий.

К разрешительным полномочиям, используемым при осуществлении контроля и надзора, принято относить права органов управления на выдачу всевозможных разрешений, лицензий, актов, удостоверяющих права на пользование природными ресурсами, вынесение заключений на проектную, предпроектную документацию [151, с. 29-32].

Использование природных ресурсов осуществляется в порядке общего и специального природопользования. Общее природопользование означает бесплатное пользование для удовлетворения жизненно необходимых потребностей без закрепления природных ресурсов за отдельными гражданами. В порядке специального природопользования природопользователю передаются в пользование или аренду природные ресурсы на основе договора (контракта) или разрешения на пользование для осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Договор (контракт) о природопользовании заключается между природопользователем и соответствующими органами управления, либо Правительством Республики Казахстан (при использовании природных ресурсов республиканского значения).

Природоохранительные органы исполняют заключенные договоры и реализуют изложенные в этом договоре условия. В этом случае органы Министерства охраны окружающей среды реализуют разрешительные полномочия как часть своей компетенции.

Право на специальное природопользование возникает со дня получения природопользователем разрешения, в котором указываются срок предоставления в пользование природных ресурсов, условия охраны и обеспечения сохранности предоставленных в пользование

природных ресурсов, конкретные нормы пользования, предельные нормативы технологических потерь, выбросов и сбросов.

Другим видом реализации разрешительных полномочий природоохранительных органов, осуществляющих экологический контроль, является государственная экологическая экспертиза. Эта экспертная деятельность представляет собой контроль полноты и правильности оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, достаточности и обоснованности предлагаемых мер по рациональному использованию природных ресурсов и сохранению окружающей среды, соответствия хозяйственной и иной деятельности к требованиям природоохранительного законодательства.

Разрешительными полномочиями в процессе осуществления государственного экологического контроля обладает достаточно большое количество контрольно-надзорных органов. Рассмотрим лишь некоторые из них.

Органы государственной санитарно-эпидемиологической службы, должностные лица которых, как и в других органах, осуществляющих экологический контроль, наделяются разрешительными полномочиями.

В частности, правом на выдачу министерствам, ведомствам, предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам заключения по проектам планирования и застройки населенных мест, размещения строительства и реконструкции объектов промышленного и гражданского назначения, условиям водопользования и отведению сточных вод, утилизации и захоронению токсичных радиоактивных и других вредных веществ; правом рассматривать проекты стандартов и технических условий на новые виды сырья, технологического оборудования, процесса производства пищевых продуктов, продовольственного сырья, промышленных изделий, строительных материалов, источников ионизирующего излучения, химических веществ и продуктов и т.д. [152].

Государственный санитарный надзор включает мероприятия, направленные на ликвидацию, уменьшение, предупреждение загрязнения окружающей среды путем контроля за выполнением действующего в этой сфере законодательства.

Органы, осуществляющие экологический контроль, наделяются также и правом разработки нормативов, положений, правил, инструкций.

Правовые нормативы закрепляют требования к качеству окружающей среды. Требования, предъявляемые к качеству окружающей среды, диктуются социально-экологическими потребностями человека и общества.

Правовые формы являются основными в деятельности государственных органов, осуществляющих экологический контроль. При детальном анализе законодательства о природоохранительных орга-

нах видно, что нормотворческая деятельность в компетенции этих органов занимает значительный объем определенных законодательством полномочий [153, с.102-107].

В состав Главной государственной экологической экспертизы входит отдел нормативов и методического обеспечения.

Законодательство определяет виды нормативов качества окружающей среды. Воздействие на окружающую природную среду допускается в пределах нормативов, разрабатываемых на основе международных конвенций и соглашений, стандартов. К ним относятся нормативы предельно допустимых концентраций веществ в атмосферном воздухе, воде, почве и недрах; нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ и др.

Компетенция ведомственных природоохранительных органов по нормотворчеству устанавливается в положениях, регулирующих их деятельность. Так, Комитет по водным ресурсам разрабатывает и утверждает нормы водопотребления, лимиты забора воды в отраслях сельского хозяйства, Комитет лесного, рыбного и охотничьего хозяйства - лимиты и нормы добычи диких животных, рыбы и т.д.

Практически все природоохранительные органы в процессе осуществления экологического контроля издают разного рода акты, а именно: правила, нормы, инструкции, решения, указания и др. Закрепленные в положениях об этих органах указанные права являются гарантией осуществления экологических функций. Определяя компетенцию органов экологического контроля, в правовых актах специально оговаривается, по какому вопросу они вправе принимать решения. При принятии правовых актов природоохранительные органы, осуществляющие экологический контроль, могут согласовывать отдельные вопросы с другими государственными органами - министерствами, комитетами, агентствами. Необходимость таких совместных действий обусловлена общегосударственным характером экологической деятельности.

Немаловажной частью компетенции органов экологического контроля является методическая работа.

Координация предполагает согласованные действия. Координирующая деятельность природоохранительных органов распространяется на не подчиненные объекты управления. Методическое руководство как часть координационной деятельности осуществляется природоохранительными органами в отношении равных по правовому положению государственных органов, организаций, а также на негосударственные объединения.

Методическое руководство осуществляется при помощи актов рекомендательного содержания. При методическом руководстве многие указания природоохранительных органов являются обобщением опыты, научно обоснованными квалифицированными советами.

Следовательно, анализируя действующее законодательство Республики Казахстан в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, осуществления экологического контроля, государственно-властные полномочия органов, осуществляющих экологический контроль, на наш взгляд, целесообразней разделить (классифицировать) с учетом их характера на:

1) полномочия по осуществлению контроля и применению мер административного принуждения (контрольно-надзорные полномочия);

2) разрешительные полномочия;

3) полномочия по нормативному регулированию и методическому обеспечению.

В современной науке административного права существует иная классификация таких государственно-властных полномочий (на наш взгляд, не бесспорная, построенная по разным критериям и основаниям):

1) предупреждение и пресечение правонарушений,

2) привлечение виновных лиц (юридических и физических) к ответственности,

3) нормотворчество [154, с. 338-339].

Целью государственного контроля за состоянием водных ресурсов являются обеспечение экологической безопасности, экономия природных и энергетических ресурсов, их устойчивое использование.

В области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов (в том числе водных) действуют следующие виды государственного контроля:

1) экологический контроль;

2) контроль за использованием и охраной земель;

3) контроль в области использования и охраны водного фонда;

4) контроль в области изучения и использования недр;

5) контроль в области лесного законодательства Республики Казахстан;

6) контроль в области охраны, воспроизводства и использования животного мира;

7) контроль в области особо охраняемых природных территорий.

Органами, осуществляющими государственный контроль в области охраны окружающей среды охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов, являются:

1) уполномоченный орган в области охраны окружающей среды;

2) уполномоченный государственный орган в области использования и охраны водного фонда;

3) центральный уполномоченный орган по управлению земельными ресурсами;

- 4) уполномоченный государственный орган в области лесного хозяйства;
- 5) уполномоченный государственный орган в области охраны, воспроизведения и использования животного мира;
- 6) уполномоченный государственный орган в области особо охраняемых природных территорий;
- 7) уполномоченный государственный орган по изучению и использованию недр;
- 8) уполномоченный государственный орган в области промышленной безопасности;
- 9) уполномоченный государственный орган в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- 10) уполномоченный государственный орган в области ветеринарии;
- 11) уполномоченный государственный орган в области защиты и карантина растений;
- 12) уполномоченный государственный орган в области использования атомной энергии;
- 13) органы транспортного контроля.

Государственный экологический контроль служит выполнению следующих задач:

- 1) формирование ответственного отношения природопользователей к окружающей среде;
- 2) предупреждение нарушений в области экологического законодательства Республики Казахстан.

Государственный экологический контроль осуществляется за:

- 1) соблюдением экологического законодательства Республики Казахстан;
- 2) проведением мер по ликвидации последствий загрязнения окружающей среды;
- 3) соблюдением экологических требований в области охраны вод;
- 4) выполнением мероприятий по предотвращению аварийных или иных опасных ситуаций при проведении операций по водопользованию;
- 5) захоронением вредных веществ, радиоактивных отходов и сбросом сточных вод в недра;
- 6) соблюдением нормативов качества вод;
- 7) соблюдением технологических регламентов работы очистных сооружений;
- 8) соблюдением норм и правил производственного экологического контроля;
- 9) соблюдением законодательства Республики Казахстан об обязательном экологическом страховании;

10) соблюдением требований об обязательности проведения государственной экологической экспертизы и о выполнении ее условий;

11) соблюдением требований о проведении обязательного экологического аудита и предоставлении достоверной информации по вопросам охраны окружающей среды;

12) соблюдением экологических требований при проведении морских научных исследований на континентальном шельфе Республики Казахстан;

13) соблюдением правил трансграничной транспортировки опасных отходов.

В настоящее время в Концепции развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики Республики Казахстан до 2010 года [5] в разделе государственного управления водным сектором экономики поставлены следующие задачи:

- осуществить реформирование (децентрализацию, реструктуризацию) и совершенствование структуры управления водными ресурсами и водным хозяйством с разграничением функций управления от хозяйственных функций в два этапа.

На первом этапе:

1) передать водоводы (каналы), находящиеся в республиканской собственности, за исключением отнесенных к республиканским водоводам (каналам), в коммунальную собственность;

2) преобразовать в коммунальные государственные предприятия республиканские государственные предприятия по водному хозяйству или их подразделения, не имеющие на балансе межгосударственные и межобластные водохозяйственные сооружения и устройства;

3) реформировать нормативную правовую базу для осуществления водохозяйственной политики;

4) способствовать созданию Объединений (ассоциаций) водопользователей в различных отраслях экономики (сельском хозяйстве, промышленности, коммунальном водоснабжении и т.п.);

5) способствовать постепенной передаче коммунальных водохозяйственных объектов непосредственно самим водопользователям или их объединениям по мере расширения их возможностей по эксплуатации объектов;

6) разработать экономический механизм водопользования с учетом создания объединений водопользователей и их услуг по доставке воды.

На втором этапе:

1) провести реорганизацию структуры управления водными ресурсами и водным хозяйством, создав на базе республиканских государственных предприятий по эксплуатации водохозяйственных объектов, находящихся в ведении уполномоченного органа по водным ресурсам (за исключением предприятий, имеющих стратегически

важное для республики значение), единое республиканское государственное предприятие, подведомственное уполномоченному органу по водным ресурсам, с дочерними предприятиями в областях;

2) создать объединения водопользователей с целью:

- обслуживания и технической эксплуатации водохозяйственных объектов, как находящихся в собственности объединений водопользователей, так и переданных им в доверительное управление;

- оказания организационно-технической помощи по доставке воды водопользователям;

3) в установленном порядке внести необходимые изменения и дополнения в действующее законодательство для осуществления реорганизации структуры управления водными ресурсами и водным хозяйством в соответствии с предлагаемой схемой. Уточнить перечень водохозяйственных объектов, не подлежащих приватизации, остальные приватизировать в соответствии с действующим законодательством;

4) организовать создание сети и системы информационных услуг и маркетинга.

Таким образом, государственный экологический контроль в Республике Казахстан осуществляется путем:

1) анализа материалов государственной и ведомственной статистической отчетности по учету эмиссий в окружающую среду и природных ресурсов, а также данных о природоохранной деятельности природопользователей;

2) организации и проведения проверок по соблюдению и исполнению водопользователями экологического законодательства Республики Казахстан;

3) использования правовых инструментов для обеспечения соблюдения экологического законодательства Республики Казахстан.

Государственный экологический контроль включает в себя комплекс мер, в том числе:

1) определение приоритетов контроля;

2) использование существующих инструментов контроля;

3) разработку и внедрение перспективных планов деятельности, конкретных мероприятий и необходимых кадровых и материальных ресурсов, а также качественных и количественных показателей;

4) разработку и внедрение годовых и оперативных планов работ по проверяемым объектам;

5) проведение инспекторских проверок;

6) сбор, анализ и использование данных аналитического контроля и иной информации, необходимой для осуществления государственного экологического контроля;

7) учет, документирование и анализ реализации перспективных, годовых и оперативных планов деятельности подразделений государственного экологического контроля;

8) обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности подразделений государственного экологического контроля.

Одним из видов государственного экологического контроля за состоянием вод в Республике Казахстан является государственный экологический мониторинг.

Государственный экологический мониторинг (мониторинг природных ресурсов) - комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, природных ресурсов в целях оценки, прогноза и контроля изменений их состояния под воздействием природных и антропогенных факторов.

В Республике Казахстан государственное управление в области гидрометеорологического мониторинга и мониторинга природной среды осуществляет Республиканское государственное предприятие «Казгидромет».

Сеть пунктов гидрологических наблюдений предназначена для сбора данных о состоянии водных объектов и в целом о водных ресурсах Республики Казахстан. В основу размещения пунктов гидрологических наблюдений положен принцип получения с заданной точностью основных характеристик режима - уровня и годового стока. Количество и плотность пунктов наблюдения определяются природно-климатическими условиями, а также запросами хозяйственного комплекса.

Режимные гидрологические наблюдения на поверхностных водных объектах Республики Казахстан ведутся на 3-х гидрометеорологических станциях, 180 уровневых, 23-х озерных и 3-х морских станциях. В достаточной степени охвачены наблюдениями реки длиной более 100 км. За последние годы сократилось количество постов на реках длиной от 10 до 100 км. Действующие гидрологические посты расположены, в основном, в зоне высот до 2000 м, а некоторые значительно выше.

Наблюдения за качеством воды по гидрохимическим и гидробиологическим показателям ведутся на 53 водных объектах, 101 пункте контроля поверхностных вод, 142 створах [155].

Анализы проб воды выполняются в сетевых лабораториях Центра мониторинга за загрязнением природной среды Казгидромета в соответствии с утвержденными методиками.

Значительное сокращение пунктов наблюдения на водных объектах выдвигают на первый план оптимизации сети мониторинга состояния поверхностных водных ресурсов. Актуальной задачей является восстановление и организация сети гидрологических наблюдений на трансграничных водных реках.

Мониторинг подземных вод в Республике Казахстан осуществляют

Комитет геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов. Изучаются, в основном, грунтовые и слабонапорные подземные воды в зоне активного водообмена и воды перспективных для народного хозяйства водоносных горизонтов.

По данным Министерства энергетики и минеральных ресурсов, на территории Республики находятся 6838 наблюдательных пункта Государственного мониторинга подземных вод, из них 3152 наблюдательных пункта относятся к региональной сети, 3621 - к локальной, 65 скважин относятся к частной сети. Имеющиеся пункты наблюдения, их размещение и оснащенность не в полной мере учитывают сложившуюся в республике геоэкологическую обстановку и масштабы техногенной нагрузки. Наблюдательная сеть расположена неравномерно и в большинстве случаев сосредоточена в районах освоенных территорий, тогда как крупные регионы нефтегазовых провинций и районы экологического бедствия остаются недостаточно изученными. Отличительной особенностью естественного режима подземных вод является понижение среднемноголетней величины предвесенних минимальных и весенних максимальных уровней. На большинстве месторождений подземных вод после стабилизации уровней в связи с уменьшением водоотбора наблюдается понижение уровней подземных вод, вызванное маловодными годами. Изменений минерализации и химического состава подземных вод не отмечается.

Процедура государственного учета использования вод.

Современный этап развития водного хозяйства предъявляет повышенные требования к точности учета водных ресурсов, в связи с расширением объема их комплексного использования и возникающим дефицитом пресной воды особенно промышленно-развитых и засушливых районах.

В этих условиях основной задачей государственного учета вод и их использования является установление количества и качества водных ресурсов, составляющих единый государственный водный фонд, и данных об использовании воды для различных нужд населения. Согласно, Водного кодекса РК ст. 58 государственный учет использования вод представляет собой систематическое определение и фиксацию количественных и качественных показателей поверхностных и подземных вод, имеющихся на территории Республики Казахстан.

Государственный учет вод и их использования должен обеспечивать получение данных, необходимых для текущего и перспективного планирования использования вод и проведения водоохраных мероприятий, а также для рационального размещения производительных сил на территории государства; составления схем комплексного использования и охраны вод, водохозяйственных балансов и для ведения государственного водного кадастра;

проектирования водохозяйственных, транспортных, промышленных и иных предприятий и сооружений, связанных с использованием вод; прогнозирования изменений гидрологических условий, водности рек и качества вод; разработки мероприятий по повышению эффективности работы водохозяйственных систем; оперативного управления водохозяйственными системами; нормирование потребления и сброса вод, а также показатели качества вод; разработка мероприятий по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод; осуществление государственного контроля за проведением мероприятий по рациональному использованию и охране вод; регулирование взаимоотношений между водопользователями, а также между водопользователями и другими заинтересованными организациями.

Немаловажную роль в государственном учете использования вод играет организация системы учета водопотребления и водоотведения.

Учет водопотребления и водоотведения является обязательным для всех водопользователей. Водопотребление и водоотведение учитываются на основе данных показаний контрольно-измерительных приборов (водомеров, водомерных устройств), которые подлежат проверке компетентными органами.

Учету подлежат:

Объемы воды, забираемые из поверхностных и подземных источников водоснабжения, из оросительных, обводнительных и других водохозяйственных систем, водопроводов для:

- удовлетворения хозяйственных нужд населения в быту и работников на промышленных предприятиях и других объектах;
- технического водоснабжения, включая получения электрической и тепловой энергии;
- обеспечения водой сельскохозяйственного производства;
- орошения и обводнения сельскохозяйственных угодий.

Особое значение водным законодательством отведено роли организации и проведении проверок состояния использования и охраны вод в рамках государственного учета использования вод.

Регулярные проверки водопользователей служат основным способом осуществления государственного учета за использованием вод, проведением мероприятий по охране водных объектов от загрязнения, засорения и истощения, а также работой очистных сооружений и сбросом сточных вод.

Основными задачами органов по регулированию использования и охране вод при проведении проверок водопользователей являются:

- проверка наличия оборудования и аппаратуры для учета потребления и сброса вод, их технического состояния и контроль за соблюдением установленных сроков их государственной аттестации;
- проверка соответствия эксплуатируемых водохозяйственных и водоохраных сооружений, объектов, устройств и установок, которые

являются или могут явиться источниками загрязнения водных объектов или водосборных бассейнов, утвержденной проектной документацией;

- проверка соответствия принятых проектных решений водохозяйственным и водоохранным мероприятиям, а также фактического соответствия использования и охраны вод техническим требованиям;

- выдача предписаний и рекомендаций по совершенствованию водохозяйственной и водоохранной деятельности проверяемого предприятия;

- проверка выполнения ранее выданных предписаний по улучшению использования и охране вод и ускорению проведения водоохранных мероприятий.

Проверки предусматриваются месячными, квартальными или годовыми планами работ уполномоченных органов по регулированию использования и охране вод. Помимо плановых проверок могут проводиться и внеплановые - по сигналам отдельных организаций или лиц.

Планирование проверок осуществляется на основании анализа водохозяйственной деятельности водопользователей и состояния водных объектов. В первую очередь проверяются предприятия, являющиеся основным источниками загрязнения вод и систематически нарушающие установленные режимы водопользования.

Периодичность проверок устанавливается в каждом конкретном случае в зависимости от состояния использования и охраны вод и влияния на водный объект водопользователя.

Проверки должны проводиться по специальным программам, в которых указываются цели и задачи намеченной проверки с учетом особенностей проверяемых предприятий. Программа проверки утверждается начальником уполномоченного органа по регулированию использования охране вод, производящего проверку.

Перед началом инспектирования предприятия проверяющий обязан, во-первых, ознакомиться с программой проверки и, во-вторых, в деталях изучить технологию производства на проверяемом предприятии в части, касающейся использования и отведения воды, образования и утилизации отходов.

Уполномоченный орган по регулированию использования и охране вод в результате организации проведения проверок заводит «дело» с документацией по водохозяйственной и водоохранной деятельности, в котором должны содержаться:

- копия акта о выборе площадки под строительство и заключение согласования места строительства;

- заключение по проектной документации на строительство и карточку регистрации проекта водоснабжения, канализации и очистки

сточных вод;

- копии документов по приемке предприятия в эксплуатацию;
- копии разрешений на каждый вид специального водопользования;
- паспорт сооружений по очистке и обезвреживания сточных вод;
- акты обследований водохозяйственной и водоохранной деятельности;
- результаты анализов сточных вод и вод водного объекта;
- предписания по улучшению водохозяйственной водоохранной деятельности на предприятии;
- протоколы и постановления о нарушении водного законодательства и установленных условий водопользования;
- копии постановлений и протоколов совещаний по вопросам улучшения рационального использования и охраны вод.

«Дело» должно иметь регистрационный номер. Все материалы, находящиеся в нем, нумеруются, оформляются четко и грамотно и заверяются необходимыми подписями.

Процедура осуществления государственного мониторинга водных объектов.

В соответствии со ст. 60 Водного кодекса Республики Казахстан, государственный мониторинг водных объектов представляет собой систему регулярных наблюдений за гидрологическими, гидрогеологическими, гидрохимическими, санитарно-химическими, микробиологическими, паразитологическими, радиологическими и токсикологическими показателями их состояния, сбор, обработку и передачу полученной информации в целях своевременного выявления негативных процессов, оценки и прогнозирования их развития, выработку рекомендаций по предотвращению вредных последствий и определению степени эффективности осуществляемых водохозяйственных мероприятий.

Современный термин «мониторинг вод» обозначает наблюдение, анализ и оценку состояния вод, их изменений под влиянием хозяйственной деятельности человека, а также прогнозирование этих изменений. Испытывая на себе результаты разрушающего действия воды, ветра, землетрясений, снежных лавин и т. п., человек издавна реализовал элементы мониторинга, накапливая опыт предсказания погоды и стихийных бедствий. Такого рода знания всегда были и сейчас остаются необходимыми для того, чтобы по возможности снизить ущерб, причиняемый человеческому обществу неблагоприятными природными явлениями и, что особенно важно, уменьшить риск человеческих потерь. Последствия большинства стихийных бедствий необходимо оценивать со всех сторон. Так, ураганы, разрушающие постройки и приводящие к человеческим жертвам, как, правило, приносят обильные осадки, которые в засушливых районах дают значительный прирост урожаев. Поэтому

организация мониторинга требует углублённого анализа с учётом не только экономической стороны вопроса, но и особенностей исторических традиций, уровня культуры каждого конкретного региона.

Переходя от созерцания явлений окружающей среды через механизмы приспособления к осознанному и усиливающемуся воздействию на них, человек постепенно **усложнял методику наблюдения** за природными процессами и вольно или невольно вовлекался в погоню за самим собой. Ещё древние философы считали, что в мире всё связано со всем, что неосторожное вмешательство в процесс даже, казалось бы, второстепенной важности может привести к необратимым изменениям в мире. Наблюдая за природой, мы долгое время оценивали её с обывательских позиций, не задумываясь о целесообразности ценности наших наблюдений, о том, что мы имеем дело с самой сложной самоорганизующейся и самоинтегрирующей системой, о том, что человек является всего лишь частицей этой системы. И если во времена Ньютона человечество любовалось целостностью этого мира, то теперь одним из стратегических помыслов человечества является нарушение этой целостности, неизбежно вытекающее из коммерческого отношения к природе и недооценки глобальности этих нарушений. Человек изменяет ландшафты, создаёт искусственные биосфера, организует агротехноприродные и полностью техногенные биокомплексы, перестраивает динамику рек и океанов и вносит изменения в климатические процессы. Двигаясь таким путём, он все свои научные и технические возможности до недавнего времени обращал во вред природе и в конечном итоге самому себе. Обратные отрицательные связи живой природы всё активнее сопротивляются этому натиску человека, всё чётче проявляется несоответствие целей природы и человека. И вот мы оказываемся свидетелями приближения к кризисной черте, за которой род *Homo sapiens* не сможет существовать.

Проектирование систем мониторинга. В публикациях последних лет отмечается большое значение стадии проектирования (или планирования) для эффективной работы системы мониторинга. Подчеркивается, что предложенные в них схемы или структуры проектирования сравнительно легко применимы для простых, локальных систем мониторинга, вместе с тем проектирование национальных систем мониторинга сталкивается с большими трудностями, связанными с их сложностью и противоречивостью. Суть проектирования системы мониторинга должна заключаться в создании функциональной модели их работы или в планировании всей технологической цепочки получения информации, где о качестве воды от постановки задач до выдачи информации потребителю для принятия решений. Поскольку все этапы получения информации

тесно связаны между собой, недостаточное внимание к разработке какого-либо этапа неизбежно приведет к резкому снижению ценности всей получаемой информации. На основании анализа построения национальных систем нами сформулированы основные требования к проектированию таких систем. По нашему мнению, эти требования должны предусматривать **следующие пять основных этапов:**

- определение задач систем мониторинга качества воды и требований к информации, необходимой для их выполнения;
- создание организационной структуры сети наблюдений и разработка принципов их проведения;
- построение сети мониторинга;
- разработка системы получения данных/информации и представления информации потребителям;
- создание системы проверки полученной информации на соответствие исходным требованиям и пересмотр, при необходимости, системы мониторинга.

При проектировании систем мониторинга необходимо помнить, что его результаты в значительной степени зависят от объема и качества исходной информации. Она **должна включать** как можно более подробные данные о пространственно-временной изменчивости показателей качества воды, биоты, донных отложений, должна содержать подробные сведения о видах и объемах хозяйственной деятельности на водосборах, включая данные об источниках загрязнения. Кроме того, необходимо опираться на все законодательные акты, связанные с контролем и управлением качеством воды, учитывать финансовые возможности, общую физико-географическую обстановку, основные способы управления качеством воды и другие сведения.

1. Определение задач систем мониторинга качества воды и требований к информации, необходимой для их выполнения. Роль первого этапа в настоящее время недооценивается, что является причиной многих отмеченных выше недостатков. Для определения требований к информации по качеству воды необходима большая детализация и взаимоувязка поставленных задач. В качестве примера можно привести разработанную в Канаде программу мониторинга качества воды. Важную роль при этом играет формулирование как можно более четкого представления о качестве воды и способах его оценки. На основании четко сформулированных задач, а также с учетом ранее накопленных данных о качестве воды, должны определяться требования к информации, включая тип, форму и сроки ее представления потребителям, а также пригодность для управления качеством воды. На первом этапе проектирования должны быть выбраны основные статистические методы обработки данных, так как от них в значительной степени зависит частота и сроки наблюдений, а также требования к точности получаемых значений.

2. Создание организационной структуры сети наблюдений и разработки принципов их проведения. Это основной и наиболее сложный этап, на котором с учетом поставленных задач и имеющегося опыта функционирования системы мониторинга определяются структурные основные подразделения сети наблюдений, в том числе центральное и региональные (и/или проблемные), с указанием их основных задач. Предусматриваются меры по соблюдению оптимального соотношения между видами наблюдательных сетей, включая наблюдения на стационарных пунктах, действующих длительное время по относительно неизменной программе, региональные краткосрочные обследования для выявления пространственных аспектов загрязнения, а также интенсивные локальные наблюдения в областях, представляющих наибольший интерес. На этом этапе решается вопрос о целесообразности и масштабах использования автоматизированных, дистанционных и других подсистем мониторинга качества воды. На втором этапе разрабатываются также общие принципы, проведения наблюдений. Они могут представляться; в виде методических рекомендации или руководств по проведению ряда мероприятий:

- организации пространственных аспектов наблюдений (выбор мест расположения пунктов контроля, их категория в зависимости от важности объекта и его состояния; определения расположения наблюдательных створов, вертикалей, горизонтов и т. д.);
- составлению программы наблюдений (намечается, какие показатели, в какие сроки и с какой частотой наблюдать, при этом даются рекомендации по соотношению физических, химических и биологических показателей для типичных ситуаций);
- организации системы контроля правильности выполнения работ и точности полученных результатов на всех этапах. Предполагается при этом, что имеются унифицированные руководства по отбору и консервации проб воды, донных отложений, биоты, руководства по химическому анализу вод, донных отложений и т. д.

3. Построение сети мониторинга. Данный этап предусматривает реализацию на основе предложенной организационной структуры сети разработанных ранее принципов проведения наблюдений с учетом специфики местных (региональных) условий. Уточняется соотношение видов наблюдательных сетей, устанавливаются места расположения пунктов в стационарной сети, выделяются области интенсивных наблюдений, намечается периодичность обследования водных объектов для возможного пересмотра наблюдательной сети. Составляются конкретные программы для каждого пункта и вида наблюдений, регламентирующие перечень изучаемых показателей, частоту и сроки их наблюдения. При наличии автоматизированных и/или дистанционных наблюдений за качеством воды уточняются программы их работ.

4. Разработка системы получения данных и представление их потребителям. На этом этапе определяются особенности иерархической структуры получения и сбора информации: пункты наблюдений - региональные информационные центры - общенациональный информационный центр. Планируется разработка банков данных по качеству воды, и определяются виды и условия представления информационных услуг, выполняемых с их помощью. Даётся детальная характеристика основных информационных форм, публикуемых в виде докладов, отчетов, обзоров и описывающих состояние качества воды на территории страны за определенный период времени. Предусматриваются также процедуры контроля точности и правильности получения данных на всех этапах работ.

5. Создание системы проверки полученной информации на соответствие исходным требованиям и пересмотра, при необходимости, системы мониторинга. После создания системы мониторинга и начала ее функционирования появляется необходимость проверить, отвечает ли полученная информация исходным требованиям к ней, можно ли на основе этой информации эффективно управлять качеством водных объектов? Для этого необходимо наладить взаимодействие с организациями, осуществляющими управлением качества воды. Если получаемая информация соответствует предъявляемым к ней требованиям, систему мониторинга можно оставить без изменений. В случае если эти требования не выполняются, а также при появлении новых задач система мониторинга нуждается в пересмотре.

Правовое обеспечение охраны вод от воздействия загрязняющих веществ реализуется различными отраслями законодательства: конституционного, гражданского, уголовного, административного, здравоохранительного, природоохранительного, природоресурсного, а также нормативно - правовыми актами, международными конвенциями и соглашениями, ратифицированными Республикой Казахстан.

Таким образом, охрана природы - задача нашего века, проблема, ставшая социальной. Снова и снова мы слышим об опасности, грозящей окружающей среде, но до сих пор многие из нас считают их неприятным, но неизбежным порождением цивилизации и полагают, что мы ещё успеем справиться со всеми выявившимися затруднениями. Однако воздействие человека на окружающую среду принесло угрожающие масштабы. Чтобы в корне улучшить положение, понадобятся целенаправленные и продуманные действия. Ответственная и действенная политика по отношению к окружающей среде будет возможна лишь в том случае, если мы накопим надёжные данные о современном состоянии среды, обоснованные знания о взаимодействии важных экологических факторов, если разработает новые методы уменьшения и предотвращения вреда, наносимого

природе человеком [156, с. 77-79].

3 ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ КАК ОСОБАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ВОДНОГО ПРАВА

3.1 Роль государства в реализации норм водного права в современных условиях

Вопросы организации управления в области водных отношений являются чрезвычайно актуальными для современного развития Республики Казахстан.

Государственное регулирование в области водных отношений по своей значимости относится к основным функциям государства. Оно направлено на достижение должной упорядоченности водных отношений, хозяйственно целесообразного и безущербного использования водных ресурсов, в целях обеспечения устойчивости и динамики социально-экологического развития страны.

В условиях рыночной экономики проблема хозяйственного управления в системе водопользования и других природных ресурсов из экономической превращается в социально-экономическую, учитывающую новые явления взаимодействия человека и природы. Поэтому государственное управление в данной области призвано обеспечивать проведение в жизнь системы закрепленных в законодательстве интересов, приоритетов и принципов, а также ландшафтно-экологический подход к организации водопользования.

По мере развития и изменения сущности водных отношений меняются содержание, способы и средства государственного регулирования водных отношений. Преобразование водных отношений в соответствии с закономерностями рыночной экономики обусловили необходимость дальнейшего усиления государственного регулирования в этой сфере. В условиях становления рыночных экономических отношений в правовых нормах, составляющих юридическую основу государственного управления водами, обозначился отход от административно-командного управления к принципиально иным методам регулирования водных отношений. Все большее правовое оформление и практическое применение наносят социально – эколого-экономические рычаги стимулирования упорядоченности и эффективности водных отношений. Изложенная тенденция дала основание говорить о необходимости перехода от государственного управления, как явления присущего тоталитарному государству, к государственному регулированию водных отношений.

К проблеме государственного управления в области экологии, в частности водных ресурсов постоянно обращались ученые-юристы, исследовавшие общие вопросы теории охраны природы и рационального природопользования, а также

представители ресурсовых отраслей экологического права [157, с. 178].

Государственное управление - системное, целостное, функционально-структурное образование, поэтому его составные части неизбежно и однозначно отражают суть общих свойств, характеристик рассматриваемого явления [158, с.7].

Так, по мнению С.Т. Культелеева «между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению», при этом «регулирование экологической системы происходит через управление экологопользованием» [159, с. 140-141].

Некоторые административисты утверждают «полное совпадение признаков регулирования и управления», регулирование рассматривается как «непременный элемент государственно-управленческой деятельности» [160, с. 20].

Е.П. Губин, характеризуя государственное управление как «прямое и непосредственное вмешательство органов государства ... с использованием административных методов», наоборот, государственное регулирование считают более емким понятием, охватывающим «широкий спектр средств и инструментов, в том числе методы и средства косвенного регулирования рыночных отношений. Одновременно предлагается «говорить о государственном воздействии ..., включающем как понятие государственного управления со свойственными ему правилами, директивными методами воздействия на регулируемые отношения, так и понятие государственного регулирования, использующие косвенные методы воздействия» [161, с. 265].

На основе различия субъектовправленческой деятельности предлагается совершенно иное соотношение государственного «управления» и «воздействия». Поэтому А.И. Бобылев считает, что «управление» - деятельность лишь исполнительных органов власти, «воздействие» - деятельность всей системы государственных органов [162, с. 24].

Термины «государственное воздействие», «механизм государственного воздействия», в том или ином значении вошли в научный оборот, получили достаточное распространение, особенно применительно к экологическим и природоресурсовым отношениям.

В литературе встречаются также выражения: «управленческие природоохранные системы» [163, с. 122-124].

Большинство авторов применительно к природоресурсовой, экологической сфере, в частности, к водным отношениям обосновывают необходимость сохранения традиционного термина «государственное управление».

В законодательстве употребляются понятия «регулирование в области водных отношений», (Глава 5, ст. 33-35 Водного Кодекса).

Аналогичные термины содержатся и в других природоресурсовых отраслевых актах (Лесной Кодекс, Земельный Кодекс). Таким образом, теория и законодательная практика идут по пути одновременного признания и употребления, указанных двух терминов.

В статье 6 Экологического кодекса Республики Казахстан государственное регулирование в области охраны окружающей среды включает в себя:

- 1) лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды;
- 2) экологическое нормирование;
- 3) техническое регулирование в области охраны окружающей среды;
- 4) государственную экологическую экспертизу;
- 5) выдачу экологических разрешений;
- 6) государственный экологический контроль;
- 7) систему экономического регулирования охраны окружающей среды, стимулирование внедрения наилучших экологически чистых технологий, систему финансирования природоохранных мероприятий;
- 8) государственный экологический мониторинг;
- 9) государственный учет природопользователей, источников и участков загрязнения окружающей среды;
- 10) экологическое образование и просвещение.

Государственное управление в области использования природных ресурсов включает в себя:

- 1) государственное планирование в области использования природных ресурсов;
- 2) государственный контроль за охраной, использованием и воспроизводством природных ресурсов;
- 3) выдачу лицензий, разрешений и заключение договоров (контрактов) на право пользования природными ресурсами;
- 4) организацию восстановления и воспроизводства природных ресурсов, внедрения ресурсосберегающих технологий;
- 5) ведение мониторинга и кадастров природных ресурсов;
- 6) установление лимитов и распределение квот на использование природных ресурсов;
- 7) управление государственными юридическими лицами, осуществляющими использование, восстановление и воспроизводство природных ресурсов;
- 8) организацию охраны природных ресурсов.

Действительно, отход от административно-командного метода управления водными отношениями не означает отхода от административного, императивного метода регулирования. Последний лишь перестает быть единственным и монопольным видом административного регулирования.

Как нам представляется, по многим параметрам и признакам понятия государственное «управление» и «регулирование» взаимосвязаны, взаимопроникают. Если государственное управление выражает организационную деятельность, то государственное регулирование водных отношений составляет содержание подобной деятельности, а упорядоченность водных отношений представляет собой желаемый результат государственного регулирования. Поэтому нет оснований противопоставлять эти два понятия. В литературе они не всегда разграничиваются и употребляются в качестве идентичных понятий.

Государственное управление можно представить и по иному: как метод публичного воздействия на водные отношения, поскольку посредством него реализуются императивные средства и способы водно-правового регулирования. В целом понятие и сущность государственного управления, его соотношение с государственным регулированием - достаточно спорные и сложные вопросы теории государственного управления. По своей сути они составляют предмет самостоятельного исследования, хотя и имеют отношение к водной сфере, так как затрагивают организационно-институциональный аспект регулирования земельных отношений.

Само понятие государственного управления применяется в широком и узком смыслах. В широком смысле: властное воздействие государства на общественную систему, организующая деятельность, организаторская исполнительно – распорядительная деятельность государственных органов [164, с. 244]. В узком смысле под государственным управлением подразумевается «подзаконная, юридически властная деятельность исполнительно-распорядительных органов государства».

То есть, одним термином обозначены различные по объему, и лишь частично совпадающие по содержанию понятия. Это свидетельствует о недостаточной разработанности понятийного аппарата теории государственного управления. Тем не менее в зависимости от целей и задач исследования возможно, а в многих случаях необходимо применение термина «государственное управление» в широком и узком смыслах, каждый раз оговорив в каком о значении он применяется. В водном законодательстве просматривается в целом узкая трактовка государственного управления. Ибо законодатель, говоря о компетенции государственных органов в области водных отношений, упоминает и определяет полномочия всей вертикали исполнительно-распорядительных органов. От Правительства до акима аула (аульных, сельских округов). В отличие от этого, определена компетенция лишь отдельных уровней системы представительных органов. Представляется, что в исследованиях, при прочих равных условиях, более предпочтителен широкий подход к

пониманию государственного управления.

Содержание государственного регулирования водных отношений составляет: создание и обеспечение организационных, экономических, правовых условий для эффективного использования и охраны вод; проведение государственного контроля за использованием и охраной водных ресурсов; обеспечение согласованности интересов государства, юридических лиц и граждан в сфере водных отношений; гарантирование и защита прав и интересов субъектов водных правоотношений; привлечение виновных в совершении водных правонарушений к юридической ответственности.

Правовая основа государственного регулирования в области использования и охраны вод является одним из важнейших институтов водного права. Нормами водного права определены содержание, функции, формы и методы регулирования водных отношений. Государственное регулирование заключает в себе все основные способы и формы реализации водно-правовых требований и предписаний. Правоотношения, возникающие в процессе осуществления государственного регулирования водной сферы, входят в единую систему водных правоотношений.

Государственное регулирование осуществляется посредством организационной, исполнительно-распорядительной деятельности соответствующих государственных органов, направленного на обеспечение рационального использования и охраны водных ресурсов, и достижения (установления) тем самым, правопорядка.

Цель управления в области охраны и использование вод - обеспечение выполнения норм и требований, ограничивающих вредное воздействие процессов производства и выпускаемой продукции на окружающую среду, обеспечение рационального использования природных ресурсов, их восстановление и воспроизводство.

Управление осуществляется посредством научно обоснованного планирования рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, разработки организационно - технических и экономико-экологических мероприятий по обеспечению равновесия в природной среде и контроля за их выполнением.

В государственных программах охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов определены главные задачи в области охраны природы и рационального природопользования и основные направления природоохранной деятельности на современном этапе. В них поставлены задачи настойчиво и последовательно проводить линию на сохранение и приумножение природных ресурсов, улучшение состояния окружающей среды. Борьба за экологическую безопасность на Земле должна рассматриваться как одна из самых ответственных

и благородных задач всех людей.

Для управления охраной природы и обеспечения рационального использования природных ресурсов образованы соответствующие ведомства, на которые возложено решение следующих задач:

- осуществление комплексного управления природоохранной деятельностью;
 - разработка и проведение единой научно-технической политики в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов, координация деятельности в этой области;
 - государственный контроль за использованием и охраной поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, морской среды и природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и экологической зоны, а также всех полезных ископаемых;
 - подготовка и представление правительству предложений и рекомендаций для включения их в Государственную программу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, обеспечение принятой программы;
 - разработка предложений по совершенствованию экономического механизма природопользования,
- утверждение экономических нормативов, правил, стандартов по регулированию использования природных ресурсов и охране природной среды от загрязнения и других вредных воздействий;
- осуществление государственной экологической экспертизы генеральных схем развития и размещения производительных сил республик и отраслей народного хозяйства, контроль за соблюдением экологических норм при разработке новой техники и технологий, материалов и веществ, а также проектов на строительство и реконструкцию предприятий, оказывающих воздействие на состояние окружающей среды и природных ресурсов;
 - совместно с территориальными органами управления выдача разрешений на захоронение и складирование промышленных и бытовых отходов, на выбросы вредных веществ в окружающую среду, водопользование и потребление атмосферного воздуха, предоставление недр в пользование для проведения геологоразведочных работ, утверждение расчетной лесосеки и осуществление контроля за отводом земель под все виды хозяйственной деятельности;
 - руководство заповедниками и осуществление государственного контроля за ведением охотничьего хозяйства, а также ведение государственного кадастра животного мира и Красной книги;
 - распространение знаний о природе среди широких слоев

населения, воспитание граждан в духе бережного отношения и любви к природе;

- планирование и осуществление сотрудничества по вопросам охраны природы с зарубежными странами и международными организациями.

При ведомствах действуют общественные советы, в которые входят ученые, общественные деятели, представители местных органов управления, руководители предприятий. Эти советы созданы для всестороннего обсуждения крупных проблем природопользования и выработки рекомендаций по их решению.

Значительный ресурсный потенциал таит и опасность - при таких природных богатствах возникает соблазн повременить с дорогостоящим переводом экономики с привычного экстенсивного на интенсивный путь развития с глубокой переработкой сырья. Но в перспективе экстенсивный путь ведет в тупик. При таком сценарии развития Казахстан обречен на все большее отставание от передовых стран. Поэтому уже сейчас необходим комплекс мер, способствующих перестройке всей экономики.

В Казахстане сегодня есть два богатейших источника сырья. Первый - ее уникальные природные ресурсы, второй - транжирающее их хозяйство (только энергосбережение могло бы сократить энергопотребление вдвое; похожая ситуация и с другими ресурсами). Все сильнее оказывается и нерациональная структура экономики с множеством отраслей, низкая производительность труда в промышленности и сельском хозяйстве, высокий износ основных фондов, достигший на многих предприятиях критической величины. Так что без структурной перестройки экономики (бережного экономного отношения к природным ресурсам) и ее технического перевооружения нам все равно не обойтись.

По сравнению с развитыми странами Казахстан запоздал с техническим перевооружением промышленности и сельского хозяйства, но сегодня главное - не упустить возможности, минуя эту стадию, осуществить прорыв к высокотехнологическим, наукоемким производствам, позволяющим получать продукцию выше качеством при меньших затратах труда, энергии, сырья и давления на окружающую среду. Для этого потребуется:

- государственное кредитование технического перевооружения предприятий (размер кредита определяет количество сэкономленного сырья и разница мировой и внутренний цен на него; возврат произойдет за счет роста экспорта сырья, так что государство ничего не теряет);

- прогрессивный налог на перерасход ресурсов (нормы определяются лучшими мировыми достижениями; экономически налог обоснован - допустившие перерасход возместили бы обществу упущенную выгоду в результате удешевления первичного

природного сырья);

- совершенствование экологических платежей (экологические платежи должны определяться исходя из затрат на устранение ущерба окружающей среде; пока же предприятиям выгоднее платить штрафы, чем вкладывать средства в охрану природы).

Природопользование и охрана вод - один из самых сложных объектов управления, оно находится на стыке взаимодействия естественных и общественных процессов. Отсюда - чрезвычайно важная роль научного обоснования управленческих решений на всех уровнях управления природопользованием.

Эффективность системы управления природопользованием в решающей мере определяется состоянием контроля и нормирования использования природных ресурсов. Необходимо разработать комплексную систему контроля, нормирования и стимулирования природопользования.

В управлении природопользованием используют различные методы воздействия на коллективы предприятий и организаций, отдельных работников и население страны. Среди них наиболее широко распространены административно-правовые, организационные, социально-психологические и экономические методы управления. Все эти методы в управлении природопользованием должны применяться комплексно, в системе, при приоритете экономических методов управления.

Административно-правовые методы управления заключаются в разработке и издании правовых и административных актов, регулирующих организацию и управление в сфере природопользования, права и обязанности руководящих работников, должностных лиц и населения страны по экономическому использованию и воспроизводству природных ресурсов и обеспечению равновесия в природной среде. Административные акты имеют обязательную силу и непосредственно воздействуют на коллективы предприятий, организаций, отдельных работников и население данного района.

Особое место в системе рационального природопользования занимают организационные методы, охватывающие процессы подготовки, принятие и реализацию решений, направленных на предотвращение и ликвидацию нарушений, загрязнений окружающей среды, организацию малоотходных и безотходных технологий при использовании природных ресурсов. Организационные методы обеспечивают распределение функций в сфере управления, поддержание технологической дисциплины, контроля, обобщения опыта, рационализацию управления на основе достижения науки и техники.

Социально-психологические методы управления представляют собой систему средств социального и психологического воздействия на коллективы предприятий и организаций, отдельных работников и

население данного района с целью обеспечения благоприятных погодных условий проживания человека, снижения заболеваемости населения, увеличение продолжительности жизни людей и способности их к труду, сохранение эстетической ценности природных ландшафтов, заповедных зон и т.п.

Экономические методы управления природопользованием заключаются в широком использовании системы цен, тарифов, платежей, штрафов, премий, фондов экономического стимулирования, кредитов и т.п. Система цен, тарифов, платежей и штрафов призвана:

- обеспечивать рациональное и комплексное использование минеральных и других ресурсов;
- охрану и воспроизводство окружающей природной среды.

При использовании экономических методов отпадает необходимость принуждения коллективов и отдельных работников предприятий к снижению потерь полезных ископаемых при добыче и переработке, к восстановлению нарушенных земель, очистке сбрасываемых в водоемы вод и выбросов в атмосферу. Эти задачи решаются на основе использования системы экономического стимулирования рационального природопользования.

Конечные результаты работы предприятий должны быть тесно увязаны с эффективностью проводимых ими природоохранных мероприятий, чтобы каждый трудовой коллектив, и каждый работник были заинтересованы в соблюдении требований природоохранительного законодательства.

Все возрастающую роль в обеспечении охраны окружающей природной среды и рациональном использовании природных ресурсов играют методы оптимизации управлений решений. Они основаны на широком использовании экономико-математических методов, сетевых моделей, автоматизированных систем управления и ЭВМ в разработке, оптимизации и принятии управлений решений. С их помощью разрабатывают модели охраны природы в зоне действия промышленных предприятий, регионов страны и водных бассейнов. Подобные модели позволяют наблюдать будущие ситуации, анализировать влияние различных проектов и решений на состояние природной среды, вносить корректизы и предложения по предупреждению последствий.

Предприятия вносят плату за природные ресурсы согласно установленным нормативам, которые предусматривают плату за право пользования, за воспроизведение и охрану природных ресурсов, за выбросы, сбросы загрязняющих веществ и т.п. При превышении предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ, платежи взимают в кратном размере, исходя из затрат на ликвидацию загрязнения.

Средства, взимаемые с предприятий и организаций за загрязнение

окружающей среды и нерациональное использование природных ресурсов, направляются на выполнение природоохранных мероприятий.

Органической частью системы государственного контроля за рациональным природопользованием является ведение постоянного статистического учета в области ресурсосберегающей и природоохранной деятельности предприятий.

Надзор и контроль за состоянием природных ресурсов осуществляется также через систему кадастрового учета. Государственные кадастры природных ресурсов представляют собой свод достоверных и необходимых сведений о количественном и качественном состоянии соответствующих ресурсов, их правовом статусе и народнохозяйственном использовании. Согласно действующему законодательству в Республике Казахстан ведутся кадастры природных ресурсов - водный, земельный, лесной и месторождений полезных ископаемых.

Государственный водный кадастр [165] представляет собой систематизированный, постоянно пополняемый и уточняемый свод сведений о состоянии, использовании и охране водных объектов, об их водных ресурсах, составляющих единый водный фонд Республики Казахстан, включает данные мониторинга вод по количественным и качественным показателям, водопользователям и состоит из трех разделов: «Поверхностные воды», «Подземные воды», «Использование вод».

Ведение государственного водного кадастра осуществляется уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда совместно с центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды (по поверхностным водам) и уполномоченным органом по использованию и охране недр (по подземным водам).

Данные государственного водного кадастра систематизируются и издаются по бассейнам рек, морей, ледников и озер, водохозяйственным бассейнам и участкам, по областям и Республике Казахстан в целом, а по разделу подземных вод дополнительно по гидрогеологическим регионам и бассейнам.

При ведении государственного водного кадастра обобщаются данные:

- о ресурсах поверхностных вод, их качестве и изменении в естественных условиях и под влиянием хозяйственной деятельности - по водным объектам и их участкам, бассейнам рек, морей, ледников и озер государственного и межгосударственного значения, областям и Республике Казахстан в целом;

- о ресурсах и запасах подземных вод, уровнях и водоотборе, гидродинамических показателях и качестве подземных вод, их изменениях в естественных условиях и под влиянием хозяйственной

деятельности по участкам и месторождениям подземных вод, водоносным горизонтам, гидрогеологическим регионам и бассейнам, водохозяйственным участкам и бассейнам рек, областям и Республике Казахстан в целом;

- об использовании вод - по бассейнам внутренних морей, рек государственного значения, водохозяйственным участкам, территорий экономических районов, областям и Республике Казахстан в целом, а также по видам водопользования и отраслям экономики.

Ведение государственного водного кадастра по разделам осуществляется с использованием отраслевых автоматизированных информационных систем в рамках общей автоматизированной информационной системы государственного водного кадастра Республики Казахстан.

Для обеспечения единства системы ведения государственного водного кадастра (по соответствующим разделам) и координации работ по ведению общего государственного водного кадастра создается уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда координационно-экспертный совет, в состав которого на паритетных началах входят представители уполномоченного органа в области использования и охраны водного фонда, уполномоченного органа по использованию и охране недр и центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды.

Методы ведения государственного водного кадастра по разделам и состав данных, формы и сроки изданий государственного водного кадастра определяются инструкцией, совместно утверждаемой уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда, уполномоченным органом по использованию и охране недр и центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды по представлению координационно-экспертного совета.

Для ведения государственного водного кадастра осуществляются:

- сбор, контроль, обработка, хранение информации, формирование автоматизированных банков данных и реализация информации;

- разработка и совершенствование методов, алгоритмов и машинных программ по формированию и ведению банка данных государственного водного кадастра;

- руководство, планирование и контроль выполнения работ по совершенствованию и ведению государственного водного кадастра;

- разработка инструкций, методических указаний по ведению государственного водного кадастра и других нормативно-технических документов;

- текущая и перспективная оценка водных ресурсов (использование вод) и их изменения под влиянием хозяйственной

деятельности;

- подготовка к печати и публикации изданий государственного водного кадастра;
- разработка общих принципов и научно-методических основ организационной структуры и порядка ведения государственного водного кадастра и автоматизированной информационной системы;
- научно-исследовательские работы по совершенствованию государственного водного кадастра;
- межведомственный обмен информацией.

Подготовка и публикация изданий государственного водного кадастра осуществляются уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда при участии уполномоченного органа по использованию и охране недр и центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды .

Деятельность органов государственного управления в области охраны и использования водного фонда осуществляется на основе определенных руководящих начал, в соответствии с которым формируется экологическая политика государства. Эти руководящие идеи, концентрированно выражющие сущность, основные свойства, внутреннее единство государства в достижении определенной цели, называются принципами государственного управления. Принципы государственного управления определяются экономическими и социальными законами развития данного общества и, как правило, множены в действующем законодательстве. По мнению Д.Л. Байдельдинова, среди принципов государственного управления в области экологии выделяются следующие:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, сохранение и восстановление окружающей среды, благоприятной для жизни населения;
- сбалансированное решение экологических задач развития общества при решении задач социально-экономического развития государства;
- применение экономических методов управления путем внедрения экономического стимулирования для обеспечения экологического порядка;
- широкое привлечение и активное участие граждан, населения, общественных объединений и органов местного самоуправления в решении экологических проблем [166].

Б.В. Ерофеев выделяет, принцип приоритета охраны окружающей природной среды; принцип сочетания государственного регулирования с местным самоуправлением [167]. Прав М.М. Бринчук указывая, что такими принципами являются: комплексный (всесторонним) подход к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды; сочетание бассейнового и

административно-территориального управления природопользованием и охраной окружающей среды; разделение хозяйственно-эксплуатационных и контрольно надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов [168, с. 49-53]. Вместе с тем следует отметить, что в области природопользования применяются и общие принципы управления: законности, плановости, подчиняемости и т. д.

Способы осуществления управленческой деятельности общеприняты в юридической литературе, обозначают формы и методы управления.

В связи с этим, прав Д.Л. Байдельдинов, указывая, что формы государственного управления выражаются в трех основных видах:

- правотворческая - разработка и принятие государственными органами нормативных актов, направленных на регулирования управленческих отношений;

- правоприменительная - это деятельность государства, направленная на реализацию управленческих нормативных актов путем принятия и осуществления конкретных действий;

- правоохранительная - деятельность государства по принятию карательных мер к лицам, нарушившим или не выполняющим требования, предусмотренные государственными нормативным актами [169, с. 7].

Методы государственного управления в нынешнее время учитывают специфику наличия множественных форм собственности и, как следствие этого, множественности субъектов. Поэтому в современный период органы государственного управления используют и императивный метод (метод обязательных предписаний, точного выполнения управленческих решений, не допуская каких-либо отступлений от него). Метод рекомендаций - метод, при котором выполнение государственных решений возможно и нескольких вариациях, с учетом каких-либо условий, например, местных условий и особенностей. В экологической практике распространен метод государственного санкционирования, при котором решение негосударственного органа приобретает юридическую силу после утверждения его государством. Примером может служить заключение общественной экологической экспертизы, которая приобретает обязательный характер после утверждения ее государством. Метод разрешения (полного делегирования прав) применяется в тех случаях, когда негосударственный орган самостоятельно принимает решения, обязательные для своих «внутренних» субъектов.

3.2 Принципы правоприменительной деятельности государственных органов в области регулирования водных отношений

На сегодняшний день в законодательстве реально закреплены и действуют на практике ряд принципов государственного управления в области использования и охраны водного фонда. В соответствии со ст. 34 Водного кодекса Республики Казахстан предусмотрены основные принципы государственного управления в области использования и охраны водного фонда:

- 1) государственного регулирования и контроля в области использования и охраны водного фонда;
- 2) устойчивого водопользования - сочетания бережного, рационального и комплексного использования и охраны вод;
- 3) создания оптимальных условий водопользования, сохранения экологической устойчивости окружающей среды и санитарно-эпидемиологической безопасности населения;
- 4) бассейнового управления;
- 5) разделения функций государственного контроля и управления в области использования и охраны водного фонда и функций хозяйственного использования водных ресурсов.

В соответствии со ст.5 Экологического кодекса Республики Казахстан закреплены общие принципы:

- 1) обеспечение устойчивого развития Республики Казахстан;
- 2) обеспечение экологической безопасности;
- 3) экосистемный подход при регулировании экологических отношений;
- 4) государственное регулирование в области охраны окружающей среды и государственное управление в области использования природных ресурсов;
- 5) обязательность превентивных мер по предотвращению загрязнения окружающей среды и нанесения ей ущерба в любых иных формах;
- 6) неотвратимость ответственности за нарушение экологического законодательства Республики Казахстан;
- 7) обязательность возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде;
- 8) платность и разрешительный порядок воздействия на окружающую среду;
- 9) применение наилучших экологически чистых и ресурсосберегающих технологий при использовании природных ресурсов и воздействии на окружающую среду;
- 10) взаимодействие, координация и гласность деятельности государственных органов по охране окружающей среды;
- 11) стимулирование природопользователей к предотвращению, снижению и ликвидации загрязнения окружающей среды, сокращению отходов;
- 12) доступность экологической информации;
- 13) обеспечение национальных интересов при использовании

природных ресурсов и воздействии на окружающую среду;

14) гармонизация экологического законодательства Республики Казахстан с принципами и нормами международного права;

15) презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки воздействия на окружающую среду и здоровье населения при принятии решений о ее осуществлении.

Таким образом, анализируя данные положения законодательства, нами предлагаются принципы правоприменительной деятельности государственных органов в области регулирования водных отношений, а именно:

1) принцип сбалансированного использования водных ресурсов в Республике Казахстан;

2) принцип рационального использования водных ресурсов;

3) принцип разграничения властных функций и полномочий в системе государственных органов по управлению, охране и использованию водных ресурсов;

4) принцип государственного поощрения и стимулирования водопользователей;

5) принцип государственного прямого вмешательства в случаях возникновения опасности причинения экологического вреда водным ресурсам;

6) принцип международного сотрудничества Республики Казахстан в области использования и охраны трансграничных водотоков;

7) принцип безусловного соблюдения международных соглашений, конвенций, заключенных и ратифицированных Республикой Казахстан в сфере управления, охраны и использования водных ресурсов;

8) принцип обеспечения экологической безопасности при использовании и охране водных ресурсов;

9) принцип системного и экологического подхода при регулировании водных отношений;

10) принцип сочетания экологических и экономических методов государственного управления и регулирования общественных отношений в сфере управления, охраны и использования водных ресурсов.

Данные принципы раскрываются в полной мере в функциях и полномочиях уполномоченных государственных органов, которые более подробно рассматриваются ниже.

С водно-правовой точки зрения государственное управление в области использования и охраны водных ресурсов следует рассматривать как самостоятельный элемент правового режима вод.

Все это говорит о том, что правовой механизм государственного регулирования в области водных отношений должен быть рассмотрен с позиции нынешней ситуации в республике.

Поэтому, нельзя, не обратить внимания, на различия в точках зрения ученых по данному вопросу.

Так О.С. Колбасов понимает под государственным управлением организующую деятельность конкретных государственных органов [170, с.176].

Г.В. Атаманчук пишет, что «государственное управление это научное обоснование, планомерное, непрерывное, властное воздействие государства на общественную систему» [164, с. 24].

По мнению Н.Б. Мухитдинова «управление предполагает не только воздействие на участников общественных отношений, но и регулирует взаимодействие между ними» [171, с. 153].

По нашему мнению, современным является позиция Ж.Т. Холмуминова, анализирующая это проблему применительно в области экологии.

Он считает, что «управление в области экологии представляет собой деятельность компетентных государственных органов направленную на организацию рационального использования и воспроизводства природных ресурсов сохранение и улучшение окружающей природной среды в целях обеспечения экономических и экологических интересов общества» [172, с. 35].

Ближе к истине Д.Л. Байдельдинов который полагает, что «понятие государственного управления - это исполнительно - распорядительная деятельность государственных органов, направленная на обеспечение экологического порядка при взаимодействии общества с окружающей средой, реализации экологических прав и соблюдении экологических обязанностей субъектов государства» [173].

Таким образом, на основе вышеназванных определений сформулируем понятие государственного управления использования и охраны вод.

На наш взгляд под управлением в области использования и охраны вод следует понимать совокупность предпринимаемых компетентными органами, уполномоченными лицами, общественными объединениями и гражданами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства о владении, пользовании, распоряжение водными ресурсами и их охраны, а также, защиты прав водопользователей.

Правовой науке понятие «управление» известно не только из административного и конституционного права. К вопросам совершенствования механизма «управления международными отношениями», к двум сторонам, которые выделял Ф.Ф. Мартенс в «международном управлении», к развитию профессором П.Е.

Казанским взглядов Ф.Ф. Мартенса о международно-правовом управлении привлечено внимание И.И. Лукашука в его учебнике «Международное право» [174, с. 56-57].

Представляется полезным с учетом темы настоящей работы подробнее сказать о научном изложении юристом-международником Ф.Ф. Мартенсом «права международного управления». В предисловии (май 1893 г.) к первому изданию курса «Современного международного права цивилизованных народов автор пишет, что в нем «в первый раз изложено все право международного управления во всех различных сферах международной жизни». Пятое издание этого курса, подготовленное в декабре 1904 г., подтверждает последовательность научной позиции Ф. Мартенса в том, что право международного управления присуще международному общению. «Совокупность юридических условий и норм, определяющих международную деятельность государств, есть право международного управления» [175, с. 8] - пишет Ф.Ф. Мартенс. Сама структура Части особенной его курса международного права свидетельствует о стержневой роли, которую Мартенс отводит понятию «международное управление».

В разделе первом глава первая озаглавлена «О международном управлении и его органах». Далее подглавы названы: I -«Понятие и сущность международного управления»; II - «Особенный характер международного управления»; III - «Право международного управления». В разделе втором Ф. Мартенс рассматривает «Международное управление в сфере духовных интересов народов» (глава первая этого раздела); «Международное управление в области физических и экономических интересов народов» (глава вторая). В подглаве «Международное управление в области экономических интересов» изложены юридические основы «торговых и промышленных сношений между народами», международных таможенных союзов, международных отношений, рыболовства, судоходства и др. Ф. Мартенс констатирует, что «относительно международного управления можно сказать, что выражение это совсем неупотребительно у писателей международного права и совершенно ими не понимается».

«Под международным управлением, - пишет он, - мы понимаем свободную деятельность в области международного общения ввиду достижения им жизненных целей, в пределах, поставленных международным правом». Признанный авторитет науки международного права поясняет: «Предметом международного управления является совокупность всех государственных задач и правовых отношений, выходящих за пределы территории государства». И поскольку это так, необходимы соглашения между государствами, обязательность уважения каждым из них самостоятельности другого. По мнению автора, «международное управление по своему существу имеет договорный характер».

Еще одно положение учения Ф. Мартенса о праве международного управления имеет, как представляется, самое непосредственное отношение к современной трактовке понятия «управление» в международном праве, в частности в рамках рассматриваемой нами темы. «Верховный принцип международного управления - целесообразность. Как договоры, так и все меры, принимаемые государствами для разрешения своих международных административных задач, должны быть согласны с теми целями, к которым стремятся народы в данную эпоху своего существования. Цели же эти постоянно изменяются. Отсюда следует, что и содержание... самого права международного управления подлежит постоянному изменению и развитию...» [176].

Эти фундаментальные правовые идеи в основе своей подтверждаются при анализе положений международного права, лежащих в основе сотрудничества государств в области водопользования, а также при знакомстве с применимым понятийно-терминологическим аппаратом. Как выше было показано, лишь в XX веке развивающееся международное право стало оперировать понятием «управление» применительно к водным объектам - как, впрочем, и применительно к природным ресурсам, к морским пространствам. Точку в колебаниях правоведов и практиков поставили, быть может, не единичные ранние договоры, не Хельсинские правила, даже не убедительные научные сочинения по этой теме, а все-таки работа Комиссии международного права и последующие многосторонние конвенции, анализируемые ниже.

В юридической литературе представлены международные договоры, предусматривающие весьма предметные механизмы управления природными ресурсами [177, с. 9], есть и попытки представить механизмы управления природными ресурсами с точки зрения иных наук, в т.ч. горных.

Учитывая традиционный взаимный скепсис в отношениях между учеными (возмутителями управленческого спокойствия) и чиновниками (чаще склонными к сохранению существующих, привычных законодательных основ управления), прежде чем приглашать к рассмотрению лучшего международного правового опыта управления водными ресурсами, постараемся беспристрастно оценить, качественно ли российское законодательство о водных ресурсах [178, с. 39].

Государственное управление в области использования и охраны водного фонда на республиканском уровне осуществляют уполномоченный орган - Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан [179] и его бассейновые водохозяйственные управления. Комитет осуществляет следующие функции:

- 1) осуществление государственного управления в области

использования и охраны водного фонда;

2) осуществление государственного учета вод и их использованию, ведения государственного водного кадастра и государственного мониторинга водных объектов;

3) принимает решения о предоставлении в пользование для ведения рыбного хозяйства водных объектов и водохозяйственных сооружений или их частей, имеющих важное значение для сохранения, воспроизводства и добычи рыбных ресурсов (в том числе для промыслового рыболовства), а также участков водоохранных полос;

4) создает информационную базу данных водных объектов и обеспечение доступа к ней всех заинтересованных лиц;

5) утверждает режим использования водных объектов и источников питьевого водоснабжения, находящихся в республиканской собственности;

6) организует эксплуатацию водных объектов, водохозяйственных сооружений, находящихся в республиканской собственности;

7) согласовывает на предмет допустимого уровня использования водных ресурсов, прогнозов использования и охраны водных ресурсов в составе схем развития и размещения производительных сил и отраслей экономики, разработанные центральными исполнительными органами;

8) принимает меры по предупреждению, выявлению и устраниению нарушений водного законодательства Республики Казахстан и привлечению виновных к ответственности;

9) устанавливает по бассейнам водных объектов объемы природоохранных и санитарно-эпидемиологических попусков;

10) разрабатывает целевые показатели состояния и критерии качества воды для бассейна каждого водного объекта совместно с уполномоченным органом по изучению и использованию недр и уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды;

11) уточняет ежегодные лимиты водопользования с учетом водности года, экологического и санитарно-эпидемиологического состояния водных объектов;

12) согласовывает удельные нормы потребления воды в отраслях экономики;

13) согласовывает проекты водохозяйственных сооружений и производства строительных, дноуглубительных и иных работ, влияющих на состояние водных объектов и экологическую обстановку;

14) разрабатывает схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов по бассейнам основных рек и других водных объектов в целом по республике;

- 15) согласовывает предоставление прав пользования водными объектами физическим и юридическим лицам;
- 16) согласовывает режим работы водных объектов для совместного комплексного пользования;
- 17) согласовывает рыболовные и мелиоративно-технические мероприятия, обеспечивающие улучшение состояния водных объектов и водохозяйственных сооружений или их частей;
- 18) организует проектные, изыскательские, научно-исследовательские и конструкторские работы в области использования и охраны водного фонда;
- 19) согласовывает предоставление в пользование для ведения рыбного хозяйства участков водоохранных полос;
- 20) осуществляет надзор за обеспечением собственниками безопасности водохозяйственных сооружений;
- 21) участвует в реализации государственной политики в области использования и охраны водного фонда;
- 22) участвует в работе по приему-передаче в эксплуатацию водохозяйственных сооружений;
- 23) создает республиканскую информационно-аналитическую систему использования водных ресурсов;
- 24) разрабатывает водохозяйственные балансы;
- 25) обеспечивает доступ заинтересованных физических и юридических лиц к информации, содержащейся в государственном водном кадастре;
- 26) разрабатывает лимиты водопользования по бассейнам рек на основе бассейновых схем и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты;
- 27) осуществление государственного контроля в области использования и охраны водного фонда;
- 28) осуществление контроля за:
 - соблюдением границ водоохранных зон и полос, установленного режима хозяйственной деятельности на них и в особо охраняемых водных объектах;
 - выполнением условий и требований международных соглашений о трансграничных водах;
 - соблюдением установленных норм и правил, лимитов вод о потребления и водоотведения по водным объектам, а также режима использования вод;
 - соблюдением правил эксплуатации водозаборных сооружений, водохозяйственных систем и водохранилищ;
 - правильностью ведения первичного учета количества забираемых из водных объектов и сбрасываемых в них вод, определения качества вод, наличием, исправным состоянием и соблюдением сроков государственной аттестации оборудования и

аппаратуры для учета потребления и сброса вод, соблюдением установленных сроков отчетности водопользователями;

- выполнением физическими и юридическими лицами условий и требований, установленных разрешениями на специальное водопользование, а также мероприятий по борьбе с вредным воздействием вод (наводнения, затопления, подтопления, разрушения берегов и других вредных явлений);

- соблюдением установленного законодательством Республики Казахстан порядка предоставления в обособленное и совместное пользование водных объектов;

- соблюдением установленного законодательством Республики Казахстан порядка ведения государственного мониторинга водных объектов и осуществления государственного учета поверхностных и подземных вод в части использования и охраны водных объектов;

- наличием утвержденной в установленном порядке проектной документации и соответствием ей строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов отраслей экономики и иной деятельности, связанной с использованием и охраной водных объектов, их водоохранных зон и полос;

- недопущением самовольного использования водных объектов, самовольной застройки территорий водоохранных зон и полос водных объектов;

- внедрением на предприятиях, учреждениях и в организациях достижений науки и техники, передового опыта в области рационального использования и охраны вод, мероприятий по снижению удельного водопотребления;

- соблюдением требований к режиму хозяйственной деятельности на водоохранных зонах и полосах.

Основными задачами Комитета являются:

1) обеспечение реализации государственной политики в области использования и охраны водного фонда, программ развития водного сектора экономики и мелиорации земель;

2) обеспечение государственного контроля в области использования и охраны водного фонда;

3) регулирование использования водного фонда для обеспечения потребностей населения и отраслей экономики, достижение и поддержание экологически безопасного и экономически оптимального уровня водопользования.

Местные представительные (маслихаты) и исполнительные (акиматы) органы осуществляют управление водными отношениями на региональном уровне в пределах предоставленных им полномочий. В частности:

Маслихаты:

- устанавливают правила общего водопользования на основе утвержденных уполномоченным органом типовых правил;

- утверждают региональные программы по рациональному использованию и охране водных объектов и контролируют их исполнение;

- устанавливают порядок предоставления в пользование и изъятия водохозяйственных сооружений, находящихся в коммунальной собственности.

Акиматы:

- создают водохозяйственные организации по управлению и эксплуатации водохозяйственных сооружений, находящихся в коммунальной собственности;

- устанавливают водоохранные зоны, полосы и зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения по согласованию с бассейновыми водохозяйственными объединениями, территориальными органами геологии и охраны недр и санитарно-эпидемиологического надзора;

- предоставляют водные объекты в обособленное и совместное пользование по согласованию с уполномоченным органом;

- разрабатывают и реализуют региональные программы по рациональному использованию и охране водных объектов;

- согласовывают размещение и ввод в эксплуатацию предприятий и сооружений, влияющих на состояние вод, а также условий производства работ на водоемах и в водоохранных зонах и полосах, вводят ограничения на пользование водными объектами;

- информируют население о состоянии водных объектов.

Бассейновые водохозяйственные управления являются территориальными подразделениями Комитета по водным ресурсам и обеспечивают интегрированное управление водными ресурсами и координацию между субъектами водопользования в водном бассейне. На них возлагаются следующие функции:

- комплексное управление водными ресурсами бассейна;

- координация деятельности субъектов водных отношений в пределах бассейна;

- осуществление государственного контроля за использованием и охраной водного фонда, соблюдением водного законодательства;

- ведение государственного учета, мониторинга и государственного водного кадастра совместно с органами охраны окружающей среды, геологии и охраны недр и гидрометеорологии;

- лицензирование специального водопользования;

- согласование планов рационального водопользования и охраны водных объектов, предложений и документов по

строительству и реконструкции объектов, влияющих на состояние вод;

- определение лимитов водопользования по бассейну, участие в утверждении запасов подземных вод и разработке водохозяйственных балансов по бассейну;
- утверждение и контроль за работой водохранилищ;
- разработка планов забора воды и вододеления;
- согласование схем комплексного использования и охраны вод бассейна и правил эксплуатации, Предложений о предоставлении водных объектов и сооружений в пользование;
- информирование и просвещение населения по вопросам охраны и рационального использования вод и другие вопросы.

Государственное управление водным фондом основывается на принципах признания национального и общественного значения водных ресурсов, устойчивого водопользования, разделения функций государственного контроля и управления, бассейнового управления.

Руководствуясь этими принципами, с 1998 года Правительством Республики Казахстан ведется структурная реорганизация системы водного хозяйства, направленная на четкое разделение ответственности на национальном и местных уровнях. В соответствии с постановлением Правительства от 30.12.98 г. действовавшие до этого областные комитеты по водным ресурсам были преобразованы в республиканские государственные предприятия по водному хозяйству, на которые возложена техническая эксплуатация гидроузлов, головных водозаборных сооружений, магистральных каналов, насосных станций, групповых водопроводов, т.е. технических сооружений, посредством которых осуществляется выполнение задач по обеспечению потребителей водой. Следующим этапом реформирования стала передача в 2001-2002 годах водохозяйственных объектов и сооружений (за исключением объектов и сооружений, имеющих национальное значение) из республиканской в коммунальную собственность, а также предоставление полномочий по управлению ими на местный уровень. Разграничение функций управления водными ресурсами, совершенствование механизма регулирования водопользования позволяет учитывать интересы водопользователей как в пределах всего бассейна, так и на определенной территории, принимать действенные меры по охране вод бассейна от их истощения. В условиях формирования рыночных отношений и соответствующих им организационно-хозяйственных структур, принятая система управления должна обеспечить охрану и воспроизводство водных ресурсов, оптимальные условия водопользования, сохранение экологической устойчивости окружающей среды в пределах конкретного речного бассейна и территории.

В результате реформ сформирована многоуровневая система

управления водохозяйственным комплексом, представленная межгосударственным, государственным; бассейновым и территориальным уровнями управления. Эти уровни взаимосвязаны и выполняют следующие задачи:

На межгосударственном уровне управления водными ресурсами достигается сотрудничество по вопросам совместного использования и охраны трансграничных водных ресурсов. На этом уровне, с учетом сложившейся международной практики, должны рассматриваться вопросы управления водными ресурсами, снижения или предотвращения отрицательных воздействий; предотвращения потерь воды в верховьях и замыкающих створах бассейнов; сотрудничества в области охраны качества вод.

На государственном (национальном) и бассейновом уровнях управления осуществляются водохозяйственные проекты национального или регионального значения. Например: сооружение плотин, водохранилищ, дамб, централизованных водозаборов подземных вод, насосных станций, регулирование стока рек и режимов работы крупных водохранилищ, выявление альтернативных источников пресной воды, а также максимальное снижение потерь при подаче и распределении воды.

Планы управления на этих уровнях должны исходить, главным образом, из действительных потребностей и учитывать существующие социальные и экономические условия в бассейне рек. Планы управления низового уровня должны соответствовать общим планам управления, а общая водохозяйственная политика должна быть ориентирована на все уровни управления. Необходим оптимальный компромисс (в техническом, экономическом и социальном отношениям) между дальностью транспортировки воды потребителям и приближением потребителей к источникам воды.

На территориальном уровне управления осуществляется эксплуатация и содержание в исправности всех водохозяйственных сетей и сооружений, принадлежащих государству. Работа на этом уровне обычно направлена на снижение потерь воды при транспортировке и распределении, на обеспечение доставки воды соответствующего качества и количества в различные пункты в требуемое время и на налаживание прямых эффективных связей между центральными и местными организациями, ведающими водными ресурсами различных районов.

Организуется работа по повышению эффективности использования воды соответствующими методами и средствами, созданию кооперативов и ассоциаций водопользователей, по взаимодействию между водопользователями и территориальными органами, ведающими распределением водных ресурсов, что обеспечивает справедливое распределение воды и минимальные ее потери.

На этом уровне также осуществляется сотрудничество и контроль за водохозяйственными объектами, находящимися во владении кооперативов и ассоциаций водопользователей или отдельных лиц с целью обеспечения безопасности и эффективности этих сооружений. При этом преследуется важная цель - создание эффективной негосударственной сети обслуживания, а также специализированных частных компаний по эксплуатации и ремонту водохозяйственных объектов и сооружений.

В системе Комитета по водным ресурсам имеются восемь бассейновых водохозяйственных управлений: Балхаш-Алакольское, Урало-Каспийское, Шу-Таласское, Арабо-Сырдарынское, Нура-Сарыусукское, Тобол-Тургайское, Иртышское и Ишимское, охватывающих основные речные бассейны. Комплекс взаимосвязанных водных объектов и гидротехнических сооружений, предназначенных для обеспечения рационального использования и охраны вод, а также для отведения сточных вод в пределах бассейна реки (водоема), управляемый в рамках единой водохозяйственной политики этого бассейна, образует водохозяйственную систему бассейна реки (водоема).

В условиях бассейнового принципа управления работа большинства гидротехнических сооружений, в том числе по регулированию речного стока и территориальному перераспределению водных ресурсов, определяется общими правилами использования водных ресурсов в данном бассейне, независимо от месторасположения конкретных водохозяйственных объектов, водопотребителей и водопользователей. В первую очередь это относится к водохранилищам, к внутри- и межбассейновым переброскам речного стока, с помощью которых осуществляется его регулирование в бассейне реки. Каждое водохранилище и гидроузел в бассейне, предназначенные для регулирования стока, работают в соответствии с диспетчерскими графиками, рассчитанными исходя из решения задач всего бассейна.

Водохозяйственные системы бассейнов рек любого порядка обладают определенной автономностью в проведении своей внутрибассейновой политики, но все они по отношению к водохозяйственной системе большого порядка являются ее подсистемами, своего рода укрупненными взаимозависимыми технологическими элементами.

В качестве основного технологического звена принимаются водохозяйственные системы бассейнов крупных рек, на базе которых создаются бассейновые водохозяйственные органы управления речными бассейнами. Водохозяйственные системы бассейнов небольших рек, как правило, включаются в зону управления бассейновых водохозяйственных объединений крупных рек.

Комитет по водным ресурсам осуществляет управление пользованием водными ресурсами в пределах водных бассейнов в

интересах всех отраслей экономики, с учетом экологических требований.

Бассейновые водохозяйственные управления (БВУ), образованные в каждом основном речном бассейне, осуществляют регулирование пользования водными ресурсами и их охрану в пределах конкретного речного бассейна. БВУ содержатся только за счет бюджетных средств.

Содержание гидротехнических сооружений и водохозяйственных объектов осуществляется за счет получения средств от водопользователей за услуги по подаче им воды. Объекты межгосударственного и межобластного назначения, находящиеся в государственной республиканской собственности, частично финансируются из республиканского бюджета.

Необходимо отметить, что реформирование водного хозяйства представляет собой достаточно сложную задачу, решение которой зависит от многих факторов. Водное хозяйство в силу объективных природно-экологических условий является естественным монополистом, и принцип создания конкурентной среды в этой сфере не может быть применен.

Несмотря на проводимые организационно-структурные реорганизации, все еще сохраняется многоведомственность в решении задач управления водными ресурсами. Зачастую управление водными ресурсами не учитывает специфических особенностей этих ресурсов, к которым следует отнести пространственное взаимовлияние, отсутствие локальных границ, изменчивость стока во времени. Их игнорирование ведет к тому, что во всех речных бассейнах водопользователями, расположенными в верховьях, ущемляются интересы водопользователей низовий. Вода к ним поступает в ограниченном объеме и, как правило, низкого качества.

Организационно-структурное совершенствование системы управления водно-хозяйственным комплексом должно быть направлено на четкое разделение ответственности на национальном (республиканском) и местных уровнях.

На бассейновом уровне управления крайне важно учитывать интересы общественности, привлекать население к осуществлению доступных проектов и программ улучшения санитарии, сохранения естественных водотоков и водоемов, создания устойчивых систем водоснабжения.

В связи с недостатком бюджетных средств на водохозяйственные цели, значительным износом водохозяйственных объектов и сооружений возникает необходимость вовлечения негосударственного (частного) сектора в водохозяйственную деятельность, главным образом, в части оказания услуг по доставке воды, ремонту и содержанию водохозяйственных систем. В формировании такого рынка в водном хозяйстве важную роль будут играть бассейновые органы управления водными ресурсами, которые должны поставить четкие цели

разгосударствления в водном секторе экономики, определить его предельную допустимость, необходимость законодательного обеспечения.

Одной из важных функций управления водными ресурсами является организация четко действующей системы выдачи разрешений на специальное водопользование и лицензирование водохозяйственной деятельности, которые также возложены на бассейновые органы управления.

Рациональное использование водных ресурсов должно обеспечиваться путем создания «кооперативов и ассоциаций водопользователей в различных отраслях экономики, прежде всего в орошающем земледелии. Такие кооперативы и ассоциации создаются по инициативе водопользователей на сравнительно небольших по площади фермерских хозяйств. Но, как показывает практика, для эффективной работы оросительных магистральных каналов и рационального распределения поливной воды кооператив или ассоциация должны включать фермерские хозяйства всего орошаемого массива, площадь которых может доходить до 10-15 тыс. га и более. Создание эффективно действующих кооперативов (ассоциаций) водопользователей позволит более экономно использовать поливную воду, содержать фермерские гидroteхнические сооружения и своевременно проводить на них ремонт.

Дальнейшее расширение в водном хозяйстве негосударственного сектора в различных его формах (контракт на управление, аренда, концессия, полностью частная компания) на основе подготовленных программ развития водохозяйственной деятельности в бассейне и территориях, входящих в этот бассейн, осуществление водосберегающих проектов потребуют усиления координирующей и контролирующей роли бассейновых органов управления водными ресурсами.

Комитет по водным ресурсам за последние годы неоднократно подвергался реорганизации, причем структурные изменения негативно сказались на кадровом потенциале, сохранности архивно-материальной базы. Состав центрального аппарата Комитета был сокращен в несколько раз и теперь составляет 33 человека, численность работников БВУ уменьшена более чем в два раза, что не позволяет им решать поставленные задачи в полном объеме. Между тем, количество проблем и сложность задач управления водным фондом в последние годы многократно возросли.

Наблюдается утрата кадрового, проектного и научно-технического потенциала, в то время как подготовка и становление квалифицированного инженера-проектировщика или исследователя занимает 15-20 лет.

Почти полностью прекратилась научно-исследовательская работа в сфере водопроводно-канализационного хозяйства. На

сегодняшний день в водном секторе нет ни одного научно-исследовательского института по коммунальному водоснабжению и водоотведению. Никем не определяется приоритетность научных разработок для решения существующих проблем, не ведутся исследовательские работы по рациональному использованию водных ресурсов.

Системы сельского водоснабжения имеют важное значение для всех стран Центральной Азии, поскольку их экономика основана на сельском хозяйстве. В бывшем Советском Союзе такие централизованные системы были хорошо развиты. В качестве примера можно привести тот факт, что в Кыргызстане в 1990 году 75 % населения сельской местности пользовалось такими системами. Что касается централизованных систем канализации, то они были менее развиты и только 8% населения в сельской местности пользовалось их услугами.

Системы водоснабжения в сельской местности обеспечивали водой не только населенные пункты, но также сельскохозяйственные предприятия, которые потребляли воду для нужд животноводства и для различной деятельности по переработке сельскохозяйственной продукции. Реструктуризация сельскохозяйственного сектора привела к серьезным изменениям в системе сельского водоснабжения. Государственная техническая и финансовая поддержка колхозов и совхозов прекратилась, а поселковые советы, чьи финансовые ресурсы в значительной степени уменьшились, не имеют ни технических, ни финансовых средств, ни необходимых навыков, чтобы управлять данными системами и поддерживать их в рабочем состоянии. Все это привело к отрицательным последствиям не только в отношении условий жизни населения, но также ощутимо оказывается на состоянии его здоровья. Большинство населения сельской местности страдает от различных болезней, вызванных неудовлетворительным состоянием воды, таких как диарея, тиф, дизентерия. В тех районах, где система водоснабжения не функционирует, население не имеет доступа к безопасной воде. В большинстве населенных пунктов нет индивидуальных колодцев или ручных насосов, а в тех местах, где такие колодцы существуют, они недостаточно глубоки и часто загрязнены. Во многих населенных пунктах добыча и транспортировка воды осуществляется посредством электрических насосов, но частые сбои в поставке электроэнергии приводят к тому, что эти насосы выходят из строя и население находится без воды в течение нескольких дней.

Положение с водоснабжением сельского населения в Казахстане остается крайне неудовлетворительным. С перебоями осуществляется водоподача от головных сооружений групповых водопроводов в северных областях республики, вследствие чего многие сельские населенные пункты на длительное время остаются без

качественной питьевой воды, используя любые другие источники воды, даже тающий снег. Многие водопроводы демонтированы или не действуют. Количество водопроводов, находящихся в таком состоянии, с каждым годом увеличивается. Например, в Костанайской области по сравнению с 1998 годом количество водопроводов уменьшилось на 18, а в Кызылординской - на 32 [180, с. 67-68].

Проблемы водообеспечения в сельской местности обусловлены еще и тем, что при существующей многоведомственности управления водохозяйственным комплексом отсутствует четкое распределение ответственности министерств и местных властей за состояние водохозяйственных систем. А поселковые власти не могут самостоятельно разрешить проблемы с водой, т.к. чаще всего они находятся за пределами их возможностей и компетенции.

Нарождающиеся новые гражданские институты, такие как неправительственные организации и общественные объединения, могут сыграть потенциально очень важную роль в разрешении проблем водообеспечения и водопользования в решении социальных вопросов, снижении уровня безработицы и в других. Эти институты находятся еще на стадии формирования и развития. Большой частью они сконцентрированы в областных центрах и Алматы. Многим общественным организациям не хватает опыта и подготовки, финансовых средств для того, чтобы мобилизовать сообщества для решения местных проблем.

В числе неправительственных организаций в странах Центральной Азии особое место занимают женские неправительственные организации. Они сегодня способны выступить в качестве серьезной альтернативы государственным социальным службам, активно содействовать решению вопросов, связанных с проблемами воды, здоровья и санитарии. Успешность женщин в этой деятельности связана с их традиционной ролью хранительницы очага. Чаще всего именно женщины являются пользователями, поставщиками и управляющими водой в домашнем хозяйстве, обеспечивают гигиену жилища. Они острее ощущают последствия кризиса с водой и готовы активно содействовать изменению этой ситуации.

Для усиления влияния неправительственных организаций на процессы активизации общества возникла необходимость углубить знания и опыт работающих в них людей, развить систему обмена информацией между общественными организациями, правительственными структурами, а также внешними донорскими организациями в Центральной Азии по концептуальным вопросам водопользования и общинного управления водой.

В этом отношении весьма полезным может быть опыт соседних стран по реализации проекта Международного Секретариата по Водным Проблемам «Управление водой на уровне общины в Ферганской Долине Кыргызстана и Узбекистана: Усиление роли

женщин». В рамках этого проекта были образованы комитеты по водным проблемам на уровне населенных пунктов с целью улучшения водоснабжения, состояния здоровья населения и условий гигиены, выданы кредиты на производство и переработку продуктов питания в пяти населенных пунктах. Одним из этих населенных пунктов является пос. Мангыт Араванского района Ошской области Кыргызстана, где проживает 380 семей, а общая численность населения составляет 1600 человек. Раньше, во времена Советского Союза, в этом поселке был водопровод, протяженность труб составляла 7 километров. С распадом Союза водопровод вышел из строя и не работает, в результате чего в поселке резко увеличилась заболеваемость вирусным гепатитом и брюшным тифом.

В настоящее время на средства проекта в поселке организованы ассоциации водопользователей и установлены колонки, обеспечивающие поселок водой. В образованных ассоциациях водопользователей 95% работы выполняется женщинами, а также активное участие принимает местная школа. Плата за воду установлена в зависимости от количества детей в семье и удаленности от водоколонки. Ремонт колонок производится за счет взимаемых тарифов на воду. За счет средств проекта члены ассоциации прошли специальные курсы изучения механической части насосов и обучения правилам их эксплуатации. Среди членов ассоциации работает волонтер по санитарной гигиене. Местной СЭС регулярно проводится анализ качества воды. В порядке обмена опытом работы в ассоциации водопользователей организована поездка учеников школы пос. Мангыт в Иорданию и Францию.

Вопросами регулирования водных отношений в Республике Казахстан ведает широкий круг государственных органов, наделенные различными компетенциями и функционирующие на разных уровнях. Их можно подразделить на четыре группы: органы общей компетенции, органы специальной компетенции, межотраслевой компетенции, функциональные органы. Особенность управления природопользованием и охраной окружающей среды органами общей компетенции заключается в том, что они осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции, - развитие экономики, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, и т.д.

К органам общей компетенции, осуществляющим государственное регулирование и управление использованием и охраной водного фонда, относятся:

- Президент Республики Казахстан;
- Парламент Республики Казахстан; местные представительные органы;
- Правительство Республики Казахстан; местные исполнительные

органы;

При анализе системы органов государственного регулирования и управления в области охраны окружающей среды и природопользования общей компетенции принципиальным является вопрос: участвуют ли в этом процессе представительные органы. В соответствии с принципом разделения властей государственное управление возлагается на органы исполнительной власти. Вместе с тем представительные органы играют существенную роль в регулировании водных отношений. Парламент является законодательным органом, принимающий законы, кодексы и иные решения. Нормативные акты, принимаемые Парламентом, определяют экологическую политику государства, регулируют все общественные экологические отношения, устанавливают форму собственности на природные ресурсы. К сожалению, компетенция Парламента Республики Казахстан ни в Экологическом кодексе, ни в Водном кодексе, ни в Земельном кодексе не предусмотрена.

Систему органов представительной власти на территории области, района, города, согласно Конституции Республики Казахстан, продолжают маслихаты - собрание депутатов. Компетенция местных представительных органов определена в Законе Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении» [181], в статье 19 Экологического кодекса Республики Казахстан и других актах. В компетенцию маслихата включаются важные вопросы, влияющие на экологическую ситуацию области, района, города.

Кроме того, принимают в пределах своей компетенции обязательные правила, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность по вопросам оздоровления окружающей среды, охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов, охраны объектов окружающей среды, имеющих особую экологическую, научную и культурную ценность. Правила вступают в силу не менее чем через две недели после их обнародования.

Согласовывают ставки платежей за эмиссии в окружающую среду, представленные центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды. Ежегодно устанавливают ставки платы за загрязнение окружающей среды на основании расчетов, составленных уполномоченным органом в области охраны окружающей среды.

В руководстве природоохранной деятельности важное значение принадлежит Президенту Республики Казахстан в соответствии с Конституцией Республики Казахстан и Конституционным законом «О Президенте Республики Казахстан» [182]. К важнейшим функциям регулирования природоохранной деятельности Президента можно отнести: утверждение государственной программы; принятие указов (в

т. ч. имеющих силу закона), постановлений и распоряжений, имеющих обязательную силу на всей территории республики; определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства; организация системы центральных органов исполнительной власти Республики Казахстан; гарантии соблюдения прав граждан в области природопользования и охраны окружающей среды; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной и исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды.

Регулирование деятельностью охраны окружающей среды и природопользованием осуществляется как непосредственно Президентом Республики Казахстан, так и структурами в его администрации (например, Советом безопасности Республики Казахстан, Комитет по водным ресурсам и др.).

Центральное место в системе органов управления занимает Правительство Республики Казахстан, которое является исполнительным органом государственной власти общей компетенции и возглавляет всю систему исполнительных органов. Осуществляет управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды в целом в пределах республики.

Компетенция Правительства определена в Конституции Республики Казахстан, в Конституционном законе «О Правительстве» [183], в статье 16 Экологического кодекса Республики Казахстан, в основных природно-ресурсных и природоохранных актах. Так, согласно статья 36 Водного кодекса Республики Казахстан, Правительство Республики Казахстан в области регулирования водных отношений:

1. разрабатывает основные направлений государственной политики в области использования и охраны водного фонда республики;

2. организует управление водохозяйственными сооружениями, находящимися в республиканской собственности;

3. определяет ведения государственного учета вод и их использования, государственного водного кадастра и государственного мониторинга водных объектов;

4. утверждает особо важных групповых систем водоснабжения, являющихся безальтернативными источниками водоснабжения;

5. утверждает порядок субсидирования стоимости услуг по подаче воды сельскохозяйственным товаропроизводителям и подаче питьевой воды из особо важных групповых систем водоснабжения, являющихся безальтернативными источниками питьевого водоснабжения;

6. утверждает правила установления водоохраных зон и полос;

7. определяет порядок разработки и утверждения генеральных и

бассейновых схем комплексного использования и охраны водных ресурсов и водохозяйственных балансов;

8. определяет порядок предоставления в аренду и доверительное управление водохозяйственных сооружений;

9. определяет порядок согласования, размещения и ввода в эксплуатацию предприятий и других сооружений, влияющих на состояние вод, а также условия производства строительных и других работ на водных объектах, водоохраных зонах и полосах;

10. утверждает правила регулирования водных отношений между областями республики;

11. сотрудничает в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, с иностранными государствами и международными организациями по вопросам использования и охраны трансграничных вод;

12. определяет порядок плавания и производства хозяйственных, исследовательских, изыскательских и промысловых работ в территориальных водах (море).

Большое значение в регулировании общественных экологических отношений играют нормативные акты, издаваемые Правительством. Кроме нормотворческой деятельности Правительство принимает непосредственное участие в охране водных ресурсов.

Особое место в системе органов исполнительной власти занимают исполнительные органы (акиматы областей, районов и городов). В Законе Республики Казахстан «О местном государственном управлении Республики Казахстан» от 23 января 2001 г. Экологическом кодексе Республики Казахстан (статья 20) предусмотрена также компетенция местных исполнительных органов областей (города республиканского значения, столицы) в области охраны окружающей среды.

Специальные органы государственного управления в области использования и охраны природных ресурсов окружающей среды.

Согласно Водному кодексу государственное управление водохозяйственным комплексом в Республике Казахстан в пределах своей компетенции осуществляют:

1) уполномоченный орган в области использования и охраны водного фонда;

2) центральный исполнительный орган Республики Казахстан в области охраны окружающей среды;

3) уполномоченный орган по использованию и охране недр;

4) уполномоченный государственный орган в области промышленной безопасности;

5) уполномоченный орган в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

6) уполномоченный государственный орган в области ветеринарии;

7) государственный орган, осуществляющий фитосанитарный надзор;

8) местные исполнительные органы.

Уполномоченный орган в области использования и охраны водного фонда координирует деятельность государственных органов по осуществлению государственного контроля в области использования и охраны водного фонда.

Постановлением Правительства РК от 3.02.2004 г. утверждены Правила согласования, размещения и ввода в эксплуатацию предприятий и других сооружений, влияющих на состояние вод, а также условия производства строительных и других работ на водных объектах, водоохраных зонах и полосах [184]. В соответствии с такими Правилами проектная документация по строительству предприятий и сооружений, влияющих на состояние вод, должна быть согласована следующими государственными органами:

- уполномоченным органом - в области использования и охраны водного фонда;

- уполномоченным органом по использованию и охране недр - в области влияния на состояние недр, в том числе на подземные воды;

- уполномоченным органом водного транспорта - по судоходным водным объектам;

- уполномоченным органом в области энергоснабжения - по проектам строительства коммуникаций через водные объекты.

Процедура согласования проектов размещения и строительства предприятий и сооружений осуществляется государственными органами в течение одного месяца после представления им проектной документации, если иной срок не установлен законодательством Республики Казахстан.

После прохождения процедуры согласования с соответствующими государственными органами, согласованная редакция проектной документации должна быть представлена на государственную экспертизу проектов и государственную экологическую экспертизу в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Согласование и экологическая экспертиза проектной документации на строительство предприятий и сооружений, влияющих на состояние вод, осуществляются уполномоченными государственными органами в пределах их компетенции.

Эти требования четко указаны в законодательстве, в частности в статье 224 Экологического кодекса Республики Казахстан «строительство, реконструкция, эксплуатация, консервация, ликвидация предприятий и других сооружений, влияющих на состояние водных объектов, осуществляются при наличии положительных заключений уполномоченных государственных органов в

области охраны окружающей среды, использования и охраны водного фонда, промышленной безопасности и государственного органа санитарно-эпидемиологической службы». Условия производства строительных и других работ на водных объектах, водоохранных зонах и полосах должны быть согласованы с местным исполнительным органом, бассейновым водохозяйственным управлением, территориальными органами по охране окружающей среды и исполнительными органами, осуществляющими деятельность в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения на соответствующих территориях, а также с органами водного транспорта по работам, планируемым на судоходных водных объектах.

Работы на водных объектах должны осуществляться с применением техники и технологий, не представляющих угрозу здоровью населения и окружающей среде.

Строительные, дноуглубительные, взрывные и иные работы на водоохранных зонах и полосах осуществляются с соблюдением режима использования этих зон и полос, установленного местными исполнительными органами.

Процедуры согласования условий производства строительных и других работ на водных объектах, водоохранных зонах и полосах осуществляются соответствующими государственными органами в пятнадцатидневный срок после представления им заявителем необходимых документов.

При выполнении строительных работ на водных объектах, водоохранных зонах и полосах в обязательном порядке должны приниматься меры по рекультивации земель, отведенных под строительство, благоустройству территорий и оздоровлению окружающей среды.

Условия производства работ при строительстве коммуникаций через водные объекты должны предусматривать проведение мероприятий, обеспечивающих пропуск паводковых вод, режим эксплуатации водных объектов, предотвращение загрязнения, засорения и истощения вод, предупреждение их вредного воздействия.

Работы, связанные с нефтяными операциями на море, осуществляются в соответствии с утвержденными в установленном порядке специальными программами по предотвращению загрязнения моря.

Работы на водных объектах особо охраняемых природных территорий осуществляются с соблюдением режима охраны и использования этих территорий и установленных специальных экологических требований.

В связи с этим согласно статье 88 Водного кодекса Республики Казахстан регламентированы ряд таких требований как:

В целях обеспечения охраны вод запрещается ввод в эксплуатацию:

- сооружений, отрицательно влияющих на состояние водных объектов;
- новых и реконструируемых объектов, не обеспеченных сооружениями и устройствами, предотвращающими вредное воздействие, загрязнение и засорение вод, а также не оснащенных приборами учета потребления воды и сброса стоков;
- водозаборных и сбросных сооружений без рыбозащитных устройств;
- животноводческих ферм и других производственных комплексов, не имеющих очистных сооружений и санитарно-защитных зон;
- оросительных, обводнительных и осушительных систем, водохранилищ, плотин, каналов и других гидротехнических сооружений до проведения предусмотренных проектами мероприятий, предотвращающих затопление, подтопление, заболачивание и засоление земель, и эрозию почв;
- водозаборных сооружений, связанных с использованием подземных вод, без оборудования их водорегулирующими устройствами, измерительными приборами;
- водозаборных и иных гидротехнических сооружений без установления зон санитарной охраны и пунктов наблюдения за показателями состояния водных объектов и водохозяйственных сооружений;
- сооружений и устройств для транспортирования и хранения нефтяных, химических и других продуктов без оборудования их средствами для предотвращения загрязнения вод.

Не допускается ввод в эксплуатацию объектов орошения сточными водами без создания пунктов наблюдения за показателями состояния водных объектов.

Не допускается ввод в эксплуатацию водохозяйственных объектов без завершения работ по рекультивации земель, а водохранилищ - без осуществления мероприятий по подготовке их ложа к затоплению.

Решения о запрещении ввода в эксплуатацию предприятий и других сооружений, влияющих на состояние водных объектов, принимаются в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Сброс сточных вод в поверхностные водные объекты и недра допускается при наличии соответствующих экологических разрешений на эмиссию в окружающую среду.

При этом сброс сточных вод в поверхностные водные объекты допускается по разрешению уполномоченного государственного органа в области использования и охраны водного фонда, сброс сточных вод в недра - при наличии положительного заключения экспертизы, проводимой в соответствии с Законом Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 26 января 1996 года [185].

Природопользователи, имеющие накопители сточных вод, обязаны принимать необходимые меры по предотвращению их воздействия на окружающую среду, а также осуществлять рекультивацию земель, занятых этими накопителями после прекращения их эксплуатации.

Не допускается сброс сточных вод независимо от степени их очистки в поверхностные водоемы в зонах санитарной охраны источников централизованного питьевого водоснабжения, курортов, в местах, отведенных для купания.

Особые экологические требования предъявляются при разведке и (или) добыче подземных вод. Так, контракт на добычу подземных вод, а также разрешение на специальное водопользование до его подписания согласовываются с уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Проект (технологическая схема), на основании которого осуществляется разработка месторождения подземных вод, подлежит государственной экологической экспертизе.

Запрещается разработка месторождений подземных вод для целей, не предусмотренных условиями контракта и разрешениями на специальное водопользование или с нарушениями этих условий.

Разведка и разработка месторождений подземных вод должны осуществляться в соответствии с условиями контракта и разрешения на специальное водопользование, а также при соблюдении норм и требований, предусмотренных экологическим законодательством Республики Казахстан [186, с. 52].

Действующее законодательство, в частности статья 221 Экологического кодекса Республики Казахстан отмечается, что вскрытые подземные водоносные горизонты должны быть обеспечены надежной изоляцией, предотвращающей их загрязнение.

При вскрытии водоносных горизонтов, которые могут быть использованы как источники хозяйственно-питьевого водоснабжения, химические реагенты, применяемые для приготовления (обработки) бурового и цементного растворов, должны иметь токсикологические характеристики, согласованные с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды и государственным органом санитарно-эпидемиологической службы.

Использование подземных вод питьевого качества для нужд, не связанных с хозяйственно-питьевым водоснабжением, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных Водным кодексом Республики Казахстан и законодательством Республики Казахстан о недрах и недропользовании.

Запрещается ввод в эксплуатацию водозаборов подземных вод без оборудования их водорегулирующими устройствами, во-

доизмерительными приборами, а также без установления зон санитарной охраны и создания пунктов наблюдения за показателями состояния подземных водных объектов.

Природопользователи обязаны соблюдать нормативы предельно допустимых вредных воздействий на подземные водные объекты, установленные уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда по согласованию с уполномоченными органами в области охраны окружающей среды, по изучению и использованию недр, государственным органом санитарно-эпидемиологической службы и уполномоченным государственным органом в области промышленной безопасности.

При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации водозаборов, связанных с использованием подземных водных объектов, должны быть предусмотрены меры, предотвращающие их вредное влияние на поверхностные водные объекты и окружающую среду (подтопление территорий, опустынивание, заболачивание земель, оползней и просадки грунта).

Природопользователи в целях обеспечения государственного учета подземных вод, контроля их использования и охраны окружающей среды:

- ведут первичный учет забираемых из подземных водных объектов и сбрасываемых в них вод в порядке и сроки, устанавливаемые уполномоченным государственным органом по изучению и использованию недр по согласованию с уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды, использования и охраны водного фонда;

- оборудуют водозаборные и водосбросные сооружения средствами измерения расходов вод, а также устанавливают на самоизливающихся скважинах регулирующие устройства;

- ведут контроль за текущей разработкой месторождений подземных вод, оперативный контроль за работой скважин и контроль за выполнением технологического режима в соответствии с утвержденным проектом разработки месторождения или технологической схемы. Периодичность контроля устанавливается проектом (технологической схемой) разработки;

- представляют отчетность об использовании подземных вод по формам и в соответствии с инструкцией, утверждаемой уполномоченным государственным органом по статистике.

Экологические требования по охране подземных вод закреплены также в Единых правилах охраны недр при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, нефти, газа, подземных вод в Республике Казахстан, утвержденных постановлением Правительства РК от 21 июля 1999 г. [187].

Управление подземными водами осуществляется уполномоченным органом по согласованию с государственным органом геологии и охраны недр. К иным специально уполномоченным государственным органам в области использования и охраны вод отнесены органы, осуществляющие в пределах своей компетенции охрану окружающей среды, недр, рыбных запасов, растительного и животного мира, государственный санитарный и ветеринарный надзор. Правительство в пределах своей компетенции взаимодействует с другими государственными органами, перечень которых приводится ниже.

Отношения, возникающие между государственными органами управления в части рационального использования и охраны вод, регулируются законодательством Казахстана.

Организация рационального использования вод - это одна из наиболее важных современных проблем охраны и преобразования природы. Рост городов Казахстана, развитие экономики в целом возможны лишь при условии сохранения и умножения запасов пресной воды. Затраты на сохранение и воспроизводство качества воды занимают первое место среди всех расходов человечества на охрану природы.

3.3 Значение административных процедур в реализации норм водного права

Управленческий процесс осуществляется в рамках установленных административных процедур. Под административной процедурой в широком смысле слова понимается определенный правовыми нормами порядок осуществления органом исполнительной власти (должностным лицом) установленных для него полномочий в процессе управленческой деятельности. Административная процедура представляет собой совокупность (систему) юридически значимых действий, операций и формальностей, совершение и соблюдение которых необходимо для принятия или исполнения правового акта нормативного либо индивидуального характера.

Административная процедура заключается в последовательности правовых действий или операций, которые обычно должны быть осуществлены в определенном порядке и в определенный срок.

Срок - это установленный правовой нормой промежуток времени, в течение которого какой-либо акт, операция или действие должны быть осуществлены либо, наоборот, в течение которого запрещено что-либо предпринимать.

Сроки устанавливаются для охраны и защиты права, для сохранения существующего правового положения либо для разработки правового акта.

Существенный элемент процедуры - последовательность операций, следующих друг за другом стадий и формально

установленных действий. Административные процедуры закрепляются правовыми нормами и выступают как определенные правила совершения управленческих действий. Они регулируют как правотворческую, так и правоприменительную деятельность органов исполнительной власти.

Соответственно, их можно подразделить на правотворческие и правоприменительные.

Правотворческая процедура включает ряд последовательных стадий:

- принятие решения о необходимости разработки проекта нормативного акта. Это решение принимается на основе планов работы, поручений законодательных и вышестоящих органов, предложений органов исполнительной власти и частных лиц;

- подготовку текста проекта нормативного акта, его предварительное обсуждение, доработку, согласование, предварительное одобрение соответствующим органом, внесение проекта, принятие или утверждение проекта;

- государственную регистрацию принятого нормативного акта. Она обязательна для актов, затрагивающих права, свободы и обязанности частных лиц, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер. Отсутствие регистрации актов является основанием для признания их недействительными;

- опубликование принятого нормативного акта. Зарегистрированные акты подлежат обязательному опубликованию в течение 10 дней со дня регистрации.

Правоприменительные процедуры подразделяются на регулятивные и охранительные или юрисдикционные.

Регулятивные процедуры используются для разрешения индивидуальных конкретных управленческих дел позитивного, неконфликтного характера и организационно-исполнительных вопросов, для реализации прав и законных интересов частных лиц в сфере управления. Они формализуют оперативную, организационно-исполнительскую деятельность по разрешению повседневных дел, возникающих в процессе государственного управления. В силу этого они являются собой административные процедуры в узком значении слова.

Под административными процедурами в узком смысле слова понимается установленный нормами права порядок (правила) совершения управленческих действий и разрешения органом исполнительной власти конкретных индивидуальных дел, связанных с обращениями частных лиц в целях реализации их прав и законных интересов.

Административные (регулятивные) процедуры в узком смысле слова характеризуются рядом специфических черт:

- призваны разрешать индивидуальные дела неконфликтного, бесспорного характера;
- в рамках этих процедур реализуется основной объем компетенции органов исполнительной власти;
- обеспечивают реализацию всех организационно-управленческих функций государственной власти (процедуры планирования, организации контроля, мотивации, регистрации и т.д.);
- регулируют действия, которые не связаны с применением принуждения и осуществлением юрисдикционных функций, направленных на разрешение правовых конфликтов.

Применительно к водным правоотношениям административные процедуры можно подразделить на следующие виды:

- процедура выдачи и аннулирования разрешений на специальное водопользование, которое включает в себя ознакомление с заявлением, проверки соответствия и полноты, представленных материалов требованиям законодательства, проверка расчетов водопотребления и водоотведения, проверка выполнения условий водопользования, водоохранных мероприятий, расчетов водопотребления и продления разрешений на специальное водопользование;
- процедура выдачи лицензий на забор и использование поверхностных вод, которое включает в себя ознакомление с заявлением, проверка комплектности представленных материалов, проверка расчетов водопотребления и водоотведения, оформление лицензий на специальное водопользование;
- процедура рассмотрения документов представленных на согласование проектов строительства и реконструкции предприятий влияющих на состояние вод; проектов водоохранных зон и полос; материалов о проведении дноуглубительных работ; правил эксплуатации водохранилищ на малых реках, а также предложений о предоставлении водных объектов в обособленное пользование и согласование условий водопользования с выездом на место;
- процедура установления лимитов водопотребления – согласование лимитов водопользователям и водопотребителям; распределение лимитов по отраслям экономики в разрезе административных территорий;
- процедура ведения делопроизводства и архива.

Следовательно, приходим к выводу о том, что процедурный характер управленческой деятельности в водных правоотношений вытекает не из полномочий государственных органов в рамках их компетенции, и не из наличия либо отсутствия административно-процессуальных регуляторов деятельности, а только лишь из характера и назначения этой деятельности.

Именно поэтому всякое правоприменительное действие имеет естественные ограничители и закрепленный результат.

Под ограничителями мы понимаем:

- 1) пространственные пределы деятельности по применению права;
- 2) временные рамки (то есть, процедура строго ограничена во времени);
- 3) компетенция государственного органа, пределы которой он не может превысить - с одной стороны, но с другой стороны он не может не выполнить в рамках данной процедуры то, что ему соответствующими нормами предписано.

Под закрепленным результатом мы понимаем любой правовой результат, обладающий следующими признаками:

- 1) он предусмотрен компетенцией данного государственного органа (должностного лица);
- 2) он создает определенные субъективно-правовые последствия для обратившегося в государственный орган (к должностному лицу) субъекта;
- 3) без его наличия невозможно наступление следующей правовой процедуры либо другой стадии производства.

Закон Республики Казахстан от 27.11.2000 «Об административных процедурах» в статье 1 определяет административную процедуру как:

- 1) порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление;
- 2) процедура организации работы государственного аппарата;
- 3) процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан;
- 4) основные начала процедур принятия решений в области экономики [188].

Наше собственное понимание административной процедуры базируется на выделении основных признаков данного явления.

Перечислим их:

- 1) как всякая процедура, административная процедура есть система актов поведения, объединенных общей целью – достижением конкретного правового результата;
- 2) правовой результат административной процедуры может принадлежать как сфере правоприменения, так и сфере правотворчества;
- 3) обязательным субъектом административно-процедурного правоотношения выступает орган публичной власти (в том числе представляющее его должностное лицо); при этом процедурные отношения возникают между органами публичного управления и внутри каждого из них.

Анализируя вышеперечисленное, значение административных процедур в реализации норм водного права следует понимать как совокупность действий управленческого характера, совершаемых органами системы государственной власти, направленных на принятие решения, издание, изменение и отмену актов, касающихся конкретного дела в области управления, использования и охраны водных ресурсов.

В Водном кодексе Республики Казахстан выражены тенденции, имеющие принципиальное значение для правового регулирования водных отношений и управления водным фондом. Поэтому, в Водном кодексе Республики Казахстан закреплено весьма важное нормативное положение о том, что водные отношения, как общественные отношения по использованию и охране водных объектов, регулируются водным законодательством. Следовательно, закреплен приоритет водного законодательства по отношению к гражданскому в регулировании водных отношений, что имеет существенное значение в правоприменительной деятельности водопользователей.

Действующим законодательством предусмотрена защита прав водопользователей в судебном и административном порядке. Рассмотрение споров по поводу водных объектов в судебном порядке не исключает возможности, а в отдельных случаях и предполагает их предварительное рассмотрение в административном порядке. Так, согласно ст.137 Водного кодекса Республики Казахстан определяет, что водными спорами являются споры, возникающие между субъектами водных отношений по вопросам использования и охраны водных объектов, водохозяйственных сооружений и раздела воды.

Водные споры между субъектами водных отношений разрешаются путем переговоров сторон, рассмотрением их в органах, созданных объединениями водопользователей, в местных исполнительных органах области (города республиканского значения, столицы) и уполномоченном органе в области использования и охраны водного фонда или в судах.

Появление частной собственности на водохозяйственные сооружения привели к расширению круга водных споров, вытекающих:

- из прав и обязанностей субъектов на водный объект;
- из фактов несоблюдения или нарушения договора водопользования либо решения о предоставлении водного объекта в пользование;
- из отношений, касающихся водных сервитутов, загрязнений, засорений вод;
- из осуществления и прекращения прав пользования водными объектами.

Нарушение прав водопользователей нередко связано с

причинением субъекту водных отношений имущественного вреда. В этих случаях возникает спор, в котором соединены требования по поводу водного объекта признания права и о возмещении убытков. Безусловно, речь идет об имущественном вреде, предусмотренном гражданским законодательством: при причинении имущественного вреда возмещению подлежат убытки в полном объеме. Вместе с тем достаточно эффективного механизма возмещения вреда, причиненного водным объектам, в настоящее время нет, что также влечет за собой нарушение прав граждан и юридических лиц.

Если обратиться к судебной практике решения вопросов о возмещении вреда, нанесенного водной среде, то примером может послужить: **Заочное решение Специализированного межрайонного экономического суда Южно-Казахстанской области (г. Шымкент) от 28 декабря 2002 г. по делу № 2э-354**

Южно-Казахстанский специализированный межрайонный экономический суд в составе председательствующей судьи Клышибаевой З.К., при секретаре Тохановой Р., с участием представителя истца Тастановой Г. рассмотрев в открытом судебном заседании в зале суда гражданское дело по иску ЮКО ТУ ООС к ГКП «Туркестансуканал» о взыскании ущерба на сумму 161 342 тенге, установил:

Истец ЮКО ТУ ООС обратился в суд с иском к ГКП «Туркестансуканал» о возмещении ущерба причиненного окружающей среде на сумму 161 342 тенге, мотивируя свои исковые требования тем, что в результате проверки природоохранной деятельности ГКП «Туркестансуканал» выявлены нарушения, которые заключаются в том, что не ведется контроль за качеством сточных вод сбрасываемых на поля фильтрации, за что неправильно производится расчет платежей в бюджет за 2001 год и за 1 квартал 2002 г.

Ущерб, нанесенный ответчиком природной среде, составил 161 342 тенге. Представитель истца Тастанова Г. в суде поддержала исковые требования, просила суд удовлетворить иск в полном объеме и суду пояснила, что согласно акта № 023-106 проверки соблюдения природоохранного законодательства от 19.04.2002 г. ГКП «Туркестансуканал» осуществляет водоснабжение и водоотведение предприятий, организации и жилого сектора г. Туркестана фактически биологической очисткой сточных вод не работает.

За 1 квартал 2002 г. количество сброшенных стоков водных объектов составило 117 тысяч м³, механическая очистка не работает. За 2001 г. количество сброшенных стоков в водный объект составило 422 тысяч м³. Согласно расчета платежей в фонд охраны окружающей среды ущерб, нанесенный охранной среде ответчиком в результате сброса сточных вод на поля фильтрации составляет 161 342 тенге.

Представитель ответчика ГКП «Туркестансуканал» в суд не явился, хотя был извещен надлежащим образом, не сообщил об

уважительных причинах и не просил о рассмотрения дела в его отсутствии.

Выслушав представителя истца, исследовав материалы дела, суд считает, иск подлежащим удовлетворению по следующим основаниям:

В соответствии ст. 86 Закона РК «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, здоровью граждан, имуществу организации граждан и государства нарушения законодательства об охране окружающей среды возместить вред в соответствии с действующим законодательством.

В судебном заседании установлено, что в результате проверки природоохранной деятельности ГКП «Туркестансуканал» выявлены, что биологическая очистка сточных вод не работает, фактическая механическая очистка сброшенных стоков водных объектов отсутствует. Согласно акта № 023-106 проверки соблюдения природоохранного законодательства от 19.04.2002 г. контроль за качеством сточных вод не ведется, стоки сбрасываются на поле фильтрации.

По результатам химических анализов качества воды № 23 а от 08.05.2002 г. ГКП «Туркестансуканал» установлены превышение норм ПДС при сбросе сточных вод на поля фильтрации, и проектная норма механической очистки не соответствует.

Согласно расчету ущерба, нанесенного природной среде ГКП «Туркестансуканал» в результате сброса сточных вод на поля фильтрации за 2001 г. и 1 квартал 2002 г. количество сброшенных стоков в водный объект составляет (422 000 м³ +117 100 м³). 539 100 м³. П (1)=15 756 тенге, итого сумма ущерба за сброс сточных вод П=П (1)+П (2)=145 386+15 756=161 342 тенге, таким образом, ущерб нанесенный ГКП «Туркестансуканал» природной среде составляет 161 342 тенге, который подлежит взысканию с ответчика.

Кроме того, в соответствии п.1 ст. 116 ГПК РК издержки, связанные с производством по делу и госпошлина, от уплаты которых истец был освобожден, взыскиваются с ответчика, не освобожденного от уплаты судебных расходов, в доход государства.

Государственная пошлина в сумме 4 840 тенге, которая составляет 3 % от суммы иска подлежит взысканию с ГКП «Туркестансуканал».

На основании изложенного и руководствуясь ст.ст. 217-221 ГПК РК, суд решил:

Иск ЮКО ТУ ООС к ГКП «Туркестансуканал» о взыскании суммы ущерба 161 342 тенге удовлетворить.

Взыскать с ГКП «Туркестансуканал» г.Туркестан, ул.Ерубаева, 235, РНН 582 000 027 073, тек/с 000 508 883,МФО 195 801 604, ОАО «Народный Банк Казахстана» г. Туркестан 161 342 (сто шестьдесят одна тысяча триста сорок два) тенге в доход государства с перечислением в ЮКО Управление Казначейства, РНН 582 000 014

610, ИИК 000 080 900, БИК 195 803 002, код платежа 205 105.

Взыскать с ГКП «Туркестансуканал» госпошлину 4 840 (четыре тысячи восемьсот сорок) тенге в доход государства.

На данном примере показывается реализация норм гражданского-правовой ответственности на практике. Кроме того, в суде могут быть рассмотрены дела по обжалованию решений органов исполнительной власти об отказе в предоставлении водного объекта или его части, отказе в предоставлении сведений из государственного водного реестра и другие действия либо бездействие окружающих лиц, но на сегодня судебная практика по данным делам отсутствует. Хотя имеется практика проведения проверок по вопросам применения водного законодательства на основании представлений органов прокуратуры. Например, **Представление о нарушении законности заместителя прокурора Мангистауской области Е. Бердибекова направленное начальнику Урало-Каспийского бассейнового водохозяйственного управления Куанову Б. от 10.01.2008г.**

Прокуратурой Мангистауской области в соответствии с поручением Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан проведена проверка по вопросам применения законодательства, предъявляемого к установлению и режиму водоохраных зон и полос.

Согласно пункту 1 статьи 126 Водного Кодекса Республики Казахстан и пункту 3 «Правил согласования, размещения и ввода в эксплуатацию предприятий и других сооружений, влияющих на состояние вод, а также условий производства строительных и других работ на водных объектах, водоохраных зонах и полосах», утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 3 февраля 2004 года № 130, строительные ... и иные работы на водных объектах или водоохраных зонах, влияющие на состояние водных объектов, а также отвод (разрешение на использование) земельного участка под строительство предприятий и сооружений, влияющих на состояние вод, осуществляется по согласованию с уполномоченными органами по использованию и охране водного фонда в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Несмотря на это, проверка проведенная органами прокуратуры области показала, что в предполагаемой водоохранной зоне Каспийского моря как в черте г. Актау, так и других населенных пунктов области, расположенных на берегу моря, местными исполнительными органами практически окончено предоставление земельных участков, как в частную собственность, так и в землепользование.

Всего исполнительными органами городов и районов области вынесено 198 решений и постановлений о предоставлении вдоль берега моря земельных участков различным хозяйствующим субъектам, при этом по сведениям руководимого Вами Управления,

являющегося уполномоченным органом по использованию и охране водного фонда, на территории Мангистауской области управлением было выдано всего 5 согласований на отвод земельных участков, расположенных вдоль берега моря, а также согласовано 19 проектов на строительство различных объектов, могущих влиять на состояние вод.

Одной из причин бесконтрольной застройки берега моря является, в том числе, и бездействие Урало-Каспийского бассейнового водохозяйственного управления.

Так, согласно статье 40 Водного Кодекса Республики Казахстан, основной задачей бассейнового водохозяйственного управления является осуществление государственного управления в области использования и охраны водного фонда на территории соответствующего бассейна.

Пунктом 2 этой же статьи предусмотрено, что в функции управления входит осуществление государственного контроля за использованием и охраной водного фонда, соблюдением физическими и юридическими лицами водного законодательства Республики Казахстан; предъявление в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, требований о прекращении финансирования, проектирования и строительства водохозяйственных и иных объектов, влияющих на состояние вод, осуществляемых с нарушением установленных норм и правил в области использования и охраны водного фонда; передача материалов о нарушении водного законодательства Республики Казахстан правоохранительные органы и суд для привлечения виновных к ответственности в соответствии с законами Республики Казахстан.

Однако данные меры управлением предприняты не были, что и привело к сложившемуся положению.

Таким образом, проведенные проверки свидетельствуют, что в результате отсутствия должного контроля со стороны Урало-Каспийского бассейнового водохозяйственного управления различными хозяйствующими субъектами грубо нарушаются требования водоохранного законодательства Республики Казахстан.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 83 Конституции Республики Казахстан, статьей 25 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре»,

Предлагаю:

1. Рассмотреть настоящее представление и принять все предусмотренные законодательством меры по устранению нарушений водоохранного законодательства.

2. Принять меры по привлечению виновных лиц к административной ответственности по части 1 статьи 278 КоАП Республики Казахстан за незаконное строительство, влияющее на состояние водоемов.

3. Представление подлежит рассмотрению в установленный

законом месячный срок, о результатах рассмотрения и принятых мерах сообщите в прокуратуру области.

Следовательно, водными спорами называются споры, возникающие между субъектами водно-правовых отношений в связи с нарушением водных прав и законных интересов. Предметом водных споров, являются правоотношения по поводу:

- границ водных объектов, предоставленных в собственность или на право водопользовании;
- сроков водопользования;
- осуществления водопользователями своих прав и обязанностей в связи с возникновением или прекращением прав на водные объекты.

Сторонами в водном споре могут быть как водопользователи, так и государственные органы, выполняющие функции по управлению, охране и использованию водными ресурсами.

Важнейшей задачей при разрешении водных споров является обеспечение рационального использования и охраны водных ресурсов. Вместе с тем следует отметить, что и в современных условиях целый ряд водных споров разрешаются органами исполнительной власти или местными исполнительными органами. К таким спорам относятся водные споры, возникающие по поводу межобластного или межрайонного водопользования, которые регулируются соответственно Правительством Республики Казахстан и областными исполнительными органами. Это связано в основном с утверждением правил установления водоохраных зон и полос.

Большинство же водных споров, возникающих между водопользователями, арендаторами разрешается в судебном порядке, в том числе и споры, где стороной может быть и исполнительный орган. Так, решение местного исполнительного органа о предоставлении или отказе водных объектов в обособленное и совместное пользование может быть обжаловано в судебном порядке.

Проанализировав судебную практику специализированного межрайонного экономического суда Алматинской области, зачастую, суды имеют право вынести решения, подтверждающих правильность отказа в предоставлении водного объекта, либо о неправильности принятого решения об отказе. Решения суда в этом случае является основанием для оформления обособленного или совместного водопользования и подлежит исполнению в установленном законом порядке. В ст. 73 Водного кодекса РК определено, что никто не может быть лишен права водопользования иначе как по основаниям, указанным в настоящем кодексе и других законах Республики Казахстан.

Анализируя судебную практику Жамбульской области по поводу прекращения права специального водопользования при возникновении необходимости использования водных ресурсов для государственных нужд, судам необходимо установить, соответствует ли решение

исполнительного органа основанием для прекращения права специального водопользования, выдержаны ли сроки подачи иска в суд.

На основании всестороннего анализа, предоставленных материалов суд принимает решение о правомерности или о неправомерности принятого решения о прекращении права специального водопользования при возникновении необходимости использования водных ресурсов для государственных нужд.

Порядок прекращения права специального водопользования при его использовании не по целевому назначению либо используемого с нарушением законодательства, установлено ст. 75 Водного кодекса РК. Решение местного исполнительного органа может быть обжаловано в суд. При рассмотрении таких дел необходимо учитывать, что у водопользователя допускается принудительное изъятие в судебном порядке водного ресурса, используемого не по назначению (в течении трех лет), или при нарушении законодательства.

В связи с возросшей ролью суда в регулировании водных правоотношений, считаем целесообразным при рассмотрении водных споров:

- ввести классификацию водных споров и разграничение юрисдикции по рассмотрению водных споров;
- установить способы защиты водных прав и законных интересов граждан и юридических лиц;
- закрепить понятие надлежащей стороны в водных спорах и установить сроки давности.

Одной из важнейших мер охраны водных ресурсов является борьба со всевозможными нарушениями водного законодательства, борьба с водными деликтами.

Водные деликты причиняют значительный вред экономике, нарушают выполнение производственных проектов, влекут за собою большую потерю воды, ее непроизводственный расход, понижение урожайности. Поэтому борьба за бесперебойную работу водораспределительных систем, за строжайшую водную дисциплину имеет большое экономическое и государственное значение. Руководство государства постоянно обращает внимание на необходимость борьбы за соблюдение водной дисциплины.

Все встречающиеся на практике нарушения в части сельскохозяйственного водопользования могут быть разбиты на группы: 1) самовольный захват воды, 2) повреждение ирригационных сооружений и устройств в целях незаконного полива, 3) плохое качество полива, 4) посев влагоемких культур на землях, предназначенных к посеву другими культурами и 5) самовольная порубка ирригационных лесов.

Водный кодекс предусматривает различные виды ответственности

за водные деликты. Эта ответственность может быть административно-правовая, уголовно-правовая и гражданско-правовая.

Установление различных видов ответственности имеет существенное значение для эффективности борьбы с нарушениями водного законодательства. Особое значение должно иметь применение административно-правовых мер, а также установление материальной ответственности. К сожалению, именно эти вопросы недостаточно разработаны в действующем законодательстве. В частности, одним из недостатков законодательства по сельскохозяйственному водопользованию является отсутствие указаний в нем на санкции за нарушения.

Проблема ответственности за водные деликты требует разрешения ряда вопросов, связанных с системой установления различных видов ответственности. Прежде всего, встает вопрос о разграничении случаев применения того или иного вида ответственности. Проблема материальной ответственности за водные деликты относится к числу наиболее спорных и мало разработанных и в теории и в законодательстве. Между тем, в последнее время вопрос о материальной ответственности за водные нарушения выдвигается как один из актуальных вопросов. В такой же мере ощущается недостаточное определение случаев и форм административной ответственности.

Исходным вопросом является установление, прежде всего, четкой классификации водных деликтов и ограничение преступных посягательств, так называемых «водных преступлений», от нарушений, подлежащих преследованию в административном порядке.

Следовательно, в первую очередь необходим полный пересмотр ограничения водных нарушений, подлежащих преследованию в административном порядке, от уголовных нарушений.

Специфический характер водных деликтов и своеобразные условия сельскохозяйственного водопользования требуют специальной разработки вопросов, связанных с установлением критерия разграничения уголовных и административных деликтов. Дело в том, что в целом ряде случаев составы, относящиеся к одной и той же группе, в зависимости от квалифицирующих обстоятельств, должны быть отнесены к уголовным или административным деликтам. Такими критериями должны служить: умысел, систематичность, тяжесть последствий. Практика показывает целесообразность установления для ряда водных деликтов не уголовных, а административно-правовых мер воздействия.

В числе вопросов, связанных с проблемой ответственности за водные деликты, стоит вопрос и о месте в законодательстве, которое должны занимать правовые нормы, устанавливающие санкции за водные нарушения, а именно: должны ли уголовные санкции быть

включены в водное законодательство или их место в уголовном кодексе. Возникает также вопрос о том, должны ли уголовно-правовые нормы, касающиеся водных преступлений, быть выделены в самостоятельный раздел или, в зависимости от объекта посягательства, они должны быть распределены между соответствующими разделами (имущественные преступления, преступления против порядка управления). С этим вопросом связан и вопрос о месте административно-правовых санкций за соответствующие деликты. Казалось бы, наиболее целесообразным разрешить его таким образом, чтобы подробная классификации водных деликтов была дана в водном законодательстве с ссылкой к соответствующим положениям уголовного и административного законодательства.

Особо актуальным является вопрос о материальной и гражданско-правовой ответственности за водные нарушения. Нарушения правил водопользования обычно связаны с причинением материального ущерба соседним водопользователям. Самовольный захват воды и всякое иное нарушение водной дисциплины связаны с посягательством на интересы соседних хозяйств, с понижением урожайности соседних полей. Конечно, теоретически в этих случаях вполне возможно применение гражданского законодательства. Практика, однако, не идет по этому пути и фактически не знает привлечения водопользователей, нарушающих правила водопользования, к гражданской правовой ответственности. Своё объяснение это находит в том факте, что вопросы материальной ответственности в действующем водном законодательстве специально не разработаны. Между тем, они имеют существенное значение в деле борьбы с нарушениями водной дисциплины. Наряду с уголовно-правовым преследованием, которая должна применяться в исключительных случаях, особое значение должны иметь административно-правовые меры воздействия, а также применение гражданско-правовых санкций.

Тем более представляется необходимой разработка вопросов материальной ответственности, условий и пределов ее применения, системы исчисления убытков.

Целесообразное сочетание мер воздействия на нарушителей водной дисциплины будет иметь важнейшее значение в деле охраны водных ресурсов.

Подытоживая данный раздел работы, необходимо отметить, что рациональное использование и охрана водных объектов могут быть в полной мере реализованы только при эффективном государственном управлении в данной области.

Основная функция судов состоит в разрешении водных споров, что представляет собой один из самых эффективных способов защиты прав водопользователей и выступает как особая форма охраны прав и интересов государства в водных отношениях.

3.4 Использование экономических методов в реализации норм водного права

Современная система управления природными ресурсами, включая водные ресурсы, должна способствовать процессу устойчивого развития. Она основана на целом ряде принципов:

Принцип предотвращения. Предупреждение воздействия на окружающую среду на основе экологического прогноза и мониторинга качества окружающей среды, в том числе водных объектов.

Государственный мониторинг водных объектов является составной частью системы государственного мониторинга окружающей среды и природных ресурсов и осуществляется на всех водных объектах, составляющих водный фонд Республики Казахстан. Государственный мониторинг водных объектов состоит из мониторинга поверхностных вод, а также мониторинга подземных вод, являющегося составной частью мониторинга недр.

Государственный учет поверхностных и подземных вод представляет собой систематическое определение и фиксацию количественных и качественных показателей водных ресурсов, имеющихся на территории Республики Казахстан. Государственному учету подлежат все воды, используемые гражданами, промышленными, строительными, транспортными, сельскохозяйственными и иными организациями, независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности.

Государственный мониторинг водных объектов, государственный учет вод и их использования осуществляются по единой совместно выработанной методической основе уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда совместно с центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды (по поверхностным водам), уполномоченным органом по использованию и охране недр (по подземным водам) и уполномоченным органом в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения (по оценке качества воды источников питьевого и хозяйствственно-бытового водоснабжения, состояния водных объектов оздоровительного значения и используемых для рекреации) [189].

Уполномоченный орган в области использования и охраны водного фонда обеспечивает сбор, обобщение, анализ и оценку первичных материалов государственного мониторинга, полученных от государственных органов, совместно создающих республиканскую информационно-аналитическую систему водных ресурсов Республики Казахстан.

Уполномоченный орган в области использования и охраны водного фонда в части государственного мониторинга поверхностных водных объектов, государственного учета вод и их использования:

1) обеспечивает совместно с центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды по согласованию с уполномоченным органом по использованию и охране недр создание и развитие государственной наблюдательной сети станций и постов на поверхностных водных объектах, разработку автоматизированных информационных систем по ведению государственного мониторинга поверхностных водных объектов, государственного учета вод и их использования;

2) координирует работу государственных органов, связанных с ведением государственного мониторинга водных объектов, государственного учета вод и их использования;

3) осуществляет ведение мониторинга и учета вод на подведомственных водохозяйственных системах и сооружениях;

4) осуществляет регистрацию водопользователей;

5) контролирует правильность ведения первичного учета вод юридическими и физическими лицами - водопользователями, количества забираемых из поверхностных водных объектов и сбрасываемых в них вод, наличие и состояние оборудования и аппаратуры для учета потребления и сброса вод, соблюдение установленных сроков государственной аттестации этого оборудования и аппаратуры, а также осуществляет учет использования вод на основе отчетности водопользователей;

6) осуществляет подготовку и передачу регламентированных исходных данных и результатов их обработки, справок, докладов и иных форм представления информации государственным органам, в том числе центральному исполнительному органу в области охраны окружающей среды и уполномоченному органу по использованию и охране недр и их территориальным органам;

7) безвозмездно передает центральному исполнительному органу в области охраны окружающей среды и уполномоченному органу по использованию и охране недр обобщенные данные по учету использования поверхностных вод (объемы вод, забранных непосредственно из водных объектов, а также объемы сброшенных в них вод);

8) обобщает ежегодно данные о состоянии водных объектов и использовании водных ресурсов, ведет обработку, накопление, хранение, распространение информации и банк данных государственного мониторинга водных объектов по бассейнам рек, морей, их участкам, территориям областей и в целом по Республике Казахстан;

9) обеспечивает разработку рекомендаций по осуществлению мероприятий по ликвидации или снижению последствий негативного воздействия на водные объекты, охране и рациональному использованию водных ресурсов.

Центральный исполнительный орган в области охраны

окружающей среды в части государственного мониторинга поверхностных водных объектов, учета вод и их использования обеспечивает:

1) организацию наблюдений за режимом, количеством и качеством поверхностных вод по физическим, химическим гидробиологическим показателям в рамках ведения государственного мониторинга поверхностных вод;

2) передачу в установленном порядке государственным органам, заинтересованным юридическим и физическим лицам информации об уровне загрязнения водных объектов (кроме подземных вод) и возможности его изменения под влиянием хозяйственной деятельности и гидрометеорологических условий, а также экстренной информации о резких изменениях уровня загрязнения поверхностных вод;

3) организацию учета ресурсов поверхностных вод на основании материалов наблюдений государственной сети, гидрометеорологических центров, станций и постов;

4) передачу в установленном порядке заинтересованным юридическим и физическим лицам данных о водных объектах (кроме подземных вод) и их гидрологическом режиме, а также гидрологических прогнозов, необходимых для проектирования, строительства и эксплуатации предприятий, сооружений и других объектов;

5) организацию сбора, обработки, обобщения, накопления, хранения и распространения информации, ведение банка данных мониторинга поверхностных вод по бассейнам рек, морей, их участкам, территориям областей и в целом по Республике Казахстан;

6) безвозмездное представление в установленном порядке обобщенных данных по мониторингу и учету поверхностных вод уполномоченному органу в области использования и охраны водного фонда, а также уполномоченному органу по использованию и охране недр гидрометеорологических данных в сроки, определенные нормативными инструкциями и методическими указаниями, а также соглашениями;

7) разработку и утверждение инструкций, методических указаний и других нормативных документов, касающихся государственного мониторинга поверхностных вод по согласованию с уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда и уполномоченным органом по использованию и охране недр.

Уполномоченный орган по использованию и охране недр в части государственного мониторинга подземных водных объектов, учета подъемных вод и их использования обеспечивает:

1) регистрацию и учет всех водопользователей, осуществляющих забор подземных вод или сброс сточных и других вод в недра, а также водных объектов, включенных в государственный водный кадастр по

разделу «Подземные воды»;

2) разработку и утверждение инструкций, методических указаний и других нормативных документов, касающихся государственного мониторинга и учета подземных вод;

3) осуществление государственного мониторинга подземных вод в рамках государственного мониторинга недр в установленном порядке;

4) контроль за ведением работ по изучению водного режима и качества подземных вод, выполняемых организациями и водопользователями на собственной (приватной) сети наблюдательных пунктов;

5) учет ресурсов и эксплуатационных запасов подземных вод на основании материалов гидрогеологического изучения недр, количества извлекаемых (включая попутно) из недр подземных вод, количества сбрасываемых в недра, включая водоносные горизонты, сточных и других вод, а также загрязняющего вещества на основании отчетности водопользователей;

6) представление водопользователями и недропользователями данных мониторинга подземных вод в составе, формах и сроках, утвержденных уполномоченным органом в области использования и охраны недр;

7) контроль за правильностью ведения первичного учета количества отбираемых подземных вод, а также вод, сбрасываемых в недра;

8) ведение банка данных государственного мониторинга подземных вод, обработку, накопление и их хранение, обобщение ежегодно данных о состоянии подземных водных объектов по гидрогеологическим регионам и бассейнам, территориям областей и в целом по Республике Казахстан;

9) безвозмездное представление в установленном порядке обобщенных данных по мониторингу и учету подземных вод и их использованию уполномоченному органу в области использования и охраны водного фонда и центральному исполнительному органу в области охраны окружающей среды.

Физические и юридические лица, осуществляющие водопользование:

1) ведут первичный учет забираемых из водных объектов и сбрасываемых в них вод, в порядке и сроки, устанавливаемые уполномоченным органом в области использования и охраны водного фонда по поверхностным водам и уполномоченным органом по использованию и охране недр по подземным водам;

2) оборудуют водозaborные и водосбросные сооружения средствами измерения расходов и уровней вод, а также устанавливают на самоизливающихся скважинах регулирующие устройства и обеспечивают в установленном порядке их поверку и аттестацию в

государственных органах по стандартизации, метрологии и сертификации;

3) обеспечивают определение химического состава сбрасываемых вод в собственных лабораториях или лабораториях других предприятий, организаций и учреждений, имеющих государственную аттестацию;

4) передают уполномоченным органам в области использования и охраны водного фонда, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, использования и охраны недр (по подземным водам) и центральный исполнительный орган в области охраны окружающей среды экстренную информацию об аварийных сбросах загрязняющих веществ, а также о нарушениях установленного режима забора из водных объектов и сброса в них вод.

«Загрязнитель (пользователь) платит». Принцип, согласно которому природопользователь или загрязнитель обязан возместить все расходы по поддержанию природных ресурсов на должном уровне, а также по возмещению причиненного ущерба окружающей среде.

Уменьшение затрат. В последнее время все больше используется анализ «затраты-эффективность», суть которого - уменьшить издержки на достижение определенного стандарта или цели.

Привлечение частного сектора. Частный сектор становится все более важным источником экологических инвестиций, участие представителей предприятий и ассоциаций фермеров «крестьянское (фермерское) хозяйство представляет собой особую организационно-правовую форму предпринимательской деятельности граждан без образования юридического лица на индивидуальной (семейной), а в настоящее время и на групповой основе» должно стать хорошей основой рыночных механизмов для внедрения мер по улучшению качества среды.

Крестьянское (фермерское) и личное подсобное хозяйство - формы организации производства, обусловленные спецификой сельского хозяйства и образом жизни сельского населения. Их функционирование оказывает заметное влияние на благополучие значительной части граждан и на продовольственную безопасность России. Они вполне «уживаются» друг с другом как в России¹, так и в других странах что, на наш взгляд, свидетельствует о том, что при некотором внешнем сходстве это все-таки различные формы сельскохозяйственной деятельности граждан. Каждая из них занимает собственную нишу и, следовательно, требует самостоятельного правового регулирования. Крестьянское (фермерское) хозяйство представляет собой особую организационно-правовую форму предпринимательской деятельности граждан без образования юридического лица на индивидуальной (семейной), а в настоящее время и на групповой основе. Эти особенности проявляются в том,

что: крестьянское хозяйство не является по ГК РФ юридическим лицом, но оно не подпадает и под понятие индивидуальной предпринимательской деятельности, поскольку, как правило, ведется несколькими лицами сообща. Нельзя также ставить знак равенства между крестьянским хозяйством и его главой, который не занимается собственной предпринимательской деятельностью, отличной от деятельности хозяйства; крестьянское хозяйство как объединение граждан, совместно осуществляющих предпринимательскую деятельность, обладает имуществом, имеющим особый правовой режим (общая собственность членов хозяйства), чего нет ни у организации со статусом юридического лица, ни у индивидуального предпринимателя; деятельность крестьянского хозяйства без образования юридического лица не может рассматриваться как простое товарищество (договор о совместной деятельности). (Устюкова В.В.) [190].

Решающая роль общественности. Успех действенности природоохраных мер во многом основывается на поддержке общественного сектора [191].

Одним из способов, направленных на повышение эффективности использования водных ресурсов и их охраны, является введение платного водопользования, создающего предпосылки по воспроизводству этих ресурсов на надежной экономической базе. Отсутствие разработанных экономических механизмов, в том числе отсутствие оптимальных расчетных показателей оплаты за водные ресурсы со стороны потребителей привело к упадку водохозяйственных служб Республики, поставив их на грань банкротства. Определить уровень децентрализации на основе рыночных рычагов не вполне оправдано. Практика показывает, что это ведет к образованию естественных монополий, при этом упускаются такие механизмы. Как государственное регулирование ценообразования, обеспечение конкурентной борьбы, охрана водных экосистем. На современном этапе отсутствие средств на ремонтно-восстановительные работы и мероприятия привело к тому, что техническое состояние гидротехнических сооружений находится на очень низком уровне.

Для решения этих проблем необходимо разработать механизм по передаче существующих водохозяйственных систем и сооружений, управляемых государством, финансово независимым коммунальным службам и ассоциациям водопользователей, за исключением водохранилищ с гидротехническими сооружениями, гидроузлов, водоподъемных плотин, водоводов межгосударственного, межобластного и межотраслевого значения. При этом необходимо учитывать, чтобы система управления водными ресурсами не занималась только распределением воды, но и обеспечивала ее качество. В этой связи большое значение приобретает проведение мер по точному определению качества используемой воды, тщательному

мониторингу водопотребления.

Учитывая современное экономическое положение, быстрый перевод содержания водохозяйственных сооружений на самоокупаемость не реален, внедрение экономического механизма необходимо осуществлять поэтапно.

Плата за право пользования водными ресурсами по своему содержанию представляет реализацию экономических прав собственника природных ресурсов, расположенных на его территории. Следовательно, плату за охрану и воспроизводство водных ресурсов необходимо рассчитывать, исходя из необходимости возмещения затрат на содержание водных источников и их восстановление, эксплуатацию водохозяйственных сооружений и устройств, находящихся в республиканской собственности, охрану вод и защиту от вредного воздействия их на окружающую среду. При этом размер платы за водные ресурсы должен определяться с учетом качества воды, условий водопользования, дефицита водных ресурсов, гарантии водообеспечения и экономической эффективности отраслей экономики.

Разработку и внедрение более совершенного экономического механизма платного водопользования с поэтапным переводом на самофинансирование затрат по содержанию водохозяйственных сооружений и устройств, необходимо основывать на следующих принципах:

- дифференцированный подход к платежам за водные ресурсы;
- полная окупаемость затрат на охрану и воспроизводство водных ресурсов поверхностных источников;
- тарифы оплаты должны учитывать изменчивость гидрологических и метеорологических условий, предусматривать льготы для потребителей, рационально использующих водные ресурсы.

Экономический механизм платного водопользования с поэтапным переводом на самофинансирование затрат по содержанию водохозяйственных сооружений и устройств за счет средств водопользователей разработан во исполнение Государственного заказа по программе «Охрана и рациональное использование водных ресурсов», подпрограмме «Прикладные научные исследования в области водных ресурсов» производственным кооперативом «Казгипроводхоз» [192].

В составе экономического механизма разработано три варианта тарифов стоимости водных ресурсов поверхностных источников, с поэтапным переводом на самофинансирование водохозяйственных объектов республиканской собственности. При этом тарифы рассчитаны на три этапа перевода объектов республиканской собственности за счет средств водопользователей на самофинансирование.

Основные предложения производственного кооператива «Казгипроводхоз» по экономическому механизму платного водопользования сводятся к следующему.

Целью установления платы за пользование водными ресурсами является возмещение затрат на охрану и воспроизводство водных ресурсов, обеспечение экономического стимулирования рационального водопользования и эффективного управления водными ресурсами, снижение вредного воздействия вод на окружающую среду, а также социально-экономическое развитие территории, на которой они изымаются.

Предлагаемый экономический механизм определяет принципы платы за воду как природный ресурс, ставки платежей за пользование поверхностными водными ресурсами в разрезе бассейновых водохозяйственных управлений и отраслей экономики, устанавливает порядок взимания и использования платежей, санкции за сверхнормативное и нерациональное использование вод, самовольный водозабор и ответственность за просрочку платы за воду, определяет льготы по платежам за водные ресурсы.

Механизмом рассматривается лишь та часть стоимости, которая относится к воде как природному ресурсу. Платежи, связанные с забором, очисткой и транспортировкой воды от источника до водопотребителя не входят в вышеуказанную стоимость водных ресурсов, и взимаются отдельно, как услуги по доставке и водообеспечению.

Объектом платы являются водные ресурсы поверхностных водных источников. Цена устанавливается на ту часть водных ресурсов, которая используется в производственной, хозяйственной и бытовой сферах деятельности. За водные ресурсы, идущие на поддержание естественного или восстановление нарушенного состояния экологической среды (санитарные попуски, сток в естественные водоемы и т.п.), плата не взимается.

Плата за воду взимается со всех водопотребителей (потребители, использующие воду с изъятием ее из источника) и водопользователей (потребители, использующие воду без изъятия ее из источников), юридических и физических, независимо от форм собственности, с иностранных юридических и физических лиц, лиц без гражданства и прочее, за исключением тех водопотребителей и водопользователей, которые освобождаются от платы в соответствии с действующим законодательством.

К водопотребителям относятся предприятия и организации, оказывающие жилищно-эксплуатационные и коммунальные услуги, предприятия промышленности (включая теплоэнергетику), сельское хозяйство, прудовое рыбное хозяйство; к водопользователям - гидроэнергетика, водный транспорт, потребители, производящие отлов рыбы из водных источников.

Плата за охрану и воспроизводство водных ресурсов рассчитывается исходя из необходимости возмещения затрат на содержание водных источников и их восстановление, эксплуатацию водохозяйственных сооружений и устройств, находящихся в республиканской собственности, охрану вод и защиту от вредного воздействия их на окружающую среду.

Размер платы за водные ресурсы определяется с учетом качества воды, условий водопользования, дефицита водных ресурсов, гарантии водообеспечения и экономической эффективности отраслей экономики.

Платежи за пользование водными ресурсами взимаются с водопользователей и водопотребителей юридических и физических лиц (включая иностранных), находящихся на территории Республики Казахстан, за исключением тех, которые освобождаются от платы в соответствии с действующим законодательством.

Плата за водные ресурсы взимается с первичных водопотребителей, осуществляющих самостоятельный забор воды из природных объектов, входящих в водный фонд Казахстана.

Водопотребители, получающие воду от них, являются вторичными и оплачивают плату за водные ресурсы и услуги по подаче воды, как правило, первичному водопользователю .

Плата за пользование водными ресурсами поверхностных источников, поступающая в местные бюджеты, используется исключительно на:

- мероприятия по охране и улучшению состояния и восстановлению водоемов;
- работы по водообеспечению населения и отраслей экономики;
- мероприятия по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод;
- реконструкцию, строительство и эксплуатацию водохозяйственных сооружений и устройств, служащих для охраны и воспроизводства водных ресурсов поверхностных источников;
- мероприятия по оказанию помощи пострадавшим при чрезвычайных ситуациях на водоемах.

Низкая платежеспособность водопотребителей, в особенности сельскохозяйственных, неспособных в настоящий момент оплачивать за использованные ресурсы, привела к крайне тяжелому экономическому положению все водохозяйственные службы, поставив многие из них на грань банкротства. Поэтому, согласно рекомендациям Казгипроводхоза, этот перевод необходимо осуществлять поэтапно, учитывая рост экономического благосостояния водопользователей, а также следующих немаловажных положений:

- Первое предусматривает окупаемость эксплуатационных затрат водохозяйственных служб с учетом профилактических текущих ремонтов;

- Второе предусматривает эксплуатационные затраты, затраты текущего и капитального ремонта, а также отчислений на реновацию, т.е. полную окупаемость затрат.

В зависимости от экономической ситуации, рекомендуется отдельные отрасли переводить на самофинансирование разновременно.

В настоящее время в Казахстане отсутствует специальный закон о платном водопользовании и оно осуществляется на основе статей 133 и 134 «Водного Кодекса». Для совершенствования водного законодательства, приведения его в соответствие с законами рыночной экономики, необходимо принять концепцию сельскохозяйственного водопользования; разработать и утвердить Стратегию развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики республики; разработать и принять «Закон о платном водопользовании», где должны быть отражены следующие положения:

- общие принципы функционирования платного водопользования;
- система платежей за воду, как природного ресурса;
- объекты налогообложения
- принципы налогообложения;
- экономическое стимулирование рационального использования, восстановления и охраны водных ресурсов;
- участие государства в финансировании работ по регулированию использования, восстановления и охране водных ресурсов;
- порядок и контроль исчисления платежей за воду;
- порядок уплаты и сбора платежей;
- использование средств, поступающих от платы за водные ресурсы;
- учреждение государственного внебюджетного «Водного фонда»;
- разрешение споров и обеспечение исполнения законов;
- прочие необходимые положения

Вопросы спроса на водные ресурсы водопотребителями практически еще не исследованы и требуют дальнейшего изучения.

В настоящее время видами механизмов социально-эколого-экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования являются:

- планирование и финансирование мероприятий по охране окружающей среды;
- плата за эмиссии в окружающую среду;
- плата за пользование отдельными видами природных ресурсов;
- экономическое стимулирование охраны окружающей среды;
- рыночные механизмы и торговля квотами на эмиссии в окружающую среду;
- экологическое страхование;

- экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде.

Основой экономического механизма ценообразования платы за охрану и воспроизведение водных ресурсов является принцип возмещения всех затрат, связанных с управлением водными ресурсами, эксплуатацией объектов на водоисточниках, воспроизведением, транспортировкой и их охраной.

К основным объектам водного хозяйства, затраты по которым формируют плату, относятся сооружения по регулированию речного стока, территориального перераспределения водных ресурсов, магистрального транспорта воды, по защите от вредного воздействия вод, природоохранного назначения, а также прочие фонды и оборотные средства, необходимые для функционирования основных водохозяйственных сооружений.

Кроме того, на стоимость водных ресурсов относятся затраты на изучение и их охрану, которые складываются из годовых затрат на разработку схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, оценку и контроль за использованием поверхностных вод, научные и проектные разработки, разработку водоохранных программ, затраты РГП «Казгидромет» по эксплуатации, ремонту, восстановлению и строительству новых гидропостов, подготовке к публикации гидрометрической информации, а также затраты по планируемым мероприятиям строительства новых объектов по охране и воспроизведению водных ресурсов [193].

В затраты вводится также страховой фонд, учитывающий потери водохозяйственных организаций от колебаний водности источников по годам.

Примерный порядок исчисления, взимания и внесения платы за пользование водными ресурсами поверхностных источников

Настоящие предложения устанавливают порядок исчисления, взимания и внесения платы за пользование водными ресурсами поверхностных источников по отраслям экономики в разрезе бассейновых водохозяйственных управлений и использования средств, полученных от сбора данных платежей.

1. Плата за пользование водными ресурсами устанавливается на все виды специального водопользования из поверхностных источников с изъятием воды из них или без ее изъятия и осуществляется на основании разрешения, выдаваемого уполномоченным государственным органом по управлению водными ресурсами.

2. Целью введения платы за пользование водными ресурсами является возмещение затрат на воспроизведение и охрану водных ресурсов, обеспечение экономического стимулирования рационального водопользования, эффективного управления водными ресурсами, снижение вредного воздействия вод на окружающую среду, возмещению ущербов, нанесенных вредным воздействием вод.

3. Плата за пользование водными ресурсами вводится для

предприятий и организаций, оказывающих жилищно-эксплуатационные и коммунальные услуги, промышленности (включая теплоэнергетику), сельского и рыбного хозяйства, гидроэнергетики и водного транспорта; не распространяется на сплав древесины без судовой тяги, рекреацию, применение землеройной техники, осушение болот, общее водопользование, осуществляемое без закрепления водных ресурсов за отдельными гражданами и без применения сооружений или технических устройств, влияющих на состояние вод.

4. Ставки платы за пользование водными ресурсами из поверхностных источников корректируются (устанавливаются) по мере необходимости с учетом изменения экономической ситуации и водохозяйственной обстановки в республике Правительством по представлению государственного органа управления водными ресурсами и по согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами.

Приведенная методика платы за пользование водными ресурсами во многом похожа на методику, разработанную в Институте водных проблем и гидроэнергетики Академии наук Кыргызской Республики. Расчеты для одних и тех же водных объектов по названным методикам дают хорошее совпадение и позволяют считать, что на основе таких методик могут быть созданы основы экономического механизма оптимального вододеления в Центральной Азии [194].

4. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ВОДНО – ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВОДНО-ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

4.1 Сравнительный анализ водного законодательства Республики Казахстан и иных стран СНГ

Для изучения проблемы реализации норм водного права в Казахстане, проанализируем общие тенденции развития водного права. Законодательство стран СНГ многое сохранило от правовой системы СССР. Природоресурсное законодательство стран СНГ имеет общую «наследственность» от бывшего СССР - сходные экологические проблемы и общие задачи преодоления во многом однотипных изъянов и ошибок советского времени. Именно поэтому в рамках СНГ принимаются своеобразные общие правовые формы - модельные кодексы и законы. В проекте модельного Земельного Кодекса для государств СНГ предусматривалось семь категорий земель, включая и земли водного фонда. По подробной регламентации этот проект не содержит, предоставляя известный простор для правотворчества стран-участниц СНГ. Такой подход вполне оправдан, так как каждая сторона

имеет свои не только экономические, но и природные условия, учёт которых совершенно необходим для установления эффективного правового режима водного фонда. Земельное законодательство стран СНГ вполне предусматривает правовой режим земель водного фонда в рамках деления на категории. Земельный кодекс Молдовы, учитывающийся при разработке модельного земельного кодекса, как раз предусматривает рассматриваемую категорию [195, с. 42-44].

В свою очередь, модельного Водного Кодекса пока не удалось принять. Но в ряде независимых государств водные кодексы или законы все-таки есть. В Армении, Беларуси, Казахстане, Молдове, Таджикистане - кодексы, в Узбекистане и Кыргызстане - водные законы. Не следует считать их идентичными друг другу, т.к. среди них есть и консервативные, и прогрессивные. Приспособленный к государственной собственности на водный фонд Водный кодекс Казахстана г. искусственно разделяет водные объекты по ведомствам и не раскрывает финансового механизма водного хозяйства. В то же время, закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» от 6 мая 1993 г. № 837-ХII [196] допускал полную или частичную платность водопользования. В свою очередь, водный кодекс Кыргызской Республики от 9 декабря 2004 года предусматривал платность водопользования, водоподведения, сброса загрязняющих веществ в водохозяйственные объекты [197, с. 20-21]. Водный кодекс Украины от 6 июня 1995г. также предусматривал платность водопользования (забор и сброс воды, использование вод для нужд гидроэнергетики и водного транспорта). При этом указанные средства направляются на осуществление мероприятий по охране и воспроизводству водных ресурсов, поддержанию водных объектов в надлежащем состоянии, предотвращение вредного воздействия вод. Таким образом, основной водный закон Украины предусматривает компенсацию водных платежей [198, с. 20-22].

Однако, в любом случае следует отметить главное. Если в водный объект, по мысли законодателя, входят земли, непосредственно сопряжённые с водной толщей, то на них распространяется действие водного закона.

Следует отметить особое внимание, которое уделено в природоохранном законодательстве некоторых независимых государств, водоохранным зонам и полосам рек и водоёмов. Данный правовой институт можно считать смежным для водного и земельного права.

Правовой режим земель водного фонда Молдовы в определённой степени зависит от естественных природных особенностей этой республики. В отличие от стран Балтии и славянских республик СНГ, природа Молдовы не была отшлифована ледником, а длительная эрозия обусловила весьма сложный холмисто-равнинный рельеф. Небольшая по размерам, густонаселенная Молдова находится в

междуречье двух крупных судоходных рек - трансграничного Днестра и пограничного Прута, имеющих целый ряд притоков. Крупные реки Молдовы - Днестр, Прут, Реут и т.д. имеют развитую речную долину с многочисленными большими и плоскими террасами, благоприятными для искусственного орошения. Для Молдовы характерны пойменные озера, но есть и проченые заболоченные водоемы, используемые для сельскою хозяйства, Целебные поды пограничного Прута были в 60-тие годы признаны самыми чистыми в Средней Европе, а пойменные озера являлись ценнейшими и богатыми рыбой охотниче-промышленными угодьями.

Более близкий сосед России – Украина - не может пока решить проблемы, возникшие ещё во времена СССР. Крымский полуостров постепенно завоёвывается морем, а прекрасные пляжи автономной республики Крым оказываются под морем. Это вызвано сведением зеленых насаждений и сносом берегоукрепительных сооружений. Практикуется и бесконтрольная застройка оползневых участков и песчаных кос [199, с. 62-64]. Таким образом, неприкословенность 100-метровой прибрежной полосы - явление номинальное до тех пор, пока не будет принят разработанный ещё в 1995г., законопроект о природопользовании и береговой зоне Черного моря. Этот вопрос стоял перед руководством Украины уже десятилетие, но Верховная Рада не приняла даже законопроект «Об утверждении государственной программы охраны и воссоздания Азовского и Черноморского моря». Долгое отсутствие этого законопроекта способствовало ежегодному сокращению рыбы Черноморско-Азовского бассейна на 20%. Сказывается это и на многочисленных заливах, приморских озёрах лиманного типа, устьях рек.

Речная сеть Украины особенно разветвлена на Карпатах, Полесье (сопредельном с Белоруссией), Днепровском кряже. Реки Днепр, Днестр, Дунай, Прут, Тиса, Северский Донец и др. носят трансграничный, а иногда и пограничный характер.

В этих условиях мы можем констатировать возможность широкого распространения режима земель водного фонда. Согласно главе двенадцатой Земельного Кодекса Украины 1990 года, земли водного фонда определялись примерно так же, как и в российском законодательстве. С целью сохранения и улучшения водных ресурсов предусматривалось создание зон охраны вокруг водоёмов, водных источников и гидротехнических сооружений, ст. 79 запрещала любую деятельность на землях водного фонда» противную их целевому назначению, но наряду с пользованием водохозяйственных предприятий и организаций допускала временное использование для сенокоса и рыболовства.

В настоящее время, глава 12 Земельного Кодекса Украины от 2001 года устанавливает более детальный правовой режим земель водного фонда. Площади данной категории в частности «заняты морями,

реками, озерами, водохранилищами, другими водными объектами, болотами, а так же островами» (ст.58). Причисление островов к землям водного фонда - явно удачный подход законодателя, В то же время, болота в приведенной редакции Земельного Кодекса не считаются водными объектами, хотя российское законодательство всё же понимает под болотами определённые водные объекты. Украинское законодательство предусматривает используемые для транспорта береговые полосы водных путей (аналог российского бечевника), полосы отвода водохозяйственных сооружений и искусственных водных объектов, а также прибрежные защитные полосы рек, ручьёв, озёр, водохранилищ, прудов, морских заливов, лиманов, самого моря. Правовой режим прибрежных защитных полос аналогичен российскому и включен в пределы водоохранных зон. Как видно по формулировке Кодекса, остальная часть водоохранных зон не включена в категорию земель водного фонда.

Согласно статье 59 Земельного Кодекса Украины [200] допускается государственная, коммунальная и частная собственность на земли водного фонда. Исполнительные и муниципальные органы могут бесплатно передавать в собственность замкнутые природные водоёмы (площадью до 10 гектар), или же сдавать в аренду водные объекты, участки прибрежных защитных полос, полос отвода, береговых полос водных путей. Кроме того, для ухода за водными объектами, гидротехническими сооружениями, всевозможными береговыми полосами существует правовой институт постоянного пользования земель водного фонда государственными водохозяйственными организациями. Сами земельные собственники на своих участках имеют право в усыновленном порядке создавать искусственные водоёмы (рыбные, против эрозии и т.д.).

Таким образом, частная собственность на водные объекты Украины возможна как на искусственные, так и на замкнутые естественные водоёмы. В российской же практике речь идёт только о небольших по площади, непроточных искусственных водоёмах.

Беларусь находится на окраине восточно-европейской равнины. Многоводная и разветвлённая гидрографическая сеть Беларуси обязана своим происхождением неоднократным оледенениям. Крупнейшие реки -Днепр, Припять, Неман и Западная Двина являются трансграничными, а местами сами служат границей, В условиях равнинного рельефа и слабой срезанности речных долин водотоки отличаются изменчивостью русел, сильной разветвлённостью, извилистостью, обилием заливов и стариц, частыми паводками (три раза в год). Главная судоходная артерия-Припять, разливаясь с рядом притоков, образует весенний водоём в 20-30 кн. шириной. При осушении болотных площадей реки становились водоприёмниками отводимых вод. Ландшафт Беларуси имеет своими необходимыми элементами многочисленные озёра и болота, есть и не столь

многочисленные водохранилища (Заславское, Вилейсксе). Озёра, находящиеся в основном на севере и юге страны, отличается большим транспортным, лечебным, рыбохозяйственным и водохозяйственным значением. В Белоруссии их насчитывали свыше 10 тыс.

Из приведенных данных можно сделать следующие выводы:

- трудность определения границ земель водного фонда;
- судоходство здесь осложнено гидрологическими условиями (перекаты, острова, косы, отмели, маловодия);
- существенной проблемой Беларуси является переизбыток водных ресурсов: население и хозяйство в довольно обширных частях страны страдали и до сих пор страдают от «большой воды» [201];

В конце 90-ых годов независимые среднеазиатские республики стали принимать новые Кодексы, не изменившие норм земель водного фонда. Земельный Кодекс Узбекистана определяет режим категорий земель водного фонда довольно стереотипно, но запрещает строительную и иную хозяйственную деятельность, отрицательно воздействующую на водные объекты (ст.77).

Глава 17 Земельного Кодекса Кыргызстана от 1999г. [202], даёт право Правительству этого государства санкционировать временное пользование земель водного фонда и устанавливать порядок калькуляции водоохраных зон. Землепользование в водоохраных зонах осуществляются лицами, в ведении которых находится сам охраняемый водный объект. (статьи 89-92)

Целый ряд рек протекают на территории двух и более среднеазиатских государств, а иногда даже являются границами для всего СНГ (таджико-афганской границей служит река Пяндж). При этом речь идёт не только о самых крупных из них- Амударье и Сырдарье, но и о некоторых их притоках. Указанные водные объекты трансграничны и образуют международный бассейн Аральского моря, который должен находиться под управлением региональных организаций. В январе 1994 г, президенты пяти стран центрально-азиатских государств разработали программу конкретных действий по улучшению экологической обстановки в этих государствах. Она обязывает стороны-участницы представить технико-экономические разработки по проблеме донорской подпитки рек Аральского бассейна от всевозможных внешних источников. Надо надеяться, что введение управления по отдельным бассейнам и ирригационным зонам (к примеру, выделена дельта Амудары) будет оптимальным решением проблемы. Кроме того, стороны договорились о создании Международного Фонда спасения Арала (МФСА) и международной координационной водной комиссии (МКВК) [203, с. 19-21].

Гидографическая сеть и сам характер поверхностных вод Казахстана зависит от климатических и природных поясов (лесостепь, степь, полупустыня, пустыня, области высотной поясности). Климатическая дифференциация природных зон была отображена и в

законодательстве страны, что подаёт хороший пример российскому праву, имеющему дело ещё с более многообразной природой. Действующий Земельный кодекс Казахстана, наряду с делением на известные по всему СНГ категории (в том числе, и земли водного фонда), предусматривает и дифференциацию по природным условиям с выделением 10 зон: лесостепная, степная, сухостепная, полупустынная, пустынная, предгорно-пустынно-степная, субтропическая пустынная, субтропическая предгорно-пустынная, среднеазиатская горная, южно-сибирская горная. Так, категоризация земельного фонда Казахстана «перекрещивается» с уже упомянутым зонированием, которое соответственно может предусматривать некоторые различия в режиме пользования гидроресурсов и сопряженных с ними земель.

При всех своих особенностях гидрографическая система Казахстана располагает к довольно широкой площади земель водного фонда. Земельный Кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. предусматривает схожий с другими странами СНГ правовой режим земель водного фонда. Наряду с обычным определением данной категории земель и традиционными ссылками на водное законодательство, признаются земли, занятые водоемами (реками и приточными к ним каналами, озерами, водохранилищами, прудами и другими внутренними водоемами, территориальными водами), ледниками, болотами, водохозяйственными сооружениями для регулирования стока, расположенные на водоисточниках, а также земли, выделенные под водоохранные зоны и полосы этих сооружений, и зоны санитарной охраны водозаборных систем питьевого водоснабжения. Согласно ст.135 Земельного Кодекса земельные участки из состава земель водного фонда могут быть предоставлены во временное землепользование местными исполнительными органами по согласованию с уполномоченными органами управления водными ресурсами физическим и юридическим лицам для нужд сельского, лесного, рыбного, охотничьего хозяйства и других целей, не противоречащих основному целевому назначению земельного участка.

В свою очередь, глава 15 закона «О земле Республики Казахстан» 2001 года [204] также предусматривала временное пользование физических и юридических лиц по решению местных исполнительных органов, согласованному с компетентными органами управления водным хозяйством. Согласно статье земельного закона, земли водного фонда (наряду с землями лесного фонда) не могут быть в частной собственности. Обозначенные специальными знаками, они должны быть определены при предоставлении земли в пользование. В свою очередь, отчуждаются лишь участки первого пояса зоны охраны водозаборных сооружений.

Воды Казахстана лишь отчасти входят в бассейн Аральского моря,

но всё же был принят Закон 1992г. «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» [205].

Таким образом, для дальнейшего анализа процессуальных форм реализации норм водного права принят тезис о том, что ее можно рассматривать как форму любой опосредованной правом юридической деятельности, направленной на достижение юридически значимого результата, осуществляемого не только государственно-властными, но и другими субъектами права.

4.2 Аренда земли в Республике Казахстан: история становления и современное развитие

Исследование аренды земли на территории Казахстана нельзя вести без анализа исторических предпосылок, на основе которых происходило его становление. Необходимость эффективного законодательного регулирования земельных отношений в современном Казахстане настоятельно требует обращения к нашему историческому опыту для извлечения из него уроков, как позитивных, так и негативных.

Мир живет арендными отношениями с незапамятных времен. Достаточно давно было осознано: для того, чтобы заработать на жизнь, совсем необязательно обладать, к примеру, плугом. Оказывается, достаточно лишь иметь право пользования этим орудием. Еще древние мыслители (Солон, Платон, Аристотель и др.) заметили, что богатство предопределяется не фактом обладания значительным имуществом или деньгами на праве собственности, а эффективностью хозяйствования в целом, умением применять различные формы и методы его обустройства и ведения [206, с. 46].

Представление другому земли в пользование как особый вид социально-экономических отношений известно (в писанной истории) примерно четыре тысячетелетия (вероятно, первый акт, регулирующий аренду земли – Законы Билаламы – XX в. до н.э.). В хозяйственной практике древних цивилизаций Индии, Месопотамии, Египта, Китая широко использовались различные арендные формы землепользования. Первые вещественные свидетельства о заключенных сделках аренды земли относятся приблизительно к 2000г. до н.э. В ходе раскопок, происходивших в 1984 г. на месте шумерского города Ур, ученым удалось обнаружить прототипы первых договоров аренды. Это были глиняные таблички, на которых стороны договора фиксировали свои обязательства по передаче на определенный срок в пользование и владение за определенную плату сельскохозяйственный инвентарь, право пользоваться водоемами и т.д.

В Судебнике Хаммурапи, принятом между 1775-1750 гг. до н.э., подробно рассматриваются не только аренда недвижимого

имущества, но и нормы арендной платы. Содержащиеся в нем положения регулируют различные отношения при найме земли, в частности, решают вопросы ответственности арендатора и арендодателя, а также распределение убытков между сторонами договора при наступлении форс-мажорных обстоятельств [207, с. 13]. О значении арендных отношений и влиянии их на социально-экономические связи в древнем мире говорит тот факт, что целые социальные группы и сословия получали свои названия в зависимости от того, на каких арендных условиях они обрабатывали землю (в Афинах «шестидольники», «половники» - в Древнем Новгороде и т.д.).

Исторический сложилось, что первые упоминания о становлении земельных арендных отношений сводятся к кадастровым и регистрационным системам. Исследователи считают [208, с.211], что первый земельный кадастр (кадаструм, капитаструм), появился в Древнем Риме во времена Октавиана в I в. до н.э. Он описывал разделение земель на участки во время переписи населения, включая размер участка, его ценность и величину взимаемого налога. Некоторые ученые связывают происхождение кадастра с более древним греческим термином «кадастикон» («тетрадь для записей»). Кадастр выступал основой государственной фискальной системы землепользования и управления земельными ресурсами.

По мере роста населения, расширения круга лиц, участвующих в обороте недвижимости, расширения географии торговых отношений возникают новые, более надежные и точные формы укрепления прав – записи. Практика правовой защиты принадлежности земли посредством записей известна уже со времени самых ранних сельскохозяйственных поселений вдоль Тигра, Ефрата и Нила.

Важно отметить, что в римском частном праве существовало несколько институтов, примыкающих к аренде земельных участков. Прежде всего, это собственно найм (*location-coductio*) – консенсуальный договор о предоставлении в пользование участка земли за определенную денежную плату. При этом существовали и его разновидности, объясняемые преимущественно порядком возникновения прав арендатора или же способом расчетом. Так, если расчет производится долей получаемых доходов, то для обозначения договора применялся и термин «*contractus sociæ*» [209, с. 501]. Поскольку существовала и наследственная оброчная аренда земли, то изначально возник спор о возможности отнести этот договор к купле-продаже или аренде, в конце-концов законодательно был закреплен особый договор – «*contractus emphyteuseos*»[209, с. 148].

Характеристика арендных земельных отношений в Древнем Риме не будет полной, если не указать на такие права как вещные (предиальные) и личные сервитуты, суперфиций (*superficies*) и эмфитеузис (*emphiteuseos*). Деление вещей на движимые и

недвижимые становятся более четкими: к недвижимости относились земля и все, что с ней тесно связано, а к движимости – то, что можно перенести с места на место без изменения сущности вещи. В эпоху домината передача прав на недвижимость регламентировалась специальными правилами, направленными на обеспечение публичности таких сделок [210].

Существенно, что обладание правом собственности на землю, в его полном, завершенном виде, издревле являлось редкостью. Даже в тех случаях, когда в литературе указывается, что некое лицо в древний период развития цивилизации обладало землей на праве собственности, следует усомниться в истинности и точности такого высказывания. К примеру, известно, что как в период формирования государства, так и в период республики и империи подавляющее большинство земель в Древнем Риме номинально находилось под властью (но не в собственности) определенных лиц, а права по владению, пользованию принадлежали иным лицам. С расширением экспансии римлян вновь захваченные земли считались перешедшими в собственность или римского народа или императора [211], предоставление же их отдельным лицам проводило к различного рода владельческим ситуациям, характеризующимся вещными правами обладателей, но не правом собственности (отсюда, видимо, и появился эмфитеузис). Чаще всего такие участки считались арендованными у государства (*agri vectigales*), но не в смысле обычного договора аренды, а как полученные на основе особого вещного права; дело в том, что заслужившие это право лица (воины-ветераны, выслужившие чиновники и пр.) наделялись участками навсегда. Достаточно было платить арендную плату, часто символическую [212]. Более того, далеко не всегда проводилось различие между собственно наймом и узуфруктом, а также другими вещными правами [212].

В литературе также отмечается, что и позднее – в средние века – отношения феодального сюзеренитета – вассалитета не строились по типу «собственник-арендатор»: «если собственность – это полное господство над вещью (*plena in re potestas*), то в отношении земли такого господства не было ни у вассала, ни у сюзерена. Вассал его не имел, так как сам получал землю у сюзерена и нес в связи с этим определенные повинности, а сюзерен тоже не был в совсем господстве неограничен, так как земля находилась в юридически защищенном пользовании вассала» [213].

Поскольку земля редко находилась в чьей-либо абсолютной собственности при аренде земли самого «римского народа» до позднего времени отсутствовали ясные отличия и между куплей-продажей и арендным соглашением. Сама передача земли в любом случае именовалась продажей: «одни на годы, другие на сто лет продаются манцепсам, т.е. арендаторам» [213]. Таким образом,

первоначальное различие покупки и аренды заключалось не в характере владения, а исключительно в его сроках. В первом случае земля продавалась на сто лет, а во втором – на пять, то есть на срок до очередного *lustrum*, публичных торгов, устраиваемых цензором. Плата за аренду земли выступала в форме поземельного налога, а также, так как обязательства носили сакральный характер, дополнительно выплачивалась сумма в форме жертвоприношения в размере 1/10 части дохода от урожая или приплода скота. Эти жертвы приносились в государственную казну в храм Сатурна. Новые арендные договоры земли обычно заключались в конце февраля – начале марта и сопровождались особыми религиозными ритуалами, включая жертвоприношения. «Затем уже заключались арендные договоры в форме назначения лиц по кормлению зерном священных гусей и окрашивания статуи Юпитера красной охрой» [214].

В отношении земель, находившихся в частной собственности, систему латифундий, основанных на трубе рабов, достаточно быстро сменила система колоната, как более эффективная, поскольку основывалась на труде свободных крестьян, добровольно вступавших в арендные отношения и заинтересованных в повышении урожайности [215]. Тем не менее, довольно часто возникали непреодолимые коллизии, в том числе связанные с невозможностью погасить долги при кабальной аренде, вследствие этого объединенные должники часто восставали или инициировали организованные перемены в государстве [216].

Цена и срок аренды рассматривались в качестве существенных условий [217], однако допускалось и пользование до востребования («*precarium*»).

Факт появления всяких прав на чужую вещь предполагал предоставление встречного эквивалента, плату. Именно поэтому платный характер был присущ как вещным правам, так и собственно аренде [218].

Для заключения договора аренды земли преимущественно использовался институт *nexum* (т.е. специфическая форма манципации) [219].

Состав прав и обязанностей при аренде земли не имел существенных особенностей, участок предоставлялся в оговоренном состоянии, по завершению срока он подлежал возврату. Примечателен тот факт, что в случае несвоевременного возврата нанятой вещи, наниматель рассматривался как захватчик вещи [220].

Некоторые особенности были связаны с составом передаваемых полномочий: с точки зрения римских юристов объем прав, вытекающих из аренды, мог быть поделен на достаточно значительное количество отдельных правомочий (вещных прав), собственник при таком видении ситуации мог твердо указать, что именно он предоставляет арендатору, а что из прав оставляет за

собой.

В отличие от современного права, римское право однозначно признавало обязательственно-правовую природу договора найма вещи.

Отсутствовали вещно-правовые элементы договора найма, такие как право следования и вещно-правовая защита нанимателя как титульного владельца [220]. Надо заметить, что такой подход скрывал в себе внутреннее противоречие (напомним, аренда в других отношениях была плохо отделена от прочих прав на землю), примиряющее, кажется, только юридической логикой.

Исторические памятники казахского обычного права свидетельствует о своеобразии и самобытности формирования земельных правоотношений в Казахстане. Здесь аренда земли исходя из особенностей исторического развития страны не имела такого распространения как в римском частном праве. Поэтому проведение прямых исторических параллелей представляется не вполне верным.

Регулирование земельных отношений в Казахстане уходит в далекое прошлое. Становление и развитие законодательства аренды земли явление возникшее в связи с переходом в рыночное условие. История становления земельных отношений в Казахстане подразделяется на следующие этапы: земельно-правовые отношения до вхождения Казахстана в состав России, земельные отношения Казахстана в составе России, земельные отношения в советский период, земельные отношения суверенного Казахстана [221].

Становление и развитие законодательства аренды земли до вхождения Казахстана в состав России.

До вхождения Казахстана в состав России признаки аренды земли не имели места, но регулирование земельного оборота имеет свою историю и уходит корнями в далекое прошлое. На характер земельного оборота, на его сущность, форму всегда оказывали и оказывают влияние самые различные факторы – это и природно-климатические условия, и уровень развития производственных отношений и многое другое. Все это оказывала влияние и на земельный оборот, существовавший в Казахстане до вхождения в состав России. Главным действующим фактором земельного оборота данного периода являлся кочевой образ жизни казахов. Право частной собственности на землю по юридическим представлениям казахов вплоть до XIX в. Отсутствовала [222, с. 115]. Земля юридически считалась общей собственностью родов и общин. Фактически истинными владельцами земель являлись Бии и иные феодалы, уже в XVIII в. зимовки стали находиться в частном владении отдельных феодалов.

В любом обществе, независимо от уровня развития производственных отношений, одним их главных вопросов является вопрос о собственности на землю. Не является исключением в этом

смысле и Казахстан. На протяжении всей истории казахского общества, земля оставалась единственным и главным условием производства, порождающим социальные противоречия и межродовые конфликты в борьбе за лучшие кочевья. Известно, что основную причину народного восстания во Внутренней орде составляли, в том числе аграрные и земельные отношения.

Нельзя не согласиться с мнением, С.З. Зиманова и А.Е. Еренова, которые отмечали, что существование поземельной собственности в Казахстане является бесспорным и «было бы непростительной ошибкой смешивать общинное пользование отдельными кочевыми путями с общинной собственностью на землю. Внимательный анализ производственных основ казахского феодального общества показывает, что общинное пользование отдельными кочевыми участками есть явление, происходящее внутри и в условиях монопольной собственности феодалов на землю» [223, с. 47]. Подтверждает их позицию существовавший тогда способ наименования плодородных земельных участков по имени владельцев-феодалов. При разрешении земельных споров суды исходили из названия земель, как признака принадлежности тому или другому владельцу. Наиболее лучшие земельные участки с водопойными источниками находились в руках феодалов. При этом многие простые кочевники часто сталкивались с препятствиями при пользовании даже речной водой. Для этого, нередко, требовалось специальное разрешение хана или владельца прилегающего к реке участка. Очевидно, что если бы пастбища с водопойными источниками находились в общинной собственности, то не нужно было бы получать такого рода разрешения.

Данные исторические факты несомненно подтверждают, что в Казахстане существовала частная собственность на землю феодалов. Естественно, что институт частной собственности на землю того периода отличается от наших современных представлений. Категория собственности носила на себе черты патриархально-феодального общества, каковым являлся Казахстан в тот период. Таким образом, это была феодальная собственность на землю, с особенностями, вызванными кочевым образом жизни казахского общества.

Несмотря на существование в Казахстане патриархально-феодального института частной собственности на землю, в обществе отсутствовали отношения по отчуждению земли. Это вызвано тем обстоятельством, что капиталистические отношения, в том числе, отношения по купле-продаже земельных участков, совершения гражданско-правовых сделок, в том числе договора аренды за землю еще не было, да и быть не могло. Следовательно, отсутствовали фактические предпосылки образования рынка земли. Земельный строй изменился лишь после присоединения Казахстана к России.

Становление и развитие законодательства аренды земли в

период вхождения Казахстана в состав России.

Процесс вхождения Казахстана в состав Российской империи носил сложный социально-политический и стратегический характер. Известно, что началом этого политического процесса послужила грамота императрицы Анны Иоанновны от 12 февраля 1731 г., а также присяга хана Младшего жуза Абулхаира 10 октября 1731 г. В этом же году и хан Среднего жуза Семеке присягнул на верность России на таких же условиях, как и Младший жуз. Немного позже, а именно в 1740 г. присягнули на верность хан Среднего жуза Сыюк Аблайханов с подвластными ему 55462 казахами был принят в российское подданство. Фактическое присоединение Казахстана к России было осуществлено в 1847 г.[224, с.225]. Таким образом, присоединение Казахстана к России, начавшись в 1731 г. Было завершено лишь в 1847 г., этот процесс проходил неравномерно - в общем 116 лет.

Важно отметить, что присоединение Казахстана к России не могло не отразиться на характере земельных отношений и на их правовом регулировании.

Во-первых, весь земельный фонд перешел в собственность из рук ханскосултанского рода чингизидов в руки Российской империи.

Во-вторых, царизм сохранил для казахов общинную форму землепользования, а регулирование поземельных отношений по-прежнему осуществлялось на основе норм казахского обычного права.

В-третьих, в обычном праве казахов появились нормы, в которых признавалось право частной собственности за отдельными семьями на осенние и зимние пастбища, усадьбы, сенокосы и т.д.

В-четвертых, правовое регулирование земельных отношений, помимо обычного права, осуществлялось общеимперским российским законодательством. Важно отметить, что данный исторический этап правового регулирования рынка земли в Казахстане невозможно рассматривать в отрыве от России. Так или иначе, общероссийские социальные процессы находили свое непосредственное или косвенное отражение и в Казахстане. Несмотря на большой массив законодательных актов, регулирующих рынок земли, нормативные акты не оказывали существенного влияния на земельные отношения в Казахстане. При этом, Российская империя проводила целенаправленную политику изъятия земельных угодий у коренного населения, как для военных нужд, так и для предоставления казачьему и военному населению [225, с.100].

Земельные отношения в этот период можно охарактеризовать следующим образом: во-первых, в случае их возникновения между казахским населением и государственной администрацией или казачьими общинами как строго урегулированные имперским законодательством; во-вторых, регулирование землепользования, оборота земель в чисто казахской среде осуществлялось в основном нормами обычного права.

Судьбоносное влияние на земельный строй Казахстана оказала Столыпинская аграрная реформа. Столыпинская аграрная реформа была следующим этапом развития общественных отношений, связанных с распределением и обращением земельных участков и в Казахстане. Сложившийся в результате данной реформы земельный строй просуществовал вплоть до октябрьской революции.

Реформы П.А. Столыпина были направлены на переход господствующего права общей собственности на землю среди крестьян (общинное землевладение) к праву личной собственности главы хозяйства. Указом от 3 ноября 1905 г. вдове были сокращены выкупные платежи, что способствовало расширению прав крестьян на землю.

В ходе аграрной реформы 1906 г. некоторые домохозяева получили возможность закреплять свои пахотные полосы (в том числе угодья) в частную собственность. Российская империя стимулировала своих крестьян объединять и укрупнять свое земельное владение [226, с.20]. Крестьяне получили право распоряжаться своими земельными наделами, в том числе продавать их, закладывать, сдавать в аренду. Таким образом, только после закрепления крестьянской земли в частную собственность появлялась возможность ее продать, сдать в аренду или совершить иную сделку. Но, как известно, вышеупомянутый процесс происходил медленно, сдерживая развитие земельного рынка [227, с.25].

В период реформ, несмотря на высокую цену и кабальные условия, часть крестьян и даже бедняков покупали земли. Покупали землю и богатые крестьяне, развивая при этом товарное производство. Но больше всего среди покупателей земли были лица так называемого некрестьянского сословия: волостные старшины и писари, владельцы винных лавок, полицейские духовенство, торговцы и т.д. Эта категория скупала землю для спекуляции (ведь земля постоянно дорожала) и для сдачи ее в аренду тем же крестьянам, причем арендная плата доходила до половины урожая.

Поскольку практика скупки земли для спекуляции и сдачи в аренду получила широкое распространение, российское правительство, обеспокоенное этим явлением, издало циркуляр, устанавливающий норму покупки надельной земли не более 6 наделов в пределах одного уезда. Однако в действительности многие спекулянты и рантье скупали (используя продажность чиновников и взятки) по 100-200 наделов [228, с.218].

Необъятные казахские степи также были затронуты столыпинской реформой – для ослабления политico-экономической остроты, вызванной аграрными преобразованиями, целенаправленно осуществлялось переселение малоземельных крестьян из густонаселенных губерний на территорию Казахстана.

Переселенческой политикой царское правительство рассчитывало

разрешить ряд задач: во-первых, массовое переселение крестьян из южных, наиболее густонаселенных районов России, по его замыслу, должно было ослабить остроту аграрного вопроса в этих районах, сгладить массовое недовольство бедных слоев крестьянства и тем самым сдержать нарастающее революционное крестьянское движение; во-вторых, поселенное в казахских степях русское и украинское крестьянство должно было стать ему опорой в осуществлении колониальной политики в Казахстане; в-третьих, в лице кулаков-переселенцев царское правительство создавало себе в деревне политическую и экономическую опору. Стратегические замыслы Российской империи пытались завуалировать благовидной задачей освоения плодородных земель и увеличения хлебных ресурсов страны [229, с.21].

Немаловажен тот факт, что все рыночно - земельные отношения в Казахстане в период столыпинской реформы уже строго регулировались общеимперским законодательством, которое по своей сути являлось воплощением колониальной политики Российской империи.

В истории отпечатался и тот факт, что помимо общеимперских правовых установлений, принимались и действовали специальные нормативные акты, направленные на регулирование общественных отношений именно в степных областях Азиатской России [230, с. 23]. Правовое положение земель, занимаемых казахским населением, определялось также в Положении об управлении степных областей [231, с.183].

Стоит отметить, что эти правовые установления во многом стимулировали повышение активности оборотоспособность объектов рынка земли. Однако, помимо чисто прогрессивного рыночного характера, данные правовые положения носили колониальный характер – защищая в арендных отношениях приоритетность русского населения в ущерб интересов нерусских, строго определяя целевое предназначение аренды. Субъекты состав аренды зимовых стойбищ ограничивался в отношении арендатора критерием русского происхождения, т.е. казах-кочевник не мог сдать данную землю в аренду своему соплеменнику, что является еще одним доказательством дискриминационной политики Российской империи.

К 1917 г. реформа, начатая П.А. Столыпиным, еще не была завершена. Параллельно сосуществовали как право частной собственности на землю, так и право общинной собственности на надел. Кроме того, к этим правам присоединились право аренды основное право пользования земельным участком. Почти половина пахотных земель, как и прежде, принадлежала помещикам, зачастую сдававшим землю крестьянам в аренду. Крестьяне обрабатывали ее своим инвентарем в порядке отработки арендных платежей. В ходе реформы часть земель перешла к новым землепользователям - рантье,

которые широко применяли практику сдачи земли в аренду для извлечения прибыли. При этом увеличивалась площадь арендованных земель, обрабатывающихся крестьянским инвентарем. Таким образом, аренда земель не всегда способствовала развитию прогрессивных методов ведения сельского хозяйства.

Становление и развитие законодательства аренды земли в советский период.

После 1917 г. ситуация резко изменилась - права на землю приобрели совершенно иное содержание. Крестьянский наказ в рамках Декрета «О земле» от 26 октября 1917 г. (по старому стилю) объявил всю землю народным достоянием, отменил частную собственность на землю, запретил сдавать ее в аренду и залог[232].

Земля передавалась в распоряжение земельных комитетов, которые являлись уполномоченными органами государственной власти на местах. Тем самым земля переходила в распоряжение государств [233]. Декрет о социализации земли предусматривал, что всякая собственность на землю и другие природные ресурсы отменяется навсегда, и распоряжение ими передается органами государственной власти [234].

Таким образом, из всех юридических конструкций осталось место только праву пользование. История показывает, что это кардинально повлияло на общественное мнение о необходимости радикальных земельных преобразований к концу 80-х годов.

В дореволюционные времена, в Казахстане вся совокупность земельных отношений регулировалась не только земельными правовыми нормами, но и гражданским законодательством – Том X Свода законов Российской империи. Гражданские правовые нормы регулировали общественные отношения по поводу земель, находящихся в частной собственности, как в городах, так и в селах. При этом правовой режим регулирования государственных земель, так называемых «казенных», был одинаковым с правым режимом частновладельческих земель. Государственные земли активно были включены в сферу рынка земли: сельскохозяйственные земли сдавались в аренду частным лицам, с торгов осуществлялась продажа лесосек в казенных лесах, взималась плата за побочное пользование в казенных лесах. Удельные земли, принадлежащие императорской фамилии в целом и кабинетские земли, являющиеся личной собственностью царя также были объектами рынка земли. Тем не менее, эффективному развитию рынка земли препятствовало стремление государственной власти «привязать» крестьянина к земле, затруднить его открепление от земли в любой форме. Это был политический курс Российской империи на протяжении нескольких десятилетий до и после отмены крепостного права в 1861 г. В основе стратегически - политической позиции российского правительства лежала боязнь, что легкость отчуждения земли создаст в обществе

«язву пролетариата». Это и создавало объективные причины фактической невозможности крестьян уходить «на заработки» в город.

Интересно, но факт, что в этом вопросе новый социалистической строй был, в известной мере, политическим правопреемником царизма – насилиственно привязанные к земле колхозники также не могли свободно покинуть свои колхозы и фактически были прикреплены к земле.

Итак, до революции при арендных отношениях применялись нормы земельного и гражданского права. Но в ряде случаев помещики, пользуясь недостатками землеустройства, принуждали крестьян к аренде земель по ценам, значительно превышающим рыночные. Это имело место в отношении скотопрогонов, водопоеев, при вклинивании помещичьих земель в крестьянские, что вынуждало крестьян арендовать их, дабы не платить штрафы за потраву. При недостатке лугов, пахотных земель и при аграрном переселении, крестьяне вынуждены были арендовать соседние помещичьи земли на крайне невыгодных условиях. Юридически это способствовало созданию ситуации, когда значительная часть гражданско-правовых сделок, предполагающих равенство сторон и добровольный характер их совершения, стали вынужденно кабельными.

По Земельному кодексу РСФСР 1922 г. крестьяне пользовались государственной землей, не оформляя ни арендных, ни иных договоров. Данный Земельный кодекс, как и все остальные законы РСФСР, действовал и на территории Казахстана, являющегося тогда КазССР [235]. Разработчики ЗК РСФСР предполагали, что он в отношении земли заменит Гражданский кодекс, а в части трудовых отношений – Кодекс законов о труде. Время показало, что это мнение не оправдалось.

В период с 1920 по 1936 гг. в КазССР было принято более 14 нормативных правовых актов. Однако, была заметна тенденция того, что в земельном законодательстве общесоюзные правовые положения стали существенно преобладать над республиканскими. Ярким примером данной позиции является образования в 1930 г. Наркомзема СССР, которому непосредственно подчинились наркомземы союзных республик. Общесоюзное нормотворчества по поводу земель сельскохозяйственного назначения было направлено на осуществление коллективизации сельского хозяйства, что повлекло частичное поглощение земельного права вновь возникшим колхозным правом. В результате этого Земельный кодекс фактически утратил, юридическую силу и более не мог надлежащим образом применяться по назначению.

В 1936 г. была принята новая Конституция СССР, провозгласившая, что земля колхозов навечно закрепляется за ними в бесплатное пользование. Однако в обмен на «бесплатную» землю

колхозы обязаны были оставлять государству свою продукцию по низким ценам в соответствии с установленными погектарными нормами.

Так, постепенно рыночные отношения подменялись псевдобесплатными льготными колхозами, обернувшимися для них, как известно, тотальным государственным контролем, что привело к полному отрыву земельных отношений от их естественного экономического содержания. Были прекращены даже робкие попытки денежной оценки земли, которая еще в 20-е годы считались необходимой, например, для обменов крестьянских земель с целью ликвидации неудобств землепользования [236].

Ученые-юристы перестали рассматривать землю как имущество, земельные отношения предлагалось признавать административными. Порча земли, ее изъятие могли компенсироваться только путем возмещения затрат на освоение новых земель. Не допускалось даже упоминание о денежном эквиваленте. Совершение сделок с землей было резко ограничено, а аренда земельных участков – запрещена.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1937 г. была запрещена сдача в аренду сельскохозяйственного назначения с взиманием арендной платы [237], так как это противоречило политике советского государства [238]. На данном этапе развития арендные земельные отношения отсутствовали: земля была изъята из оборота и стала *res extra commercial*.

Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. [239] не содержал норм об аренде земли, а в комментариях приводились примеры запретов и ограничений в отношении отдельных видов имущества. Предметом аренды не могли выступать права граждан, запрещен был наем земель сельскохозяйственного назначения [240]. Отсутствие договорных поземельных отношений между государством и колхозами привело к серьезной деформации взаимоотношений между ними, породило произвол, не гарантировала хозяйствам права на произведенный ими продукт.

Сложившееся положение дел не могла оставаться не замеченным – огромные потери лучших земельных угодий, побудили законодателя отойти от концепции «бесплатности» земли. Земельный кодекс КазССР 1971 г. говоря о содержании земельного кадастра, упоминал об «экономической оценке земли». В теоретическом обосновании признания земли в качестве экономической ценности, определения ее имущественного характера и необходимости ее денежной оценки, важную роль сыграли такие ученые, как С.Д. Черемушкин [241] и В.П. Шкредов. В существовавших научных кругах дискуссиях обосновывалась возможность введения института аренды земли, платности землепользования, установления и развития договорных земельных отношений и других правовых механизмов, допустимых в случаев официального признания земельных

отношений в качестве имущественных[242].

Со временем эта позиция нашла понимание и поддержку даже в «высших эшелонах власти» СССР. Группой под руководством академика С.С. Шаталина 31 августа 1990 г. была подготовлена программа экономических преобразований – «Переход к рынку», известная в народе как программа «500 дней». Многие идеи этой работы носят чрезвычайно интересный и актуальный характер для нашего времени. Государством официально признавалось, только то, что человек, имеющий земельный участок, который он всегда может передать или оставить, своим детям, объективно заинтересован в стабильности общества, социальном и национальном согласии. Земля, входящая в личное подсобное хозяйство, объявляется личной собственностью крестьянской семьи либо передается ей за небольшую плату. Законодательно закрепляется право свободного выхода работника из колхоза переходящим в его собственность земельным наделом. В республиках учреждаются Земельные банки, осуществляющие кредитование, приобретение земли в собственность, ипотечный кредит. Наиболее действенным рычагом земельной реформы является платность земли. Государство осуществляет контроль за заключением торговых сделок по поводу земли. В личную собственность городского населения за небольшую плату отводятся садово-огородные участки размером до 6 соток. Главной задачей реформы является разгосударствление земли [243].

Становление и развитие законодательства аренды земли в суверенном Казахстане.

С обретением государственной независимости в Республики Казахстан за сравнительно короткий период времени произошли кардинальные изменения в земельных отношениях и по существу, создан новый земельный строй. Вместо исключительной государственной собственности на землю и бесплатного землепользования в республике наряду с государственной признана частная собственность, введена плата на землю, проводятся другие земельные преобразования. Переход к рыночной экономике объективно вызвал необходимость введения различных в форм собственности на землю, платности землепользования, законодательного решения о статусе земельной недвижимости, как предмет (объект) правового регулирования. Реформирование земельных отношений это длительный, сложный процесс, требующий постоянного и поэтапного развития. С момента приобретения независимости за 20 лет земельные отношения подверглись определенным изменениям и представили перед собой цели и направления.

Становление и развития законодательства аренды земли подразделяется на несколько этапов:

Первый этап - 1990-1993 гг. На этом этапе были приняты

Земельный кодекс КазССР, Законы «О земельной реформе», «О крестьянском хозяйстве», «О земельном налоге» и другие нормативные правовые акты заложившие основу новых земельных отношений. Безусловно они сыграли определенную положительную роль в создании новых форм хозяйствования на земле. Но с внедрением рыночных отношений, развитием частного предпринимательства исключительная монопольная собственность государства на землю, стала сдерживающим фактором этих процессов. На начальном этапе земля находилась исключительно в государственной собственности и совершения каких-либо сделок с землей запрещалось. Однако, признаки экономического механизма использования земель выражалось в взимании арендной платы и земельного налога. В соответствии ЗК КазССР землевладение и землепользование является платными. Плата за землю взимается в формах земельного налога и арендной платы, определяемых в зависимости от качества, местоположения и водообеспеченности земельного участка. Платежи за землю поступают в местные бюджеты и направляются в первую очередь на охрану земель, повышение их качества, на материальное стимулирование землевладельцев и землепользователей, в том числе арендаторов, на осуществление этих мероприятий, а также на землеустройства и социально-культурное развитие территории [244]. Закон «О Земельной реформе» был принят в целях преобразования земельных отношений для создания правовых, экономических и социальных условий для эффективного функционирования различных форм хозяйствования на земле, обеспечения рационального землепользования и охраны земель [245].

Анализируя нормативные правовые акты принятые на начальном этапе становления и развития рыночных земельных отношений и законодательства аренды земли, можно сделать вывод о том что в условиях перехода к рыночной экономике государство продвигался к созданию земельного рынка и дальнейшего совершенствования.

Второй этап становления и развития рыночных земельных отношений и законодательства аренды земли начался с 1994 г. На этом этапе развития земельных отношений и постепенный переход к платному землепользованию связан с адаптацией земельного законодательства к условиям формирующего земельного рынка. На этом этапе вышли в свет Указы Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений» и «О дальнейшем совершенствовании земельных отношений» позволившие впервые включить в рыночный оборот права на землепользования. Согласно этим Указам граждане РК имели право получить земельный участок в пожизненное наследуемое владение, независимо от срока их проживания на территории республики во временное пользование на условиях аренды на срок до 5 лет (краткосрочная аренда) и до 99 лет (долгосрочная аренда) [246].

Земельные отношения с признаками экономического механизма нашли отражения в Указе Президента РК «О дальнейшем совершенствовании земельных отношений» [247]. Согласно Указу Президента разрешили главам местных администраций в пределах установленной им компетенции по предоставлению земельных участков продавать гражданам право на пожизненное наследуемое владение землей и юридическим лицам (если их собственность не принадлежит государству) - право пользования либо право аренды земельного участка. Граждане, которым земельные участки предоставлены в пожизненное наследуемое владение, могут продавать, дарить, сдавать в аренду и залог право пожизненного наследуемого владения землей другим гражданам и юридическим лицам; а юридические лица (если их собственность не принадлежит государству), которым земельные участки предоставлены в пользование либо аренды, могут продавать, сдавать в аренду или залог право пользования или право аренды земельного участка гражданам и другим юридическим лицам. Граждане и юридические лица могут передавать соответственно право пожизненного наследуемого владения, право пользования либо право аренды земельного участка в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранным участием. Возникшие отношения регулировались земельным а также гражданским законодательством. Важно отметить, что в это время совершались гражданско - правовые сделки с земельными участками и земельный участок частично признавался объектом рыночного оборота [248].

Третьим этапом перехода к земельному рынку стало введение института частной собственности на землю. 30 августа 1995 года была принята Конституция Республики Казахстан, в соответствии с которым, признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность на землю и изменился правовой статус земельного участка, как недвижимого имущества [249]. В последующим, Указ Президента РК «О земле» принятый 22 декабря 1995 года решил принципиальный вопрос – это законодательный статус земельной недвижимости, как предмета правового регулирования. Собственник земли должен был обрести право полного распоряжения землей, как недвижимостью – покупать и продавать, дарить, использовать в залоговых операциях, сдавать в аренду [250]. Постановка решения этих сложных проблемных вопросов в условиях рыночной экономики требуют нового перехода как с точки зрения теории, методологии, так и в развитии законодательно-нормативных актов и механизма их реализации.

Принятые нормативные правовые акты в этот период в целях регулирования земельных отношений были направлены на введение земельных участков и прав на них в рыночный оборот.

В соответствии с положениями Указа Президента РК формами платы за землю являлся земельный налог, арендная плата за землю и плата за передачу земельных участков. Передача земельных участков из государственной собственности в частную производится за плату. При продаже земельных участков в частную собственность, при их предоставлении государством в постоянное землепользование, а также при сдаче государством или государственными землепользователями земельных участков в аренду базовая ставка платы за передачу земельных участков устанавливается Правительством Республики Казахстан [251]. На этом этапе в соответствии с Конституцией и Указом Президента РК «О земле» были приняты нормативные правовые акты направленные на привлечение земельных участков в рыночный оборот.

Четвертый этап становления и развития рыночных земельных отношений и законодательства аренды земли начался с момента принятия Закона Республики Казахстан «О земле», который привел отдельные положения земельного законодательства в соответствие с изменившимися нормами гражданского, природоохранного и других законодательств. В соответствии с положениями Закона «О земле» земельные участки, находящиеся в собственности, постоянном землепользовании или первичном безвозмездном временном землепользовании, облагаются земельным налогом в соответствии с налоговым законодательством РК. Закон был ориентирован на широкое развитие арендных отношений. Однако законом не был предусмотрен институт частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, что сдерживало рыночный и хозяйственный оборот.

Пятый этап развития законодательства начинается с момента принятия действующего Земельного Кодекса РК. Основная задача настоящего акта заключается в расширении предела частной собственности на землю и введение института частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения. За годы земельной реформы в республике формируются земельные отношения, ориентированные на вовлечение земельных участков и право землепользования в рыночные условия, а также на развитие рынка земли.

Исторический анализ проводимых в Казахстане земельных реформ дает основание предположить, что земельная реформа представляет собой изменение правового режима земельной собственности, в том числе закрепление частной собственности на землю, ликвидацию права частной собственности или национализацию земли. При любом изменении правового режима земли происходит изменение всех земельно – правовых институтов: государственного кадастра; порядка землеустройства и государственного земельного контроля; а также изменение правового

статуса гражданина.

Реформы проводимые на территории Казахстана периодически повторяют основные исторические ошибки прошлых земельных реформ, среди которых: отсутствие программы проведения реформы, а также противоречивость и несовершенство законодательной базы. Новой земельное законодательство во многом восполнило указанные пробелы правового регулирования договора аренды земельных участков, но не устранило их полностью, что не позволяет функционировать арендным земельным отношениям полноценно.

Переход к рыночной экономике, приватизация аграрного сектора, построение вторичного земельного рынка, необходимость эффективного управления государственными и частными земельными ресурсами потребовали создания соответствующих правовых норм, создающих цивилизованные основы оборота земельных участков на праве аренды, без наличия правовых коллизий между ними. В целях оптимизации структуры собственности, изменения подходов к управлению недвижимым имуществом, вовлечения максимального количества земель в экономический оборот объективной необходимостью стало совершенствование законодательства в соответствии с экономическими требованиями, предъявляемым к земельным участкам как к одному из основных средств получения капитала. Думается, что использование опыта гармонизации законодательства в области правового регулирования аренды земли приобретает особое значение как для Казахстана, так и для новых интеграционных объединений, членом которых он является.

Вместе с тем, воспринимая зарубежный опыт, следует учитывать самобытность и своеобразие условий развития казахстанского законодательства и права. В этой связи при взаимодействии и сотрудничестве с другими государствами необходимо исходить, в первую очередь, из собственных интересов Казахстана, обусловленных спецификой исторического развития нашего государства. Поэтому готовые «западноевропейские рецепты» развития аренды земельных участков на казахстанскую почву следует переносить очень осторожно.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное нами исследование позволило определить ряд концептуальных положений, выводов по проблемам механизма реализации норм водного права, направленные на совершенствование действующего законодательства практики его применения.

Проблема водных ресурсов содержит значительный потенциал, создающий угрозу экологической безопасности Республики Казахстан и государств Центральной Азии. Это требует выработки теоретико-методологических подходов к исследованию рассматриваемой проблемы в контексте национальной водной политики. Приоритетными направлениями в совершенствовании системы законодательства в перспективе в области использования водных объектов и водохозяйственных сооружений должны стать: законодательное регулирование права собственности на средства производства питьевой воды для населения и связанных с этим имущественных отношений; разработка и внедрение нормативных правовых актов и государственных стандартов в сфере питьевого водоснабжения.

Водные правоотношения имеют достаточно развернутую структуру и подразделяются на виды (группы), которые соответствуют отдельным правовым институтам водного права. При этом классификация водных правоотношений и, следовательно, деление водного права на институты должны быть во многом связаны с титулами пользования водными объектами, с договорными и разрешительными механизмами в области водопользования, с платностью водопользования.

В Казахстане имеются законодательные основы и все объективные предпосылки для дальнейшей активизации участия общественности в процессе использования и охраны водных ресурсов. Несмотря на участие неправительственных организаций при рассмотрении водных проблем, можно отметить лишь очень ограниченное число случаев, когда мнение общественности было отражено в окончательном варианте важных государственных документов, имеющих отношение к вопросам охраны окружающей среды.

Разнообразие нормативных актов, регулирующих водные отношения, в таком крупном государстве, каким является Казахстан, предполагает тщательную систематизацию, кодификацию норм водного права во избежание противоречий, коллизий и пробелов в правовом регулировании водных отношений. Важны все водные предписания, но особенно важна систематизация предписаний ведомственных и локальных актов, как приносящих наиболее частые вторжения в водно-правовой статус граждан и юридических лиц. Возможно, следует идти по пути

сокращения ведомственных и локальных актов, затрагивающих водные отношения.

В действующем водном законодательстве не предусмотрен финансовый механизм водохозяйственной деятельности, по этой причине поступающие в местный бюджет, платежи за водные ресурсы, используются на иные цели, не связанные с охраной и воспроизводством водных ресурсов. В свою очередь отсутствие финансового механизма затрудняет возможности планирования в республике государственных мероприятий по использованию водных объектов. В частности, схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов как один из основных инструментов планирования в данной сфере в последние годы не разрабатывались.

Водное законодательство применяется более эффективно и последовательно в том случае, если есть прямые указания на возможность и необходимость привлечения к ответственности тех, кто не выполняет или нарушает его требования, и если оно соответствующим образом подкреплено конкретными санкциями в уголовном, административном и гражданском законодательстве, применяемых в судебной практике. Механизм реализации норм водного права представляет собой государственно-правовые меры с участием населения, общественных организаций, в том числе неправительственных, в целях недопущения отрицательных последствий деятельности физических и юридических лиц на состояние вод и водной среды в интересах рационального использования, управления и охраны водных ресурсов.

Таким образом, назрела необходимость разработки и принятия Концепции использования водных ресурсов трансграничных рек.

Учитывая современные требования на сегодняшний день, созрели социально-экономические, экологические, общественно-политические и организационно-технические предпосылки для разработки и принятия новой редакции Водного кодекса Республики Казахстан, в котором будут закреплены материальные и процессуальные формы, способы и порядок использования, управления и охраны водных ресурсов.

Правильному пониманию и единообразному правоприменению в данной области будет способствовать подготовка комментария к Водному кодексу РК, обобщение судебной практики применения водного законодательства в виде нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Доклад Министра природных ресурсов и охраны окружающей среды А.М. Шукпутова «Об экологической ситуации в Республике Казахстан и мерах по ее улучшению» // Информационный экологический бюллетень Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Казахстан. I-II кварталы 2001 год. - Алматы, 2001. - С. 22
2. Правительство Республики Казахстан. Отраслевая программа РК «Питьевые воды»: Постановление от 23 января 2002 года // САПП РК. – 2002. - №4. - С. 27
3. Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. Особенная часть.- Алматы. - 2007 - С. 26
4. Президент Республики Казахстан. О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года: Указ от 17 февраля 2000 года № 344 // Казахстан: путь в XXI век. – Астана. - 2000. - № 2. - С. 56
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 января 2002 года № 71 «Концепция развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики Республики Казахстан до 2010 года»
6. Послание Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева народу «Казахстан на пути ускоренной экономической и политической модернизации» (Астана, 18 февраля 2005 года) // Справочная правовая система Юрист.
7. Гусева Л.Ю. Проблема использования водных ресурсов в Центральной Азии // Аналитическое обозрение. - 2000. - №1. - С. 56
8. Нечаева Е.Л. Водные ресурсы как фактор обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан: Дисс. канд.полит.наук: 23.00.02. - Астана, 2006. – 163 с.
9. Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы / Одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года // Справочная правовая система Юрист.
10. Концепция развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики РК до 2010 года // Справочная правовая система Юрист.
11. Бурнашев Р. О возможности системы региональной безопасности в Центральной Азии. (Методологические аспекты) // Центральная Азия и Кавказ. - 2001. - №1 (13). - С. 14-25
12. Митрофанова А. «Безопасность личности» как основа создания наднациональных политических институтов // Безопасность, дипломатия и международное право: Материалы международной региональной конференции / Под ред. М. Жолдасбекова. - Астана, 2001. - С. 184-185.

13. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. - М.:Госюриздан, 1955. - С. 163.
14. Александров Н.Г. и др. Теория государства и права. -М.:Юридическая литература, 1968. - С. 548.
15. Общая теория государства и права. Академический курс / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. - М.: Юристъ, 1998. - С. 435
16. Комаров С.А. Общая теория права. М.: Юридическая литература, 1982. -С. 177 -178.
17. Бобылев А. И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. - 1999. - № 5.- С. 106.
18. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А.В. Малько. -М.:Юристъ, 1997 г. - С. 627.
19. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. профессора В. Г. Стрекозова. - М.: «Дабахов, Ткачев, Димов», 1995. - 384 с.
20. Алексеев С. С. Теория права. - М.: Издательство БЕК, 1994. - С. 152.
21. Лазарев В. В. Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право.- 1970. - № 11 - С. 40.
22. Сырых В. М. Теория государства и права. Учебник для вузов. - М.: Былина, 1998. - 512 с.
23. Теория государства и права / Под ред. Н. Г. Александрова. - М.: 1974. -620 с.
24. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятия, классификация // Советское государство и право. - 1987. - № 6. - С. 14-18.
25. Гревцов Ю. И. Проблемы теории правового отношения. - Л.: ЛГУ, 1981. - 83 с.
26. Исаков В. Б. Юридически факты в советском праве. - М.: Юридическая литература.-1984. -134 с.
27. Лукьянова Е. Г. Механизм процессуального регулирования и его элементы // Журнал российского права - 2001 № 7 - С. 91-95
28. Ибраева А.С. Теория государства и права. -Алматы, Жеті Жарғы. - 2006.- С. 115.
29. Дубовик Д.О. Экологическое право. М.: Юрист, 2002. - 304 с.
30. Байсалов С.Б. «О договорных отношениях управлений оросительных систем с колхозами по водопользованию» // Советское государство и право. - Алма-Ата, 1954. - №4.
31. Земельное право: Учебник для юридических вузов. М., 1958. - С. 182.
32. Шайбеков К.А. Советское водное законодательство. Ученые записки КазГУ. «Серия юридическая». 1960, выпуск 6. - С. 42.
33. Корецкий В.И. Вопросы кодификации советского водного законодательства. Душанбе, 1961. - С. 4.

34. Г.А. Аксененок. Советское государство и право. 1961, № 12.- С. 36.
35. Байсалов С.Б. Усилить ответственность за использование поливной воды // Гидротехника и мелиорация. Алма-Ата, 1962. - № 6.
36. Еренов А., Байсалов С.Б. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. 1956. - С. 16-21.
37. Коэткина И.А. Правовые отношения колхозов-водопользователей с управлениями государственных оросительных систем в РСФСР. М., 1959. - С. 138.
38. Павлов И.В., Баховкина Л.Н. Право колхозной собственности в СССР. М., 1957. - С. 68.
39. Иоффе О.С. и Толстой Ю.К. Основы советского гражданского законодательства. Изд. ЛГУ, 1962. - С. 60.
40. Казанцев Н.Д. Право колхозной собственности в СССР. 1961. - С.74.
41. Байсалов С.Б. О кодификации водного законодательства Республик Средней Азии и Казахской ССР // Советское государство и право. Алма-Ата, 1966. - С. 36.
42. Каарасс А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954. - С. 100
43. Каландадзе А.М. Правовые формы хозяйственной деятельности колхозов. М., 1959. - С. 23.
44. Григорьев В. К. Земельное право. Раздел кн. «Основы советского права». М., 1962. - 77с.
45. Каарасс А.В. Некоторые вопросы кодификации горного и водного законодательства. Москва, 1954. - С. 187.
46. Осипов Н.Т. Правовая охрана природы. М., 1961. - С. 259.
47. Оводов В.С. Сельскохозяйственное водоснабжение и обводнение. М., 1960. - С. 79.
48. Дембо Л. И. Очерки современного аграрного законодательства. М., 1962. - 244 с.
49. Шайбеков К.А. Право сельскохозяйственного водопользования Казахской ССР. М., 1951. - С. 152.
50. Байсалов С.Б. Правовые формы охраны водных ресурсов Казахской ССР. - Алма-Ата, 1962. - С.54.
51. Code Civil, Art. По разъяснению парижского кассационного суда, собственником источника считается тот, на чьей земле зарождается источник, а не тот, на чьей земле воды бьют наружу. (Решение парижского кассационного суда от 4.12.1866 г. А.С. Романовский-Романько К вопросу о праве пользования водой для целей сплавного хозяйства и в особенности орошения).
52. Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. - 1961. - № 8.
53. Теория государства и права. Основы марксистско-ленинского учения о государстве и праве. М., 1962.- 471 с.

54. Теоретическая конференция по правовым проблемам науки управления. Тезисы докладов. М., 1965. - 464 с.
55. Турубинер А.М. О праве водопользования в СССР и его видах // Советское государство и право, 1963. - № 8. - С. 125.
56. Русскол А.А. Основные вопросы кодификации водного об охране природы // Вестник Московского университета. Серия X. Право. М., 1960. - №1 - С. 415.
57. Казанцев Н.Д. К вопросу о научных основах кодификации законодательства. М., 1948. - С. 66.
58. Дембо Л.И. Правовой режим лесов. Л., 1951. - С. 98.
59. Королев А.И. Земельное право. Разд. VII. В кн. «40 лет советского права», т. П. Изд. ЛГУ, 1957. - С. 376.
60. Ерофеев Б.Б., Звонков В.В. Водные ресурсы - народное достояние. М., 1962. - С. 367.
61. Головачев Л.Г. Советское земельное право. ЛГУ, 1965. - С. 6.
62. Ерофеев Б.Б. Советское земельное право. Учебник для юридических ВУЗов. М., 1965. - С. 368.
63. Павлов И.В. XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права. 1967. - С. 33-34.
64. Корецкий В.И. О структуре и содержании республиканских водных кодексов. Душанбе, 1962. - С. 5-7.
65. Полянская Г.Н. К вопросу о соотношении законодательства о лесах с земельным законодательством. В сб. «Вопросы кодификации», М., 1963. - С. 228.
66. Григорьев В. К. Итоги законодательной работы в области водного права // Вестник ирригации. М., 1962. - С. 194-195.
67. Колбасов О. С. Законодательство о водопользовании в СССР. М., 1972. - С. 23-25.
68. Джаяров К.Д. Водное право до и после установления Советской власти в Азербайджане. М., 1948. - С. 111- 112.
69. Аксененок Г.А. О научных основах кодификации водного законодательства СССР и союзных республик. В кн. «Вопросы кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик». М., 1957. - С. 169.
70. Осипов Н.Т. Некоторые вопросы теории советского земельного права. Тезисы доклада. В сб. «Вопросы правовой охраны природы и земельно-колхозного права». Киев, 1961. - С. 13-14.
71. Мунтян В.Л. Правовое регулирование водных отношений и вопросы кодификации водного законодательства Украинской ССР. Вопросы кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик. М., 1963. - С.130.
72. Ямпольская Ц.А. О месте административного права в системе советского социалистического права // Советское государство и право. М., 1956. - № 9. - С. 99-100.
73. Евтихиев И.И. Земельное право. М., 1929. Том 12 (изд. пер

- вое). - С. 5.
74. Байсалов С.Б. К вопросу о совершенствовании управления водным хозяйством в Казахской ССР // Вестник АН Казахской ССР. Алма-Ата, 1964. - №3. - С. 133.
75. Байсалов С.Б., Шайбеков К.А., Ким В.А. Возникновение и развитие социалистических земельных правоотношений в Казахской ССР. - Алма-Ата, 1964. - С. 144.
76. Сабиленов С.Н. О системном подходе к изучению национального законодательства Республики Казахстан // Вестник КазНУ. Серия юридическая.- 1998.- № 9.- С. 31-32.
77. Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан. - Алматы, 2001.- С. 75-77.
78. Исмайлова Ч. Экономико-географические условия. Развитие нефте-газово-химического комплекса в Прикаспийских районах. Баку 2003. - С. 12.
79. Мамедов Р. Международно-правовая делимитация Каспийского моря. Баку, 2001. - С. 45.
80. Баркелиев Т. Главные экологические проблемы Каспийского моря // Экспертиза, 2002. - С. 78.
81. Ежегодник качества вод. Казгидромет, 1992.
82. Закон Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» от 07.07.2006 № 175-3 // Справочная правовая система Юрист.
83. Концепция развития и размещения особо охраняемых природных территорий Республики Казахстан до 2030 года от 10.11.2000 г. №1692 // Справочная правовая система Юрист.
84. Боголюбов С.А. Экологическое право. М.: «Высшее образование». -2006- С. 38 - 39.
85. Крассов О.И. Экологическое право. М.: «Норма». - 2008 - С. 74.
86. Аленов М.А. Экологическое законодательство и вопросы его применения в судебной практике. Астана: «Данекер». - 2006. - 172с.
87. Малько А.В. Теория государства и права. Курс лекций. - М.:«Юристъ», 1997. - 627с.
88. Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник - 2-е издание. - М. : «Омега-Л». - 2005. - 608с.
89. Корельский В.Д. Теория государства и права. М. - 2000. - 616с.
90. Казьмин И.В. Правовые отношения в социалистическом обществе. М.: «Высшая школа». - 1988. - 335с.
91. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношениях. М.: «Юридическая литература». 1974.- 350 с.
92. Аленов М.А. Эколо-процессуальные нормы в природоохранном законодательстве. Астана. - 2005. - С. 236-240.
93. Чечот Д.Н. Гражданский процесс. Учебник. М.: «Проспект». - 1999. - 472с.
94. Аленов М.А. Правовое положение государства в эколого-

- процессуальных отношениях. Астана.-2007. - С. 64-68.
95. Еркинбаева Л.К. Аграрные правоотношения в Республике Казахстан: Дисс. докт.юрид.наук: 12.00.06. Алматы, 2008. - 50 с.
96. Аленов М.А. Экологизация законодательства как нормативная основа защиты природы в современных условиях. Нальчик. - 2008. - С. 255-260.
97. Скobelkin В.Н. Трудовые правоотношения. М. - 1999. - 372с.
98. Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. Казань, 1986. – 101с.
99. Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма - Ата. - 1983. - 248с.
100. Миняев А.О. Экологическое право: конституционные основы. М., 2004. - 352с.
101. Петров В.В. Экологические преступления: понятие и составы // Государство и право. - 1993. - №8. - С. 88-99.
102. Черниловский З.М. Гражданское общество: опыт исследования // Государство и право. - 1992. - №6. - С. 142-151.
103. Свядосц Ю.И. Вещное право. М., 1993. - 560с.
104. Мороз С.П. Инвестиционные договоры в сфере недропользования // Юрист.-2003. - № 8. - С. 36-38.
105. Мухитдинов Н.Н. Правовая форма договора на недропользование. А., 2002. – С. 231-233.
106. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2004. - 584 с.
107. Бектурганов А.Е. Проблемы обеспечения экологических требований в аграрном секторе // Библиотека земельного права. Земельное законодательство и судебная практика. Выпуск 6. Алматы, 2004. - С. 38-39.
108. Сиваков Д.О. Водное право. Учебно-практическое пособие. - 2007 -262 с.
109. Сабиженов С.Н. Проблемы соотношения международного и внутригосударственного права в области прав человека // Вестник КазНУ. Серия международные отношения и международное право. - 2005. - №1. - С. 81-82.
110. Абдраимов Б.Ж., Боголюбов С.А. Земельное право России и Казахстана: проблемы развития процессуальной формы реализации. - М.: Юристъ, 2007. - 454 с.
111. Теория государства и права // Под ред. А.С. Пиголкина (авт. С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич, Т.Я. Хабриева и др). М., 2003. - С. 9
112. Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс. М., 1954. - С. 10.
113. Чечина Н.А., Чечот Д.М. Гражданская процессуальная форма, процессуальные нормы и производства // Юридическая процессуальная форма: теория и практики. М, 1976. - С. 173-174.
114. Абдраимов Б.Ж. Введение в земельный процесс, или дискуссии о процессуальной форме в юридической науке: Аграрное,

- экологическое и земельное право: Проблемы теории и практики. - Алматы, 2003. Выпуск 4. - С. 12.
115. Мельников А.Л. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. М., 1969. - С. 28.
116. Недбайло П.Е. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм // Советское государство и право. 1957. - № 6.
117. Васильев А.М. О правоприменении и процессуальном праве // Проблемы соотношения материального и процессуального права. М., 1980. -282 с.
118. Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горщенева. Харьков, 1985. - С. 8.
119. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность, Саратов, 1989. - С. 38-39.
120. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация). Часть 3. Административно-юрисдикционное производство. М., 1996. - С. 6
121. Тадевосян В.С. Всегда ли необходима процессуальная форма для реализации материального права // Проблемы соотношения материального и процессуального права. М., 1980. - С. 285.
122. Страгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Том 1. М., 1968. - 307 с.
123. Пушмин Э.А. Международный юридический процесс и международное право. Кемерово, 1990. - С. 18.
124. Дембо Л.И. Вопрос о понятии природных объектов и их отличии от неприродных (товарных) объектов подробно освещен. М.:Госюриздан. 1963. - 98 с.
125. Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юридическая литература. 1970. - С. 218-247.
126. Колбасов О.С. Природа как объект правовой охраны. М., 1963. - С. 20-24.
127. Закон Республики Казахстан «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» от 8 апреля 2003г. № 404-2 // Справочная правовая система Юрист.
128. Джакенова Г.А. Водное законодательство Республики Казахстан и Российской Федерации: сравнительно-правовая характеристика. Материалы международной научно-практической конференции. Алматы, 2004. - С. 12.
129. Махрова М.В. Рациональное природопользование как принцип экологического права: Автореф. дисс.канд. наук. Уфа, 1999. - 25с.
130. Закон Республики Казахстан «О лицензировании» от 11 января 2007 г. // Справочная правовая система Юрист.
131. Холмуминов Ж.Т. К вопросу о принципах международного экологического сотрудничества в Республике Узбекистан // Фемида

2004. - № 12. - С. 37-39.

132. Асылбеков А.П. Проблемы правового регулирования экологического контроля в РК: Дис. канд. юрид. наук. - Алматы, 1998. - С. 24.
133. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. - М.: МГУ, 1991. - С. 7-14.
134. Мухамеджанов Б.А. Экологическая функция советского государства: Автoref. дис. канд. юрид. наук. - Алматы, 1990. - С. 12-13
135. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М., 1972. - С. 10-55.
136. Бекишева С.Д., Филин Б.В. К вопросу о полномочиях органов экологического контроля // Библиотека земельного права. Выпуск 4, Алматы, 2003.
137. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. - .VI., 1977. - С. 29-32.
138. Закон РК «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 04.12.2002 № 361-2 // Справочная правовая система «Юрист».
139. Холмуминов Ж.Т. Государственный эколого-правовой контроль и принципы рационального использования и охраны природопользования. Вестник КазНУ. Серия юридическая. - 2005. - № 4. - С. 102-107.
140. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник М.: НОРМА - ИНФРА. М., 1998. - С. 338-339.
141. Обзор природоохранной деятельности Казахстана по выполнению Повестки Дня 21 век. Алматы, 2002.
142. Сулайменова С.Ж. Мониторинг вод: понятие, задачи, этапы проектирования // Вестник КазНУ им. Аль-Фараби. Серия юридическая. - №1 (45). - 2008. - С. 77-79.
143. Атаев М. Государственное управление использование и охрана вод. Ашхабад, 1982. - С. 178.
144. Бурлибаев М. Рациональное использование водных ресурсов. Ситуация в бассейне Аральского моря // Сотрудничество с целью обеспечения безопасности и стабильности в Центральной Азии. Материалы международного семинара. Алматы, 20-21 сентября 2001г. Центр внешней политики и анализа. - Алматы, 2001. - С.7.
145. Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. Общая часть. - Алматы, 2007. - С. 140-141
146. Алехин А.П., Цармолецкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1998. - С. 20
147. Губин Е.П. Государственное регулирование экономики и права// В кн.: Государство и право на рубеже веков. М., 2001. - С. 265
148. Бобылев А.И. Механизм государственно-правового воздействия на экологические отношения // Государство и право на рубеже веков.

- М., 2001. - С. 24.
149. Макаров О.Н. Перспективы развития системы комплексного природопользования в СНГ // Вестник межпарламентской ассамблеи. № 3 (20). Санкт-Петербург, 1998. - С. 122-124.
150. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. - С. 244.
151. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2003 года № 1378 Об утверждении Правил ведения государственного водного кадастра // Справочная правовая система Юрист.
152. Байдельдинов Д.Л. Теоретико-правовые взгляды и их развитие на современном этапе // Аграрное, экологическое и земельное право: Проблемы теории и практики. – Алматы, 2003. Выпуск 4. - С. 7.
153. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1996. – 460 с.
154. Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юрист. 1998. - С.49-53
155. Байдельдинов Д.Л. Правовой механизм государственного управления в области экологии. Алматы: «Қазақ Университеті», 1998г. - 98 с.
156. Колбасов О.С. Экология: политика и право. М.,1976. - С.176
157. Мухитдинов Н.Б. Проблемы повышения эффективности права природопользования // Вестник КазГУ. Серия юридическая. А., 1995. - С.99-102.
158. Холмуминов Ж.Т. Экологическое право. Учебное пособие. Академия МВД. 2002. - С.35.
159. Байдельдинов Д.Л. О перспективах развития экологического кодекса Республики Казахстан // Эколого-правовая наука и практика Казахстана: проблемы рационального использования и охраны природных ресурсов. Алматы, 2004. - С.10.
160. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 1997. - С. 56-57.
161. Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. В 2 т. Т. 2 / - 5-е изд. - СПб., 1905. - С. 8.
162. Малеев Ю.Н. Совет безопасности ООН и вопросы международного управления // Международное право. -2006. - № 1(25).
163. Зиланов В.К., Вылегжанин А.Н. Международно-правовые основы управления морскими животными ресурсами. Теория и документы. – М., 2000. - С. 9-54.
164. Вылегжанин А.Н. Управление водными ресурсами России: международно-правовое и законодательные механизмы, «МГИМО-Университет», 2008. - С. 39.
165. Положение о Комитете по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан (утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 ноября 2007 года № 723) // Справочная правовая система Юрист.

166. Водные ресурсы Казахстана, Алматы, 2006. - С. 67-68.
167. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г.№148- II «О местном государственном управлении» (с изменениями и дополнениями на 27.07.07г.) // Справочная правовая система Юрист.
168. Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. «О Президенте Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями на 19 июня 2007 года) // Справочная правовая система Юрист.
169. Конституционный закон Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан» от 18 декабря 1995 г. (с изменениями и дополнениями на 19 июня 2007 года) // Справочная правовая система Юрист.
170. Правила согласования, размещения и ввода в эксплуатацию предприятий и других сооружений, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 3.02.2004 г. // Справочная правовая система Юрист.
171. Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 26 января 1996 г.// Справочная правовая система Юрист.
172. Усубалиев Е., Усубалиев Э. Проблемы территориального урегулирования и распределения водно-энергетических ресурсов в Центральной Азии. // Центральная Азия и Кавказ. - 2002. - №1 (19). – С.52.
173. Единые правила охраны недр при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, нефти, газа, подземных вод в Республике Казахстан, утвержденных постановлением Правительства РК от 21 июля 1999г. // Справочная правовая система Юрист.
174. Закон Республики Казахстан от 27.11.2000 «Об административных процедурах» // Справочная правовая система Юрист.
175. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 января 2004 года № 85 Об утверждении Правил ведения государственного мониторинга водных объектов, государственного учета вод и их использования // Справочная правовая система Юрист.
176. Устюкова В.В. Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в Российской Федерации : Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Институт государства и права. - М.,- 2002.
177. Водные ресурсы Казахстана в новом тысячелетии. Обзор Алматы, 2004.
178. Глобальное экологическое обозрение (ГЭО-3). Национальные доклады Центральной Азии. SIC ISDC, UNEP. - Ашгабад, 2001.
179. Информационные материалы РГП «Казгидромет» по состоянию окружающей среды Республики Казахстан. 2001-2006 год.
180. Азизов А. Проблемы управления водными ресурсами в

Центральной Азии, <http://www.centrasia.ru>.

181. Злотникова Т.В. Законодательная деятельность Межпарламентской Ассамблеи стран Содружества Независимых Государств МНИА. Природа, 1999. - С. 42-44.
182. Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» от 6 мая 1993 г. № 837 - X11. Ведомости Омит Мажилиса Республики Узбекистан. 1993. - №5. - С. 221.
183. Джалаев А. Правовая культура водопользования традиции народов Средней Азии // Мелиорация и водное хозяйство. Кыргызстан, 2007. - С.20-21.
184. Экологическое законодательство Украины, Сост. М.В. Шульга, Харьков. Консум, 2000. – С. 21-22
185. Шевчук А.М. Вокруг Черного моря: слово и дело // Экология и жизнь. М., 2001. - №1. - С. 62-64.
186. Земельный кодекс Украины от 18 декабря 1990г // Справочная правовая система Юрист.
187. Земельный кодекс Белоруссии от 9 февраля 2006г. №434-15 // Справочная правовая система Юрист.
188. Земельный кодекс Кыргызстана от 30 апреля 1999г. // Справочная правовая система Юрист.
189. МФСА, МКВК. Основные положения региональной водной стратегии в бассейне Аральского моря. Алматы-Бишкек-Душанбе-Ашхабад-Ташкент.1997. - С. 19-21.
190. Закон Республики Казахстан «О земле» от 24 января 2001г. № 152- II // Справочная правовая система Юрист.
191. Закон Республики Казахстан «О социальной защите граждан, пострадавших в следствии экологического бедствия в Приаралье» от 30 июня 1992г. № 1468-XII // Справочная правовая система Юрист.
192. Юридический Сборник №2 (9) 2001г. НИЦ МКВК. Международное и национальное водное право и политика. Ташкент-2001.
193. Причина войн для грядущего поколения? Борьба за воду. Проф. Курт Р. Шпильмани, руководитель исследовательской группы по проблемам политики безопасности и конфликтологии Цюрихского конфедеративного высшего технического училища. Интернет. Сайт: <http://rch.rgmbler.ru/#4>.
194. Видение на 2025 год. Интернет. Сайт www.aralvision.unesco.ky7ch1r/hlm.
195. Александер Й., Цендер Б. Вода - дефицитный ресурс? Конфедеративное бюро водоснабжения, водоочистки и защиты водоемов (EAWAG). 43 D, Цюрих 1997.
196. Интернет. Rambler. Европейские инициативы.
197. Джумадилов Д.Д. Мелиоративное состояние и использование орошаемых земель Арако-Сырдарьинского водного бассейна. Информационный бюллетень №5. Современные проблемы Арако-

- Сырдарьинского бассейна. Кызылорда. - 2006. - 61-63.
198. Программа конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря. Информационный бюллетень №5. Современные проблемы Аralо-Сырдарьинского бассейна. Кызылорда. - 1996.
199. Концепция Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана по решению проблем Арала и Приаралья с учетом социально-экономического развития региона. Информационный бюллетень №5. Современные проблемы Аralо-Сырдарьинского бассейна. Кызылорда. - 2006.
200. Интернет. Rambler. Водные ресурсы Центральной Азии
201. Интернет. Rambler. Водные ресурсы Кыргызстан.
202. Интернет. Rambler. Водные ресурсы Таджикистана.
203. Интернет. Rambler. TURKMENISTAN.RU, 2004.
204. Интернет. Rambler. Водные ресурсы Узбекистана.
205. Охрана окружающей среды в Республике Казахстан. Статистический сборник. Агентство Республики Казахстан по статистике. 2006.
206. Аристотель. Политика // Афинская полития. М.: Мысль, 1997. С. 46-47.
207. Хрестоматия по всеобщей теории государства и права. Т.1 С.13. Ст.45
208. Колотинский Н.Д. История римского права: Пособие к лекциям. Казань, 1982. С.211-212.
209. Ефимов В.В. Догма римского права. СПб.: Типография Шредера, 1901. С.501.
210. Римское частное право / Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 1997. С. 148.
211. Гай. Институции. Книги 1-1У. М.: Юристъ, 1997. С.86. Гай полагал, что в таких случаях обладающие землей имели ее на праве владения и узуфрукта.
212. Дигесты Юстиниана // Памятники римского права. Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М.: Зерцало, 10/997. С. 281.
213. Иоффе О.С. , Мусин В.А. Указ.соч. С.89.
214. Кофанов Л.Л. Обязательственное право в архаическом Риме (VI-IV вв. до н.э.). М.: Юрист, 1994. С.66.
215. Бороздин С.В. Указ.соч.С.100.
216. Кофанов Л.Л. Указ.соч. С.129.
217. Об этом Павла, Гая: Дигесты Юстиниана. С.464-465.
218. Отрывки из «Институций» Ульпиана // Памятники римского права. Юлий Павел. Пять книг сентенций к сыну. Фрагменты Домиция Ульпиана. М.: Зерцало, 1998. С. 229.
219. Примечания к институциям Гая о применении пехум к земельным отношениям: Гай. Институции. С.91.

220. Римское частное право / Под.ред. Новицкого И.Б., Перетерского И.С. М.: Юристъ, 1996. С.454.
221. Архипов И.Г. Земельное право Республики Казахстан Алматы 1997. С.24.
222. Масанов Н.Э. Кочевая цивилизация казахов.- Алматы: Социнвест, 1995. С.115.
223. Зиманов С.З, Еренов А.Е. О характере феодальной собственности на землю в Казахстане // Труды Алматинского юридического института., А.: Казахское государственное издательство, 1955. С.47-56.
224. История Казахстана с древнейших времен до наших дней / Ж.К. Таймаганбетов, К.М. Байпаков, Б.Е. Кумеков, К.А. Пищулин и др. – А: Дауыр, 1993. С.225.
225. История государства и права Казахской ССР. В 2-х частях. Ч.1 / Л.В. Дюков, А.Н. Таукелов, Г.С. Сапаргалиев, К.А. Жиреншин; под ред. С.С.Сартаева. – А.: Мектеп, 1982. С. 100.
226. Ахметшина Л.М. Аренда земли по российскому законодательству. Дис. ... канд.юрид.наук. Казань, 2001. С.20.
227. Скребкова О.П. Договор аренды земельных участков. Дис. ... канд.юрид.наук. Самара, 2003. С. 25.
228. Крестьянская реформа в России 1861 / Сборник законодательных актов. М., 1954. С.218.
229. Сборник декретов 1917-1918 гг. М.: Государственное издательство, 1920. С.21-23.
230. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 августа 1920 года. Об образовании автономной Киргизской ССР // Собрание законодательства КАССР Алматы. 1969. С.21-23.
231. Черемухин С.Д. Теория и практика экономической оценки земли. М.: Соцэгиз. 1963. С.188.
232. Декреты Советской власти. Т.1. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957.
233. О переходе земли в распоряжение земельных комитетов. Принято СНК РСФСР 5 ноября 1917г. // СУ. 1917. №2. С.23.
234. Советское земельное право / Под ред. Н.И. Краснова, В.П. Балезина. М.,1977. С.140.
235. Земельный кодекс РСФСР от 30 октября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. №68. Ст.901.
236. Земельный кодекс // Энциклопедия государства и права. Т.1. М., 1925. С.278.
237. СЗ СССР. 1937. №37.Ст. 150.
238. Чуркин В.Э. Правовое регулирование аренды земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд.юрид.наук. М., 2000. С.12.
239. Гражданский кодекс РСФСР // Ведомости ВС РСФСР. 1964. №24. Ст.406.

240. Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР / Под ред. С.Н. Братуся. М., 1982. С.321.
241. Черемухин С.Д. Теория и практика экономической оценки земли. – М., Соцэгкиз. 1963. С.188.
242. Шкредов В.П. Экономика и право. М., 1990. С.34.
243. Ясин Е.Г. Судьба экономической реформы в России // Вопросы экономики. №2. 1993. С.125-126.
244. Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночной экономики (проблемы теории, законотворчества и практики). Дис. ... д-ра юрид. наук. - А., 2004. С.167.
245. Казахская ССР. О земельной реформе в Казахской ССР. Закон // Ведомости Совета КазССР. 1991 г. 28. Ст.384.
246. Хаджиев А.Х. К вопросу введения права частной собственности в контексте проблем рыночного и хозяйственного оборота сельскохозяйственных земель Республики Казахстан // Земельное законодательство и судебная практика. А., 2002. Вып.2. С.58.
247. О дальнейшем совершенствовании земельных отношений: Указ Президента РК от 5 апреля 1994 г.№1639 // Предприниматель и право. 1994. N7(8). С.3.
248. Конституция Республики Казахстан. А.: Казахстан, 1995. С.15.
249. Президент Республики Казахстан. О земле: Указ от 22 декабря 1995 г. // Ведомости. 1995. №24. С.134.
250. Алиев У.Ж., Есиркепов Т.А. и др. Актуальные проблемы земельных отношений в свете проекта Закона Республики Казахстан «О земле». А., 2000. С.55.
251. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. // А.: Юрист, 2011. С.3.



MoreBooks!
publishing



yes i want morebooks!

Покупайте Ваши книги быстро и без посредников он-лайн – в одном из самых быстрорастущих книжных он-лайн магазинов! окружающей среде благодаря технологии Печати-на-Заказ.

Покупайте Ваши книги на
www.more-books.ru

Buy your books fast and straightforward online - at one of world's fastest growing online book stores! Environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at
www.get-morebooks.com



VDM Verlagsservicegesellschaft mbH

Heinrich-Böcking-Str. 6-8
D - 66121 Saarbrücken

Telefon: +49 681 3720 174
Telefax: +49 681 3720 1749

info@vdm-vsg.de
www.vdm-vsg.de

