

Роль государства в реализации норм водного права в современных условиях

С.М. Бахтыбаева

Казахского национального университета им. аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

Аннотация. В этой статье автор показывает основные моменты роли государства во внедрении правил водного закона сегодня.

Использование природных ресурсов, выступая одной из форм взаимодействия общества и природы, обеспечивает экономические интересы общества.

В процессе этой деятельности на протяжении многих веков люди оказывали активное преобразующее воздействие на природу. В условиях современной научно-технической революции его масштабы существенно изменились, хозяйственная деятельность человека превратилась в фактор глобального характера, сопоставимый с действием сил самой природы. В результате стали очевидными критические пределы влияния на природу сразу во многих отношениях: обнаружилась конечность запасов традиционных источников сырья и энергии, возросло загрязнение окружающей среды, нарушились естественные механизмы саморегуляции в биосфере, что привело к резкому и негативному изменению условий существования самого человека [1, с. 4].

В современных условиях вода является главным фактором, определяющим устойчивость сельского хозяйства, промышленности, энергетики и других отраслей экономики, окружающей природной среды. Еще большую роль вода имеет в поддержании санитарно-эпидемиологической безопасности. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) нехватка и загрязнение воды являются основными причинами глобального ухудшения здоровья населения развивающихся стран.

При всем обилии воды, пресной, пригодной к использованию, невероятно мало. Истощение ресурсов минерального сырья – дело лишь более или менее отдаленного будущего, с водой положение обстоит иначе – ее дефицит становится ощутимей с каждым днем. Несмотря на это, отношение к воде как к чрезвычайно уязвимому и ограниченному природному ресурсу меняется

медленно. Рост населения, сопровождаемый индустриальным загрязнением окружающей среды, осложняет решение проблем устойчивого обеспечения питьевой водой и, соответственно, экономического развития [2].

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 без ущерба использования водных ресурсов, в целях обеспечения устойчивости и динамичности социально-эколого-экономического 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 [3, с. 129].

В «Повестке 21 век», принятой в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро на Конференции ООН по окружающей среде, приоритетное внимание мирового сообщества обращено на необходимость управления водными ресурсами во взаимосвязи использования воды, интегрированного с потребностями в ней человека и природы. ООН, осознавая важность значения водных ресурсов в преддверии нового столетия и с целью активизации усилий в этой области, сформулированных Конференцией в Рио-де-Жанейро, объявила 22 марта Международным днем воды.

Во многих регионах Республики Казахстан остро стоят проблемы, обусловленные природно-хозяйственными условиями. Это ограниченность, сезонная и территориальная неравномерность водных ресурсов. Как известно, территория Казахстана расположена в нижнем течении основных трансграничных водных бассейнов, и это серьезно влияет на ее водообеспеченность. Почти половина объема ресурсов поверхностных вод страны поступает из сопредельных территорий (КНР, Узбекистан, Кыргызстан, Российская Федерация). Такая недостаточность воды во всех речных бассейнах (кроме Иртышского) привела к тому, что водные ресурсы полностью вовлечены в хозяйственное использование и исчерпаны. Так что при существующем уровне водопотребления в ближайшее время будет постоянный недостаток в водных ресурсах. Это, в конечном итоге, препятствует решению социально-экономических задач.

Решение водных проблем является одним из важнейших приоритетов в Стратегии развития Казахстана до 2030 года, утвержденной в январе 1998 года Президентом страны Н.А. Назарбаевым План действий Правительства в рамках этой Стратегии, рассматривая водные ресурсы, прежде всего, с позиций обеспечения здоровья и благополучия граждан Казахстана, предусматривает осуществление комплексных мер, направ-

ленных на сохранение и рациональное использование водных ресурсов. Впервые на системной основе в такую Национальную программу введены политические, экономические, социальные, экологические компоненты использования водных ресурсов, их взаимосвязи в сохранении и развитии водно-ресурсного потенциала страны.

В настоящее время исключительно важное значение в решении вопросов водоснабжения приобретает межгосударственное сотрудничество по совместному использованию трансграничных рек, бассейнов Аральского и Каспийского морей. Успешно работает Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия государств Центральной Азии и Казахстанско-Российская комиссия по проблемам регулирования использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников. Наше государство ориентируется, главным образом, на организационные и быстрореализуемые меры по устойчивому развитию, которые необходимо осуществить для решения проблем, связанных с водой.

Поскольку спрос на воду возрастает в соответствии с увеличивающимися потребностями, требуется осуществление целенаправленной политики в области регулирования использования водных ресурсов, интегрированной с различными аспектами водообеспечения населения, отраслей экономики и природных комплексов. 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 ресурсных отраслей экологического права [4, с. 178].

Необходимость этого обусловлена тем, что использование водных ресурсов, как правило, связано с множеством противоречий, возникающих на межотраслевом, территориальном и межгосударственном уровнях.

Государственное управление – системное, целостное, функционально-структурное образование, поэтому его составные части неизбежно и однозначно отражают суть общих свойств, характеристик рассматриваемого явления [5, с. 7].

С.Т. Кульгелеев считает, что между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению, при этом регулирование

экологической системы происходит через управление экологопользованием. [6, с. 140].

Некоторые ученые полагают, что полное совпадение признаков регулирования и управления, регулирование рассматривается как непрерывный элемент государственно-управленческой деятельности [7, с. 20].

По мнению Е.П. Губина, «государственное регулирование» – понятие более емкое, охватывающее «широкий спектр средств и инструментов, в том числе методы и средства косвенного регулирования рыночных отношений. Одновременно предлагает 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 [8, с. 265].

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. Большинство авторов применительно к природоресурсовой, экологической сфере, в частности, к водным отношениям обосновывают необходимость сохранения традиционного термина «государственное управление».

Положения главы 5, в частности статьи 33-35 Водного Кодекса, регулируют понятие «регулирование в области водных отношений».

Аналогичные термины содержатся и в других природоресурсовых отраслевых актах, например Лесной Кодекс, Земельный Кодекс.

Таким образом, теория и законодательная практика идут по пути одновременного признания и употребления, указанных двух терминов.

Полагаем, что понятия государственное «управление» и «регулирование» взаимосвязаны. 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. Более того,

в юридической 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 [3, с. 137].

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 [9, с. 244]. В узком смысле под государственным управлением подразумевается «подзаконная, юридически властная деятельность исполнительно-распорядительных органов государства».

Таким образом, 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 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. Говоря о компетенции государственных органов в области водных отношений, законодатель упоминает и определяет полномочия всей вертикали исполнительно-распорядительных органов. 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.

Литература

1. Кузнецова Н.В. Экологическое право: учебное пособие. – М.: Юриспруденция, 2000.
2. Сарсенбаева Г.Б. Национальное водное право республики казахстан и его увязка с международным водным правом, приоритеты и проблемы, направления совершенствования // http://www.cawater-info.net/review/legal_kz3.htm
3. Сулейменова С.Ж. Теоретические проблемы механизма реализации норм водного права Республики Казахстан. – Алматы, 2009.
4. Атаев М. Государственное управление использование и охрана вод. – Ашхабад, 1982.
5. 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.
6. Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. Общая часть. – Алматы, 2007.
7. Алехин А.П., Цармолецкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. – М., 1998.
8. Губин Е.П. Государственное регулирование экономики и права // В кн.: Государство и право на рубеже веков. – М., 2001.
9. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. – М., 1980.

С.М. Бахтыбаева

Бұл мақалада автор қазіргі таңдағы мемлекеттік органдардың су құқығы нормаларын іске асыру жағдайын қарастырады.

S. M. Bakhtybayeva

In this article the author reveals the highlights of the state's role in the implementation of the rules of water law today.