

7. Теоретическая модель государственно-правового механизма в области обеспечения экологической безопасности должна обладать следующими особенностями: а) учитывать в качестве одной из целей приоритет защиты экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц; б) обеспечивать социальную ответственность государственных органов, отвечающих за экологическую безопасность. Ввиду значимости выполняемой государством экологической функции считаем необходимым закрепить в экологическом законодательстве Республики Казахстан не только полномочия государственных органов в области обеспечения экологической безопасности, но и экологических обязанностей.

Түйін

Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасын талдау негізінде баяндама авторы экологиялық қауіпсіздіктің түсінігі мен мазмұны қалыптасуы.

Resume

The author of the article on the basis of the analysis of the ecological legislation of the Republic of Kazakhstan formulates the concept and contents of ecological security.

Еркинбаева Л. К., заведующая кафедрой экологического и аграрного права КазНУ имени аль-Фараби, доктор юридических наук

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РЕШЕНИИ ВОДНЫХ ВОПРОСОВ

Правовым проблемам водных отношений в юридической литературе уделялось немало внимания. Им были посвящены фундаментальные труды С. Б. Байсалова. В его монографии «Водное право Казахской ССР» были освещены концептуальные вопросы водно-правовой науки, исследование которых дало толчок для развития эколого-правовой науки Казахстана¹. Они были изучены применительно к условиям исключительной государственной собственности на воды и социалистической формы водного хозяйствования.

Значительная часть научных результатов и выводов исследований ученых-юристов советского времени и поныне сохраняет свою актуальность. Однако в условиях становления и развития рынка в содержании водных правоотношений произошли кардинальные изменения, которые коснулись, прежде всего, системы управления водным хозяйством. Эти вопросы являются чрезвычайно актуальными для современного развития Республики Казахстан.

В настоящее время система управления водным хозяйством страны, созданная в условиях централизованной экономики, в определенной степени сохраняет старые экономические отношения, основанные на административно-командных принципах. В результате с трудом идет процесс ее адаптации к новым рыночным условиям хозяйствования. По этой причине система остается трудноуправляемой, у водопользователей нет кровной заинтересованности в рациональном использовании воды, ухудшается техническое состояние водохозяйственной и гидромелиоративной систем, выводятся из хозяйственного оборота огромные площади орошаемых земель.

В истории суверенного Казахстана одним из основных «водных» документов стал Водный кодекс Республики Казахстан 1993 г.² Он отражал социально-экономическую, экологическую, правовую обстановку страны на начало реформирования государственного устройства. В Концепции развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики Республики Казахстан до 2010 г., в отраслевой программе «Питьевая вода» на 2002-2010 гг., утвержденной постановлением Правительства РК, были подведены итоги развития водных отношений в период 1993 по 2002 гг.³

Кардинальные преобразования в экономике и социальной сфере, изменение общественного отношения к экологической обстановке обусловили необходимость существенной корректировки водного законодательства страны, в результате чего было принят новый Водный кодекс. Его разработка осуществлялась путем совершенствования основных положений действующего Кодекса с учетом изменив-

шихся социально-экономических, правовых и других условий, а также дополнения новыми нормами, возникшими в связи с указанными условиями⁴.

Изучение содержания современного водного законодательства показывает, что в его основу легли многие научные разработки ученых-юристов. Это касается таких понятий, как «водные отношения», «объект водных отношений», «принципы водного законодательства» и т. д. Например, действующий ВК РК к водным относит отношения в области использования и охраны водного фонда, управления водным фондом и водохозяйственными сооружениями, а также иные отношения.

Расширено понятие объекта водных отношений, в него включены водные объекты, водохозяйственные сооружения и земли водного фонда.

В действующем ВК РК структура управления в области использования и охраны водного фонда подразделена на четыре уровня: межгосударственный; государственный; бассейновый; территориальный. Данная классификация приведена с учетом комплексности и соподчиненности. В основе государственного управления в области использования и охраны водного фонда лежат такие принципы, как государственного регулирования и контроля в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения; устойчивого водопользования; создания оптимальных условий водопользования, сохранения экологической устойчивости окружающей среды и санитарно-эпидемиологической безопасности населения; бассейнового управления; разделения функций государственного контроля и управления в области использования и охраны водного фонда и функций хозяйственного использования водных ресурсов.

Одним из важных принципов управления в области использования и охраны водного фонда является бассейновый принцип управления. Под ним подразумевается управление водным фондом по гидрографическим признакам, реализуемое при распределении водных ресурсов в пределах бассейнов рек, озер и других водных объектов между административно-территориальными единицами.

В целях организации бассейнового управления в области водных отношений в Казахстане были созданы бассейновые водохозяйственные управления (далее БВУ). Они являются региональными органами Комитета водных ресурсов Республики Казахстан. БВУ имеют отделы в областях, и их основной задачей является осуществление государственного управления в сфере использования и охраны водного фонда на территории соответствующего бассейна.

БВУ осуществляют комплексное управление водными ресурсами гидрографического бассейна на основе бассейнового принципа; координируют деятельность субъектов водных отношений по использованию водных ресурсов с целью достижения положительного экономического эффекта, разумного, справедливого и экологически устойчивого водопользования; готовят и реализуют бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов на основе перспективных планов и программ развития в пределах соответствующего бассейна; осуществляют государственный контроль за использованием и охраной водного фонда, соблюдением физическими и юридическими лицами водного законодательства Республики Казахстан; ведут государственный учет, государственный водный кадастр и государственный мониторинг водных объектов по бассейнам совместно с уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды, уполномоченным органом по изучению и использованию недр; выдают, приостанавливают действие разрешения на специальное водопользование в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан; организуют работу бассейнового совета, проводят консультации с его членами бассейнового совета по вопросам использования и охраны водного фонда на территории бассейна, анализируют и доводят до заинтересованных государственных органов и водопользователей их рекомендации и др.

Возможность привлечения граждан и общественные объединения решению водных вопросов законодательно предусмотрена в п. 3 ст. 33 ВК РК. Но, в то же время эта норма не обязывает государственные органы обеспечить обязательное участие общественности в данной сфере.

Одной из правовых форм участия общественности в решении водных вопросов является деятельность бассейнового совета — консультативно-совещательного органа, создаваемого в пределах соответствующего бассейна. В его состав входят руководители местных представительных и исполнительных органов областей (города республиканского значения, столицы), руководители территориальных органов, представители водопользователей. Согласно п. 2 ст. 43 ВК РК, в него могут также входить представители общественных объединений и ассоциаций. Как мы видим, данная норма также не обязывает обеспечить участие общественности в работе бассейновых советов. На наш взгляд, наличие таких «не обязывающих ни к чему» правовых норм влечет за собой бездейственность и безответственность государственных органов и неверие населения в действенность закона.

Бассейновый совет рассматривает актуальные вопросы в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения, вносит предложения и рекомендации в соглашения, которые

закключаются между бассейновыми управлениями, местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) и другими субъектами, расположенными в пределах бассейна водного объекта, в целях объединения и координации их деятельности, а также реализации мероприятий по восстановлению и охране водных объектов. В данном документе содержатся обязательства сторон по консолидации сил и средств, необходимых для реализации конкретных водоохранных мероприятий, с указанием сроков их исполнения. В рамках бассейновых соглашений физические и юридические лица могут создавать фонды, средства которых предназначены для проведения мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

-
- ¹ Байсалов С. Б. Водное право Казахской ССР. — Алма-Ата, 1966.
 - ² Водный кодекс Республики Казахстан от 31 марта 1993 г. — Алматы, 1993.
 - ³ Об одобрении Концепции развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики Республики Казахстан до 2010 года: Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 января 2002 г. № 71; Об отраслевой программе «Питьевая вода» на 2002-2010 годы: Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 января 2002 г. № 93. — Алматы, 2011.
 - ⁴ Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года. — Алматы, 2010.

Түйін

Ұсынылып отырған мақалада су заңнамаларын талдауға қатысты азаматтар мен қоғамдық бірлестіктердің су мәселелерін шешуге қатысуын қамтамасыз ету. Бірлестіктердің бір нысаны су мәселесіне қатысты бассейндік кеңес болып табылады. Автор суды қорғау және пайдалануға байланысты мәселелерді шешуде мемлекеттік органдардың ұстанымдары мен әсерін күшейтуді ұсынады.

Resume

The article analyzes the water legislation to ensure the participation of citizens and NGOs in addressing water issues. One form of public participation in addressing water issues is the basin board. The author proposes to strengthen their position and influence in decisions of government agencies matters related to the use and protection of water.