

д-р инж. Крася Колчева  
kolchevakrasi@abv.bg

## ВОДНИ ПРАВА – АКЦЕНТ В РЕФОРМИРАНЕТО НА ВОДНИЯ СЕКТОР

### WATER RIGHTS – ACCENT IN WATER SECTOR REFORM

Dr. eng. Krasya Kolcheva

***Summary:** At first when the water resources have been abundant and people have had a free access to their use, then water rights has not been regulated. Today a necessity for their urgent reassessment is forced. This is conditioned by the shortage of fresh water in many countries due to the great water demand, increasing anthropogenic pressure, climate changes and the requirement for ecosystems protection. Water rights determine the water consumer as location, time of operation and associated share of the river flow/water use. For that reason the better management of water resources can not be considered out of their lawful framework. These rights are determined by centralized or more – liberal approach based on the distinction between the ownership of the riverside lands (or stream flow) and the water use. The selected approach is supported also from their flexibility and possibility of transfer. But the existing license systems in our country as an accent of the water reform have to be reestimated which will provide the definition of new modern water rights.*

***Key words:** water resources, water rights, licensing systems*

#### 1. Увод

Нарастващата конкуренция за наличните водни ресурси, особено в условия на засушаване, изисква нова визия за тяхното управление като система, осигуряваща балансираното им разпределение между всички потребители (включително екосистемите) на ниво речен басейн, защитавайки водоизточниците от изчерпване и замърсяване. Но поставянето на цели за „добро управление“ извън правната рамка на водните права е трудно защото те, идентифицирайки потребителите по място и време с присъединения им дял, ще намалят степента на несигурност и конфликти. А допълнително техният трансфер ще осигури преразпределяне на база икономическа ефективност, предлагайки механизъм за финасови компенсации [1,2].

В този смисъл, направеният в „Администриране на водни права – опит, проблеми и насоки“ (№ 70/2001)

и „Подготовка на национални наредби за управление на водните ресурси – принципи и практика“ (№ 80/2003) [2] преглед и критичен анализ на теорията и практиката на администриране на системите за водни права, оценява правата като акцент в реформирането на водното законодателство и водния сектор като цяло за всяка една страна. Реформиране, което е заложено още в „Дъблинските принципи“ от конференцията на Обединените нации за околната среда и развитие в Рио де Жанейро през 1992 год.

#### 2. Формулировка и статут

Използваният в различен контекст и различна юрисдикция термин „водно право“ няма точна дефиниция. Законът за водите, а оттам и водното право, са отражение на социално-икономическото и културното възприемане на водата, определящо се от географското и най-вече екологогеографското положение,

характер и устойчивост на околната среда на антропогенния натиск; посока на трансграничния пренос на замърсяващите вещества по въздушен и воден път; динамика на водопотреблението и изменение на климата, и от там на водните ресурси. Различните характеристики и специфика изправят всяка страна пред уникални водни проблеми. Например при по-умерен климат се наблюдава приоритетното използване на водите за навигация, хидроенергетика и отдиш, а при по-сух климат приоритет е напояването, като проблемите за недостига на вода са обект на обществен интерес и загриженост.

И въпреки това, обобщавайки различията в [1, 2, 3] може **водното право** да се формулира като законоустановено право за извличане и използване или съхраняване на определено количество вода (воден дял) от естествения водоизточник за конкретна цел с определени място и време, спазвайки установените приоритети. То не трябва да нарушава екологичното равновесие, да се съобразява със съществуващите потребители, да се разграничава от „договореното водно право“, касаещо водната услуга и от така нареченото „основно право на вода“ или неотменно човешко право (пояснено в т. 5).

Създадени, съобразно официалната правова система на една страна, тези права имат законови последици и могат да бъдат заявявани срещу държавата или трети страни. В случай на спор, оцеляване или нарушаване на дадено водно право съдът, вземайки решение по съответния казус, може освен ограничения, да наложи изплащане на компенсации на притежателят му.

### 3. Исторически преглед

В човешката история всички общества, ползвайки водата са имали свой подход към регулиране на достъпа до нея и своя концепция за водните права, които първоначално поради изобилността на ресурсите и свободния достъп до тях са били неосъзнати [1,2].

Влиянието на първите водни закони може да се открие днес в така наречените „традиционни“ или „местни“ законови

практики (валидни за много развиващи се държави) [4]. Приносът на европейската концепция за водата във водното законодателство по света се изразява чрез двете основни правни традиции на континенталното (романо-германско) и на общото (англо-саксонско) право. Континенталното право, основаващо се на древноримското с приоритет закон е разпространено предимно в Европа и голяма част от Африка, Индонезия и Япония, а общото, базиращо се на съдебната процедура е характерно за Австралия, Канада, Индия, Нова Зеландия, Пакистан, Сингапур и Съединените щати, както и бившите колонии на Великобритания. Тези две правни системи са определящи за двете основни системи за водни права, а именно крайречна доктрина за водните права и доктрина на първоползването [1, 5].

Първата, произлязла от англо-саксонското право, е разработена чрез серия от съдебни решения. Основавайки се на собствеността върху земята около даден поток, река или водна инфраструктура тя набляга върху разумното водоползване за нужди, свързани със земята на потребителя при ненарушаване правата на другите потребители (разположени нагоре и надолу по течението) и възстановяване на издетото количество по обем и качество.

Достигайки обаче сухите климатични условия на западна и южна Америка, тази доктрина отстъпва място на втората доктрина на първоползването. Тя прекъсва връзката между земята и водните права като придобиването им подобно на опита на миньорите, които присъждали права на първия открил рудни залежи, се основава на приоритетност, определена от датата на първото водоползване – “първият по време е първи по право“ или първият има най-старше право. Въведена законодателно и използвана и до днес в някои щати, тази доктрина търпи сериозни критики, защото не поощрява редуциране на количеството за старшите права при недостиг на вода, т.е. притежателите на старшите водни права получават цялото заявено от тях количество, а тези с по-нови – получават отказ или само част от него, което налага и преосмислянето му.

#### 4. Общ модел за достъп до водите

Условията за достъп до вода в речния басейн зависят основно от хидроложкия режим, изменян често от инфраструктурни проекти (язовири, ВЕЦ и др.), определяйки нов подход за управление на водите, контролирано от държавата. В повечето развиващи се страни водата, управлявана централно, често се преразпределя в посока от селското стопанство към бита и индустрията. Ефективният модел в повечето случаи е съвсем различен от законоустановения или от очаквания. Неясно дефинираните водни права и слабият контрол изискват по-голяма централизация на управлението с отчитане на взаимодействието горно-долно течение чрез подходящи механизми, а организациите за управление на речните басейни се явяват „естествено“ решение в процеса по тяхното предоставяне, особено при кризисни ситуации с активното участие на обществеността [1].

#### 5. Видове водни права

Видът на водните права се обуславят от:

- **Собствеността върху земята** —

Това са т.нар. „крайречни права“, които както вече стана ясно се определят от собствеността върху земи от бреговата ивица и при смяна на собственика имотът се прехвърля заедно с правата.

- **Използването** – Базиран на легалния приоритетен достъп до водите на даден водоизточник тези права според [6], видно от **Фиг. 1** се делят на:

- Права, свързани с питейно-битовите нужди или „основно право на вода“ (цитирано в чл. 11 на Международната конвенция за икономически,

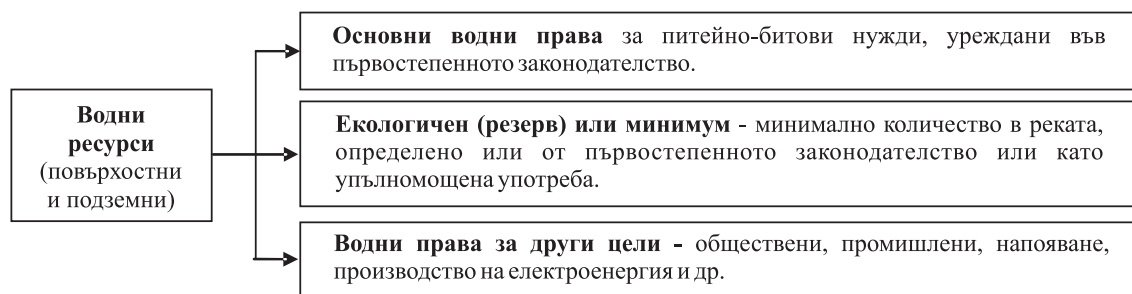
социални и културни права и изрично залегнало в конституцията на Южна Африка от 1996 г.);

- права за другите цели на водоползването;

- осигуряване на „запазено“ количество от ресурса за екологични или други цели, касаещи устойчивостта надолу по течението. Екологичният минимум е елемент от комплексен модел за сезонно управление на ресурса и следва да се определя конкретно според екологичните цели на всяко едно място, а не както до сега предимно като малък процент (10 %) от средното многогодишно водно количество в реката [7].

Твърде малкият дял от общото за даден басейн водопотребление на *основните водни права* ги определя като малки водоползватели [6] – отделни домакинства, отглеждане на домашни животни и малки откъснати селища или разход на вода за 25 човека в [8]. Тези ползватели не подлежат на лицензиране, за разлика от правата за *другите цели* (обществени, промишлени, напоителни), наречени – големи водоползватели [1], за които това е задължително.

- **Собствеността върху водоизточника** – Права, произтичащи от законодателно уредената частна собственост върху водоизточниците. Прилагат се в малко страни - Норвегия и Финландия, като притежателят на водоизточника според финландския закон за водите не може да забрани водовземането за земеделски, индустриални, обществени или домакински нужди [7].



Фиг. 1 Видове водни права

## 6. Подходи за определяне на правата

В [1] се разграничават два основни подхода за определяне на водни права:

При първият подход – **административен**, водните права и приоритети на водоползване са законово уредени, държавата има определяща роля при въвеждането и контрола им, а водопотребителите са само изпълнители.

*Предимствата* на подхода са:

- по-краткият срок за вземане на решение;
- по-лесен контрол;
- наличието на законово равенство.

При възможност за трансфер на права държавата си избира нови потребители според законово определените приоритети при наличие на вода и урежда официално заплащане на финансова компенсация на ощетените. Като основен *недостатък* може да се посочи получаването на един много небалансиран модел на достъп до вода, при който държавата се явява едновременно разпределител и контролор на правата и това създава условия за известни противоречия.

Управляван от държавата, вторият подход се основава на **постепенен процес на „конструиране“ на правата** (наречени условно „водни дялове“) отдолу нагоре по течението на реката, в който потребителите са активни участници при договаряне на дяловете им. Това договаряне се извършва на няколко нива в рамките на речния басейн. Например при недостиг на ресурс в горното течение през сухи години водоползвателите се споразумяват за споделянето на наличния. Така определените първоначално водни дялове не са обект на лицензиране, но чрез участието на властта във вземането на решение те придобиват формален характер и получават социално признание, което е условие за тяхната демократичност и прозрачност. Ползвайки принципа на водната солидарност и създавайки басейнови комитети или организации и поради съществуването на много от локалните формални и неформални права, този подход е по-адаптивен от първия.

*Предимствата му са, че:*

- предлага по-реалистично и децентрализирано разпределение на налични-

те ресурси с широко обществено участие (засегнати потребители, планиращи и стратегии на всички нива) в процеса по вземане на решение;

- отчита историческите или социалните разлики, приети от местните групи;
- спомага за ефективното определяне и оценка на въздействието върху околната среда, което подобрява водните проекти и икономическите ползи;
- по-гъвкав е особено при преразпределяне на водите в критични периоди;
- дава ясна представа за размера на всеки договорен дял, което веднага превръща притежателя му в контролор в същия този процес по разпределяне и заплащане на ресурса.

По-дългият и труден период за вземане на решение е *недостатък* на този подход.

## 7. Основни характеристики на водните права

Основните характеристики на водните права са:

- **Гъвкавост** – способността на водните права да отчитат вътрешногодишните и многогодишни колебания на речния отток.

В [1] е предложен начин за разпределение на водните ресурси в зависимост от тяхната вариация или гъвкавост. Ако колебанията на оттока са незначителни, тогава е по-лесно да се разпределят водните права около една средна стойност, като няколко години се прави умерено редуциране на разпределеното количество. Но ако колебанията са значителни, съществуват две възможности: да се разпределя близо до средното ниво и да се правят по-чести промени в разпределението през проблемните години или да се разпределя много под средното ниво, като така се намалява броя на коригираните години, но остава неразпределена част от ресурса в годините, покриващи или надхвърлящи средното ниво и се провокира неразрешено изземане на вода.

- **Трансфер** – прехвърляне на водни права от един потребител на друг.

Трансферът [9] цели максимално задоволяване нуждите на всички потребители чрез преразпределяне на цялото или част от количеството на даден лиценз, което в момента е неиз-



ползваемо и така се редуцира натискът от ръста във водоснабдяването [1]. Но ако прехвърляното количество надвиши първоначално разрешеното, то става обект на нов лиценз [8, 10].

Обикновено трансферът се осъществява на така наречените водни пазари с възможното посредничество на държавата, като потребителите с по-висока водна продуктивност печелят от нископродуктивното водоползване [1,2]. В зависимост от продължителността, в Англия и Уелс се различават краткосрочна (временна) продажба и така наречената „свързана продажба“ по време на суша, като двата лиценза включени в транзакцията са свързани с подходящи условия за ползване [11]. Пазарите са и възможност за определяне на „истинската“ стойност на водата, имайки предвид и четвъртия Дъблински принцип „Водата има икономическа стойност във всичките свои употреби и следва да бъде разглеждана като вид стока.“ [2]. Тези пазари са алтернатива на централното административно разпределяне, оказало се икономически неефективно, докато при договорените дялове трансферът се състои в тяхното преговаряне.

Водещи в опита по прилагане на трансфера на правата са западните щати на Америка. В Австралия с въвеждането му в средата на 1970-те години се предлага гъвкавост към съществуващите договорености с ясни предимства за икономиката и околната среда [1], докато в Алберта предвид високите транзакционни разходи се отчита риск правата върху търговския пазар на вода само да увеличи нейното използване и от там натиска върху речните системи [12].

### **8. Прилагани лицензионни системи**

Регионалните характеристики и административно-законодателни практики при управление на водите на дадена страна са определящи за избора на лицензионна система. Ето няколко примера:

- В САЩ за предоставянето на водни права се прилагат вариации на споменатите в т. 3 две доктрини: *поземлената* – характерна за 29 източни щата и *тази на първоползването* – за десет от западните щати: Аляска, Ари-

зона, Колорадо, Айдахо, Монтана, Невада, Ню Мексико, Юта, Уайоминг и Тексас, в които първоначално е действала първата. А в някои щати като Калифорния лицензионната система е комбинация от двете [2,5,7];

- Една от най-ранните изрично регламентирани системи за водни права в Азия е въведена във Филипините през 1976 г. чрез Кодекс на водите под надзора на Националният съвет за водните ресурси (NWRB). Все още при прилагането на този кодекс има редица трудности като:

- нисък процент (35%) на регистриране на нерегламентирани водопотребители, обуславящ се от противоречието между сравнително краткия период от две години за регистрация и продължителните лицензионни процедури;

- наличие на ресурсни ограничения и лоша междуведомствена координация, но за предотвратяването им са предприети ефективни контролни и санкциониращи дейности [6];

За басейна на река Махауели в Шри Ланка според [6] е разработена цялостна система за сезонно разпределение на водните права при напояването. Всеки сезон се определят нови водни квоти за задоволяване нуждите на селското стопанство, хидроенергетиката и екосистемите и след постигане на споразумение за разпределение на основните или ”блок“ нива, се обсъждат ефективни модели за напояване, отчитащи оскъдните ресурси, климатичните колебания и свързаните с това рискове за потребителите. Ако в резултат на увеличено водопотребление от някои сектори, като обществен или промишлен се установи натиск върху останалите, то причинителите се санкционират. Тази система се основава преди всичко на придобития опит, като осигурява доверие сред потребителите, въпреки че те нямат дългосрочно право на водоползване;

- В Австралия водните права се администратират на база на смесица от законодателство и крайречен закон от Агенция към Короната като през периодите на суша щатските правителства могат да коригират разпределението им. Поради непрекъснатата критика на

лицензионната система, през 1994 г. се приема стратегическа рамка за реформирането и чрез:

- разграничаване на водните права от поземлените;
- улесняване на водния пазар (продажби или лизинг на водни права) и признаване на околната среда, като законов и пълноправен водопотребител, който задължително се обезпечава с вода, като засегнатите от това други потребители се компенсират за причинените им загуби. [13];

• Водните агенции във Франция имат дългогодишен опит в прилагането на законово уредените основни принципи на ЮНЕСКО:

- *уважение към живота и биоразнообразието*, изискващо зачитане на правото на достъп до вода;
- *устойчивост на биосферата*, определяща водните ресурси като общо богатство и съответно солидарното им използване;
- *справедливост*, осигуряваща равнопоставеност на потребителите в горното и долното течение на речния басейн при заявяване на нуждите им от вода в процеса на планиране, разпределяне и събиране на таксите;
- *принцип на предпазливостта*, предполагащ мъдро управление, прозрачност, лесен достъп до информация и отговорност при вземането на решения [2]. Ежегодното подновяване на лицензите след проверка на Агенцията за наличието на достатъчно ресурс за всички лицензи според конкретната им употреба (включително и за екологични нужди), изключва интерпретирането на водните права като заменяеми права [13];

• Норвегия, като страна с традиции в хидроенергетиката, предвид изобилните водни ресурси има датиращо още от 12-ти век водно законодателството [14]. Законът за водните ресурси от 1887 год. въвежда принципа на крайречната доктрина [15], впоследствие заменен от лицензионна стратегия с акцент върху разширен обществен дебат с две доминиращи цели – прозрачност и ангажираност на обществото [14];

• Новият Воден кодекс от м. януари 2007 г. на Руската федерация същес-

твено реформира основните регулиращи правоотношения, свързани с използването, охраната и възстановяването на водните обекти и поставя началото на прехода от лицензиране на водоползването към договорни отношения (резглеждани сега като аренда) между собствениците на водните обекти и водоползвателите [16];

• България - разрешителният режим, макар добре уреден законодателно, все още поради липсата на научно обоснован оценъчен инструмент има субективен характер на прилагане.

## 9. Реформиране

В [2] на база направения анализ и оценка на съществуващите системи за водни права са изведени редица проблеми като:

- неспособност на традиционните подходи, основани на поземлената собственост и лошото им адаптиране към специфичните климатични условия да предотвратят изчерпването на водоизточника, въпреки ограничителните мерки за водоползване;
- незачитане нуждите на екосистемите;
- непоощряване на социалните цели;
- преход от социалистическа към пазарна икономика;
- недостатъчни регионални инициативи и по-мощни икономически и други реформи с приключване на старите;
- растящият антропогенен натиск върху водните ресурси.

Допълнително непълното изясняване на водните права може да доведе и до икономически последици, а именно понижена инициативност по отношение увеличаването на цената на водата и нейната консервация.

За решаването на тези и други проблеми е необходим адекватен пакет от мерки за подобряване на лицензионните системи - процес, стратирал почти във всички страни.

## 10. Заключение

От направеното до тук изложение става ясно, че водните права са основен инструмент за разпределение на наличните в речния басейн ресурси и макар разграничавани по вид те целят едно - осигуряване на всеки потребител

с необходимия му воден дял за точно определени място и време.

При разпределянето на правата и техният контрол от особена важност е спазването на принципите на справедливост, солидарност и предпазливост, както и санкционирането на нарушителите и съответното стимулиране на коректните, при наличие на прозрачност и ангажираност на обществеността. В тази смисъл подходът за определяне на правата като „водни дялове“, основаващи се на използваемостта на водния ресурс е по-ефективен, по-гъвкав, защото дава ясна представа за притежаваните дялове и платените такси от всеки един потребител и позволява участие на всички водопотребители в процеса по договаряне на дяловете. За прилаганите в различните страни лицензионни системи може да се обобщи, че въпреки отчетените различия се наблюдава принципна близост.

Водните права са важни, и защото отразяват променящите се условия в количествения статус на водните ресурси във вътрешносезонен, междусезонен или по-дълъг времеви разрез. Затова и задоволяването на растящите водни потребности при защита на екосистемите в условия на глобално изменение на основните климатични характеристики и воден дефицит, изисква все по-чести преоценки, както на правата, така и на системите за тяхното предоставяне.

В заключение, успешното реформиране на лицензионна система в една страна, като част от общото за водния сектор, е залог за устойчиви водни отношения между потребителите, свързани несъмнено с по-доброто управление на водите на национално и басейново ниво.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Francois, M., 2004, Defining water rights, Water Policy 6, pp. 207–227, Institut de Recherche pour le Développement, France
2. Hodgson, St., 2006, Modern water rights – theory and practice, Food and agriculture organization of the UN, Rome
3. Управление водными ресурсами России, рецензенты: Бабина и Островский, АМА – ПРЕСС, 2008
4. Пенчев, Г., 1999, Сравнително-правен анализ на водното законодателство на някои страни – членки на ЕС, във връзка със законопроекта за водите в България, сп. „Правна мисъл“, София, N2, стр.3-17
5. Wurbs, R., 2005, Texas Water Availability Modeling System, J. Water Resour. Plng. & Mgmt. Vol. 131, July/Aug., pp. 270-279
6. Bird, J., W. L. Arriens, D. Custodio, 2009, Water Rights & Water Allocation Issues & Challenges for Asia, Asian Development Bank
7. Guerin, K., 2003, Property Rights and Environmental Policy: A New Zealand Perspective, Paper provided by New Zealand Treasury in its series Treasury Working Paper Series with number 2003/02, Wellington, New Zealand
8. Minnesota's Water Supply: Natural Conditions & Human Impacts, Minnesota Division of Waters, State or province government publication (eBook), publisher: St. Paul, Minnesota Dept. of Natural Resources, Sept. 2000
9. Review of the International Water Resources Management Policies & Actions and the Latest Practice in their Environmental Evaluation & Strategic Environmental Assessment, Environmental Protection Department, Macau, Final Report, Nov. 2007
10. Regulations Governing the allocation of water Delaware, Department of Natural Resources & Environmental Control, 1986
11. Environment agency, Managing water abstraction, <http://www.environmentagency.gov.uk/>
12. Beveridge, M., D. Droitsch, 2010, Making the connection: Water and land in Alberta, Water Matters Society of Alberta
13. Thoyer, S., 2003, How to reallocate water rights when environmental goals conflict with existing entitlements
14. Flatby, R., Th. Konow, K. Lokke, 2007, Licensing for dam construction & operation – Practical decision support developed and improved over 100 years, Norwegian Water Resources & Energy Directorate (NVE), Oslo, Norway, Intl. J. River Basin Management Vol. 5, No. 3, pp. 245–250
15. Facts: Energy & water resources in Norway, 2008, 10: Water resource management, 2008
16. Водный кодекс Российской Федерации, 2006 года N 74-ФЗ