

НАЦИОНАЛЬНОЕ ВОДНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН И ЕГО УВЯЗКА С МЕЖДУНАРОДНЫМ ВОДНЫМ ПРАВОМ. ПРИОРИТЕТЫ И ПРОБЛЕМЫ. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Хамраев Ш.Р.¹

Введение

В глубь тысячелетий уходит история ирригации в долинах рек Амударья и Сырдарья - первые каналы и очаги орошаемого земледелия появились здесь еще в середине II тыс. до н.э. Узбекистан и сегодня является одним из крупнейших в мире районов орошаемого земледелия. Учитывая, что вода во всем мире при быстром росте населения, разработке ресурсов и индустриальном развитии становится практически дефицитным ресурсом, не сложно понять насколько остро стоит водная проблема для Узбекистана и в целом для Центральной Азии сегодня. К тому же в начале третьего тысячелетия нет необходимости говорить о важности и срочности решения все усложняющихся экологических проблем, которые в регионе тесно связаны с водными. Поэтому взаимосвязь вода-земля-окружающая среда требуют пристального внимания специалистов различных дисциплин. Безусловно, координирующую роль в этом процессе должно играть государство, которое призвано создавать необходимую базу для устойчивого управления земельно-водными ресурсами с учетом требований охраны окружающей среды. В современных условиях государство должно осуществлять эти функции не сугубо администрированием, а главным образом методами экономическими. Для этого надлежащее развитие должна получить одна из основных функций государства – функция правового регулирования общественных отношений, в данном случае водных. В этой связи в данной работе будут рассмотрены основы правового регулирования водных отношений в Республике Узбекистан во взаимосвязке с земельными и экологическими вопросами, а также международные отношения республики по вопросам использования и управления водными ресурсами трансграничных рек бассейна Аральского моря.

История вопроса

В советский период в сфере природопользования правовое регулирование осуществлялось преимущественно с позиций экономических интересов государства, основным объектом правового регулирования являлась земля, а теория водного права практически рассматривалась как составная часть земельного права в широком смысле. Примечательно, что первая попытка кодификации водного законодательства в советский период была предпринята в конце 20-х гг. 20 века: и были введены в действие Водномелиоративный кодекс БССР (1928) и земельно-водные кодексы Туркменской ССР и Узбекской ССР (1929), а также разработаны проекты водных кодексов других республик. Однако в системе источников права в этот период преобладали не законы, а подзаконные акты в виде Постановлений Правительства СССР, которые требовали наличие массы ведомственных правил и инструкций. В то время именно правительственные постановления, а не законы определяли комплексные подходы к регулированию природопользования и охраны окружающей среды как единого объекта.

Водное законодательство призвано регулировать отношения в области использования и охраны водных объектов в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду: поддержания оптимальных условий водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям; защиты водных объектов от загрязнения, засорения и

¹ Заместитель министра, Начальник Главного управления водного хозяйства Министерства сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан, кандидат технических наук

истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем. Наблюдаемая в последнее время тенденция к переходу от пообъектного регулирования к комплексному влечет за собой необходимость рассмотрения в рамках водного права, также элементов земельного, гражданского, административного, экологического, международного и других отраслей права. Эти положения должны служить основой для учета нужд всех водопользователей, соблюдения баланса между ними, а также между экологическими требованиями и межгосударственными обязательствами страны.

Водное законодательство Республики Узбекистан

Источниками водного права, образующими водное законодательство Республики Узбекистан (РУз), являются следующие правовые документы:

- 1) Конституция РУз
- 2) Законы и иные нормативные акты РУз в области водопользования и охраны окружающей среды
- 3) Указы и распоряжения Президента РУз и постановления Кабинета Министров РУз
- 4) Нормативные акты министерств и ведомств
- 5) Нормативные акты органов местной власти

1. В Конституции РУз закреплены основы общественного и государственного устройства, основные права и свободы граждан, форма собственности и другие фундаментальные положения, которые являются основополагающими для правового регулирования водных отношений. В соответствии с Конституцией «земля, ее недра, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством», что подразумевает тесную взаимосвязь между бережным отношением к природным ресурсам и их рациональным использованием. В Конституции также определены организационные и контрольные функции высших и местных органов власти по рациональному использованию и охране природных ресурсов, которые развиты в специальном законодательстве.

2. Закон РУз «О воде и водопользовании» (1993 г.) лежит в основе водного законодательства РУз. Задачами данного закона являются регулирование водных отношений, рациональное использование вод для нужд населения и народного хозяйства, охрана вод от загрязнения, засорения и истощения, предупреждение и ликвидация вредного воздействия вод, улучшение состояния водных объектов, а также охрана прав предприятий, учреждений, организаций, дехканских хозяйств и граждан в области водных отношений.

В качестве правовой базы водных отношений, среди прочих, следует рассматривать также следующие законы:

Закон РУз «Об охране природы» (1992) устанавливает правовые, экономические и организационные основы сохранения условий природной среды, рационального использования природных ресурсов. Он имеет целью обеспечить сбалансированное гармоничное развитие отношений между человеком и природой, охрану экологических систем, природных комплексов и отдельных объектов, гарантировать права граждан на благоприятную окружающую среду.

Земельный кодекс РУз (1998 г.) регулирует земельные отношения в целях обеспечения в интересах настоящего и будущих поколений научно обоснованного, рационального

использования и охраны земель, воспроизводства и повышения плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды, создания условий для равноправного развития всех форм хозяйствования, охраны прав юридических и физических лиц на земельные участки, а также укрепление законности в этой сфере.

Закон РУз «О сельскохозяйственном кооперативе (ширкате)» (1998 г.) определяет правовые основы создания, деятельности, реорганизации и ликвидации сельскохозяйственных кооперативов (ширкатов), регламентирует их права и обязанности, регулирует взаимоотношения с другими юридическими и физическими лицами.

Закон РУз «О фермерском хозяйстве» (2004г) регулирует отношения в области создания, деятельности, реорганизации и ликвидации фермерских хозяйств.

Закон РУз «О дехканском хозяйстве» (1998 г.) определяет правовые основы создания, деятельности и ликвидации дехканских хозяйств, регламентирует их права и обязанности, регулирует взаимоотношения с другими юридическими и физическими лицами.

Закон РУз «О безопасности гидротехнических сооружений» (1999г.) призван регулировать отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, реконструкции, восстановлении, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений.

3. Указы и распоряжения Президента РУз и постановления Кабинета Министров РУз затрагивают широкий круг земельно-водных отношений. Среди них, Указ Президента РУз от 24.03.2003 г. «О важнейших направлениях углубления реформ в сельском хозяйстве», Постановление КабМина РУз от 21.07.2003 г. «О совершенствовании организации управления водным хозяйством» от 28.06.2003 г., Постановление КабМина от 07.04.1992 об утверждении «Положения о водоохраных зонах водохранилищ и других водоемов, рек и магистральных каналов и коллекторов, а также источников питьевого и бытового водоснабжения, лечебного и культурно-оздоровительного назначения в РУз». Постановлением КабМина РУз от 3 августа 1993 года №385 утвержден Временный порядок «О лимитированном водопользовании в Республике Узбекистан», который устанавливает порядок взаимоотношений между органами водного хозяйства и водопотребителями в условиях возрастающего дефицита воды. Учитывая, что основным водопользователем является орошаемое земледелие, большое значение в качестве основополагающих документов водного права является указы и постановления в области развития и поддержки фермерских хозяйств, системы землепользования и т.д., которые по сути определяют порядок взаимоотношений фермеров, их ассоциаций с другими организациями в рамках отрасли.

4. Нормативные акты водохозяйственных министерств, в частности Министерства сельского и водного хозяйства и его структурного подразделения – Главного управления водного хозяйства -, издаются по вопросам регулирования использования поверхностных вод и осуществления необходимых мероприятий по обеспечению водой отраслей экономики и населения республики. Они являются обязательными для других министерств и ведомств, физических и юридических лиц.

5. Нормативные решения органов местной власти дополняют и конкретизируют действующие нормативно-правовые акты в области водопользования.

Комплекс всех этих документов формирует правовую основу экономической системы возможностей в сельском и водном хозяйстве республики.

Приоритеты и проблемы на национальном уровне

Как показывает обзор действующих нормативных актов на национальном уровне разработан арсенал правовых средств для регулирования водных отношений. Однако, современное развитие страны, переход к рыночным отношениям и демократическим принципам требует дальнейшего совершенствования правовой базы осуществляемых реформ. В частности, мировой опыт и пилотные проекты, реализуемые в РУз (ИУВР-Фергана), подтверждают необходимость перехода к интегрированному управлению водными ресурсами (ИУВР), основными элементами которого является управление по гидрографическому принципу во взаимной увязке всех видов вод и природной среды с активным вовлечением общественности.

В Узбекистане начата работа по реализации данных принципов на практике. В частности, во исполнение Указа Президента РУз от 24 марта 2003 года «О важнейших направлениях углубления реформ в сельском хозяйстве» и в целях перехода от административно-территориального к бассейновому принципу управления ирригационными системами созданы бассейновые управления ирригационными системами. Основными задачами бассейновых управлений ирригационных систем является:

- организация целевого и рационального использования водных ресурсов на основе внедрения рыночных принципов и механизмов водопользования;
- проведение единой технической политики в водном хозяйстве на основе внедрения передовых технологий;
- организация бесперебойного и своевременного обеспечения водой потребителей;
- обеспечение технической надежности ирригационных систем и водохозяйственных сооружений;
- рациональное управление водными ресурсами на территории бассейна и повышение его оперативности;
- обеспечение достоверного учета и отчетности использования водных ресурсов в разрезе водопотребителей.

В законодательстве определена компетенция государственных органов, вовлеченных в управление водными ресурсами. **Государственные органы управления и контроля в области водопользования** подразделяются на две категории: органы общей и специальной компетенции.

К государственным органам **общей компетенции** относятся Президент, Олий Мажлис, Кабинет Министров, представительные и исполнительные органы власти на местах. Эти органы определяют основные направления водохозяйственной политики, проводят мероприятия по сохранению и улучшению состояния водных объектов, устанавливают правовые основы и нормы в пределах своей компетенции.

Специально уполномоченными государственными органами управления в области регулирования использования вод являются Министерство сельского и водного хозяйства РУз (поверхностные воды), Государственный комитет РУз по геологии и минеральным ресурсам (подземные воды) и Государственный комитет РУз по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору (термальные и минеральные воды) в пределах их компетенции.

Государственный контроль за использованием и охраной вод осуществляют местные органы власти и управления, Государственный комитет РУз по охране природы, Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору, Министерство здравоохранения РУз. Ведомственный контроль за

использованием вод осуществляют органы Министерства мелиорации и водного хозяйства, Государственного комитета РУз по геологии и минеральным ресурсам.

В республике положительно оценивается деятельность органов общественного управления, которые оказывают содействие государству в решении проблем в различных сферах общественно-политической жизни. В этой связи на различных уровнях создаются институты общественного управления водными ресурсами. Так при Центральном аппарате Министерства сельского и водного хозяйства создан Совет по рациональному использованию земельных и водных ресурсов, развитию ирригации и повышению плодородия почв. В состав Совета входят видные ученые и специалисты водного хозяйства.

На самом низовом уровне создаются организации самих водопользователей – Ассоциации водопользователей (АВП), которые призваны заменить существовавшую структуру по эксплуатации внутрихозяйственной оросительной и мелиоративной сети. По состоянию на 1 января 2005 года в республике функционируют 562 АВП, которые объединяют 54566 членов, из них 52698 фермерских хозяйств. Анализ использования водных ресурсов в вегетационный период 2004 года в некоторых АВП по сравнению ширкатными хозяйствами показывает на значительное сокращение использования поливной воды. Однако, не уделяется достаточного внимания вопросам финансирования АВП, в законодательстве не детализированы основы деятельности АВП. В частности, предусматривается, что:

«фермерские хозяйства имеют право на добровольных началах кооперироваться, вступать в общества, союзы и другие объединения по производству, закупкам, переработке и сбыту продукции, материально-техническому обеспечению, строительству, техническому, водохозяйственному, ветеринарному, агрохимическому, консультационному и иным видам обслуживания». (Концепция развития фермерских хозяйств на 2004-2006 годы, утверждена Указом През. Руз. №УП-3342, 23.10.2003).

и

«Ассоциация водопользователей – объединение (союз) вновь образуемых фермерских и других юридических и физических лиц, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, связанную с отбором, использованием и сбросом определенного количества воды. Ассоциация водопользователей (в дальнейшем ассоциация) создается для обеспечения регулирования водохозяйственных отношений на территории преобразуемых сельскохозяйственных предприятий». (Порядок Регулирования водохозяйственных взаимоотношений на территории реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий. Утв. Пост. КабМина №8 от 05.01.2002 г.)

Однако, практика показывает, что этих положений не достаточно для эффективного функционирования АВП, поэтому ведется работа над проектом закона «Об АВП», в котором будут детализированы правовые основы их создания и функционирования. На наш взгляд, в данном документе помимо прочего следует закрепить учреждение АВП в виде некоммерческих негосударственных организаций. Поскольку основной деятельностью АВП является выполнение функций, не связанных с получением прибыли. При этом АВП могут находиться на самофинансировании за счет получаемых ею доходов от своей деятельности. Более того, закон не запрещает ей получать прибыль от вспомогательной предпринимательской деятельности, которую она, однако, не вправе распределять между своими членами.

В настоящее время АВП, в основном, занимаются вопросами распределения воды между водопользователями. Такие мероприятия, как проведение работ по ремонту и содержанию

внутрихозяйственной сети в исправном состоянии, как правило, им не под силу. Основная причина этого – слабая материально-техническая база (отсутствие техники, горюче-смазочных материалов и др) и низкие финансовые возможности АВП. В период становления АВП нуждаются в поддержке государства.

Более пристального внимания требуют вопросы взаимных прав и обязанностей водопользователей и водохозяйственных организаций. Контроль по рациональному и целевому использованию водных ресурсов возложен на республиканскую инспекцию «Узсувназорат». В 2004 году по Республике выявлено 7392 случаев нарушений договорных обязательств, согласно Закону «О воде и водопользовании» и других законодательных актов по использованию водных ресурсов. Вместе с тем, в Законе РУз «О воде и водопользовании» закреплены права и обязанности водопользователей, но не зафиксированы права и обязанности водохозяйственных организаций. На наш взгляд, конкретизация ответственности водохозяйственных органов послужила бы реальной гарантией прав водопользователей.

В Концепции развития фермерских хозяйств на 2004-2006 гг., утвержденной Указом Президента Республики Узбекистан от 27.10.2003 г., одной из мер по совершенствованию земельно-водных отношений является осуществление мер по стимулированию и повышению ответственности фермеров за целевое, рациональное и эффективное использование земельных и водных ресурсов, повышения плодородия почв и мелиоративного улучшения земель.

Данные положения требуют разработки механизма их практической реализации. В частности, известно, что решение проблемы рационального использования водных ресурсов лежит на самом низовом уровне, поскольку основные потери воды происходят на внутрихозяйственной оросительной сети и на полях. Вновь всплывает проблема плохого состояния внутрихозяйственной ирригационной сети. Вместе с тем, важны реальные стимулы для водопользователей, их ассоциаций и водохозяйственных организаций по водосбережению. Наглядным примером нерационального использования водных ресурсов может служить резкое колебание удельных норм водопотребления на орошение по областям. Конечно, основной причиной такой разницы является различие природно-климатических и почвенно-мелиоративных условий и условий водообеспеченности и др. Но если сравнить Самаркандскую и Ташкентскую области, находящиеся примерно в равных природно-климатических и почвенно-мелиоративных условиях и имеющих сравнительно одинаковую структуру посевов, то непонятно, почему в Ташкентской области удельная норма водопотребления в полтора раза выше, а валовое производство сельхозпродукции в расчете на 1000 куб.м использованной воды – в 1,6 раз меньше, чем в Самаркандской области.²

Не менее остро стоит проблема загрязнения водных ресурсов. Сельскохозяйственный сектор является основным загрязнителем водных объектов. Представляет опасность вынос с сельскохозяйственных угодий солей, минеральных удобрений и средств химической защиты растений поливными и коллекторно-дренажными водами. Весьма остро стоит проблема трансграничного загрязнения водных ресурсов, поскольку практически все реки бассейна Аральского моря являются трансграничными.

Анализ действующего законодательства и практики на местах, а также мирового опыта управления водными ресурсами позволяет выделить следующие основные положения, требующие совершенствования законодательной базы водных отношений:

² Национальный доклад «О состоянии окружающей природной среды и использовании природных ресурсов в Республике Узбекистан» (2001), Ташкент, 2002.

- организационные реформы в системе водного хозяйства с переходом на бассейновый подход и активным вовлечением общественных органов в развитие принципов ИУВР (бассейновые советы, водные комитеты каналов, ассоциации водопользователей)
- координация деятельности вовлеченных в управление водными ресурсами организаций (отраслевое участие)
- развитие экономических механизмов водопользования (плата за подачу воды, плата за загрязнение, экономические стимулы для водосбережения как для водопользователей, АВП, так и ВХО)
- взаимные права и обязанности водопользователей и ВХО
- детализация ответственности за охрану и управление не только количеством, но и качеством вод
- обязательства государства по поддержке ВКК и АВП
- оказание содействия поддержке мелиоративного состояния земель
- тщательная научная обоснованность любых преобразований
- развитие межгосударственного сотрудничества в области водных отношений

II. Международные отношения РУз в области водных отношений

После обретения центрально-азиатскими странами независимости основные речные бассейны региона стали трансграничными. В этих условиях страны пришли к соглашению о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников, «уважая сложившуюся структуру и принципы распределения и основываясь на действующих нормативных документах по распределению водных ресурсов межгосударственных источников» (Соглашение между РК, КР, РУ, РТ и Т «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников», 1992), отмечая в то же время необходимость в разработке новых механизмов для улучшения интеграции в области водных отношений.

В национальном законодательстве РУз закреплено, что право на пользование и регулирование пользования межгосударственными водными объектами (рек Амударья, Сырдарья, Зарафшан, Аральского моря и других), расположенных на территории РУз и других государств, в бассейне Аральского моря осуществляется в соответствии с межгосударственными договорами и соглашениями (Закон РУз «О воде и водопользовании», 1993).

Правовую основу сотрудничества помимо указанных документов составляют также Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона, подписанное главами государств ЦА в Кызыл-Орде в марте 1993 г., зафиксированные в форме деклараций итоги встреч глав государств в г. Нукусе (20.09.1995г.), г. Алматы (28.02.1997 г.), г. Ашгабаде (09.04.1999 г.) и другие.

Следует отметить определенную позитивную роль Соглашения «Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья», заключенного в 1998 году между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан (Республика Таджикистан присоединилась в 1999 г.). Но на сегодняшний день требуют коренного пересмотра и доработки многие закрепленные в нем положения. Поскольку данное соглашение не урегулировало вопросы разделения водных и энергетических

проблем, многолетнего регулирования стока, оплаты услуг и компенсации за регулирование стока, требований природы и режимов, обеспечения соответствующих условий организационного характера для исполнительных органов, мер ответственности и механизмов компенсации ущерба в случае нарушения условий соглашения и т.д.

Примером эффективно действующего соглашения является Соглашение 1996 года между Республикой Узбекистан и Туркменистаном «О сотрудничестве по водохозяйственным вопросам».

Развитие международного сотрудничества на трансграничных водотоках бассейна сопровождается созданием организационных механизмов сотрудничества. Межгосударственный уровень управления представляется в виде следующей структуры:

- Международный Фонд Спасения Аральского моря (МФСА) и его Исполком;
- Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК);
- Межгосударственная Комиссия по устойчивому развитию (КУР) – в части задач, выполняемых для оценки критериев развития водных ресурсов;
- Бассейновые водохозяйственные объединения (БВО) «Амударья» и «Сырдарья»;
- Научно-информационные центры (НИЦ МКВК и НИЦ КУР)

В результате совместной работы водохозяйственных органов в рамках МКВК созданы предпосылки для достижения консенсуса между странами региона по многим вопросам, в то же время необходимо продолжать и укреплять сотрудничество, в частности по следующим основным направлениям:

- Переход к ИУВР на региональном уровне
- Укрепление организационной структуры управления трансграничными водотоками бассейна, повышение авторитета и усиление прав и полномочий соответствующих органов
- Создание взаимосогласованного механизма удовлетворения потребностей стран верховой и низовой в отношении использования водно-энергетических ресурсов, определяющего принципы и процедуру распределения воды с согласованием режима работ водохранилищ в многолетнем и сезонном разрезе в различные по водности годы и разработкой механизма взаимных компенсаций
- Обмен информацией и техническими и технологическими достижениями по различным аспектам использования и охраны вод
- Управление качеством водных ресурсов трансграничных водотоков, учет трансграничного воздействия
- Учет требований охраны окружающей среды, Арала и Приаралья
- Гармонизация водных законодательств стран ЦА, экологических норм и стандартов

В заключении хотелось бы отметить, что весь комплекс необходимых мер, юридических, экономических, организационных, научных и воспитательных, нужно осуществлять последовательно и планомерно с возможно широким информированием общественности.