

СОЗДАНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ В ТАДЖИКИСТАНЕ

А.П. Холматов

Управление науки и техники Министерства мелиорации и водного хозяйства Республики Таджикистан

С 9 сентября 1991 года в истории Таджикистана наступил качественно новый период суверенного независимого развития с присущим ему переходом от плановой экономики к рыночным отношениям. Это потребовало создания новой законодательной базы, регулирующей водные и другие отношения в условиях независимого развития. Исторически сложилось так, что наработка законодательной базы пошла одновременно с преобразованием общественно-политической системы и постепенной отмены или переработки Советского законодательства. Переходный период оказался весьма сложным, недоставало опыта, вначале естественно происходило взаимоотставание определенных положений из законов других стран и порою дублировалось законодательство Союза. Так было например с Водным кодексом редакции 1993 года. Но по мере накопления опыта, продвижения экономических и политических реформ стали приниматься законодательные акты все более отвечающие переходному периоду.

Водное законодательство построено в соответствии с Конституцией Республики Таджикистан и состоит из Водного Кодекса (2000 г), нормативно-правовых актов Республики Таджикистан и международно-правовых актов, признанных Республикой Таджикистан.

В соответствии со статьей 13 Конституции Республики Таджикистан «Земля, ее недра, вода, воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа.»

Перечень законов, регулирующих различные аспекты водных отношений:

- Водный Кодекс
- Закон об охране природы
- Закон о недрах
- Закон об энергетике
- Земельный Кодекс
- Закон о плате за землю
- Закон о государственном санитарном надзоре
- Лесной Кодекс
- Закон о ветеринарном надзоре
- Закон о защите и использовании животного мира
- Гражданский Кодекс
- Уголовный Кодекс
- Ежегодно принимаемые законы о государственном бюджете, регламентирующие средства республиканского и местных бюджетов, налога на землю, направляемых на поддержание технического уровня оросительных систем, мелиорацию земель, финансирование региональных органов Международного Фонда спасения Арала (МФСА), Организации Центрально-Азиатского сотрудничества.

Основными законами, регулирующими водные отношения Республики Таджикистан, являются Водный Кодекс и Закон об охране природы, другие выше перечисленные законы и Кодексы регулируют отдельные специфические отношения, возникающие, либо связанные с водной сферой и их положения в той или иной степени затрагивают вопросы использования водных ресурсов.

Принятие в ноябре 2000 года Нового Водного кодекса закрепило тот новый потенциал, накопленный в ходе 8-10 лет реформ и до этого оформленный в виде указов Президента Республики Таджикистан, постановлений Правительства. В частности Водным кодексом были узаконены: платы за услуги по подаче воды потребителям, установлен полный экономический механизм водопользования, включающий в себя:

- платность специального водопользования;
- бесплатность общего водопользования;
- плату за пользование водными ресурсами в пределах установленных лимитов (кроме сельскохозяйственного орошения и лесного хозяйства);
- плату за сверхлимитное и нерациональное использование водных ресурсов;
- плату за услуги, связанные с накоплением, транспортировкой до границы потребителей, распределением и очисткой вод;
- плату за лицензию на спецводопользование для целей орошения.

Порядок и условия взимания платы за пользование водными ресурсами регулируются нормативно-правовыми актами Республики Таджикистан.

В частности установление тарифов на водоподачу правительство возложило на Комитет по антимонопольной политике. Рядом постановлений Правительства тарифная политика отрегулирована таким образом, что переход на полную оплату займет годы. Пока тарифы на орошение установлены в размере не более 30% нормативных затрат и достижение 100% оплаты этих усеченных тарифов распределено на период до 2006 года. С начала введения этих тарифов в 1996 и до 1999 года оплата составляла не более 15-17%, по мере роста экономики в 2000 году она составила 40% и в 2001 году - 56% от утвержденных тарифов.

Отдельными решениями Правительства и Парламента осуществлялась государственная поддержка водного хозяйства в виде отчислений из Республиканского бюджета, местных бюджетов, части налога на землю. В 2000 году общий фактический бюджет водного хозяйства составил 50% от утвержденных размеров и в 13,5 раза меньше, чем в 1990 году. Прогресс хотя и медленный, но есть, в 1999 году по сравнению с 1990 годом было в 20 раз меньше. В 2001 году Правительство приняло постановление об обязательном 10% ежегодном увеличении сбора платы за услуги по водоподаче в орошении.

Плата за использование водных ресурсов (за природный ресурс) пока не введена по экономическим соображениям, но подготовка нормативных документов ведется. Плата за воду в коммунальном хозяйстве была всегда, в промышленности введена в 1982 году и тарифы находятся на уровне нормативных затрат с учетом налогов и сборов.

Введение платы за воду – это дело конкретного суверенного государства, но без экономического стимулирования водосбережения достигнуть трудно. В частности в Таджикистане постановлением правительства за сверхнормативный водозабор установлен повышающий коэффициент 1,2, а за самовольный водозабор – 3 к основному тарифу.

В Таджикистане поставлена задача чтобы плата за воду совместно с государственной поддержкой обеспечивали бы нормативное финансирование ирригационного комплекса, иначе его деградации не избежать. В связи с этим есть необходимость разработки закона прямого действия, либо внесения дополнений прямого действия в Водный кодекс об обязательной государственной поддержке водного хозяйства, в частности с уточнением принципов бюджетного финансирования, тарифной, таможенной и налоговой политики, с изменением соответствующих статей Земельного кодекса, Налогового кодекса с тем, чтобы изложенные в них статьи о направлении 85%, либо иной доли общегосударственного налога на землю бесспорно направлялись на мелиорацию земель, поддержание ирригационных систем, капитальную планировку земель, т.е. тех мероприятий, которые дают реальную экономию воды, не допускают ухудшения мелиоративного состояния земель. Пока существующее законодательство непрямого действия не позволяет это делать в полной мере. Необходим также закон прямого действия о плате за водные ресурсы, это позволит эффективно решать и экологические проблемы, связанные с водными ресурсами.

Мы имеет хороший положительный опыт, связанный с платой за землю. С принятием закона о плате за землю прямого действия с 1997 года резко улучшился сбор платы за землю.

В настоящее время в Таджикистане разрабатывается проект закона о едином налоге на землю, который должен будет объединить все существующие налоги в сельском хозяйстве и стимулировать производительный труд. По этому поводу даже намечено провести эксперимент в нескольких пилотных районах.

В целом с принятием нового Водного кодекса Правительством Республики Таджикистан принято постановление (февраль 2002г.), которым утверждена программа разработки пакета из 25 актов Правительства, на основании которых затем будут приводиться в соответствие ведомственный положения, уставы, нормативы, методики, некоторые из которых пока сохраняются еще со времен союзно-республиканских Минводхозов и Госкомприроды.

Вот некоторые из актов Правительства, которые будут приняты в текущем году:

- порядок внесения платы за водопользование и установление тарифов и льгот;
- порядок поощрения водопользователей;
- порядок возмещения убытков;
- порядок организации и координация мероприятий, обеспечивающих надлежащее техническое состояние и благоустройство водохранилищ;
- порядок и тарифы внесения платы за регистрацию в Государственном реестре водохозяйственных сооружений;
- порядок государственного контроля и учета вод, их использования, мониторинга вод, разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод;
- порядок пользования водными объектами для различных нужд (гидроэнергетика, сбросные воды, транспорт и т.д.).

Кроме этого, будут разработаны проекты законов:

- о мониторинге водных ресурсов;
- о питьевом водоснабжении;
- о питьевой воде.

В декабре 2001 года Правительство Республики Таджикистан утвердило концепцию по рациональному использованию и охране водных ресурсов, в которой определены основные направления развития водохозяйственного комплекса и в частности его институциональные и правовые аспекты.

Весь водохозяйственный комплекс в значительной степени зависит от институтов, которые влияют на управление водными ресурсами, а также исполнение этими институтами существующих законодательных актов. Для этого в Таджикистане предпринимаются институциональные оценки в каждой организации, выявляются связи между ними с использованием критерия эффективности работы и эффективности предоставляемых услуг. И главным показателем этой эффективности является размер вклада ресурсов и инвестиций в ежегодный бюджет водохозяйственного комплекса.

На уровне соответствующих министерств, ведомств еще предстоит разработать институциональные структуры по менеджменту в водном хозяйстве, исходя из условий рынка и внести необходимые изменения в их положения и уставы. Отчасти эта работа уже началась с 2000-2001 годов в связи с требованиями нового Гражданского кодекса. Основной вопрос – это вопрос собственности, относительно которого выстраивается вся остальная конструкция управления и использования водных ресурсов. Ранее приватизация в водном хозяйстве была запрещена, теперь Водным кодексом определено, что Правительство осуществляет управление реструктуризацией собственности, установление порядка изменения форм собственности на водохозяйственные объекты. Вместе с этим установлено, что централизованные и нецентрализованные системы водоснабжения питьевой водой не могут быть приватизированы. Однако юридические лица самостоятельно построившие и эксплуатирующие такие системы могут быть и являются их собственниками.

Источниками финансирования систем питьевого водоснабжения являются средства республиканского и местных бюджетов, средства потребителей воды, средства физических и юридических лиц, другие не запрещенные законодательством источники. В настоящее время стала реальностью передача права управления водохозяйственными объектами

государственной собственности специализированным местным и иностранным юридическим лицам по договору на тендерной основе с условием сохранения их целевой функции. Это право предоставлено Правительству Республики Таджикистан.

На концептуальном уровне постановлением Правительства закреплено, что сложность водохозяйственного комплекса предполагает, чтобы важнейшие и уникальные сооружения остались в собственности государства, содержались и управлялись им.

На национальном уровне взят курс постепенного перехода на системный метод управления в пределах гидрографических, а не административных единиц, ускорение создания ассоциаций водопользователей, внедрение управления спросом воды, дифференциацию платежей за воду и ее доставку в зависимости от конкретных условий и экономического положения водопользователей, развитие разнообразных форм частного, коллективного и акционерного водопользования на основе рыночной водохозяйственной деятельности.

Решение многих проблем водохозяйственного комплекса зависит от финансового состояния обслуживаемых им водопользователей, поэтому в вопросах повышения уровня доходности хозяйствования водопользователей большая роль принадлежит стимулирующему правовому регулированию их деятельности, защиты их законных интересов. Четкая законодательная база, гибкая к различным нестандартным ситуациям, особенно в сфере тарифного, таможенного, налогового регулирования и кредитной поддержки позволит решать многие вопросы. Но каков же сейчас объем потребных финансовых ресурсов, каков объем реабилитационных работ в водохозяйственном комплексе мы можем сказать приблизительно, поскольку с 1990 года не проводилась инвентаризация основных фондов. Для решения этого вопроса необходимо скорейшее принятие актов Правительства, а если поставить вопрос шире, то необходима перепись агропромышленного комплекса и не позднее 2005 года.

На межгосударственном уровне необходимо провести следующие мероприятия:

- изыскать возможность финансовой поддержки со стороны международных организаций по разработке предложений, связанных с адаптацией национального водного законодательства к различным международным конвенциям в области рационального использования и охраны вод;
- принять меры, чтобы Организация Центрально-Азиатского сотрудничества стала поистине координирующим центром по разработке и принятию необходимых межгосударственных документов;
- подключение к правовому процессу межгосударственных водных отношений Афганистана;
- ускорить разработку новой стратегии вододеления, поскольку старое вододеление без экономического механизма долго существовать не может, и уже сейчас регион имеет потери ресурсов воды, дефицит электроэнергии из-за несогласованности действий. Достижению прогресса в наработке соответствующих предложений и документов в полной мере соответствует программа СПЕКА и обязательно нужно все довести до логического завершения, чтобы в отличие от прежних программ и проектов в регионе у нас был признанный всеми документ – региональная стратегия рационального и эффективного использования водных ресурсов Центральной Азии;
- материалы данного семинара и резолюцию, которая, надеемся, будет принята, направить в Правительства Центрально-Азиатских государств.