
СЕМИНАР ТРЕНИНГОВОГО ЦЕНТРА МКВК
«МЕЖДУНАРОДНОЕ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ВОДНОЕ ПРАВО И ПОЛИТИКА»
24 – 29 СЕНТЯБРЯ 2001 г.

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

А. А. Назиров¹

ВВЕДЕНИЕ

С 1991 года в истории Центрально Азиатских Республик – Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана наступил качественно новый период суверенного независимого развития. Наступил период перехода от плановой экономики к рыночной. Это потребовало создания новой законодательной базы, регулирующей водные и другие отношения в условиях независимого развития. Так уже исторически сложилось, что наработка законодательной базы пошла одновременно с преобразованием общественно-политической системы и постепенной отмены или переработки советского законодательства. Переходный период весьма сложен и характеризуется отсутствием опыта и практически разработки соответствующих ему законов.

Поэтому в начале суверенного этапа развития естественно происходило заимствование определенных положений из законов других стран и порою дублировалось законодательство СССР. Но по мере накопления опыта стали приниматься законодательные акты более отвечающие переходному периоду. Так было например с Водным кодексом Республики Таджикистан, принятым в 1993 году и заново переделанном и принятым в 2000 году.

Сейчас готовится новый земельный кодекс взамен принятого в 1996 году, подготавливается новый закон об охране природы, принятый в 1993 году, То же самое наблюдается и по законам о дехканском (фермерском) хозяйстве, закон о плате за землю и другим.

В связи с принятием в ноябре 2000 года нового Водного кодекса Республики Таджикистан ведется очень кропотливая и целенаправленная работа по проведению действующего законодательства к этому кодексу, основным звеном которого является экономический механизм водопользования, а вопросы разработки порядка приватизации, разгосударствления, передачи в управление водохозяйственных фондов ещё предстоит оформить подзаконными актами Правительства Республики Таджикистан. Но процесс внедрения рыночных отношений начался с 1996 года путём принятия Указа Президента Республики Таджикистан о введении платы за услуги по подаче воды из государственных оросительных и обводнительных систем. Это стало возможным ввиду принятия в 1995 году программы экономических преобразований в Таджикистане и в его агропромышленном комплексе в частности, а если говорить шире, то этому способствовали демократизация, децентрализация и разгосударствление, развитие различных форм собственности и рыночных отношений.

¹ Министр мелиорации и водного хозяйства Республики Таджикистан, Душанбе, Таджикистан

В водохозяйственной сфере приватизации пока коснулись ведомственный жилой фонд и отслуживший срок службы парк различной техники, а основные мелиоративные фонды приватизацией не коснулись, это вопрос будущего времени. Вместо с этим сложность водохозяйственного комплекса предлагает, чтобы важнейшие и уникальные сооружения остались в собственности государства и содержались за счёт его средств, управлялись Минводхозом который должен быть основным координатором и проводником водохозяйственной политики в стране. Такое решение проблемы могло бы одновременно устранить деление единого водохозяйственного комплекса на межхозяйственную и внутриводхозяйственную части.

Для оптимизации системы управления водными ресурсами на национальном уровне необходимо будет осуществить постепенный переход на системный метод управления в пределах гидрографических, а не административных единиц, ускорить повсеместное создание ассоциаций водопользователей, внедрить в практику управление спросом воды, обеспечить дифференциацию платежей за воду и её доставки в зависимости от конкретных условий, развивать разнообразные формы частного, коллективного и акционерного водопользования на основе рыночной водохозяйственной деятельности.

В международном плане межгосударственные водные отношения исходят пока из состоявшегося в советский период водodelения между Центрально-Азиатскими республиками на основе присущих тому времени технико-экономических обоснований. Но в нынешних условиях, когда бездействует компенсационный механизм, сглаживавший неравномерное водodelение и покрывавший затраты на содержание водохозяйственного комплекса регионального значения, водodelение советского периода не может отвечать национальным интересам Таджикистана. Поэтому на межгосударственном уровне необходимо разрабатывать и установить новые и принципы водodelения с компенсационным механизмом. Кроме этого необходимо предусмотреть также компенсационные долевые платежи для предотвращения вредного воздействия и охрану вод зоны формирования стока.

Основные трудности в осуществлении водохозяйственных мероприятий в Таджикистане связаны с последствиями прошедшей гражданской войны, усугубившей кризисные явления в экономике, а также трудностями адаптации к рыночным условиям. Поэтому для современного состояния водохозяйственного комплекса характерны недостаток финансовых средств, более чем 50% из основных фондов, а в зоне машинного орошения более 65%, несовершенство экономического механизма взаимоотношений поставщиков и потребителей воды, несоответствие тарифов фактическому уровню затрат по содержанию и эксплуатации водохозяйственных систем.

В среднесрочной Программе вывода агропромышленного комплекса из кризиса и приоритетных направлениях его развития на период до 2005 года, принятой Правительством Республики Таджикистан в сентябре 2000 года обозначены основные направления преодоления кризисного состояния водного хозяйства.

Реализация данной программы предусматривается в ежегодных прогнозах функционирования экономики, а также в рамках различных программ международных финансовых организаций-Всемирного Банка, Азиатского Банка развития, Исламского Банка и других организаций.

В настоящее время Правительства Республики Таджикистан рассматривается проект Концепции рационального использования и охраны водных ресурсов Таджикистана, готовится проект Программы экономического развития Таджикистана на период до 2015

года, где безусловно будут обозначены перспективы развития водохозяйственного комплекса наряду с другими отраслями экономики.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН.

Национальный уровень

Водное законодательство Республики Таджикистан основывается на Конституции Республики Таджикистан, и состоит из Водного кодекса, законов нормативно правовых актов Республики Таджикистан и международно-правовых актов, признанных Республикой Таджикистан.

В соответствии с Конституцией Республики Таджикистан вода является исключительной собственностью государства и оно гарантирует ее эффективное использование и охрану в интересах народа.

Перечень законов, регулирующих различные аспекты водохозяйственной деятельности в Таджикистане:

- Водный кодекс
- Закон об охране природы
- Закон о недрах
- Закон об энергетике
- Земельный кодекс
- Закон о дехканском (фермерском) хозяйстве
- Закон о государственном санитарном надзоре
- Закон о плате за землю
- Гражданский кодекс
- Налоговый кодекс
- Уголовный кодекс
- Ежегодно принимаемые законы о государственном бюджете, регламентирующие средства республиканского и местных бюджетов, налога на землю, направляемых на мелиорацию земель, поддержание технического уровня оросительных систем, финансирование межгосударственных органов международного Фонда спасения Арала (МФСА).

Для регулирования водных отношений издаются указы и распоряжения Президента Республики Таджикистан, постановления и распоряжения Правительства Республики Таджикистан, ведомственные и территориальные нормативные акты (приказы и распоряжения министерств, ведомств, местных администраций (Хукуматов), а также инструкции нормы и правила, стандарты.

Наряду с вышеперечисленными законами и кодексами права и обязанности, ответственность министерств, ведомств и организации регламентированы в положениях и уставах, утверждаемых в установленном порядке. Несмотря на то, что правовая база водных отношений постоянно совершенствуется, все же еще пока действует некоторое количество подзаконных актов, принятых в период СССР, которые будут постепенно заменяться при приведении действующего законодательства в соответствие с новыми законами. По мнению ряда специалистов представляются для полного внедрения экономического механизма водопользования в стране разработать закон прямого действия о плате за воду наподобие закона о плате за землю, что положительно скажется на

повышении уровня собираемости платы за водные ресурсы и услуги по подаче воды потребителям, конкретном закреплении государственной поддержки с уточнением принципов бюджетного финансирования, тарифной, кредитной и налоговой политики.

Межгосударственный уровень

Взгляды на международные водные отношения Республики Таджикистан отображены в статьях 145- 146 Водного Кодекса, статьях 88- 89 Закона об охране природы.

В статье 145 Водного кодекса изложены принципы международного сотрудничества в сфере водных отношений, где сказано, что Республика Таджикистан в своей политике в области водных отношений исходит из необходимости устойчивого развития экономики, рационального использования и охраны водных ресурсов на основе соблюдения международных принципов, взаимовыгодны дружбы с иностранными государствами, всеобщей экологической безопасности, всестороннего международного сотрудничества. Международные водные отношения с другими государствами регулируются водным кодексом, другим законодательством Республики Таджикистан, положениями международных правовых документов, признанных Республикой Таджикистан.

В статье 145 Водного кодекса говорится об экономических взаимоотношениях с другими государствами в водной сфере. Они основываются на международном водном праве и межгосударственных соглашениях.

Необходимо отметить, что Республика Таджикистан пока не стала участником конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки 17. 03. 1992г.), в связи с тем, что этот документ не адаптирован к условиям Таджикистана и в целом к Центральной Азии (за исключением Казахстана, который присоединился к ней).

Значительным фактором в деле развития водных отношений в Центрально- Азиатском регионе стало заключение в 1997 году договора о создании единого экономического пространства. Но к сожалению формирование этого пространства идет очень медленно, наряду с таможенными и прочими барьерами нас начинают разделять и визовые барьеры.

Очень важным документом является соглашение от 9 апреля 1999 года (г. Ашхабад)заключенное пятью Центрально- Азиатскими государствами которым произведена оптимизация по вертикале структуры управления Международного фонда спасения Арала который играет заметную роль в международных водных отношениях.

В январе 1994 года на конференции глав государств Центральной Азии по проблемам бассейна Аральского моря в г. Нукуса была принята « Программа конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря». Программой в частности предусматривалась разработка общей стратегии вододеления и на ее основе проектов межгосударственных правовых и нормативных документов. К сожалению первый подход по созданию основных положений региональной водной стратегии (1996 г.) не получил дальнейшего развития, хотя и было наработано много полезной информации. В настоящее время выполняется проект «Управление водными ресурсами и окружающей средой» который также должен привести к разработке проектов правовых и нормативных документов. Подобное положение наводит на мысль о том, что самым основным вопросом в бассейне Аральского моря является вододеление, остальное производные от него. Существующее вододеление без экономического механизма не может продолжаться бесконечно долго. Наличие объективных противоречий между

зоной формирования стока и зоной рассеивания и инертность государств в решении этих проблем затрудняет формирование региональной правовой базы в области водных отношений. В результате не достигнуто сближения:

- По общей стратегии вододеления рационального использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря (проект Всемирного банка).
- По долевному участию в возмещении затрат по эксплуатации и техническому обслуживанию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования (проект Кыргызстана):
- По созданию водно-энергетического Консорциума с охватом не только бассейна реки Сырдарья, но и Амударьи (предложение Таджикистана):
- По проекту соглашения между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан об основных принципах сотрудничества в области водным отношений (проект Кыргызстана):

В этот перечень можно добавить и ряд других, проектов соглашений предложенных НИЦ МКВК, также как:

- Об использовании трансграничных водных объектов в современных условиях (№ 2)
- Об информационном обмене (№ 4)
- О сотрудничестве в использовании водохозяйственных объектов межгосударственного значения (№ 6)
- О совместном планировании использования, развития и охраны трансграничных водных ресурсов (№ 3)

Принятые в Республике Таджикистан законы, а также межгосударственные соглашения об использовании водных и энергетических ресурсов в силу сложной экономической ситуации, наличия старых советских положений реализуются пока недостаточно эффективно. Понятие региональной интерес советского периода, когда в едином государстве старались получить максимальный экономический эффект, который затем пропорционально распределялся между союзными республиками. Поэтому существование принципы вододеления практически удовлетворяли все республики союза ССР. В настоящее время из-за отсутствия экономического механизма водопользования прежние вододеление не удовлетворяет зону формирования стока. Поэтому для решения этого вопроса необходимы всеобъемлющие долговременные соглашения всех государств региона. Имеющиеся международные Конвенции и декларации. При всей своей полезности по тем или иным аспектам, все же не имеют механизма реализации и этот механизм по всей видимости придётся разрабатывать государствам Центрально-Азиатского региона исходя из конкретнбых условий с учётом уважительного отношения к интересам друг друга на основе сложившихся реалий пост советского периода и центральным звеном здесь должен стать экономический механизм водопользования, утверждение национальных и региональных стратегии.

В регионе все государства волнует вопрос увеличения располагаемых водных ресурсов. Для решения этой региональной задачи Таджикистан обладает прекрасными природными условиями- глубокими и узкими ущельями, значительными водными ресурсами. На не зарегулированной реки Пяндж просматривается более 10 створов для создания водохранилищ с ГЭС полным объёмом 36,1 км. куб., в том числе полезным объёмом 17,4 км. куб.. С учётом этого и строительства других водохранилищ, общий объём их можно довести до 66,8 км с полезным объемом 35,6 км, что составит соответственно 56,6 30,2%

от ежегодного среднемноголетнего стока рек бассейна Аральского моря. В настоящее время 40-50 имеющихся гидроэнергетических ресурсов (около 300 млрд. квт. Часов в год) являются технически возможным поэтому Таджикистан с учетом организации нормального взаимовыгодного сотрудничества в регионе может стать уникальным поставщиком чистой воды и электроэнергии. Сотрудничество государств Центральной Азии в освоении этих ресурсов будет без прецедентным. И приступить к решению этой проблемы нужно уже сейчас поскольку население в регионе расчитано, запасы энергетического сырья (уголь, нефть, газ) не беспредельны. Намечившаяся стабилизация экономики на фоне демографического роста населения без увеличения объемов располагаемых водных ресурсов естественно будут увеличивать взаимные претензии на воду. В частности Таджикистан поставил перед собой задачу достижения продовольственной безопасности, и энергетической независимости. Это потребует развития земледелия прежде всего орошаемого, гидроэнергетики вовлечения дополнительных водных ресурсов если не будут найдены альтернативные способы решения продовольственной проблемы. Это обстоятельства может в перспективе повлиять на пересмотр режимов использования водных ресурсов в бассейнах рек Сырдарья, Зерафшан, Кафирниган и в целом в бассейне Амударья.

Сложной проблемой остается вопрос трансграничных водных ресурсов, особенно подземных не урегулирован на региональном уровне вопрос возвратных вод и механизм гарантированного транзита вод в Аральское море. Последние события, связанные со строительством Золотого моря, Коксарайского водохранилища, имеющиеся и постоянно пополняемые водой впадины (Сарыкамыш, Айдаркуль, Арнасай, фильтрационные потери Каракумского канала и др.) объем которых приблизительно потерям объема Аральского моря указывают де-факто, что сохранение Арала оставить на задний план. В результате пыль и соль осаждающаяся на ледниках Центральной Азии деградирует их, от чего в будущем возможно будут страдать все народы этого региона

Необходимо отметить, что неучастие по известным причинам Афганистана как прибрежного государства в Аральском правовом процессе в будущем внесёт свои коррективы в вопросы вододеления. Недоиспользуемые в настоящее время каждым государством объёмы воды должны направляться в Аральское море, но пока относительно обеспечения этого нет четких правовых документов, а имеющиеся не совершенные не выполняются.

МЕРЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ.

В контексте нового Водного Кодекса Республики Таджикистан должно идти совершенствование законодательной и нормативной базы. В этом плане необходима : - в ближайшие 2-3 месяца принять Концепцию рационального использования и охраны водных ресурсов Таджикистана, которая должна отражать государственную водную политику на значительный длительный период времени:

- провести ревизию всего водного законодательства и устранить имеющиеся в нем противоречия на всех уровнях;
- наработать новые подзаконные акты взамен действующих с советского периода;
- обеспечить чтобы плата за водные ресурсы была узаконена актом прямого действия т.е. принять закон о плате за водные ресурсы, которая сейчас является прерогативой Правительства и до сих пор не введена, в результате сдерживается выполнение водо-охранных мероприятий;

- конкретизировать права и обязанности субъектов водных отношений, тем самым исключить имеющиеся межведомственные противоречия;
- конкретизировать экономический механизм водопользования с тем, чтобы средства, вносимые водопользователями наряду со средствами государственной поддержки (республиканский, местные бюджеты, налог на землю, таможенные, налоговые льготы) покрывали нормативные затраты водохозяйственных организаций по эксплуатации ирригационных систем;
- необходима разработка согласованных критериев и методик с последующим заключением двух и многосторонних соглашений в сфере межгосударственных отношений;
- усилить контроль на приведению ведомственных нормативных документов (уставы, положения) в соответствие с требованиями гражданского кодекса Республики Таджикистан, обязательной их юридической экспертизы и регистрации в органах юстиции Таджикистана;
- провести и постоянно контролировать вопросы лицензирования водохозяйственной деятельности (проектирование, строительство) и оформление (переоформление спец. водопользования);
- определить на Правительственном уровне орган ответственный за ведение Государственного реестра водохозяйственных сооружений и установить его функции и порядок ведения этого реестра;
- определить перечень стратегически важных водохозяйственных объектов, подлежащих охране от диверсионных актов и чрезвычайных ситуаций и обеспечить их охрану;
- определится с международными конвенциями, договорами и принять решение по которым необходимо присоединение Таджикистан.

МЕХАНИЗМ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ И ИСТОЧНИКИ ИНВЕСТИЦИИ

В настоящее время экономическое положение Таджикистана и общая концепция перехода к рынку не позволяют полностью покрывать содержание водохозяйственного комплекса. По этому необходимо разработать и закрепить новые механизмы экономического управления и водохозяйственной деятельности в рыночных условиях которые позволяющий не только существовать но и развиваться водохозяйственному комплексу. В противном случае процесс деградации оросительных систем будет нарастать.

Действующим законодательством Республики Таджикистан источниками инвестиции для ирригационных систем определены:

- средства, взимаемые с потребителей воды;
- средства республиканского и местных бюджетов;
- налог на землю;
- зарубежные инвестиции;
- другие источники не запрещенные законодательства.

Очень важно, чтобы на стадии формирования Государственного бюджета, ежегодно в обязательном порядке предусматривались средства республиканского, местных бюджетов, о также средства от налога на землю на финансирование мероприятий мелиорации и водного хозяйства. При этом в вопросах использования налога на землю необходимо строго руководствоваться земельным кодексом Республики Таджикистан, который трактует о направлении 85% его на мероприятий мелиорации и водного

хозяйства и повышение плодородия земли, исполнительной власти (Хукуматами) не выполняются.

Требуется также разрабатывать и внедрить обязательный механизм сбора и направления средств от отчуждения земель для несельскохозяйственных нужд, для освоения взамен выбывших и улучшения мелиоративного состояния и повышения продуктивности имеющихся угодий.

Необходимо всемерно содействовать созданию совместных предприятий по освоению и эксплуатации орошаемых земель, осуществлять тарифное регулирование электроэнергии, налоговых, таможенных, акцизных платежей, содействовать льготному кредитованию.

Все эти вопросы можно решать только путем создания четкой законодательной базы, гибкой к различным нестандартным ситуациям. От нормативного финансирования ирригационных систем во многом будет зависеть зарубежная инвестиционная деятельность по их реабилитации, поскольку вложенные средства заведомо не содержащиеся в полном объеме в системе будет проблематичным.

Определению потребных объемов финансовых ресурсов будет способствовать принятия акта Правительства Республики Таджикистан о проведении инвентаризации основных фондов ирригационных систем, не проводившийся с 1990 года.

Решения многих проблем водохозяйственного комплекса зависят от финансового состояния обслуживаемых им водопользователей, по этому в вопросах повышения доходности хозяйствования водопользователей большая роль принадлежит правовому регулированию их деятельности, защиты их законных интересов.

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН В ОБЛАСТИ ВОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ОСНОВНОЙ ПЕРЕЧЕНЬ ПРОБЛЕМ, ТРЕБУЮЩИХ СВОЕЙ РЕАЛИЗАЦИИ

Внешняя политика Таджикистана в области водных отношений направлена на комплексное использование и охраны водных ресурсов, признание воды экономическим благом и установление экономического механизма водопользования, поддержку региональных усилий по совместному управлению водными ресурсами, создание и укрепление эффективного механизма предотвращения разрешения возникающих противоречий, особенно в маловодные годы. Разрешению возникающих проблем водопользования должны способствовать достоверное прогнозирование водности источников и нахождение компромиссов.

Для преодоления существующих проблем необходимо во первых, чтобы государства их взаимно зафиксировали признали; во вторых обозначили позиции друг друга и затем сосредоточили внимание и усилия по их предложению. В этих целях в настоящее время выполняется проект GEF.

Вместе с этим пока на региональном и национальном уровнях существует идентичная система недостатков, которую надо коренным образом устранить в соответствии с насущными потребностями региона с использованием зарубежного опыта:

- это в первую очередь разобщенность управления и оценки всех видов вод;
- отсутствие комплексного управления водными ресурсами на межотраслевом уровне и постоянное возникновение конфликтных ситуаций;

- необходимость управления и учета по природному (бассейновому), а не территориальному признаку в увязке с административным делением;
- необходимость одновременного управления количеством и качеством всех видов вод.

Крупными юридическими вопросами, которые надо решать и которые поднимут уровень доверия и расширят рамки сотрудничества являются:

- установление справедливого вододеления в регионе;
- оформление организационной процедуры передачи воды Аральскому морю;
- установление порядка поддержания водохозяйственных сооружений регионального значения по взаимно согласованному перечню;
- ускорить подписание соглашения об информационном обмене в водной сфере и на основе этого заключение соответствующего межгосударственного соглашения;
- совершенствование межгосударственной системы управления комплексным использованием и охраной трансграничных водных ресурсов;
- развитие и совершенствование правовой основы межгосударственных отношений использования и охраны трансграничных водных ресурсов;
- установление механизма координации международной помощи.

В соответствии с действующим законодательством Республики Таджикистан развивать межгосударственные водные отношения путем заключения двух и многосторонних соглашений, договоров, по правовым, организационным, техническим, экономическим и другим направлениям деятельности, участвует в межгосударственных и международных программах, способствует развитию прямых международных связей министерств, ведомств, организаций, предприятий, местных органов власти. Полномочные представители Республики Таджикистана имеются в международном Фонде спасения Арала и его органах. Особо плодотворное сотрудничество наблюдается в Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК). В свою очередь эти организации имеют свои филиалы в Республике Таджикистан. Документы, принимаемые указанными структурами приобретают юридическую силу после прохождения внутренних процедур, предусмотренных законодательством Таджикистана.

Для регулирования водных отношений в Республике Таджикистан действует стройная организационная структура:

- Парламент (Маджлиси Оли) -законодательный уровень;
- Президент Республики Таджикистан;
- Правительство Республики Таджикистан;
- Отраслевые министерства и ведомства, на которых возложены обязанности по выполнению международных договоров.

К числу факторов межгосударственных проблем, которые Республика Таджикистан старается решать в контакте с соседними государствами и надеется на взаимопонимание:

- зависимость водообеспеченности мелиоративного состояния орошаемых земель от источников водообеспечения в сопредельных странах, а также подтопления с их стороны;
- упущение доходов из-за неэффективного использования Нурекского и Кайракумского водохранилища;
- проблемы вододеления в маловодные годы;
- возрастающий демографический процесс на проблемы водопотребления.

В целом для решения указанных межгосударственных проблем необходимы согласованные критерии и методики, заключенные двух и многосторонних соглашений.