

Холматов Анатолий Пулатович.
Технический директор Международного
фонда спасения Арала

Основные положения Водного кодекса Республики Таджикистан и ход наработки подзаконных актов в соответствии с ним

Ныне действующий Водный кодекс Республики Таджикистан был принят Маджлиси Оли (Парламентом) во втором чтении 29 ноября 2000 года. Задачами Водного кодекса являются:

- регулирование водных отношений;
- обеспечение рационального использования вод для нужд населения, отраслей экономики и окружающей природной среды;
- охрана вод от загрязнения, засорения и истощения;
- предупреждение и ликвидация вредного воздействия вод;
- улучшение состояния и защиты водных объектов;
- укрепление законности и охрана прав физических и юридических лиц в области водных отношений.

Принципиальные отличия Водного кодекса редакции 2000 года от версии 1993 года:

- Введен экономический механизм водопользования; Разрешено изменение форм собственности на водохозяйственные объекты;
- Разрешено предоставление права управления водохозяйственными объектами государственной собственности на ограниченной территории, специализированным местным и иностранным юридическим лицам на договорной основе с проведением тендера;
- отмечена необходимость развития и регулирования межгосударственных отношений в области использования и охраны вод;
- Расширена глава о питьевом водоснабжении, невозможности приватизации системы централизованного питьевого водоснабжения с конкретизацией источников финансирования;
- Конкретизирован порядок государственной поддержки обеспечения питьевой водой (республиканские и местные программы, дотации, субвенции, льготные кредиты, бюджетные и таможенные льготы);
- Закреплено право водопользователей объединяться в ассоциации водопользователей (АВП), а также пользования ими и другими общественными организациями водными объектами;
- Установлены обязанности не только водопользователей, но и водохозяйственных организаций;
- Введена новая статья (132) о специальной охране крупных водохозяйственных сооружений, имеющих государственное стратегическое значение;
- Дополнен статьей (136) о ведении Государственного реестра водохозяйственных сооружений;
- Конкретизирована и расширена ответственность за нарушение водного законодательства (142).

С учетом произведенных изменений и дополнений в Водном кодексе имеется 5 разделов, 24 главы и 146 статей.

Раздел I «Общие положения» состоит из 3-х глав и 22 статей.

Глава I «Основные положения» включает в себя 13 статей, освещающих: задачи Водного кодекса, понятия и специальную терминологию, водное законодательство, государственный водный фонд, государственную собственность на воды, компетенцию

Правительства, органов исполнительной власти на местах, государственное регулирование и поддержку, государственное управление, государственный контроль в области водных отношений, предоставление права управления, органы осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной вод, участие юридических и физических лиц в осуществлении мероприятий по рациональному использованию и охране вод.

Глава II посвящена вопросам размещения, проектирования, строительства и вводу в эксплуатацию предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод.

Глава III регулирует производство работ на водных объектах и в водоохраных полосах (зонах).

Раздел II полностью посвящен водопользованию и состоит из 17 глав и 96 статей.

Глава IV «Виды водопользования» подразделяет общее и специальное, совместное и обособленное, первичное и вторичное водопользование.

Глава V «Водопользователи и объекты водопользования» устанавливает, что водопользователями могут быть юридические и физические лица независимо от форм собственности, а также водные объекты, которые могут быть предоставлены в пользование, либо частично или полностью запрещены к использованию.

Глава VI регулирует порядок и условия предоставления водных объектов в пользование. Приоритет отдан питьевому водоснабжению. Общее водопользование бесплатно, специальное платное и осуществляется на основе специального разрешения (лицензии), выдаваемого Госкомитетом охраны окружающей среды и лесного хозяйства (кроме орошения) и Минводхозом (на орошение).

Глава VII устанавливает права и обязанности водопользователей и водохозяйственных организаций, вводит ограничение их прав, регулирует поощрение водопользователей, осуществляющих мероприятия по рациональному использованию и охране вод.

Глава VIII регулирует процесс прекращения прав водопользования, изъятие водных объектов из обособленного пользования, возмещения убытков, причиненных проведением водохозяйственных мероприятий, прекращением или изменением условий водопользования.

Глава IX регулирует пользование водными объектами для питьевых, бытовых и иных нужд населения, использования подземных вод питьевого качества для нужд не связанных с питьевым и бытовым водоснабжением, вопросы сертификации, гарантий водоснабжения в чрезвычайных ситуациях.

Установлено право собственности на системы водоснабжения - это республиканская, коммунальная собственность, а также собственность юридических лиц.

Источниками финансирования в области питьевого водоснабжения являются:

- плата с потребителей воды;
- республиканский и местные бюджеты;
- средства физических и юридических лиц;
- другие источники, не запрещенные законодательством.

Глава X регламентирует пользование водными объектами для лечебных, курортных и оздоровительных целей.

Глава XI регулирует пользование водными объектами для нужд сельского хозяйства. Это создание благоприятного водного режима на орошаемых землях, сельскохозяйственное водоснабжение, заключение договоров на водопользование, планы водопользования и порядок их утверждения, учет воды, обязанности, права водопользователей, порядок орошения сточными водами, участие водопользователей в ирригационных и мелиоративных работах.

Глава XII - Пользование водными объектами для промышленных целей и для нужд гидроэнергетики. Эта глава ориентирует на водосбережение, соблюдение норм водопользования, переход на безводные и маловодные технологии, ограничение промышленности и приоритет питьевого водоснабжения при стихийных бедствиях, использование термальных и минеральных вод.

Использование водных объектов для нужд гидроэнергетики должно осуществляться с учетом других отраслей экономики.

Глава XIII регулирует пользование водными объектами для нужд водного и воздушного транспорта.

Глава XIV регламентирует пользование водными объектами для нужд рыбного хозяйства, а

Глава XV - для нужд охотничьего хозяйства,

Глава XVI - для нужд заповедников. По главе XVI следует отметить, что существует порядок объявления водных объектов заповедными и только после объявления их таковыми, если они имеют научную, культурную ценность, признают их памятниками природы или культуры.

Глава XVII посвящена вопросам пользования водными объектами для сброса сточных вод. Разрешение на это выдается по документам, обосновывающим такую необходимость и возможность. Сброс сточных вод в источники, отнесенные к категории для питьевых нужд, запрещен.

Глава XVIII регулирует пользование водными объектами для противопожарных нужд, ликвидации чрезвычайных и иных подобных ситуаций. Забор воды для этого допускается на любых водных объектах. Водопользователи обязаны безвозмездно и беспрепятственно предоставлять имеющуюся в их распоряжении воду.

Глава XIX регулирует эксплуатацию водохранилищ. Физические и юридические лица, имеющие на водохранилищах водопроводы, водопропускные и водозаборные сооружения, обязаны соблюдать установленный режим накопления водохранилищ с учетом других водопользователей, находящихся в зоне влияния водохранилищ.

Глава ЧЧ регулирует порядок разрешения споров о водопользовании и устанавливает компетенцию Правительства, органов исполнительной власти на местах, поселковых и сельских джамоатов и органов по регулированию использования и охране вод по разрешению споров. Разрешение имущественных и других споров также возложено на суды.

Раздел III состоит из 2-х глав и 14 статей, посвящен охране вод и предупреждению их вредного воздействия.

Глава XXI охватывает вопросы охраны вод, планирование и проведение мероприятий по охране вод, предупреждению их истощения, установления бассейнов, полос и зон санитарной охраны, учета интересов водопользователей при размещении строительства предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод.

Глава XXII регулирует вопросы предупреждения и ликвидации вредного воздействия вод, устанавливает обязанности водопользователей, независимо от форм собственности и порядок планирования и осуществления мер, включая неотложные.

Раздел IV посвящен государственному контролю, учету и планированию использования вод, ведению Государственного водного кадастра, Государственного реестра водохозяйственных сооружений, базе данных, информационной системе водных ресурсов и их использованию, водохозяйственным балансам, схемам комплексного использования и охране вод.

Раздел V состоит из 1 главы и 6 статей и регулирует вопросы ответственности за нарушение водного законодательства. Фиксирует недействительность сделок, нарушающих право государственной собственности на воду, определяет перечень нарушений, за которые лица несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Таджикистан, а также порядок возврата самовольно захваченных водных объектов, возмещения убытков, причиненных при нарушении водного законодательства,

провозглашает принципы международного сотрудничества и экономические основы водных отношений с другими государствами.

Анализ статей Водного кодекса показывает, что явно выраженных решений Правительства Республики Таджикистан просматривается как минимум 30 единиц, пока принято 9 актов, 9 - находятся в стадии согласования и рассмотрения и 12 еще предстоит разработать. Кроме этого, предстоит еще разработать массу ведомственных актов (нормативы, приказы, методики и т.п.).

Перечень принятых постановлений Правительства Республики Таджикистан:

Положение о разграничении полномочий специально уполномоченных государственных органов по регулированию использования и охране вод;

Порядок ведения Государственного водного кадастра Республики Таджикистан;

Порядок поощрения водопользователей, осуществляющих мероприятия по рациональному использованию и охране вод (оно совершенно не работает);

Порядок признания водных объектов памятниками природы или культуры имеет массу недостатков;

Порядок отнесения водных путей к категории судоходных и правилах их эксплуатации;

Порядок использования подземных вод не отнесенных к питьевым или лечебным водам;

Порядок пользования водными объектами для нужд рыбного хозяйства;

Порядок оформления, регистрации и выдачи разрешений на специальное водопользование;

Правила пользования водными объектами для нужд гидроэнергетики.

Перечень проектов постановлений Правительства Республики Таджикистан, находящихся на рассмотрении:

- Порядок разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны водных ресурсов;

- Порядок образования и использования водного фонда, установления нормативов и лимитов водопользования;

- О поэтапном переходе на бассейновый принцип управления в водном хозяйстве в Республике Таджикистан;

- Порядок предоставления права управления водохозяйственными объектами государственной собственности специализированным местным и иностранным юридическим лицам;

- Порядок изменения форм собственности на водохозяйственные объекты;

- Порядок возмещения убытков, причиненных физическими и юридическими лицами повреждением водохозяйственных сооружений и устройств;

- О государственной поддержке в области обеспечения питьевой водой;

- Порядок ведения Государственного реестра водохозяйственных сооружений;

- Порядок привлечения водопользователей к выполнению ирригационно-мелиоративных работ.

- Проект Закона «Об ассоциациях водопользователей».

Указанный наработанный перечень 9 проектов постановлений Правительства и проекта Закона «Об ассоциациях водопользователей» прекрасный пример сотрудничества Всемирного Банка, Республиканского Центра по поддержке приватизации хозяйств, Минводхоза, Минюста, Минсельхоза и других организаций по совместной наработке нормативных актов в соответствии с Водным кодексом. К сожалению возможности этого

проекта ограничены и естественно им охватываются только вопросы связанные с водным хозяйством и мелиорацией земель.

Поэтому есть необходимость расширения подобных проектов с участием представителей

заинтересованных министерств, ведомств и международных консультантов, поскольку

предстоит разработать массу ведомственных приказов, нормативов, методик и т.п., но для

этого нужно разработать, как минимум, следующие акты Правительства Республики Таджикистан:

- Порядок участия физических и юридических лиц в осуществлении мероприятий по рациональному использованию и охране вод;

- Проекты прибрежных водоохраных полос (зон);

- Порядок частичного и полного запрещения использования водных объектов,

имеющих особое государственное значение, либо особую научную и культурную

ценность;

- О плате за пользование водными объектами, а также водными ресурсами

в пределах установленных лимитов и за сверхлимитное и нерациональное их использование;

- Об определении специально уполномоченного органа по регулированию

использования и охране вод, компетентного предоставлять водные объекты в

обособленное пользование;

- Порядок пользования водными объектами для отдыха и спорта;

- Правила пользования водными объектами для плавания на маломерных судах;

- Порядок пользования водными объектами для нужд охотничьего хозяйства;

- Порядок и условия пользования водными объектами для сброса сточных вод;

- Порядок организации и координации мероприятий, обеспечивающих

надлежащее

техническое состояние и благоустройство водохранилищ, озер и других водоемов, используемых в качестве водохранилищ;

- Механизм обязательного выполнения юридическими и физическими лицами,

пользующимися водными объектами и водохозяйственными сооружениями, мероприятий

по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод;

- Порядок государственного контроля и учета вод и их использования.

Акты необходимые для перехода на бассейновый принцип управления водными ресурсами

О порядке планирования использования средств от налога на землю для улучшения мелиоративного состояния земель и ремонта ирригационных систем и сооружений.

О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства РТ от 25 июня 1996 года № 281 «Об утверждении Положения о порядке взимания платы за услуги по подаче воды потребителям из государственных оросительных и обводнительных систем» в части полного перехода на денежные взаиморасчеты.

О внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство по взиманию налогов только с оплаченных сумм за подачу воды потребителям и исключения при этом

двойного налогообложения.

Определение границ и разработки структурных моделей бассейновых водохозяйственных организаций (водных систем, управлений и т.п.) для воссоздания бассейновых, водохозяйственных Управлений (Комитетов).

Разработка методик дифференциации платежей за доставку воды потребителям:

- для зоны самотечного орошения (долинная, предгорная и горная зоны)
для зоны машинного орошения
- для различных звеньев ирригационных систем

О проведении структурных преобразований системы Минводхоза РТ.

Об обеспечении приоритетного финансирования наиболее уникальных и уязвимых гидротехнических сооружений.

О создании Республиканской Комиссии по регулированию вопросов поэтапного перехода на бассейновый принцип управления водными ресурсами.

Некоторые моменты, где Водный кодекс не срабатывает

Статья 48.

Организации водного хозяйства по согласованию с водопользователями обязаны устанавливать водоизмерительные приборы. Не выполняется и даже нет такой отчетности.

Статья 21.

Прибрежные водоохранные полосы водных объектов устанавливаются в натуре специально уполномоченным государственным органом по регулированию и охране вод и другими уполномоченными на то государственными органами. В натуре нигде нет.

Статья 34.

Облгоррайхукуматы, джамоаты должны устанавливать места, где запрещены купание, катания на лодках, водопой скота, а также определять другие условия общего водопользования на водных объектах.

Статья 23.

К специальному водопользованию в отдельных случаях может быть отнесено пользование водными объектами без применения сооружений или технических устройств. Какие это виды общего водопользования, пока не установлено ни одним уполномоченным государственным органом по регулированию использования и охране вод.

Статья 38.

Не утверждена форма актов, удостоверяющих право на обособленное пользование водными объектами.

Статья 84.

Предприятия гидроэнергетики обязаны обеспечивать устойчивость сооружений, их безаварийную техническую эксплуатацию во время селевых потоков, наводнений и других стихийных бедствий. Действенного механ изма нет. Условия во многом изменились, правила остались 25-30-летней давности.

Необходим закон. Такие законы имеются в России, Узбекистане, на это нацеливает Стратегия СПЕСА.

Примеры некомпетентного составления актов Правительства

Постановление от 31.08.2002г. № 350 «О порядке признания водных объектов памятниками природы или культуры».

п.2 Порядка записано: «Водные объекты природного и искусственного происхождения». В Водном кодексе: «Водные объекты»

п.3. Идет путаница природных и искусственных водных объектов, а также исторических объектов. Тоже относится к Постановлению от 3.12.2002г. № 485 «О порядке оформления регистрации и выдачи разрешений на специальное водопользование», где понятие «из водных объектов» заменяется на «из водохозяйственных систем».

В Порядке упущен важный момент о том, что прежде чем признавать водные объекты памятником природы или культуры они должны быть объявлены заповедными (ст.95).

п.5. Записано: «Изъятие водных объектов, признанных памятниками природы или культуры, осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан». Однако, в статье 97 Водного кодекса сказано, что это делается на основании Решения Правительства Республики Таджикистан.

п. 8. Пропущено после слова «Режима» слово «использования», поэтому не ясно какого режима или режима чего-либо.

Анализ Водного кодекса показывает, что для его полного функционирования необходимо продуманная и кропотливая, многоплановая и скоординированная работа с элементами жесткого контроля, обеспечения финансирования, международной поддержки и консалтинга. И это касается не только водного законодательства. Необходимо также осуществить по возможности переход на законы прямого действия.

Выводы и предложения:

1. Необходимо создать систему наработки законодательных актов, методик, нормативов с участием специалистов из соответствующих министерств, ведомств, других организаций, Исполнительного Аппарата Президента Республики Таджикистан, Маджлиси Оли Республики Таджикистан.
2. Необходима помощь международных организаций, включая финансовую, консалтинговую и техническую поддержку (разработка проектов, актов, тиражирования законодательства, обучения и т.д.).
3. Необходима система координации министерств, ведомств и других организаций водного профиля.

Необходимы законы прямого действия.