

**ПРОЕКТ
«ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
ФЕРГАНСКОЙ ДОЛИНЫ»**

НИЦ МКВК

О Т Ч Е Т

**о выполнении работ по позиции 5.9
«Рекомендовать гибкие правовые рамки,
дифференцированные для разных государств»**

(деятельность АВП)

Директор проекта, проф.

В.А. Духовный

**Региональный
координатор проекта**

В.И. Соколов

**Руководитель деятельности
по АВП проекта**

М.А. Пинхасов

Консультант – юрист

Д.Р. Зиганшина

Ташкент, август, 2004 г.

ИСПОЛНИТЕЛИ

- | | | |
|----|--|------------------|
| 1. | Руководитель деятельности АВП | М.А. Пинхасов |
| 2. | Техник Проекта | А.А. Алимджанов |
| 3. | Техник Проекта | Д.К. Абасова |
| 4. | Национальный исполнитель от Республики Узбекистан | У.А. Азимов |
| 5. | Национальный исполнитель от Республики Таджикистан | А.А. Ахроров |
| 6. | Национальный исполнитель от Кыргызской Республики | А.Ш. Джайлообаев |
| 7. | Консультант - юрист | Д.Р. Зиганшина |

Содержание

<i>Введение</i>	4
<i>РЕКОМЕНДАЦИИ</i>	5
<i>I. Правовая основа создания и функционирования АВП в качестве некоммерческой организации, участие АВП в межхозяйственном водораспределении</i>	11
1.1. Правовая основа создания и функционирования АВП в качестве некоммерческой организации	11
1.2. Цель создания АВП	12
1.3. Возможное участие государственных органов как соучредителей при организации АВП	13
1.4. Правовой режим внутрихозяйственных оросительных и мелиоративных систем	13
1.5. Водоохранные зоны, полосы отвода, надренные полосы	15
1.6. Государственная поддержка деятельности АВП	17
1.7. Участие АВП в межхозяйственном водораспределении	20
<i>II. Экономический механизм водопользования</i>	21
2.1. Стимулирование водосбережения в водном законодательстве стран ФД	21
2.2. Стимулирование водосбережения	22
2.3. Право на воду	25
<i>III. Ответственность</i>	26
<i>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:</i>	30

Введение

В настоящем отчете проведен анализ нормативно-правовых документов стран Ферганской долины в части поставленных ТЗ задач и оценено их соответствие предлагаемой проектом новой политики по управлению водными ресурсами; выявлены пробелы, требующие разработки новых и внесения изменения в действующие НПА.

Изучение законодательства стран Ферганской долины позволяет утверждать, что в настоящее время имеются правовые основы для обеспечения деятельности Ассоциаций водопользователей. Вместе с тем требуется серьезная работа по совершенствованию нормативной базы для обеспечения эффективности и устойчивости работы АВП.

Совершенствование нормативного правового регулирования водных отношений, в частности, должно учитывать следующие положения:

- принятие и реализацию государственной политики по поддержанию деятельности АВП в виде льготного налогообложения и кредитования;
- сопряжение административного и гражданского права, особенно в вопросах ответственности водопользователей, АВП и водохозяйственной организации при выполнении ими своих функций;
- более широкое внедрение в сферу водопользования гражданских отношений и методов экономического регулирования, которые стимулировали бы водосберегающие мероприятия;
- четкая фиксация правового режима на передачу и использование внутрихозяйственных систем, единообразное их толкование в различных актах законодательства, определение процедуры передачи.

В первой части отчета изложены рекомендации по внесению соответствующих изменений и дополнений в законодательство стран Ферганской долины по исследованным вопросам, а во второй части представлены анализ и обоснование рекомендаций к существующим НПА.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Для Кыргызской Республики

Участие АВП в межхозяйственном водораспределении

Предлагается включить в статью 3 «Цели и задачи АВП» Закона КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» в качестве одной из основных задач АВП следующее положение: ... «представлять интересы членов АВП в межхозяйственном водораспределении», а также внести соответствующие дополнения в полномочия органов управления АВП.

Участие АВП в межхозяйственном водораспределении также должно быть отражено в НПА, регулирующих деятельность органов управления на уровне каналов (Закон КР «О воде», Положения и уставы водохозяйственных органов, ВКК и т.д.)

Возможное участие государственных органов как соучредителей при организации АВП

Практика организации АВП в Ферганской долине (АВП «Акбарабад» в Ферганской области РУз и АВП «Зарафшан» в Согдийской области РТ) показала о возможности участия водохозяйственных органов как соучредителей при организации АВП. Предпосылками для этого послужила передача во временное пользование АВП межхозяйственных каналов, находящихся на балансе водохозяйственных организаций, их финансирование водохозяйственной организацией.

Особый порядок налогообложения АВП

В Кыргызской Республике требуется внесение соответствующих изменений и дополнений в законодательство путем внесения изменений в Налоговый кодекс, или в виде отдельного постановления правительства, в котором определяется специальный налоговый режим АВП, либо он приравнивается к льготному налоговому режиму определенной категории, например, некоммерческих благотворительных организаций в КР. *Положение об освобождении от общегосударственных налогов (особый порядок налогообложения) можно предусмотреть в Законе «Об АВП».*

Дополнения в Налоговый кодекс КР должны предусматривать освобождение АВП от:

- *налога на прибыль. Статью 12 НК КР «Освобождение от налога на прибыль юридических лиц» дополнить положением следующего содержания: освобождается от налогообложения прибыль АВП от основной деятельности (налог на прибыль, полученной ими от предпринимательской деятельности, взимается в общем порядке);*
- *уплаты НДС. Статью 145 «Поставки, осуществляемые некоммерческими организациями» НК КР дополнить положением следующего содержания: "От налога на НДС освобождаются поставки товаров, работ и услуг, осуществляемые АВП».*

Льготное кредитование АВП с целью приобретения специальной техники, оборудования и текущей деятельности

Следует предусмотреть в законодательстве КР (Указ Президента или Постановление Правительства) кредитование АВП на льготных условиях. Такие кредиты должны быть беспроцентными либо с низкой (до 5-6%) процентной ставкой.

Обеспечение прав на воду

Ввести в Земельный кодекс КР дополнение следующего содержания: «При выделении орошаемых земель государственные органы обеспечивают их водой в соответствии с потребностью и в потребном режиме. Общий объем воды должен быть рассчитан исходя из дефицита эвапотранспирации как минимум в пределах 70% от вегетационной потребности».

Ответственность водохозяйственных организаций и водопользователей за нарушение обязанностей по поддержанию и эксплуатации межхозяйственных мелиоративных систем.

Предлагается внести дополнение в Закон КР «О воде» об обязанностях водохозяйственных организаций. В частности, об обязанностях по поддержанию и эксплуатации межхозяйственных мелиоративных систем. Это позволит применять меры ответственности за их нарушение, например, за убытки, причиненные водопользователям вследствие неправомерных действий (решений) или бездействий, а равно неправомерных действий (решений) или бездействий должностных лиц и других работников указанных органов при исполнении ими служебных обязанностей.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Для Республики Таджикистан

Правовая основа создания и функционирования АВП в качестве некоммерческой организации

Предусмотреть специальное правовое регулирование деятельности АВП в законодательстве Республики Таджикистан в виде отдельного закона «Об АВП». В качестве основного положения представляется необходимым зафиксировать, что «АВП – некоммерческая организация». АВП отнести к самостоятельной организационно-правовой форме.

Участие АВП в межхозяйственном водораспределении

При разработке закона об АВП в РТ предусмотреть положение о том, что АВП представляет интересы членов АВП в межхозяйственном водораспределении. Это должно найти отражение в полномочиях органов управления АВП. Участие АВП в межхозяйственном водораспределении также должно быть отражено в НПА, регулирующих деятельность органов управления на уровне каналов (Водный кодекс РТ, Положения и уставы водохозяйственных органов, ВКК и т.д.).

Возможное участие государственных органов как соучредителей при организации АВП

Практика организации АВП в Ферганской долине (АВП «Акбарабад» в Ферганской области РУз и АВП «Зарафшан» в Согдийской области РТ) показала о возможности участия водохозяйственных органов как соучредителей при организации АВП. Предпосылками для этого послужила передача во временное пользование АВП межхозяйственных каналов, находящихся на балансе водохозяйственных организаций, их финансирование водохозяйственной организацией.

Правовой режим внутрихозяйственных ирригационных систем. Возможности возникновения права собственности и иных вещных прав АВП на внутрихозяйственные ирригационные системы, технику, социально-бытовые фонды, предназначенных для работников АВП

Необходимо дать более четкую фиксацию правового режима на передачу и использование внутрихозяйственных систем, единообразное их толкование в различных актах законодательства, определить процедуры передачи основных фондов.

Рекомендуется внутрихозяйственные оросительные и мелиоративные системы передавать АВП на безвозмездное пользование с обязанностью поддержания их в исправном состоянии. Предусмотреть, что стоимость этих фондов не может быть распределена между членами АВП.

Особый порядок налогообложения АВП

В Республике Таджикистан требуется внесение соответствующих изменений и дополнений в законодательство путем внесения изменений в Налоговый кодекс, либо в виде отдельного постановления правительства, в котором либо определяется специальный налоговый режим АВП, либо он приравнивается к льготному налоговому режиму определенной категории.

Положение об освобождении от общегосударственных налогов (особый порядок налогообложения) можно предусмотреть в Законе «Об АВП».

Дополнения в Налоговый кодекс РТ должны предусматривать освобождение АВП от:

- налога на прибыль. Статью 129 НК РФ «Льготы по налогу на прибыль» дополнить положением следующего содержания: «От обложения налогом на прибыль освобождаются ... ассоциации водопользователей, за исключением прибыли, получаемой ими от предпринимательской деятельности»;
- уплаты НДС. Ст. 187 НК РФ «Об освобождении от уплаты НДС» дополнить следующим положением: «От уплаты налога на НДС освобождаются ... поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг АВП».
- налога на имущество. Внести дополнение в ст. 263 НК РФ «Налоговые льготы» следующего содержания: «Данным налогом не облагается имущество: ... Ассоциаций водопользователей, за исключением используемого в предпринимательской деятельности, если такое имеется в составе АВП»;

Льготное кредитование АВП с целью приобретения специальной техники, оборудования и текущей деятельности

Следует предусмотреть в законодательстве РФ (Указ Президента или Постановление Правительства) кредитование АВП на льготных условиях. Такие кредиты должны быть беспроцентными либо с низкой (до 5-6%) процентной ставкой.

Возможные правовые механизмы создания «рынка воды» с определенными правами на передачу (переуступку) и продажу «сэкономленных водных ресурсов»

В законодательстве РФ представляется целесообразным более четко сформулировать такие основные понятия как «вода», «воды», «водные объекты», ввести разграничение между понятиями «воды» и «вод». *В частности, предлагается внести новое положение в Водный кодекс РФ о собственности на водные ресурсы, изъятые из водных объектов в установленном порядке, путем внедрения нормы, зафиксированной в Водном кодексе Российской Федерации, следующего содержания: «Отношения, связанные с использованием воды, изъятая из водных объектов, регламентируются гражданским законодательством, санитарным и иным законодательством».*

Предлагается внутрихозяйственные каналы не относить к водным объектам с правовой точки зрения. В этом случае вода, поступившая во внутрихозяйственные каналы, может являться предметом гражданско-правовых сделок, что позволит, в частности, сэкономленные водные ресурсы в пределах АВП продавать, переуступать (передавать). Также рекомендуется предусмотреть в НПА, что водохозяйственная организация не вправе снижать плановые показатели на подачу воды по крайней мере до возмещения АВП или водопользователям их дополнительных затрат на водосбережение.

Обеспечение прав на воду

Ввести в Земельный кодекс РФ дополнение следующего содержания: «При выделении орошаемых земель государственные органы обеспечивают их водой в соответствии с потребностью и в режиме. Общий объем воды должен быть рассчитан, исходя из дефицита эвапотранспирации как минимум в пределах 70% от вегетационной потребности».

РЕКОМЕНДАЦИИ

Для Республики Узбекистан

Правовая основа создания и функционирования АВП в качестве некоммерческой организации

Предусмотреть специальное правовое регулирование деятельности АВП в законодательстве Республики Узбекистан в виде отдельного закона «Об АВП». В качестве основного положения представляется необходимым зафиксировать, что «АВП – некоммерческая организация». АВП отнести к самостоятельной организационно-правовой форме.

Участие АВП в межхозяйственном водораспределении

При разработке закона об АВП в РУз предусмотреть положение о том, что АВП представляет интересы членов АВП в межхозяйственном водораспределении. Это должно найти отражение в полномочиях органов управления АВП. Участие АВП в межхозяйственном водораспределении также должно быть отражено в НПА, регулирующих деятельность органов управления на уровне каналов (Закон РУз «О воде и водопользовании», Положения и уставы водохозяйственных органов, ВКК и т.д.).

Возможное участие государственных органов как соучредителей при организации АВП

Практика организации АВП в Ферганской долине (АВП «Акбарабад» в Ферганской области РУз и АВП «Зарафшан» в Согдийской области РТ) показала о возможности участия водохозяйственных органов как соучредителей при организации АВП. Предпосылками для этого послужила передача во временное пользование АВП межхозяйственных каналов, находящихся на балансе водохозяйственных организаций, их финансирование водохозяйственной организацией.

Правовой режим внутрихозяйственных ирригационных систем. Возможности возникновения права собственности и иных вещных прав АВП на внутрихозяйственные ирригационные системы, технику, социально-бытовые фонды, предназначенных для работников АВП

Необходимо дать более четкую фиксацию правового режима на передачу и использование внутрихозяйственных систем, единообразное их толкование в различных актах законодательства, определить процедуры передачи основных фондов.

Рекомендуется внутрихозяйственные оросительные и мелиоративные системы передавать АВП на безвозмездное пользование с обязанностью поддержания их в исправном состоянии. Предусмотреть, что стоимость этих фондов не может быть распределена между членами АВП.

Особый порядок налогообложения АВП

Внедрить положение о регистрации АВП как некоммерческих организаций. В этом случае АВП будет освобождена от таких общегосударственных налогов как налог на прибыль, имущество и НДС.

Льготное кредитование АВП с целью приобретения специальной техники

Следует предусмотреть в законодательстве РУз (Указ Президента или Постановление Правительства) кредитование АВП на льготных условиях. Такие кредиты должны быть беспроцентными либо с низкой (до 5-6%) процентной ставкой.

Возможные правовые механизмы создания «рынка воды» с определенными правами на передачу (переуступку) и продажу «экономленных водных ресурсов»

Предлагается внести новое положение в Закон РУз «О воде и водопользовании» о собственности на водные ресурсы, изъятые из водных объектов в установленном порядке, путем внедрения нормы, зафиксированной в Водном кодексе Российской Федерации, следующего содержания: «Отношения, связанные с использованием воды, изъятой из водных объектов, регламентируются гражданским законодательством, санитарным и иным законодательством».

Предлагается внутрихозяйственные каналы не относить к водным объектам с правовой точки зрения. В этом случае вода, поступившая во внутрихозяйственные каналы, может являться предметом гражданско-правовых сделок, что позволит, в частности, сэкономленные водные ресурсы в пределах АВП продавать, переуступать (передавать).

Также рекомендуется предусмотреть в НПА, что водохозяйственная организация не вправе снижать плановые показатели на подачу воды по крайней мере до возмещения АВП или водопользователям их дополнительных затрат на водосбережение.

Обеспечение прав на воду

Ввести в Земельный кодекс РУз дополнение следующего содержания: «При выделении орошаемых земель государственные органы обеспечивают их водой в соответствии с потребностью в режиме. Общий объем воды должен быть рассчитан исходя из дефицита эвапотранспирации как минимум в пределах 70% от вегетационной потребности».

Ответственность водохозяйственных организаций и водопользователей за нарушение обязанностей по поддержанию и эксплуатации межхозяйственных мелиоративных систем

Предлагается внести дополнение в Закон РУз «О воде и водопользовании» об обязанностях водохозяйственных организаций. В частности, об обязанностях по поддержанию и эксплуатации межхозяйственных мелиоративных систем. Это позволит применять меры ответственности за их нарушение, например, за убытки, причиненные водопользователям вследствие неправомерных действий (решений) или бездействий, а равно неправомерных действий (решений) или бездействий должностных лиц и других работников указанных органов при исполнении ими служебных обязанностей.

I. Правовая основа создания и функционирования АВП в качестве некоммерческой организации, участие АВП в межхозяйственном водораспределении

1.1. Правовая основа создания и функционирования АВП в качестве некоммерческой организации

Несмотря на то, что в законодательстве стран Ферганской долины уже закреплены некоторые положения о правовой природе создания и деятельности АВП, требуется дальнейшая работа по их совершенствованию. Одной из основных задач разработки нового и усовершенствования действующего законодательства является закрепление за существующими и создаваемыми АВП статуса некоммерческих организаций. Если они будут рассматриваться как коммерческие организации, то часть денег, в том числе выплачиваемая ее членами, будет уходить в бюджет в виде налогов.

Некоммерческие организации в Узбекистане не облагаются налогами на НДС, имущество, прибыль, и могут все собранные средства направлять на обслуживание и поддержание внутрихозяйственных систем, что позволит соответственно тратить больше средств на их поддержание.

В Кыргызской Республике и Таджикистане требуется внесение соответствующих изменений в налоговое законодательство (подробнее см. 1.4). Такой механизм будет содержать мощный экономический стимул для водопользователей и АВП.

1.1.2. АВП создается с целью эксплуатации и поддержания внутрихозяйственных систем и не преследует получение прибыли в качестве основного вида деятельности. Организационно-правовые формы некоммерческих организаций наряду с Гражданским кодексом могут быть развиты в специализированных законах. Все некоммерческие организации обладают специальной правоспособностью, содержание которой зависит от целей создания конкретного юридического лица и его организационно-правовой формы. К какой организационно-правовой форме отнести АВП? Некоторые специалисты относят ее к разновидностям потребительского кооператива. Такое представление о правовой природе АВП представляется неверным, хотя потребительский кооператив наиболее близок ей по своей сущности. Думается, что более обоснованным будет отнести АВП к самостоятельной организационно-правовой форме, требующей специального правового регулирования. К этому наталкивает и тот факт, что понятие ассоциации в гражданском законодательстве всех стран трактуется как объединение юридических лиц, хотя членами АВП могут быть и физические лица.

1.1.3. **Кыргызская Республика.** В Законе КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» (далее Закон КР «Об АВП») предусмотрено, что АВП учреждается как некоммерческая организация (ст. 3).

1.1.4. **Таджикистан.**

«Ассоциация учреждается по инициативе водопользователей на основе частной собственности ее учредителей в форме добровольного предприятия с ограниченной ответственностью». (ст. 3 «Примерный устав Ассоциации водопользователей, создаваемых в приватизированных хозяйствах», утвержденный Постановлением Правительства №13-6 от 19.03.2000г.).

Как следует из «Примерного устава», который служит правовой основой создания АВП в Таджикистане, АВП является коммерческой организацией в виде общества с ограниченной ответственностью. Последующие статьи устава содержат положения, присущие потребительским кооперативам (разновидность некоммерческой организации), в частности объединение членами паев, нераспределение прибыли, что вносит неясность в определении его организационно-правовой формы.

1.1.5. Узбекистан. *«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).

«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.)

В Узбекистане АВП относят к хозрасчетным организациям (Пост. КМ №8 от 5.01.2002 г. «О мерах по реорганизации сельскохозяйственных предприятий в фермерские хозяйства»). «Порядок...», приводя определение АВП, закладывает основы для специального правового регулирования данного вида юридических лиц.

Рекомендации. Предусмотреть специальное правовое регулирование деятельности АВП в законодательстве Республики Таджикистан и Республики Узбекистан в виде отдельного закона «Об АВП». В качестве основного положения представляется необходимым зафиксировать, что АВП – некоммерческая организация, и отнести АВП к самостоятельной организационно-правовой форме в отличие от ассоциаций (объединений) юридических лиц или потребительских кооперативов, требующей специального правового регулирования.

1.2. Цель создания АВП

При фиксации целей создания АВП необходимо исходить из того, что АВП должна заменить существовавшую структуру по эксплуатации внутрихозяйственной оросительной и мелиоративной сети. Она осуществляет: поддержание и эксплуатацию внутрихозяйственной гидромелиоративной сети, поддержание и улучшение мелиоративного состояния орошаемых земель, равномерное распределение воды между водопотребителями в условиях самофинансирования. Также важно отметить о сложностях поддержания и эксплуатации дренажных систем, поскольку их границы не совпадают с границами ирригационных систем. В настоящее время функции межхозяйственных структур по эксплуатации коллекторно-дренажной сети выполняют областные гидрогеологомелиоративные экспедиции, в ведении которых находится вся

межхозяйственная КДС. АВП ответственна за внутриводхозяйственную КДС до межхозяйственной части.

1.3. Возможное участие государственных органов как соучредителей при организации АВП

Практика организации АВП в Ферганской долине (АВП «Акбарабад» в Ферганской области РУз и АВП «Зарафшан» в Согдийской области РТ) показала о возможности участия водохозяйственных органов как соучредителей при организации АВП. Предпосылками для этого послужила передача во временное пользование АВП межхозяйственных каналов, находящихся на балансе водохозяйственных организаций и соответственно финансируемые ими.

1.4. Правовой режим внутриводхозяйственных оросительных и мелиоративных систем

Правовой режим внутриводхозяйственных оросительных и мелиоративных систем в законодательстве всех трех стран определен по-разному.

1.4.1. В Кыргызской Республике АВП является собственником переданного ему надлежащим образом имущества, включая ирригационные системы внутри ее зоны обслуживания, а также может быть наделена иными вещными правами на ирригационные системы. (ст. 25 Закона КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей»). Во исполнение Закона «Об АВП» Постановлением Правительства КР №234 от 06.04.2004 г. утвержден «Порядок передачи водохозяйственных сооружений в собственность ассоциаций водопользователей и их формирований». Однако право собственности АВП в отношении «безвозмездно полученных основных средств государством» (ст. 28 Закона КР «Об АВП»), к которым относятся и внутриводхозяйственные системы, не может не вызывать сомнений. Право собственности - наиболее широкое, наиболее полное право на вещь. В науке гражданского права правомочия собственника на свою вещь признаны исключительными, поскольку они дают возможность собственнику, опираясь на закон, отстранять всех третьих лиц от "хозяйственного господства" над принадлежащим ему имуществом, если на то нет его воли. Характеристика правомочий собственника складывается из своеобразной триады возможностей - владение, пользование, распоряжение. Исходя из смысла закона КР «Об АВП» следует, что право распоряжения, т.е. «возможность определения юридической судьбы имущества путем изменения его принадлежности, состояния или назначения», АВП ограничена в отношении безвозмездно переданного государством ей в собственность имущества. Это наводит на предположение, что данное имущество передается лишь в безвозмездное пользование.

1.4.2. **Таджикистан.** *«Ассоциации водопользователей создаются с целью содержания и эксплуатации внутриводхозяйственных мелиоративных и ирригационных систем, находящихся в коллективном и индивидуальном пользовании, обеспечения справедливого, эффективного и своевременного распределения воды между дехканскими (фермерскими) хозяйствами, сбора платы за доставку воды и разрешения споров, возникающих между ее членами по вопросам распределения и использования воды». (Ст. 43 ВК РТ).*

«Правительство Республики Таджикистан, на тендерной основе с сохранением целевой функции, может предоставить право управления водохозяйственными объектами государственной собственности в пределах ограниченной территории,

специализированным местным и иностранным юридическим лицам, на договорной основе, с учетом требований настоящего водного законодательства Республики Таджикистан». (см. статью 10. Предоставление права управления водохозяйственными объектами государственной собственности специализированным юридическим лицам ВК РТ).

«Пользование водными объектами для нужд сельского хозяйства осуществляется в порядке как общего, так и специального водопользования. При специальном водопользовании могут применяться обводнительные, оросительные, осушительные и коллекторно-дренажные системы и системы сельскохозяйственного водоснабжения, а также отдельные водохозяйственные сооружения и устройства, принадлежащие физическим и юридическим лицам».(Ст.66. ВК РТ).

Как видно, в законодательстве Таджикистана нет четкого ответа на вопрос о правовой принадлежности внутрихозяйственных систем: в одних положениях Водного кодекса говорится о пользовании (ст. 43 ВК РТ), в других об управлении (ст. 10 ВК РТ), в-третьих, о праве собственности (ст. 66 ВК РТ).

1.4.3. **Узбекистан.** *«Ассоциации для целевого использования передаются все водохозяйственные объекты реорганизуемого хозяйства на основе учредительного договора. Ассоциация не имеет право передавать, продавать, сдавать в аренду, обменивать, сдавать в залог и предоставлять во временное пользование переданное ей имущество». (Порядок Регулирования водохозяйственных взаимоотношений на территории реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий. Утв. Пост. КабМина №8 от 05.01.2002 г.).*

Из смысла данного положения явствует, что в Узбекистане внутрихозяйственные системы передаются АВП в безвозмездное пользование, а право собственности на них остается за государством.

1.4.4. Анализ законодательства стран Ферганской долины показал, что все страны бассейна пошли по пути передачи прав собственности, пользования или управления непосредственно АВП. Интересен опыт Казахстана, который выбрал иное правовое решения вопросов собственности на внутрихозяйственные ирригационные системы. В новом Водном кодексе РК закреплена особая форма собственности на недвижимость как единый имущественный комплекс – гидромелиоративный кондоминиум, при которой вещное право на земельные участки принадлежит физическим и юридическим лицам, а гидромелиоративная система или ее элементы принадлежат им на праве общей долевой собственности. Хотелось бы подчеркнуть, что гидромелиоративный кондоминиум отнесен к числу объектов, а не субъектов гражданских прав. Другими словами, необходимо решить вопрос, каким образом гидромелиоративный кондоминиум будет управляться. Закон не предусмотрел возможные способы управления, указав лишь, что «форма управления объектом гидромелиоративного кондоминиума определяется соглашением его участников в соответствии с законодательством Республики Казахстан» (ст. 102 ВК РК). Таким образом, представляется, что участники гидромелиоративного кондоминиума могут, среди прочего, осуществлять управление кондоминиумом через создаваемые ассоциации водопользователей, что представляется наиболее разумным. Поскольку гидромелиоративные системы представляют собой цельный механизм, то должен соблюдаться принцип единства управления, то есть выбранный способ управления должен распространяться на весь кондоминиум, что

наиболее адекватно можно обеспечить через АВП. В Казахстане также разработаны «Правила предоставления в аренду и доверительное управление водохозяйственных сооружений», утвержденные Постановлением Правительства РК №613 от 02.06.2004г.

Рекомендации. Независимо от выбранного правового решения во всех государствах необходима четкая фиксация правового режима на передачу и использование внутрихозяйственных систем, единообразное толкование в различных актах законодательства, определение процедуры передачи. В частности, поскольку в различных правовых актах Таджикистана дается различный правовой режим внутрихозяйственных систем, необходимо внести ясность в следующих вопросах: (1) могут ли внутрихозяйственные системы находиться в собственности водопользователей или АВП; (2) если да, то какие; (3) либо они передаются на безвозмездное пользование; (4) самим водопользователям или АВП. В Узбекистане в разрабатываемом законе «Об АВП» необходимо зафиксировать, что внутрихозяйственные системы передаются АВП в безвозмездное пользование. Необходимо также учитывать техническое состояние данных систем, так как по общим правилам гражданского законодательства вещь должна быть передана в исправном состоянии, если иное не оговорено при заключении договора безвозмездного пользования.

1.5. Водоохранные зоны, полосы отвода, надренные полосы

1.5.1. В Кыргызской Республике водоохранные зоны устанавливаются

«Вокруг гидротехнических сооружений и устройств рек, озер, водохранилищ, каналов, водозаборных и защитных сооружений, у источников питьевого и технического водоснабжения в целях обеспечения их нормальной эксплуатации».

«Земельные участки, включенные в водоохранные зоны, используются теми лицами, в ведении которых находится охраняемый объект.

Ширина водоохранных зон устанавливается в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики».

(Ст. 91 Земельного Кодекса КР).

«Земли водного фонда решением Правительства Кыргызской Республики могут предоставляться в срочное (временное) пользование для нужд сельского, лесного, рыбного, охотничьего хозяйства и других целей».

(Ст. 92 Земельного кодекса КР)

«В целях охраны водохозяйственных сооружений и предотвращения аварийных ситуаций на территории Кыргызской Республики вокруг водозаборов, водохранилищ, насосных станций, каналов, очистных сооружений и технических устройств устанавливаются водоохранные зоны (полосы).

Территории водоохранных зон (полос) в соответствии с земельным законодательством Кыргызской Республики относятся к землям водного фонда и передаются в управление специально уполномоченным органам.

Представление земель водного фонда, отведенных под водоохранные зоны (полосы) для иных целей и нужд, без согласования со специально уполномоченными государственными органами не допускается.»

(Ст. 50 Законе «О воде» КР)

Более детальный порядок их регулирования устанавливается в "Положении о водоохраных зонах и полосах водных объектов в КР." (Постановление Правительства Кыргызской Республики от 7.07.1995 г. № 271).

В Законе КР «Об АВП» предусмотрена возможность передачи в собственность и наделение вещными правами АВП на имущество и ирригационные системы. В соответствии со ст. 3 понятие ирригационные системы среди прочего включает также «все полосы отчуждения земель, выделенные для обеспечения содержания, эксплуатации и ремонта ирригационных систем».

1.5.2. Таджикистан. В Таджикистане водоохраным зонам посвящена отдельная глава Водного кодекса, положения которого предусматривают установление водоохраных зон вдоль каналов различного назначения.

«Водоохранной полосой (зоной) является территория, непосредственно прилегающая к руслам рек, каналам различного назначения, водохранилищам, другим водным объектам, на которой устанавливается специальный режим водопользования, в целях защиты этих объектов от загрязнения, заиления продуктами эрозии, засорения плавником и других отрицательных явлений, а также для создания благоприятного водного режима.

*К водоохраным полосам (зонам) относятся:
зоны санитарной охраны поверхностных и ареала распространения подземных вод;
береговые полосы водохранилищ и природных озер;
полосы отвода каналов различного назначения». (Статья 20. Водоохранные полосы (зоны) водных объектов)*

«Поддержание в надлежащем состоянии водоохраных зон с соблюдением режима использования их территорий, возлагается на руководителей объединений, предприятий, организаций и хозяйств независимо от форм собственности и подчиненности, а также на граждан, в пользовании которых находятся земельные участки, расположенные в пределах водоохраных зон. В водоохраных полосах (зонах) запрещается применение химических веществ, производство работ и размещение объектов, вредно влияющих на их состояние». (Статья 22. Поддержание водоохраных зон в надлежащем состоянии)

1.5.3. В Узбекистане порядок установления водоохраных зон следующий.

«...По берегам рек, магистральных каналов и коллекторов, водохранилищ и других водоемов, а также источников питьевого и бытового водоснабжения, лечебных и культурно-оздоровительных нужд населения устанавливаются водоохраные зоны и прибрежные полосы в порядке, определяемом законодательством.

Прибрежные полосы рек, магистральных каналов, коллекторов, водохранилищ и других водоемов могут изыматься у землевладельцев и землепользователей для природных нужд. На землях водного фонда запрещается вести хозяйственную деятельность и строительные работы, оказывающие отрицательное воздействие на водные объекты...» (Ст. 77 Земельного кодекса РУз)

Порядок установления водоохранных зон и зон (округов) санитарной охраны водных объектов, а также режима хозяйственной деятельности в этих зонах для предотвращения загрязнения, засорения и истощения водных ресурсов регулируется «Положением о водоохранных зонах водохранилищ и других водоемов, рек и магистральных каналов и коллекторов, а также источников питьевого и бытового водоснабжения, лечебного и культурно-оздоровительного назначения в Республике Узбекистан», утвержденным Постановлением КМ №174 от 7 апреля 1992 года.

«Вокруг водохранилищ и других водоемов, а также вдоль рек, магистральных каналов и коллекторов устанавливаются водоохранные зоны и прибрежные полосы; вокруг источников хозяйственно-питьевого водоснабжения - зоны санитарной охраны и санитарно-защитные полосы; вокруг источников минеральных вод и других лечебных средств - округа санитарной охраны.

Земли, включенные в водоохранную зону, за исключением прибрежных полос рек, водохранилищ и других водоемов, магистральных каналов и коллекторов, гидроузлов, насосных станций и первого пояса зон (округов) санитарной охраны источников водоснабжения и минеральных вод, из землевладения и землепользования колхозов, совхозов и других предприятий, учреждений и организаций, а также граждан не изымаются, а используются ими с соблюдением требований настоящего Положения.

Прибрежные полосы рек, водохранилищ, водоемов, магистральных, межхозяйственных каналов и коллекторов, гидроузлов, насосных станций и других водных сооружений решениями Советов народных депутатов изымаются и передаются предприятиям, учреждениям, организациям по принадлежности этих объектов с целью обеспечения природоохранных и других мероприятий, необходимых для их нормальной эксплуатации». (Положение о водоохранных зонах водохранилищ и других водоемов, рек и магистральных каналов и коллекторов, а также источников питьевого и бытового водоснабжения, лечебного и культурно-оздоровительного назначения в Республике Узбекистан. Утв. Пост. КМ №174 от 7 апреля 1992 года)

Приведенное извлечение иллюстрирует, что в Узбекистане вдоль внутрихозяйственных каналов водоохранные зоны не устанавливаются. Однако, они устанавливаются вдоль межхозяйственных коллекторов, которые проходят по территории АВП.

1.5.4. Нарушение установленного водоохранного режима является основанием административной ответственности по статье «Нарушение правил охраны водных ресурсов», имеющейся в кодексах об административной ответственности стран ФД. Поскольку АВП призваны поддерживать и эксплуатировать внутрихозяйственные системы, при разработке НПА, регулирующих деятельность АВП, необходимо предусмотреть полномочия АВП в отношении обеспечения надлежащего состояния водоохранных зон, полос отвода и наддренных полос в пределах АВП.

1.6. Государственная поддержка деятельности АВП

В сельском хозяйстве рыночные отношения имеют специфические черты, которые не позволяют обеспечить достаточную для нормального ведения дела доходность, поэтому в переходный период для обеспечения эффективности рыночного механизма на внутрихозяйственном уровне, необходимо усилить государственную поддержку деятельности АВП. Во-первых, требуются капиталовложения, к примеру, для приобретения

технических средств, реабилитации внутрихозяйственных оросительных и мелиоративных систем. В настоящее время при сложившихся экономических условиях у создаваемых АВП нет возможности осуществлять эти мероприятия.

Государственная поддержка может быть выражена также в льготной налоговой политике и льготном кредитовании деятельности АВП. Ниже будут рассмотрены две последние предпосылки.

1.6.1. Особый порядок налогообложения АВП. Условно порядок подразделения налоговых льгот можно подразделить на два правовых режима:

- первый налоговый режим – это общий режим предоставления налоговых льгот, определенных налоговым законодательством;
- второй налоговый режим – режим предоставления льгот (преференций), специальными решениями государственных органов. Государство может предоставить дополнительные налоговые льготы. Их индивидуальный налоговый режим может определяться в постановлениях правительства или указах Президента.

Исходя из этого, возможны два варианта изменения законодательства по особому порядку налогообложения АВП. Первый, внесение изменений и дополнений непосредственно в Налоговые кодексы. Второй, предоставление налоговой льготы «неналоговым» нормативным актом, которым, к примеру, может служить Закон «Об АВП», либо постановление правительства о предоставлении определенных льгот. Поскольку перечень льгот в налоговых кодексах стран не является исчерпывающим, новая льгота должна дополнить этот перечень. Налоговое право допускает непосредственное применение норм о налогах, содержащихся в «неналоговых» законах.

1.6.1.1. В Узбекистане налоговые льготы ННО предоставляются не в связи со специальным определением форм деятельности, предусмотренным Гражданским кодексом ГК или Законом РУз «О негосударственных некоммерческих организациях» от 14.04.1999, а лишь в объеме, предусмотренном прежде всего самими актами налогового законодательства.

«Негосударственная некоммерческая организация уплачивает налоги, сборы и другие платежи в бюджет и внебюджетные фонды, а также пользуется льготами в порядке, установленном законодательством». (ст. 32 Закона РУз «О негосударственных некоммерческих организациях»)

В настоящее время в Узбекистане Указом Президента РУз «О концепции развития фермерских хозяйств на 2004-2006 гг.» №УП-3342 от 27.10.2003 предусмотрено освободить в порядке исключения сроком на три года с момента создания услуги ассоциаций водопользователей от начисления и уплаты налогов на добавленную стоимость, прибыль и имущество. В случае регистрации АВП в качестве ННО данное исключение перейдет в обычную практику.

1.6.1.2. Кыргызская Республика

«Государство принимает участие в финансировании работ по регулированию использования и охране вод в виде бюджетных ассигнований, предоставления кредитов, инвестиций, безвозвратных ссуд, долгосрочных займов с низким ссудным

процентом, путем снижения налогов и освобождения от налогов, привлечением инвестиций других государств и в иных формах, установленных законодательством Кыргызской Республики». (ст. 38 Закона КР «О воде»).

Рекомендации. Во всех странах Ферганской долины ощущается необходимость в отдельном нормативно-правовом документе в виде Указа Президента или Постановления Правительства о мерах по государственной поддержке ассоциаций водопользователей. В данном НПА может быть отмечено о конкретных мерах по оказанию практической помощи в организации эффективного функционирования АВП, среди них, льготное налогообложение и кредитование.

А. Налоговые льготы. В Законах «Об АВП», действующем в КР и разрабатываемых в РТ и РУз, необходимо предусмотреть особый порядок налогообложения АВП.

- (2) Если будет внедрено положение о регистрации АВП как некоммерческих организаций, то в Узбекистане они будут освобождены от таких общегосударственных налогов как на прибыль, имущество и НДС.
- (3) В Кыргызской Республики и Республике Таджикистан требуется внесение соответствующих изменений и дополнений в законодательство путем внесения изменений в Налоговый кодекс, либо в виде отдельного постановления правительства, в котором либо определяется специальный налоговый режим АВП, либо он приравнивается к льготному налоговому режиму определенной категории, например, некоммерческих благотворительных организаций в КР. Положение об освобождении от общегосударственных налогов также можно предусмотреть в Законе «Об АВП».

Кыргызская Республика. Дополнения в Налоговый кодекс КР, предусматривающие освобождение АВП от:

- налога на прибыль. Статью 12 НК КР Освобождение от налога на прибыль юридических лиц дополнить положением следующего содержания: освобождается от налогообложения прибыль АВП от основной деятельности (прибыль, полученная ими от предпринимательской деятельности взимается в общем порядке);
- уплаты НДС. Статью 145 «Поставки, осуществляемые некоммерческими организациями» НК КР дополнить положением следующего содержания: Поставки, осуществляемые за оплату, не превышающую расходы на осуществление этих поставок, являются поставками, освобожденными от НДС, если это: ... (6) поставки товаров, работ и услуг, осуществляемые АВП.

Таджикистан. Дополнения в Налоговый кодекс РТ, предусматривающие освобождение АВП от:

- налога на прибыль. Статью 129 НК РТ Льготы по налогу на прибыль дополнить положением следующего содержания: от обложения налогом на прибыль освобождаются ... «ассоциации водопользователей, за исключением прибыли, получаемой ими от предпринимательской деятельности»;

- уплаты НДС. Ст. 187 НК РТ об освобождении от уплаты НДС дополнить следующим положением: Следующие поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, а также следующие виды импорта освобождаются от уплаты НДС (кроме случаев экспорта товаров): «поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг АВП».
- налога на имущество. Внести дополнение в ст. 263 НК РТ: Данным налогом не облагается имущество: ... «Ассоциаций водопользователей, за исключением используемого в предпринимательской деятельности»;

Б. Льготное кредитование АВП

Следует предусмотреть в законодательстве всех стран кредитование АВП на льготных условиях с компенсацией соответствующей разницы кредитным организациям за счет средств специализированных фондов. Такие кредиты должны быть беспроцентными либо с низкой (до 5-6%) процентной ставкой.

К примеру, в Узбекистане в целях обеспечения своевременности авансирования и расчетов за поставленную сельскохозяйственными товаропроизводителями продукцию для государственных нужд при Министерстве финансов Республики Узбекистан в 1990 году создан Фонд для расчетов за сельскохозяйственную продукцию, закупаемую для государственных нужд. В июне 2004 года вынесено Постановление ЦБ РУз «Об утверждении Положения о порядке выдачи коммерческими банками кредита фермерским хозяйствам под залог будущего урожая», в соответствии с которым кредиты за счет кредитных линий этого Фонда выдаются заемщикам, в том числе на «оплату услуг МТП, альтернативных МТП, ширкатных хозяйств, Ассоциаций водопользователей, других хозяйственных субъектов».

1.7. Участие АВП в межхозяйственном водораспределении

Действующая в настоящее время практика в странах Ферганской долины не предусматривает участия АВП в процессе межхозяйственного распределения. В развитии принципов перехода к бассейновому принципу управления необходимо предусмотреть участие АВП в процессе межхозяйственного распределения воды, что должно найти отражение в нормативно-правовых актах, как регулирующих деятельность АВП (в частности, в Законе «Об АВП») и деятельность управления на уровне каналов.

Рекомендация. Включить в статью 3 «Цели и задачи АВП» Закона КР «Об АВП» в качестве одной из основных задач АВП следующее положение: ... «представлять интересы членов АВП в межхозяйственном водораспределении», а также внести соответствующие дополнения в полномочия органов управления АВП и Устав АВП. При разработке НПА об АВП в РТ и РУз предусмотреть данные положения.

Участие АВП в межхозяйственном водораспределении также должно быть отражено в НПА, регулирующих деятельность органов управления на уровне каналов.

II. Экономический механизм водопользования

2.1. Стимулирование водосбережения в водном законодательстве стран ФД

В рамках экономического механизма водопользования будет рассмотрен вопрос об экономическом стимулировании рационального использования водных ресурсов, в частности за счет стимулирования водосбережения путем передачи (переуступки) сэкономленных водных ресурсов в пределах АВП из выделенных лимитов путем внедрения различных мероприятий. Система экономического стимулирования водосбережения может предусматривать установление налоговых и кредитных и иных льгот, предоставляемых водопользователям.

2.1.1. Кыргызская Республика

«Экономический механизм обеспечения охраны объектов и водохозяйственных сооружений предусматривает ... предоставление налоговых льгот за внедрение водосберегающих технологий и осуществление других эффективных природоохранных мер». (Ст. 43 Закона КР «О воде»).

2.1.2. Узбекистан

*«Экономические меры рационального использования и охраны вод предусматривают: ...
... налоговые, кредитные и иные льготы, предоставляемые предприятиям, учреждениям и организациям, а также юридическим и физическим лицам и гражданам при внедрении водосберегающих технологий, осуществлении деятельности, дающей водоохраный и водосберегающий эффект;
...применение системы эффективных мер правового, экономического, организационного, социального, экологического и иного стимулирования при комплексном и рациональном использовании и охране вод...». (извлечение из ст. 106 Закона РУз «О воде и водопользовании»).*

В концепции развития фермерских хозяйств на 2004-2006 гг., утвержденной Указом През. РУз. 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.

2.1.3. Таджикистан

В законодательстве РТ не предусмотрено положений о стимулировании водосберегающих мероприятий.

Рекомендации. Поскольку в Водном кодексе РТ нет положений о стимулировании водосберегающих мероприятий, предлагается внести дополнительное положение в статью 8 ВК РТ (Государственное регулирование и поддержка в области водных отношений) положение о стимулировании водосберегающих мероприятий.

2.2. Стимулирование водосбережения

Как известно, основные потери воды происходят на внутриводопользовательской оросительной сети и непосредственно на поле. По оценке WUFMAS, потери в этих двух звеньях могут достигать 37% от объема водоподачи к границам хозяйств. В качестве основной причины недостаточного внимания со стороны государственных органов и независимых водопользователей к мерам водосбережения выдвигается дефицит финансовых средств. Возможность стимулирования водопотребителей к внедрению водосберегающих технологий через налоговые льготы и иные элементы финансового механизма заложена в законодательстве стран Ферганской долины (см. п. 2.1.), но требует своего дальнейшего развития, в частности, выработки механизмов стимулирования водосбережения водопользователей (на участке от точки водовыдела хозяйствам до поля) и АВП (на участке от водозабора АВП до точки выдела хозяйствам).

2.2.1. Практика зарубежных стран показывает, что передача прав на воду является чрезвычайно важной для развития сельского хозяйства. В отдельных странах, хотя вода остается собственностью государства, право на пользование водой на основании лицензии само по себе является правом собственности. Передача прав на воду поощряет инвестиции в водосберегающие мероприятия и позволяет использовать сэкономленную воду для альтернативных, высокоэффективных направлений использования водных ресурсов. Однако, чтобы избежать спекуляции с правами на воду, особенно при недостатке воды, оросительная вода, как правило, рассматривается как составная часть (принадлежность) к орошаемым землям. Чисто рыночные системы переброски воды встречаются редко, и действующая практика, для соответствия целям государственной политики и водохозяйственным планам, часто ограничивается передачами под контролем водохозяйственных органов. На основе как негативного, так и позитивного мирового опыта предлагается применительно к настоящей ситуации в странах Ферганской долины внедрить возможность передачи (переуступки) части сэкономленных водных ресурсов, не переуступая права водопользования как такового.

2.2.2. В этом контексте важно разъяснить, что определение понятия «водные ресурсы» требует уточнения, так как водное законодательство разграничивает понятия «воды» и «вода». Отношения по поводу «вод» регулируются водным законодательством, а по поводу «воды» - гражданским, как и другие вещи, находящиеся в товарном обороте. Как известно, воды, являясь объектом исключительного права государственной собственности, полностью изъяты из гражданского оборота. Данные вещи не могут быть объектами гражданско-правовых сделок. Их переход из ведения одних организаций в ведение других осуществляется на основании распорядительных (административных) актов компетентных на то государственных органов. «Вода» - изъятое из природной среды есть вещество, которое уже не находится в водном объекте. Это разграничение нашло непосредственное отражение в Законе КР «О воде» от 14.01.1994 г. «Водные ресурсы, изъятые в установленном порядке из водных объектов, могут составлять собственность юридических и физических лиц и лиц без гражданства». (ст. 5).

2.2.3. Другим вопросом, требующим прояснения, является установление, что относится к понятию «водного объекта». Закон КР «О воде» относит к водным объектам находящиеся на ее территории реки, озера, ледники, снежники, болота, другие поверхностные источники,

а также зоны сосредоточения подземных, в том числе лечебно-минеральных и термальных вод (ст. 4).

В Водном кодексе Таджикистана зафиксировано, что к водным объектам Республики Таджикистан относятся, находящиеся на ее территории реки, озера, ледники, снежники, и другие поверхностные источники, а также зоны сосредоточения подземных, в том числе лечебно-минеральных и термальных вод» (ст. 4 ВК РТ).

В Законе РУз «О воде и водопользовании» к ним отнесены: реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, воды каналов и прудов; подземные воды и ледники (ст. 4, 19).

Статья 4 Закона КР «О воде» относит к водным ресурсам КР все виды поверхностных и подземных вод, сосредоточенные в водных объектах, не упоминая о водах, сосредоточенных в водохозяйственных сооружениях, к которым относятся и каналы. По законодательству КР каналы относятся к водохозяйственным сооружениям (ст. 8) и могут являться государственной собственностью, либо собственностью юридических и физических лиц, а также иностранных лиц и лиц без гражданства, получивших в установленном порядке лицензию на право пользования водными ресурсами (ст. 9). В соответствии с Законом КР «Об АВП» понятие ирригационные системы включает в себя ирригационные и дренажные каналы, трубопроводы, гидротехнические сооружения, насосные станции, скважины, водохранилища, пруды и водоемы со связанными с ними дорогами, зданиями, линиями электрических передач и другой инфраструктурой, включая все полосы отчуждения земель, выделенные для обеспечения содержания, эксплуатации и ремонта ирригационных систем (ст. 2). Ст. 25 допускает передачу в собственность АВП ирригационных систем. Из логики закона следует, что вода, находящаяся в ирригационных и дренажных каналах, переданных в собственность АВП, может являться собственностью АВП и ее членов.

2.2.4. Вода может стать объектом собственности юридических и физических лиц и лиц без гражданства лишь после того, как она изъята из водного объекта в установленном законом порядке. Каналы в РУз являются водными объектами, следовательно, вода, находящаяся во внутрихозяйственных системах (в том числе сэкономленная) не может являться предметом собственности ни АВП, ни водопользователей, по крайней мере, до тех пор пока внутрихозяйственные каналы будут рассматриваться в качестве водных объектов с юридической точки зрения. Таким образом, если внутрихозяйственные каналы не будут отнесены к водным объектам с правовой точки зрения, вода, поступившая во внутрихозяйственные каналы, может являться предметом гражданско-правовых сделок, что позволит, в частности, переуступить (передать) сэкономленные водные ресурсы в пределах АВП.

2.2.5. Если в законодательстве Узбекистана каналы однозначно отнесены к водным объектам, то относительно положений в Таджикистане возникает вопрос: включает ли понятие «другие поверхностные источники» оросительные (ирригационные), осушительные и другие каналы? Получение ответа на него может прояснить правовое решение вопросов собственности на водные ресурсы, изъятые в установленном порядке из водных объектов в Таджикистане.

2.2.6. Для наглядности приведем положение, действующее в российском водном законодательстве. В прежде действовавшем водном законодательстве к водным объектам

относились каналы. Согласно новому Водному кодексу к поверхностным водотокам (водным объектам) относятся лишь каналы «межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов (ст. 10 ВК РФ). В соответствии со ст. 5 Водного кодекса, отношения, связанные с использованием воды, изъятая из водных объектов, регламентируются гражданским и иным законодательством РФ. Отсюда логически вытекает, что оросительные (ирригационные), а тем более осушительные каналы, а также многие каналы, служащие для обводнения отгонных пастбищ, водными объектами не признаются. Тем самым нормы водного законодательства напрямую к ним не относятся (см. Комментарий к Водному кодексу РФ).

Рекомендация. В законодательстве всех стран Ферганской долины представляется целесообразным более четко сформулировать такие основные понятия как «вода», «воды», «водные объекты», ввести разграничение между понятиями «воды» и «вод». В частности, предлагается внести новое положение в водное законодательство РТ и РУз и развить имеющиеся в Кыргызской Республике нормы о собственности на водные ресурсы, изъятые из водных объектов в установленном порядке путем внедрения нормы, зафиксированной в Водном кодексе Российской Федерации следующего содержания: «Отношения, связанные с использованием воды, изъятая из водных объектов, регламентируются гражданским законодательством, санитарным и иным законодательством». Однако, чтобы развить механизм осуществления передачи (переуступки) сэкономленных водных ресурсов, необходимо внести существенные изменения в водное законодательство РУз, в частности, не рассматривать внутривладельческие каналы в качестве водных объектов с правовой точки зрения.

Предлагаемая модель договорных отношений обладает рядом достоинств. Во-первых, речь не идет о переуступке прав водопользования, что запрещено законодательством всех трех стран (см. например статью 141 ВК РТ «Переуступка права водопользования и другие сделки, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на воду, признаются недействительными»). Во-вторых, является экономическим стимулом для водосбережения как самих водопользователей, так и АВП на различных участках внутривладельческой сети. В-третьих, находят развитие рыночные отношения на селе.

Вместе с тем постановка вопроса о передаче (переуступке) сэкономленных водных ресурсов порождает ряд ключевых вопросов, требующих дополнительного анализа и правового освещения:

- Будет ли рассматриваться подобные передачи как нарушение целевого использования вод? (Основание прекращения права водопользования (ст. 36) в случае использования водного объекта не в соответствии с той целью, для которой он представлен. Ст. 114 ЗОВ РУз) Может ли вода передаваться отдельно от земли, на которой она используется?
- Будут ли такие передачи свободными или они будут находиться под контролем государства?
- Какие гарантии будут предоставлены владельцам прав на воду, что в последующем их лимиты не будут уменьшены за счет сэкономленной части водных ресурсов?

В качестве одного из решений можно предусмотреть, что водохозяйственная организация не вправе снижать плановые показатели на подачу воды по крайней мере до возмещения АВП или водопользователям их дополнительных затрат на водосбережение.

2.3. Право на воду

В зоне орошаемого земледелия, где вода предопределяет любое сельскохозяйственное развитие, обеспечение гарантированных прав на воду является определяющим фактором. Важность обеспечения устойчивого доступа к водным ресурсам для сельского хозяйства при реализации права на достаточное питание, вытекает также из статей 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

«Комитет обращает внимание на важность обеспечения устойчивого доступа к водным ресурсам для сельскохозяйственных целей в целях осуществления права на достаточное питание». (п. 7. Общие рекомендации №15 «О праве на воду»).

«Наличие соотносится с возможностями либо пропитания непосредственно за счет продуктивных земельных или других природных ресурсов, либо надлежащего функционирования систем распределения, переработки и сбыта, благодаря которым продовольствие доставляется от места производства к месту потребления в соответствии со спросом». (п. 12. Общие рекомендации №12 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Право на достаточное питание».)

«Доступность включает как экономическую, так и физическую доступность:

...Экономическая доступность подразумевает наличие любого механизма приобретения или права, которое позволяет людям получать продовольствие является показателем того, насколько оно удовлетворяет требованиям осуществления права на достаточное питание.

Физическая доступность предполагает, что достаточное продовольствие должно быть доступным для каждого человека, включая физически уязвимых лиц, таких, как младенцы и дети младшего возраста, престарелые, лица с физическими недостатками, неизлечимые больные и лица, нуждающиеся в постоянном медицинском уходе, включая душевно больных. Жертвы природных катастроф, лица, проживающие в районах, подверженных стихийным бедствиям, и другие особо уязвимые группы могут нуждаться в особом внимании и приоритетном рассмотрении их проблем в плане доступа к продовольствию. В особо уязвимом положении находятся многие группы коренного населения, доступ которых к их исконным землям может оказаться под угрозой».

(п. 13. Общие рекомендации №12 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Право на достаточное питание»).

Государства-участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, которыми являются и КР, РТ и РУз, обязаны приводить в исполнения данные положения на национальном уровне.

Вместе с тем, требует отдельного правового освещения вопрос, что считать правом на оросительную воду. Как известно, существуют потребности в оросительной воде и лимиты на оросительную воду. Какой из этих элементов считать правом на воду? Будет

ли оно различаться в зависимости от региона с хорошей обеспеченностью водой и с нехваткой водных ресурсов?

Законодательство РУз выделение орошаемых земель закрепляет правом на воду, т.е. правом на оросительную воду в соответствии с установленными лимитами. Статья 44 Земельного кодекса РУз предусматривает, что «органы сельского и водного хозяйства обязаны обеспечить землевладельцев и землепользователей, имеющих орошаемые земли, оросительной водой в соответствии с установленными лимитами с учетом водности источников в порядке, определяемом водным законодательством». В законодательстве КР И ТР не предусмотрено таких положений.

Устанавливаемые лимиты на воду не могут являться гарантированным правом на воду. Если государство выделяет землепользователю орошаемые земли, то также должно поддерживать статус этих земель, обеспечивая их необходимым количеством воды. По мнению специалистов, потребность в воде может рассчитываться, исходя из покрытия дефицита эвапотранспирации как минимум в пределах 70% от вегетационной потребности, в противном случае эти земли не должны рассматриваться в качестве орошаемых.

Рекомендация. Ввести в Земельные кодексы стран ФД положение об обязательствах государственных органов по гарантированному обеспечению орошаемых земель водой в соответствии с потребностью, которая может быть рассчитана покрытием дефицита эвапотранспирации как минимум в пределах 70% от вегетационной потребности.

III. Ответственность

3.1. Анализ законодательства выявил необходимость акцентирования внимания на различии административной и гражданско-правовой ответственности. Метод правового регулирования водного права характеризуется подчинением одной из сторон правоотношения другой (властно-подчиненные). В этом состоит одно из важнейших отличий водного права от права гражданского, следовательно, и в применении мер ответственности. Значительная часть нарушений водохозяйственных отношений регулируется административным правом, что не исключает в то же время актуальности гражданско-правового регулирования водохозяйственных отношений, поскольку отношения между водопользователями и водохозяйственными организациями носят не только властно-подчиненный, но и гражданско-правовой характер.

Закон КР «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 год» от 29.12.1998 г., отмечая о приверженности принципам рыночной экономики в водных отношениях, предусматривает заключение договоров между специально уполномоченными органами Министерства сельского и водного хозяйства и водопользователями на подачу воды. Как известно, договорные отношения регулируются гражданским законодательством. Следовательно, за нарушение условий договора предусматривается гражданско-правовая ответственность, а не «штрафные санкции, предусмотренные административным законодательством», как это зафиксировано в этом законе. Вместе с тем, в статье 8 ответственность уполномоченных органов предусмотрена в соответствии с договором, то есть в гражданско-правовом порядке. За нарушение договорных отношений, как водопользователем, так и водохозяйственной организацией, следует гражданско-правовая ответственность.

3.2. Следует уделить особое внимание ответственности водохозяйственных органов и их должностных лиц за нарушение водного законодательства как перед государством, так и перед водопользователями. Лишь в Водном кодексе Республики Таджикистан закреплены помимо прав и обязанностей водопользователей, права и обязанности водохозяйственных организаций (глава 7 ВК РТ).

В Законе РУз «О воде и водопользовании» и Законе КР «О воде» в отличие от детализации нарушений водного законодательства, допускаемых водопользователями, и соответствующих санкций, конкретные составы нарушений, допускаемых должностными лицами водохозяйственных органов, отсутствуют. Конкретизация ответственности водохозяйственных органов послужила бы реальной гарантией прав водопользователей. Следовательно, законодателю еще предстоит совершенствовать систему ответственности водохозяйственных органов и их должностных лиц.

3.3. Кыргызская Республика. В Кодексе об административной ответственности КР предусмотрена ответственность за нарушение права государственной собственности на водные ресурсы (ст. 118 КоАО КР); нарушение правил водопользования (ст. 119 КоАО КР); повреждение водохозяйственных сооружений, устройств и нарушение правил их эксплуатации (ст. 120 КоАО КР); незаконное использование земель водного фонда (ст. 121 КоАО КР); нарушение правил охраны водных ресурсов (ст. 122 КоАО КР); пользование водными объектами без лицензии (ст. 123 КоАО КР).

Таджикистан. Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан (в редакции Закона РТ от 31.08.91 №378, от 12.05.2001 N 2, от 12.05.2001 N 13) предусматривает ответственность за нарушение права государственной собственности на воды (ст. 48), нарушение правил охраны водных ресурсов (ст. 59), нарушение правил водопользования (ст. 61), повреждение водохозяйственных сооружений и устройств, нарушение правил их эксплуатации (ст. 62).

Узбекистан. Кодекс РУз «Об административной ответственности» предусматривает ответственность за нарушение права собственности на природные ресурсы (ст. 60), нарушение правил охраны водных ресурсов (ст. 72), нарушение правил водопользования (ст. 74), нарушение правил ведения государственного учета вод (ст. 75), повреждение водохозяйственных сооружений и устройств, нарушение правил их эксплуатации (ст. 76)

3.4. Как отмечалось выше (см. 3.2.), лишь в Водном кодексе Республики Таджикистан закреплены помимо прав и обязанностей водопользователей права и обязанности водохозяйственных организаций (глава 7 ВК РТ).

«Организации водного хозяйства осуществляют свою деятельность в соответствии с настоящим Кодексом, законодательством Республики Таджикистан и договорами сторон об обеспечении водой водопользователей. Для соблюдения условий, предусмотренных в договорах по водообеспечению, организации водного хозяйства обязаны:

обеспечивать надлежащее техническое состояние ирригационных систем для своевременной поставки, предусмотренного в договоре количества воды потребителям;

подготавливать коллекторно-дренажную, водосборно-сбросную сеть, водоотводы и обеспечивать водоподачу;

обеспечивать водопользователей водой согласно нормативам и в установленные сроки;

по согласованию с водопользователями устанавливать водоизмерительные приборы в точках водовыдела для определения количества поставляемой воды в соответствии с договором».

(Статья 48. Обязательства водохозяйственных организаций по водообеспечению)

Однако, если перечень обязанностей водохозяйственных организаций носит исчерпывающий характер, водопользователи обязаны также «выполнять иные требования, предусмотренные законодательством Республики Таджикистан и в лицензиях на специальное водопользование», что фиксирует неравное положение сторон. Положение об обязательствах водохозяйственных органов, изложенные в статье 48 ВК РТ, требует развития в определении мер ответственности за их несоблюдение в гражданско-правовом и административном порядке. При рассмотрении гражданско-правовой ответственности водохозяйственных организаций необходимо различать деликтную и договорную ответственность:

- Деликтная ответственность. Ст. 15 ГК РУз «Возмещение убытков, причиненных государственными органами и органами самоуправления граждан» гласит: «Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов самоуправления граждан или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего законодательству акта государственного органа или органов самоуправления граждан, подлежат возмещению государством или органом самоуправления граждан. Решением суда возмещение убытков может быть возложено на должностных лиц государственных органов, органов самоуправления граждан, по вине которых причинены убытки». Речь идет об убытках двух видов: реальном ущербе и упущенной выгоде.
- Договорная ответственность возникает вследствие нарушения обязательственных отношений между сторонами. К примеру, нарушений условий договора, заключаемого между водопользователями и водохозяйственными организациями.

3.5. Несмотря на то, что положения ни Уголовного, ни Административного кодексов в странах ФД не содержат ни одного специального состава, посвященного ответственности водохозяйственных органов, должностные лица и другие работники указанных органов могут быть привлечены к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, исходя из обобщенных составов правонарушений (например, должностная халатность). Наложение и взыскание штрафа не освобождает нарушителя от возмещения им причиненного вреда.

3.6. Таким образом, к примеру, мелиоративные подразделения структуры Минсельводхозов за состояние межхозяйственных мелиоративных систем, не позволяющих эффективно функционировать мелиоративным системам АВП или других водопользователей, понесшие

ответственность в гражданско-правовом порядке, могут применить к виновным работникам меры дисциплинарного характера.

3.7. Вопрос об ответственности, возникающий вследствие причинения материального ущерба АВП со стороны ее членов, является отношением внутри ассоциации и должен регулироваться Уставом АВП. В основе этих отношений лежит членство в АВП. Если же член АВП причинил материальный ущерб АВП не в связи с исполнением членских обязанностей, то он должен регулироваться нормами гражданского законодательства.

Рекомендации. Предлагается в водное законодательство Узбекистана и Кыргызстана внести положения об обязанностях водохозяйственных организаций. В частности, об обязанностях по поддержанию и эксплуатации межхозяйственных мелиоративных систем. Это позволит применять меры ответственности за их нарушение, например, за убытки, причиненные водопользователям вследствие неправомерных действий (решений) или бездействий, а равно неправомерных действий (решений) или бездействий должностных лиц и других работников указанных органов при исполнении ими служебных обязанностей.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

Нормативно-правовые акты по Кыргызской Республике

1. Конституция Кыргызской Республики
2. Закон КР «О воде» от 14.01.1994 г.
3. Земельный кодекс КР.
4. Закон КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей). 08.02.2002 г.
5. «Порядок передачи водохозяйственных сооружений в собственность ассоциаций водопользователей и их формирований». Постановление Правительства КР №234 от 06.04.2004 г.
6. "Положение о водоохраных зонах и полосах водных объектов в КР." Постановление Правительства Кыргызской Республики от 7.07.1995 г. № 271.
7. Закон КР «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 год» от 29.12.1998 г.,
8. Налоговый кодекс КР
9. Кодекс об административной ответственности КР

по Республике Таджикистан

10. Конституция Республики Таджикистан
11. Водный кодекс РТ. 10.11.2000 г.
12. «Примерный устав Ассоциации водопользователей, создаваемых в приватизированных хозяйствах», утвержденный Постановлением Правительства №13-6 от 19.03.2000г.).
13. Постановление Правительства РТ №13-6 от 19 марта 2000 г. «Примерный устав Ассоциаций водопользователей»
14. Приказ Министерства мелиорации и водного хозяйства РТ №187 от 31 августа 2000 года «О мероприятиях по поддержке и созданию ассоциаций водопользователей»
15. Налоговый кодекс РТ
16. Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан

по Республике Узбекистан

17. Конституция Республики Узбекистан
18. Закон «О воде и водопользовании». 6.05.1993 г.
19. Гражданский кодекс РУз.
20. Земельный кодекс РУз.

21. Кодекс РУз «Об административной ответственности»
22. Концепция развития фермерских хозяйств на 2004-2006 годы, утверждена Указом През. Руз. №УП-3342, 23.10.2003
23. Порядок Регулирования водохозяйственных взаимоотношений на территории реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий. Утв. Пост. КабМина №8 от 05.01.2002 г.
24. О мерах по реорганизации сельскохозяйственных предприятий в фермерские хозяйства. Постановление КабМина РУз №8 от 05.01.2002 г.
25. Устав Гидрогеологической-мелиоративной экспедиции Кашкадарьинского вилоята, министерство сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан. Приложение «1 к приказу №109 Минсельводхоза Республики Узбекистан от 14.07.2003 г.
26. Положение 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 Республике Узбекистан. Утв. Пост. КМ №174 от 7 апреля 1992 года
27. Закон РУз «О негосударственных некоммерческих организациях» от 14.04.1999
28. Постановление ЦБ РУз «Об утверждении Положения о порядке выдачи коммерческими банками кредита фермерским хозяйствам под залог будущего урожая». июнь 2004 г.

Дополнительно

29. Водный кодекс Республики Казахстан
30. Водный кодекс Российской Федерации.
31. Комментарий к Водному кодексу РФ.
32. Правила предоставления в аренду и доверительное управление водохозяйственных сооружений. Утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 02.06.2004, №613
33. Общие рекомендации №15 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «О праве на воду»
34. Общие рекомендации №12 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Право на достаточное питание».