



## Управление водными ресурсами на местном уровне в Таджикистане: правовые основы

**Фирдавс Кабилов**

консультант по юридическим вопросам, IWMI, декан факультета Юриспруденции, Международный Вестминстерский Университет в Ташкенте, Узбекистан.  
для корреспонденции: [firdavs.kabilov@gmail.com](mailto:firdavs.kabilov@gmail.com)

Данная версия является переводом статьи «Local water management in Tajikistan: legal framework», опубликованной в журнале 25 января 2018г.

### **Аннотация**

*Управление водными ресурсами играет важную роль в экономике государств Центральной Азии. С вступлением в постсоветскую эпоху государства осуществили несколько этапов сельскохозяйственных реформ. Создание Ассоциаций водопользователей (АВП) в Таджикистане началось в 1990-х годах, после реализации первого этапа земельных реформ в 1998-2000 годах. Основными целями создания таких АВП, которые часто иницируются и поддерживаются международными донорами, является эксплуатация, обслуживание и использование внутрихозяйственной системы орошения с целью своевременной, достаточной и надежной подачи воды своим водопользователям. Никакие реформы не могут происходить в вакууме. Для поддержки новых инициатив и институциональных установок необходима эффективная законодательная база. Хотя АВП является отдельным юридическим лицом, она имеет определенные договорные обязательства, предусмотренные и законом, и контрактами, которые они заключают. Затем, при невыполнении или недостаточном выполнении договорных обязательств, эти обязательства превращаются в финансовые. Поэтому важно знать, что гласит закон о цепочке управления водными ресурсами и связанных с ним отношениях, где АВП выступает в качестве промежуточного учреждения между государственными водными организациями и фермерами, которые являются конечными водопользователями. В данной статье рассматриваются эти правовые условия и предпринята попытка объяснить сложный характер управления водными ресурсами в Таджикистане с правовой точки зрения.*

**Ключевые слова:** Таджикистан, АВП, водное право, управление водными ресурсами, контракт

### **1. Введение**

Таджикистан является страной романо-германской правовой традиции, с законами, кодифицированными в кодексах и нормативно-правовых актах, а судебные решения в качестве правового прецедента, в отличие от стран общего права, не являются источниками права. Со времени приобретения независимости в 1991 году, Таджикистан предпринял попытку полностью создать свою правовую систему, и к концу 1990-х годов независимым Таджикистаном было принято большинство законов и других нормативных актов.

Однако следует отметить, что многие законы в Таджикистане, особенно те, которые, как считается, играют важную роль в правовой системе и в экономическом развитии, были разработаны при содействии иностранных экспертов по правовым вопросам. Поэтому в контексте воды, есть основание полагать, что, когда дело касается действующих лиц на местном уровне, нет ясности в отношении правового предписания о правах и обязанностях АВП и фермеров, которые являются конечными водопользователями. Закон, регулирующий АВП, ее статус в обществе и ее связь с другими водопользователями в цепочке управления водными ресурсами, – это Закон «Об ассоциациях водопользователей» (далее – Закон «Об АВП»), принятый в 2006 году. Хотя создание АВП в стране началось за несколько лет до принятия закона, Закон «Об АВП» должен был заполнить пробел в праве. Наряду с другими законами, такими как Гражданский кодекс Республики Таджикистан, он должен предоставлять правовую основу для создания и функционирования АВП по всей стране.

В настоящем документе рассматриваются соответствующие положения закона, которые определяют отношения между заинтересованными сторонами цепочки управления водными ресурсами в Таджикистане, с тем чтобы он способствовал восполнению пробелов в знаниях в этом важном секторе экономики. В конце концов, эффективность и долгосрочное положительное воздействие любой реформы зависит от законов, ясности прав и обязанностей и правосознания субъектов этой реформы. Когда что-то идет не так, лучше знать основы для своей правовой защиты.

После раздела «Введение» следует общая справочная информация о взаимосвязи между различными типами нормативных правовых актов и обсуждаемыми в настоящем документе. Затем обсуждаются соответствующие положения с точки зрения институциональной структуры: основные вовлеченные субъекты, определения и компетенция игроков цепочки управления водными ресурсами, включая АВП, их деятельность, финансы и т.д. Остальные разделы охватывают вопросы разрешения споров и качества воды, с кратким обсуждением гендерных вопросов и того, как они отражены в законодательстве; в конце документа представлено краткое заключение.

На этом этапе следует сделать оговорку о том, что это - чисто юридический документ, который рассматривает вопросы права и дает представление о том, что предусмотрено законом. Приведены прямые ссылки на соответствующие положения закона с некоторым анализом автора их последствий для практики. Реальная картина на местах может существенно отличаться, учитывая что это является общей тенденцией на постсоветском пространстве: законы принимаются ради их принятия, при этом не изменяя практику.

## **2. Общая информация**

Согласно Конституции, Таджикистан является государством, основанным на верховенстве закона [1]. Правовая система в Таджикистане основана на иерархии

правовых норм, которые также разделены на основе сфер регулирования. Эта иерархия указана в *Законе Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах»*, основном документе, который устанавливает взаимосвязь между различными правовыми актами (законами, подзаконными актами, постановлениями и нормативно-правовыми актами и т.д.).

Статья 7 предусматривает следующую систему правовых норм:

- Конституция Республики Таджикистан;
- Законы Республики Таджикистан, принятые на референдуме;
- Международно-правовые акты (договоры), признанные Таджикистаном;
- Конституционные законы;
- Коды, законы (законодательные акты, принятые парламентом);
- Совместные резолюции Маджлиси милли (Верхней палаты) и Маджлиси намояндагон (Нижней палаты) Маджлиси Оли (Верховного Совета, парламента);
- Решения Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли (парламента) Республики Таджикистан;
- Указы Президента Республики Таджикистан;
- Постановления Правительства Республики Таджикистан;
- Директивы министерств и государственных комитетов (правительства).

Для целей настоящего документа будут рассмотрены следующие юридические механизмы:

1. Конституция Республики Таджикистан. Статья 13 гласит, что «земля, ее недра, вода, воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа»;
2. Водный кодекс Республики Таджикистан, принятый в 2000 году, с последней поправкой, внесенной в 2012 году. *Кодекс* является «единым и упорядоченным законом, через который регулируется в полном объеме, непосредственно и системно определенная сфера общественных отношений» [2]. Следует иметь в виду, что текст Кодекса утвержден и принят отдельным законом Парламента. Иными словами, Парламент принимает закон о принятии Кодекса. И именно из-за этого предполагается, что нормативный статус Кодекса равен любым другим законам (законодательным актам), аналогичным образом принятым Парламентом, таким как следующий документ;
3. Закон Республики Таджикистан «Об ассоциациях водопользователей» (Закон «Об АВП»), принятый в 2006 году. *Закон* (в более узком смысле) является «нормативным правовым актом, принимаемым законодательным органом в соответствии с установленной процедурой и регулирующим важные общественные отношения» [3];

4. Закон Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды», принятый в 1994 году. Документ уместен, когда речь идет о вопросах охраны водных ресурсов и качества воды;
5. Постановление Правительства Республики Таджикистан № 281 «Об утверждении Положения о порядке взимания платы за услуги по подаче воды потребителям из государственных оросительных и обводнительных систем», принятое в 1996 году. Постановление (или Резолюция), в данном контексте, определяется как «нормативный правовой акт Правительства Республики Таджикистан, принятый в виде *Постановления* Правительства Республики Таджикистан» [4].
6. Постановление Правительства Республики Таджикистан № 39 «Об утверждении Положения о разграничении полномочий специально уполномоченных государственных органов по регулированию использования и охране вод», принятое в 2002 году. В документе установлены четко определенные обязанности соответствующих министерствах и государственных комитетов в области управления и охраны водных ресурсов.

Вышеупомянутые инструменты представлены в порядке иерархии. Как уже упоминалось, нормативные статусы Водного кодекса и Закона «Об АВП» равны и согласно статьи 3 Водного кодекса, оба документа являются составными частями водного законодательства Республики Таджикистан<sup>1</sup>.

Что, если возникнет коллизия законов? Конституция является высшим законом в стране, и ни одно национальное законодательство не может противоречить его положениям. Однако статья 10 Конституции предусматривает, что в случае несоответствия законов республики признанным международно-правовым актам применяются нормы международно-правовых актов.

Статья 70 (1) Закона «О нормативно-правовых актах» предусматривается, что при наличии противоречий между двумя различными документами, применимыми к одному конкретному вопросу, преимущество отдается либо (1) инструменту, принятому позднее по отношению к другому нормативному правовому акту (или) (2) инструменту, который является специальным по отношению к другому нормативному правовому акту, являющемуся общим (*lex specialis*).

### **3. Институциональные рамки**

#### *3.1. Основные действующие лица и определения*

Основными источниками водного законодательства в Таджикистане является Конституция и Водный кодекс Республики Таджикистан. Конституция гарантирует, что

---

<sup>1</sup>Статья 3 гласит: «Водное законодательство РТ основывается на Конституции РТ и состоит из настоящего Кодекса, законов, нормативно-правовых актов РТ и международно-правовых актов, признанных РТ».

вода является исключительной собственностью государства<sup>2</sup>, в то время как Водный кодекс тщательно разрабатывает этот принцип, устанавливая подробные рекомендации для всех видов секторов, связанных с водой.

Статья 1 Кодекса предусматривает, что Кодекс направлен на «укрепление законности и охрану прав физических и юридических лиц в области водных отношений». В следующем разделе этого документа обсуждаются *водные отношения* между различными субъектами, органами, ответственными за управление водными ресурсами и их использование на местном уровне, а именно: (i) местными исполнительными органами власти, (ii) водохозяйственными организациями (*водхозами* или бассейновыми органами) (iii) ассоциациями водопользователей (АВП) и (iv) водопользователями (отдельными фермерскими хозяйствами). Сложный характер водных отношений, в которые вступают упомянутые выше субъекты, составляют институциональную основу управления водными ресурсами на местном уровне в Таджикистане.

В целях исключения двусмысленного толкования и любознательности важно, чтобы на данном этапе исследования были указаны юридические определения терминологии и понятий. В статье 2 Кодекса определены следующие термины, некоторые из которых используются в настоящем исследовании:

- общее водопользование - это водопользование без применения сооружений или технических устройств;
- специальное водопользование - использование воды путем применения сооружений и технических устройств;
- первичные водопользователи - физические и юридические лица, которым предоставлены водные объекты для обособленного пользования;
- вторичные водопользователи - физические и юридические лица, которым с разрешения первичных водопользователей на основе договоров и по согласованию с уполномоченными государственными органами по регулированию использования и охране водных ресурсов, выдается разрешение на пользование водными объектами;
- ассоциация водопользователей - некоммерческая организация, учреждаемая юридическими лицами, имеющими право пользования сельскохозяйственными землями и коммерческими организациями;
- бассейновая водохозяйственная организация (БУИС) - водохозяйственная организация или управление, обслуживающие потребителей воды в бассейне рек.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Статья 13 Конституции гласит, что «земля, ее недра, вода, воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа». Статья 5 Водного кодекса повторяет данное положение.

### 3.2. Сфера компетенции различных действующих лиц

В связи с тем, что областью данного исследования являются субъекты иерархии управления водными ресурсами местного уровня, основное внимание в исследовании уделяется взаимосвязи между различными субъектами на местном уровне, как это предусматривается соответствующими нормами права. Размышления являются результатом юридического заключения, основанного на статутном праве в его нынешнем виде, но там, где это необходимо, представлены размышления о последствиях закона для практики.

Принципы и иерархия управления водными ресурсами приведены в статье 9 Водного кодекса, в которой говорится, что:

*«Государственное управление в области использования и охраны вод базируется на сочетании бассейнового, пограничного и административно-территориального принципов управления и осуществляется Правительством Республики Таджикистан, органами исполнительной власти на местах, а также уполномоченными государственными органами по регулированию использования и охране водных ресурсов, в соответствии с законодательством.»*

Последовательность исполнителей в данном положении может быть истолкована как намерение законодателей относительно создания институциональной иерархии в водных отношениях, которая предусматривает следующий порядок в контексте местного управления водными ресурсами:

1. органы исполнительной власти (областные);
2. местные органы власти (районные);
3. уполномоченные государственные органы управления водными ресурсами (водхозы и/или бассейновые органы власти).

Таким образом, для полной картины водных отношений на местах можно заключить, что бенефициарами будут:

4. АВП (как первичные водопользователи); а также
5. индивидуальные водопользователи (как вторичные водопользователи).

### 3.3. Компетенция местных органов исполнительной власти (хукуматов)

Статья 7 Водного кодекса определяет юрисдикционные рамки местных государственных органов на их соответствующих территориях, которые, среди прочего, включают:

- *определение основных направлений использования и охраны вод на своей территории.* На практике это может означать, что органы исполнительной

---

<sup>3</sup> БУИСы были созданы для замены областных водохозяйственных организаций - облводхозов, в то время как райводхозы – это бывшие районные водохозяйствующие организации. Недавно созданные организации постепенно заменяются в качестве местных исполнительных органов Агентства по мелиорации и орошению земель, центральной исполнительной власти в области мелиорации и орошения земель.

власти на местах диктуют или должны диктовать тенденции управления водными ресурсами на соответствующих территориях.

- *обеспечение законности и правопорядка в области регулирования использования и охраны водных ресурсов.* Практическое значение этого положения заключается в том, что в случае нарушения закона и установленных норм, сторона, несущая потери, может предъявить иск против виновной стороны в адрес исполнительных органов власти на местах. Кроме того, это положение следует рассматривать вместе со статьей 12 Водного кодекса, в которой предусматривается, что государственный контроль за использованием и охраной вод осуществляется уполномоченными государственными органами по регулированию использования и охраны водных ресурсов (*водхозы* или бассейновые органы). Вывод на основе совместного прочтения этих положений может указывать на то, что исполнительные органы власти на местах должны по большей части выполнять роль сторожевого пса, в то время как уполномоченные государственные органы управления водными ресурсами являются ответственными за принятие мер. Однако следует отметить, что упомянутое выше требование является административным требованием, и в законодательстве нет ничего, что запрещало бы сторонам судиться друг с другом за предполагаемые нарушения.
- *учет и оценка состояния воды и водных объектов, контроль за использованием и охраной вод, соблюдение установленных лимитов водопотребления;*
- *проведение мероприятий по сохранению и улучшению состояния водных объектов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия, а также загрязнения вод, восстановление объектов, поврежденных в результате аварий, наводков, селей и других стихийных бедствий.* Это необходимо читать вместе с другими положениями настоящего Кодекса и другими соответствующими законами о восстановительных и строительных работах. Можно предположить, что ответственность органов исполнительной власти на местах по восстановлению и ремонту водной инфраструктуры в первую очередь заключается в контроле за общим состоянием воды и водной инфраструктуры на их территории, и эта функция особенно важна в чрезвычайных ситуациях.
- *сотрудничество с уполномоченными государственными органами по регулированию использования и охране водных ресурсов (водхозами);*

#### *3.4. Компетенция государственных органов по управлению водными ресурсами и охране (водхозов)*

Государственные органы по управлению и охране водных ресурсов на областном и районном уровнях, а именно *водхозы* и/или бассейновые водохозяйственные учреждения, могут вступать в договорные отношения с *первичными водопользователями* для специального водопользования, тогда как первичные водопользователи для этой цели могут устанавливать договорные отношения с

*вторичными водопользователями* (статья 25 Водного кодекса). Следующие механизмы определяют договорные права и обязанности сторон:

1. сам договор;
2. Водный кодекс;
3. Закон «Об ассоциациях водопользователей» (Закон «Об АВП») 2006 года.

Права водопользователей на специальное водопользование могут быть ограничены властью, которая возлагала на них эти права, то есть *водхозами* на права первичных водопользователей и первичными водопользователями на права вторичных водопользователей – (статья 44 (4) Водного кодекса). Это положение также отражено в статье 49, которая предусматривает обстоятельства, при которых право на водопользование может быть прекращено. Это включает, среди прочего, истечение срока, указанного в разрешении, на специальное водопользование или систематическое нарушение условий договора водопользователем. *Водхозы* в качестве поставщиков воды обладают прямым правом прекратить право водопользования первичного водопользователя (например, АВП) и играют надзорную роль в случае, когда первичный водопользователь прекращает действие права вторичного водопользователя (например, АВП, прекращающее право ее члена) (Статья 50). Однако, как указано выше, водопользователи сохраняют за собой право оспаривать законность решения о прекращении их соответствующих прав водопользования и доводить его до сведения соответствующего *водхоза* и/или местного исполнительного органа власти.

Водопользователи имеют право объединяться в ассоциации водопользователей (АВП). АВП затем становятся *первичным водопользователем* с целью получения прав на специальное водопользование согласно статье 25, а соответствующие члены классифицируются как *вторичные водопользователи*. Водопользователи имеют право требовать от *водхозов* принятия мер по предотвращению истощения и загрязнения водного фонда, а также обеспечения водными ресурсами в определенном объеме и качестве (статья 43 «Права водопользователей»). Однако последнее следует рассматривать в свете обязанностей водопользователей своевременно вносить плату за использование водных ресурсов и за услуги по доставке воды, содержать в исправном состоянии ирригационные и дренажные сооружения и соблюдать установленные требования и условия договора с *водхозами* (статья 45).

### 3.5. Ответственность водхозов в отношениях с водопользователями

Статья 48 Кодекса определяет обязательства *водхозов*, такие как:

- *обеспечение надлежащего технического состояния ирригационных систем для своевременной поставки, предусмотренного в договоре количества воды потребителям.* Последствие этого положения на практике означало бы, что закон как таковой не определяет значение ирригационных систем в соответствии с этим положением. Однако, поскольку водоподача происходит в точке распределения воды – на затворе АВП, например, - можно предположить,

что *водхоз* должен проводить ремонтные работы до этой точки ирригационной системы;

- *подготовка коллекторно-дренажной, водосборно-сбросной сети, водоотводов;*
- *обеспечение водопользователей водой, согласно нормативам и в установленные сроки*<sup>4</sup>;
- *по согласованию с водопользователями установление водоизмерительных приборов в точках водовыдела для определения количества поставляемой воды в соответствии с договором.* Последствия на практике заключаются в том, что установка водомерных приборов на водозаборных затворах АВП является обязанностью *водхозов*.

Вышеупомянутые обязанности – это положительные обязательства, принятые в отношении водопользователей, нарушение которых, является основанием для предъявления претензий во стороны водопользователей.

### *3.6. Компетенция водопользователей*

В соответствии со статьей 27 Водного кодекса «водопользователями могут быть физические или юридические лица, независимо от форм собственности, осуществляющие свою деятельность на территории Республики Таджикистан и выполняющие требования водного законодательства Республики Таджикистан». Субъекты общего водопользования получают выгоду от бесплатного пользования, в то время как субъекты особого водопользования должны производить оплату за пользование водой и услугу доставки (статья 35, Водный кодекс). Любой анализ компетенции водопользователей также должен проводиться с учетом обязанностей игроков в высшей иерархии водных отношений, поскольку эти обязанности отражены в правах водопользователей.

В следующем подразделе обсуждается компетенция АВП в контексте водопользователя (первичного), а в следующем подразделе будет рассмотрена компетенция АВП в отношении поставщика воды (для отдельных членов/фермеров).

### *3.7. Обязанности водопользователей*

Обязанности водопользователей могут определяться как контрактные обязательства и обязательства, предусмотренные Водным кодексом и другими нормативными актами, такими как Закон «Об АВП». С точки зрения *водхозов*, обязанности, изложенные в Водном кодексе, применимы как к АВП, так и к ее членам. Однако, Закон «Об АВП» четко разграничивает обязанности АВП и отдельных водопользователей. Поэтому, исходя из того, что отдельные водопользователи являются членами АВП, их обязанности связаны с данным АВП. Между тем АВП несет ответственность в качестве водопользователя перед соответствующим *водхозом*, а в отношении его членов – в качестве поставщика воды.

---

<sup>4</sup> В соответствии со статьей 44 Водного кодекса, как указано выше

В Водном кодексе предусмотрены следующие обязанности водопользователей (применительно как к отдельным водопользователям, так и к АВП как коллективным водопользователям) [5]:

- рационально использовать водные объекты, заботиться об экономном расходовании воды, восстановлении и улучшении качества воды;
- своевременно вносить плату за использование водных ресурсов и за услуги по поставке воды. Последствием этого положения является то, что индивидуальные водопользователи осуществляют оплату АВП, а АВП – водхозам;
- содержать в исправном состоянии ирригационные, дренажные, очистные и другие сооружения, улучшать их эксплуатационные качества. Можно предположить, что отдельные водопользователи несут ответственность за содержание инфраструктуры на своей территории, включая каналы третьего порядка, а в некоторых случаях и каналы второго порядка, а АВП отвечают за магистральные каналы (части, расположенные на территории АВП) и каналы второго порядка. Однако это положение не дает никаких разъяснений с точки зрения территориальных пределов этой ответственности.
- соблюдать установленные требования и условия договора о водопользовании.

Кроме того, Закон об АВП возлагает особые обязанности на АВП в качестве водопользователя. Эти обязанности в основном подтверждают уже упомянутые выше, а именно: оплата водохозяйственной организации услуги по доставке воды и содержание в рабочем состоянии ирригационные сооружения, хотя последнее больше зависит от поставщика воды (статья 11 Закона «Об АВП»).

### 3.8. Компетенция ассоциаций водопользователей как поставщиков воды

В Водном кодексе указаны основные цели создания АВП:

1. содержание и эксплуатация внутрихозяйственных мелиоративных и ирригационных систем, находящихся в коллективном и индивидуальном пользовании;
2. обеспечение справедливого, эффективного и своевременного распределения воды между дехканскими (фермерскими) хозяйствами;
3. сбор платы за поставку воды; а также
4. разрешение споров, возникающих между ее членами по вопросам распределения и пользования воды (статья 43 (2)).

Закон «Об АВП» вновь указывает вышеупомянутые цели, раскрывая их более подробно в статье 3 (Цели и задачи АВП) и в статье 11 (Обязанности АВП). Кроме того, Закон дает право АВП вступать в договорные отношения с соответствующими *водхозами* и индивидуальными водопользователями, членами и нечленами на равных основаниях. В соответствии с контрактом, АВП взимает плату со своих членов и нечленов и производит оплату *водхозам* за объем поставленной воды.

Помимо целей, существуют также принципы функционирования АВП. Стоит отметить, что из перечня принципов в первую очередь указано «привлечение членов АВП для их участия в работах по управлению, ремонту и реабилитации ирригационных сооружений» (статья 4). Если прочитать это положение вместе с первой целью, которая также посвящена содержанию сетей, можно сделать вывод, что закон явно возлагает ответственность за проведение необходимых ремонтных и восстановительных работ на АВП, и члены АВП несут позитивную обязанность исполнить ее, когда требуется их участие. Таким образом, роль АВП больше заключается в мобилизации коллективных усилий. Однако это утверждение также может быть ошибочным, поскольку невозможно отделить члена от АВП и наоборот. АВП – это ассоциация, созданная членами, с коллегиальным органом управления, состоящим также из членов. Тогда, если АВП несет ответственность в соответствии с законом, эта ответственность является равной субсидарной ответственностью каждого члена АВП.

Эксплуатация и функционирование АВП организуются следующим образом (статьи 21 и 22):

1. Объем воды, который должен быть поставлен каждому водопользователю, и график, в соответствии с которым осуществляется поставка, указан в контракте на поставку воды - объем и график могут называться планом.
2. Затем этот план отражается во внутреннем расписании (планах) АВП.
3. Затем эти планы доводятся до сведения подающей воду организации, для согласования.
4. Затем запрашивается официальное утверждение этих планов у местных органов исполнительной власти.

По тому как сформулирован закон, не совсем ясно, как это работает: заключаются ли договорные соглашения сначала, а потом они отражаются во внутренних планах АВП или же договорные расчеты являются отражением внутренних планов АВП. Весь процесс называется государственным регулированием деятельности АВП.

#### **4. Оплата услуг водоснабжения**

Закон «Об АВП» 2006 года определяет два вида платежей, которые члены вносят в АВП (статья 2):

1. *Членский взнос* – сбор, взимаемый с членов АВП в соответствии с решением общего собрания (высшим органом управления) и используемый для управления и обслуживания ирригационной системы и функционирования АВП<sup>5</sup>.
2. *Оплата услуг по водоподаче* – сбор, взимаемый с членов АВП и других водопользователей, с целью внесения платежей в *водхозы* для обеспечения водой подкомандной территории АВП.

---

<sup>5</sup>Статья 19 Закона утверждает, что расходы на ремонтные и восстановительные работы должны быть покрыты за счет бюджета АВП.

Членство и, следовательно, вышеупомянутые сборы дают право водопользователям (членам и нечленам) требовать воду в соответствии с договором и требовать возмещения ущерба у АВП в случае нарушения контракта со стороны АВП (статья 8).

Помимо сбора членских взносов, в законодательстве нет ничего, что запрещало бы АВП получать дополнительное финансирование из различных источников для поддержания своей деятельности. АВП также имеет право приобретать необходимое имущество, имущественные и неимущественные права [6].

АВП может устанавливать свои членские взносы и любые другие платежи (это может включать штрафные санкции за несоблюдение требований), которые должны быть включены в ее устав. Закон предусматривает, что АВП имеет право «требовать от водопользователей плату за услуги по подаче воды и другие установленные платежи» [6]. Таким образом, объем любых других платежей может быть достаточно широким, насколько это не запрещено законом. Кроме того, закон не запрещает АВП наращивать добавочный капитал.

Глава 6 Водного кодекса предусматривает оплату подачи воды для орошения, которая должна осуществляется на договорной основе. Договорные отношения между поставщиком воды и пользователем создают определенные права и обязанности, указанные в главе 7 Кодекса. Внесение платы за подачу воды является одной из обязанностей водопользователей, нарушение которого может привести к частичному или полному прекращению водоподачи. В той же главе также предусматриваются неявные степени риска в случае чрезвычайной ситуации или маловодности, когда право пользователя на конкретный объем воды ограничивается для учета интересов государства и интересов других водопользователей. В ситуациях, упомянутых выше, большее внимание уделяется питьевому и бытовому водопользованию [7].

Подробные методы взимания платы за водоподачу приводятся в нормативном документе *Постановление Правительства Республики Таджикистан № 281 «Об утверждении Положения о порядке взимания платы за услуги по подаче воды потребителям из государственных оросительных и обводнительных систем»*, принятом в 1996 году.

Соответственно, Министерство мелиорации и водных ресурсов и другие подорганизации, такие как *водхозы* и управления ирригационных систем, определяются как поставщики воды, а потребители воды для сельскохозяйственных целей (и прочие) определяются как водопотребители.

В статье 1.2 предусматривается, что водоснабжение должно осуществляться на основе договора между поставщиком и потребителем, тогда как в статье 1.3 предусматривается, что потребители/пользователи воды, не пользующиеся правами юридического лица, могут объединяться в ассоциации, которые являются единым

потребителем воды, которые будут иметь право подписывать договор на водоподачу с поставщиком воды (случай с АВП).

В статье 1.5 излагаются механизмы действия в аварийных ситуациях. Согласно этой статье «в устранении аварийной ситуации на ирригационно-мелиоративных системах и водотоках в обязательном порядке принимает участие со своими материально-техническими и другими ресурсами как поставщики, так и потребители воды. Компенсацию затрат по этим работам производит сторона, на балансе которой находится аварийный объект». Тот же принцип применяется, когда положение интерпретируется в контексте АВП, то есть расходы на аварийный ремонт и ликвидацию последствий должны покрываться учреждением, которому принадлежит эта часть ирригационной системы. Это положение, при прочтении с обязанностями АВП, в очередной раз разъясняет, что каждая сторона несет материальную ответственность за расходы на своей территории.

В качестве единицы измерения количества воды устанавливается «кубический метр» ( $\text{м}^3$ ), орошаемой площади – «гектар» (га). Количество поданной воды потребителям определяется контрольно-измерительными приборами. При отсутствии контрольно-измерительных приборов, количество поставляемой воды определяется на основе инструментальных замеров, а процессы контролируются уполномоченными лицами с каждой стороны и регистрируются надлежащим образом. Результаты замеров заносятся в водомерные талоны. На их основании в конце месяца составляется акт подачи-приема воды, который служит документом для денежных взаиморасчетов (статья 2).

Статья 3 и ее положения определяют порядок расчетов. Размер оплаты рассчитывается в соответствии с тарифом на каждый  $\text{м}^3$ , поставляемый потребителю. Тарифы за услуги по подаче воды определяются исходя из совокупных нормативных затрат: по содержанию и ремонту государственных оросительных, обводнительных и коллекторно-дренажных систем и сооружений на них, амортизационных отчислений на полное восстановление стоимости основных фондов, обязательных платежей, страхового фонда на случай маловодья и половодья, прибыли, достаточной для создания фондов расширения производства, научно-технического и социального развития поставщика. Затраты на оплату труда персонала водохозяйствующей организации не упоминаются в этом положении, поскольку водохозяйствующая организация не является хозрасчетным коммерческим субъектом и, следовательно, эти затраты являются частью госбюджета.

Расчеты за услуги по подаче воды на орошение производятся с предварительной оплатой 40 процентов стоимости услуг, как это предусмотрено в статье 3.7. Забор воды в пределах норм оплачивается потребителем в соответствии с действующими тарифами. За сверхнормативный забор воды к действующим тарифам применяется повышающий коэффициент, равный 1,2, а за самовольный водозабор в размере 3.

В рамках ассоциаций, объединенных в качестве единого потребителя (например, АВП), тарифы (объем запрашиваемой воды) устанавливается самим потребителем, по согласованию с поставщиком.

## 5. Разрешение конфликтов

Иерархия институтов, способных решать споры, связанные с управлением водными ресурсами, такова:

1. правительство Республики Таджикистан;
2. органы исполнительной власти на местах;
3. уполномоченные органы управления водными ресурсами; а также
4. суд.

У АВП есть положительная обязанность разрешать споры между ее членами и нечленами [8] путем создания специальной комиссии, состоящей из трех человек. Комиссия подписывает акт с решением, и акт предоставляется соответствующему органу АВП для реализации [9].

Споры между АВП разрешаются органом, выдавшим лицензию на водопользование (*водхозом*) [10, 11]. Любой спор может быть доведен до суда, если вышеупомянутые учреждения не в состоянии урегулировать конфликт.

## 6. Управление водными ресурсами и качество воды – правовая основа

Особая глава Водного кодекса посвящена вопросам охране вод (глава 21 «Охрана вод»). Согласно ей, «все воды (водные объекты) подлежат охране от загрязнения, засорения и истощения». Но некоторый вред допустим, если он не разрушает естественную способность воды к самовосстановлению.

Закон обязывает все юридические лица, деятельность которых влияет на качество воды, «проводить технологические, лесомелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану вод от загрязнения, засорения, истощения и способствующие улучшению состояния и режима вод». [12] Эти правила носят превентивный характер.

Из приведенного выше положения можно сделать два практических вывода:

1. все юридические лица включают ассоциации водопользователей, а также членов АВП, имеющих статус юридического лица;
2. закон фактически не запрещает весь вред, но он обязывает лица, причиняющие вред, принимать меры для смягчения вреда и, таким образом, улучшать качество воды. Другими словами, это правило относится к понятию должной осмотрительности<sup>6</sup>. Таким образом, можно сделать следующее заключение:

---

<sup>6</sup> Должная осмотрительность является чрезвычайно важной концепцией в области экологического регулирования и соблюдения. При правильном исполнении, она обеспечивает защиту от обязательных платежей или, по крайней мере, может уменьшить сумму наложенных штрафов.

субъект, который причиняет вред и *не* принимает необходимых мер, считается лицом, причиняющим вред качеству воды. Этот вывод имеет значение для целей правовой защиты.

Загрязнение и засорение вод считаются нарушением закона [13] и подлежат возмещению в размере и порядке, установленными законом [14, 15]. Однако оплата в виде возмещения ущерба не освобождает нарушителя от принятия мер по смягчению и устранению вреда [16].

Территориальное планирование мер по охране водных ресурсов является обязанностью органов исполнительной власти на местах, в то время как финансирование водоохранных мероприятий осуществляется за счет государства и водопользователей [17].

Водопользователи (как юридические, так и физические лица) обязаны проводить мероприятия по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод, возникшего в результате аварий и стихийных бедствий. Эти меры подлежат координации и согласованию с государственным органом по регулированию использования вод [18].

Координация срочных вопросов, связанных с предупреждением и ликвидацией последствий стихийных бедствий, вызванных вредными воздействиями вод, осуществляется комиссией, созданной Кабинетом министров и местными органами исполнительной власти [19].

Общую ответственность за контроль и мониторинг изменения качества водных ресурсов несет Государственный комитет по охране природы<sup>7</sup>.

#### *6.1. Право на здоровую окружающую среду*

Основа права на здоровую окружающую среду содержится в Конституции Республики Таджикистан. Статья 36 предусматривает, что государство гарантирует право каждого гражданина на здоровую окружающую среду. Это право далее подтверждается в Законе «Об охране окружающей среды» (2014 года), которое также распространяется на поверхностные и подземные водные ресурсы [20]. Закон дает право, как отдельным лицам, так и общественным и неправительственным ассоциациям (включая АВП), подавать жалобы в уполномоченные государственные органы по охране окружающей среды, которые затем могут предъявлять административные и судебные иски против виновной стороны [21].

Физические лица, а также общественные и неправительственные ассоциация могут также предъявлять судебные иски в прямом судебном порядке в случае нарушения их права на здоровую окружающую среду [22, 23]. Это означает, что АВП относятся к

---

<sup>7</sup> Постановление № 39 Правительства Республики Таджикистан «Об утверждении Положения о разграничении полномочий специально уполномоченных государственных органов по регулированию использования и охране вод», принятое в 2002 году

последней категории и, таким образом, имеют право выступать в качестве истца в судопроизводстве.

Однако следует отметить, что, если экологический ущерб причинен по вине одного из членов АВП, ответчиком (подзащитным) является сам член, а не АВП, поскольку, согласно законодательству, АВП не несет ответственности по обязательствам своих членов [8].

Средства правовой защиты в соответствии с законом включают в себя ущерб, реальное исполнение (иными словами работы по восстановлению и техобслуживанию и т. д.) и возможные потери [24]. Водный кодекс также предусматривает, что право на водопользование может быть отнято у субъекта в случае существенного нарушения экологического равновесия [25]. Можно с уверенностью предположить, что в это положение могут быть включены экосистемы и экологические потоки, а это означает, что, если часть экологических потоков будет удалена из окружающей среды, это может привести к нарушению экологического баланса. Упомянутые выше правила носят корректирующий характер.

## **7. Закон, гендер и равенство**

Конституция Республики Таджикистан признает международное право, как составную часть национальной правовой системы, а Таджикистан является участником Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и других основных договоров по правам человека. В 2014 году парламент ратифицировал Факультативный протокол к КЛДЖ, который позволяет женщинам в Таджикистане подавать жалобы в Комитет КЛДЖ, и предоставляет им дополнительное средство правовой защиты от нарушений конвенции. Разработка национального плана действий позвонила предпринять важные шаги для осуществления резолюций Совета Безопасности ООН по проблемам женщин, мира и безопасности (1325 и 2122).

Конституция гарантирует равные права каждого, независимо от пола (статья 17), а принципы недискриминации закреплены в основном законодательстве, например, Семейном кодексе, Трудовом кодексе, Земельном кодексе, Уголовном кодексе, Законе «Об образовании» и Законе «Об общественном здравоохранении».

Ни один из правовых актов, обсуждаемых выше, в контексте управления водными ресурсами, не упоминает гендерные вопросы. Но если прочесть их в свете национальных и международных механизмов в области защиты прав женщин, законы в области управления водными ресурсами имеют равное применение как для мужчин, так и для женщин.

## **8. Заключительные замечания**

В данной статье рассмотрены законодательные рамки Таджикистана с целью понять вопросы функционирования ассоциаций водопользователей и то, поддерживает ли законодательство плавную работу управлений водными ресурсами на местах при

**Центральноазиатский журнал исследований воды (2017) 3(2): 82-99**

**Специальный выпуск посвященный проблемам управления использованием водных ресурсов в Центральной Азии и Афганистане**

правильном толковании и применении. Реформы и переход становятся устойчивыми, если их поддерживают закон и порядок. Эффективное функционирование закона и порядка зависит от того, насколько люди могут полагаться на них. Доверие усиливается, если люди знают, что говорит закон о их правах и обязанностях. При этом наращивание правового потенциала и повышение осведомленности становятся важным компонентом любых усилий в области развития.

Анализ показывает, что правовая структура является достаточной для обеспечения справедливой и равноправной системы управления водными ресурсами. Однако из-за характера правовой системы страны (это справедливо для почти всего постсоветского пространства), сделать выводы из законов непросто, поскольку документы делают бесконечные ссылки на «существующее законодательство». Это становится особенно обременительным для организаций, когда ресурсы ограничены. Но даже при попытке детального анализа, по-прежнему отсутствует ясность в законе, например, с точки зрения ответственности заинтересованных сторон за проведение реабилитационных работ, измерение воды, а также компетенции местных исполнительных органов власти и водхозов.

Более того, вода по-прежнему остается политическим вопросом в Таджикистане и соседних государствах. Это делает политику власти в управлении ресурсами неотъемлемой частью системы. Но если речь идет об устойчивости, необходимо приложить усилия, чтобы отказаться от старых привычек и проложить путь для четких, эффективных и справедливых законов, которые будут работать на общество.

## 9. Слова благодарности

*Данное исследование было профинансировано за счет проекта «Воздействие Ассоциаций водопользователей на продуктивность воды и земли, равноправие и продовольственную безопасность в Таджикистане», финансируемого Агентством США по международному развитию в рамках гранта USAID номер AID-BFS-G-11-00002, выделенного Международному институту управления водными ресурсами, Коломбо. Автор хотел бы поблагодарить Теда Горбулика (Ted Horbulyk) и Союмя Баласубраманью (Soumya Balasubramanya) за комментарии к более ранней версии этой статьи.*

## Список Литературы

1. Статья 1 Конституции Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 года.
2. Статья 17 Закона Республики Таджикистан «О нормативно-правовых актах», принятого в 2009 году с последними изменениями, сделанными в 2011 году.
3. Статья 18 Закона Республики Таджикистан «О нормативно-правовых актах», принятого в 2009 году с последними изменениями, сделанными в 2011 году.
4. Статья 21.2 Закона Республики Таджикистан «О нормативно-правовых актах», принятого в 2009 году с последними изменениями, сделанными в 2011 году.
5. Статья 45 Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.

6. Статья 10 Закона «Об ассоциациях водопользователей» от 8 ноября 2006 года.
7. Статья 44 Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.
8. Статья 11 Закона «Об ассоциациях водопользователей» от 8 ноября 2006 года.
9. Статья 17 Закона «Об ассоциациях водопользователей» от 8 ноября 2006 года.
10. Статья 116 Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.
11. Статья 117 Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.
12. Статья 120 Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.
13. Статья 142 Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.
14. Статья 144 Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.
15. Статья 20 Закона Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды» от 27 ноября 2014 года.
16. Статья 20 (4) Закона Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды» от 27 ноября 2014 года.
17. Статья 122 Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.
18. Статья 129 Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.
19. Статья 130 Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.
20. Статья 6 Закона Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды» от 27 ноября 2014 года.
21. Статья 9 «Компетенция специально уполномоченных на то государственных органов в области охраны природной окружающей среды».
22. Статья 12 Закона Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды» от 27 ноября 2014 года.
23. Статья 13 Закона Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды» от 27 ноября 2014 года.
24. Статьи 77-81 Закона «Об охране окружающей среды по разрешению конфликтов и ответственности за нарушения».
25. Статья 49 (2) Водного Кодекса Республики Таджикистан от 29 ноября 2000 года.