

Байсалов С.

О кодификации водного законодательства республик Средней Азии и Казахской ССР

В речи на январском (1961 г.) Пленуме ЦК КПСС Н. С. Хрущев ярко показал огромное значение ирригации для более интенсивного ведения сельского хозяйства, для получения гарантированных урожаев. Пленум наметил широкую программу по развитию ирригации.

В осуществлении этой программы большую роль призвано сыграть советское водное законодательство, которое должно обеспечить правильную организацию водопользования.

В республиках Средней Азии и в Казахстане изданы специальные законы, регламентирующие вопросы организации водопользования, сыгравшие большую роль в установлении, закреплении и развитии социалистических отношений в сельском и водном хозяйстве. Вместе с тем они содержат немало положений, формально не отмененных, но уже потерявших свое значение и фактически не действующих. За последние годы Советским государством принят целый ряд законодательных и иных нормативных актов по развитию сельского и водного хозяйства, где по-новому урегулированы многие вопросы организации водопользования. Между отдельными законами имеются противоречия. Кроме того, жизнью выдвинуто много новых вопросов, не получивших еще правового оформления.

Все это свидетельствует о настоятельной необходимости кодификации водного законодательства республик Средней Азии и Казахской ССР, как и водного законодательства других союзных республик, которое также нуждается во внесении определенных изменений и известном упорядочении. Требуется усовершенствование и общесоюзное водное законодательство. Таким образом, надо кодифицировать все советское социалистическое водное законодательство с тем, чтобы оно полнее отвечало задачам развития народного хозяйства периода развернутого коммунистического строительства.

В республиках Средней Азии и Казахской ССР уже начата работа в этом направлении. В Узбекской ССР и Казахской ССР закончено в основном составление проектов Земельно-водных кодексов. Их содержание было обсуждено на межреспубликанской научной конференции по вопросам кодификации законодательства республик Средней Азии и Казахской ССР, состоявшейся в феврале 1959 г. в Ташкенте[1]. На конференции были высказаны ценные замечания и предложения по дальнейшему усовершенствованию общесоюзного и республиканского водного законодательства[2].

В данной статье будут освещены некоторые вопросы кодификации водного законодательства республик Средней Азии и Казахской ССР.

По вопросу о форме кодификации республиканского водного законодательства имеются различные точки зрения. Одни считают необходимым кодифицировать республиканское земельно-водное законодательство в форме единого земельно-водного кодекса. Другие выдвигают предложение об издании двух кодексов — водного и земельного. Второе предложение нам представляется более правильным по следующим соображениям.

Правовой режим водопользования не одинаков с правовым режимом землепользования, хотя они тесно связаны между собой. Вопросы распределения, подачи и использования вод регулируются самостоятельно нормами водного законодательства, а вопросы, связанные с использованием земли, — нормами земельного законодательства.

Неслучайно поэтому уже в первые годы существования Советской власти были предприняты практические шаги по созданию самостоятельных водных законов. Так, в 1921—1924 гг. правительство Туркестанской АССР приняло ряд водных законов[3], которые действовали на территории нынешней Средней Азии и южных областей Казахстана. Они регулировали все основные вопросы водопользования. Интересно отметить, что некоторые из них, в частности Основной закон о водах Туркестанской республики от 16 апреля 1924 г., сохранили свою юридическую силу и после государственного размежевания среднеазиатских республик[4].

Водные законы Туркестанской АССР — это первые шаги на пути к самостоятельной кодификации республиканского водного законодательства. Работа в этом направлении продолжалась и в дальнейшем. В 1928 г. специальной комиссией ЭКОСО Средней Азии был разработан проект Основных положений водного законодательства Союза ССР. В конце мая 1928 г. этот проект был рассмотрен и одобрен на XVI Пленуме Среднеазиатского бюро ЦК ВКП (б) [5]. Однако проект так и не был утвержден, и на этом, к сожалению, прекратилась работа по кодификации водного законодательства Союза ССР.

В дальнейшем работа в этой области ограничивается главным образом принятием республиканских водных законов. В июне 1929 г. ВЦИК и СНК РСФСР, например, утвердили Временные правила водопользования и охраны ирригационных систем и сооружений на них в пределах Казахской АССР [6]. Эти Правила, хотя они и назывались «временными», являлись основным законом, регулировавшим вопросы водного хозяйства в Казахстане, и действовали с некоторыми изменениями и дополнениями вплоть до 1946 г.

Начиная с 1941 г., в связи с бурным развитием водного хозяйства принимается ряд специальных республиканских водных законов: Законы о сельскохозяйственном водопользовании Узбекской ССР (1941 г.) [7], Таджикской ССР (1944 г.) [8], Казахской ССР (1946 г.) [9], Киргизской ССР (1946 г.) [10]. Издание этих законов открыло новый этап в развитии кодификационной работы в области советского водного законодательства. Они регулируют не только вопросы организации сельскохозяйственного водопользования, но содержат и целый ряд других норм определяющих объект и субъект права водопользования, права и обязанности хозяйств — водопользователей, порядок управления водными ресурсами и др. Все эти нормы, будучи общими, распространяются и на другие виды водопользования.

Особенно следует подчеркнуть значение водного закона Узбекской ССР, оказавшего большое влияние на развитие водного законодательства других республик. Все другие перечисленные выше законы были разработаны в основном по образцу и структуре закона Узбекской ССР.

Таким образом, республики Средней Азии, Казахстан и другие республики с поливным земледелием имеют большой опыт самостоятельной кодификации водного законодательства. Аргументом в пользу самостоятельной кодификации водного законодательства является то, что ст. 14 Конституции СССР предусматривает издание отдельных Основ земельного и водного законодательства. В соответствии с этой статьей был разработан самостоятельный проект Основ законодательства о землепользовании Союза ССР и союзных республик, одобренный в конце 1959 г. Советом Министров СССР [11]. Законопроект прямо указывает на необходимость раздельной кодификации не только общесоюзных, но и республиканских земельных и водных законов.

Немаловажное значение имеет и то, что государственные органы, осуществляющие функции управления земельным фондом и водными ресурсами, надзора за соблюдением земельного и водного законодательства в пределах республики, существуют самостоятельно. Так, в республиках Средней Азии и в Казахской ССР имеются, наряду с министерствами сельского хозяйства, самостоятельные министерства водного хозяйства. Такие министерства созданы и в некоторых других союзных республиках; в остальных республиках вопросами водного хозяйства ведают специальные главные управления, образованные в составе Советов Министров республик.

Все это говорит о том, что для республик Средней Азии и Казахской ССР наиболее целесообразной формой кодификации водного законодательства является принятие самостоятельных водных кодексов.

Большое теоретическое и практическое значение имеет также вопрос о соотношении общесоюзного и республиканского водного законодательства. Правильное решение этого вопроса дает возможность определить структуру и содержание республиканских водных кодексов.

В общесоюзном водном законодательстве следует сосредоточить основные принципы и исходные для союзных республик общие положения, определяющие порядок использования водных ресурсов страны [12]. В республиканских кодексах целесообразно текстуально воспроизвести и конкретизировать, если это вызывается необходимостью, общие принципы,

закрепленные в Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик, систематизировать все имеющиеся в республиках нормативные акты, регулирующие отношения по водопользованию, и создать новые нормы по тем вопросам водного хозяйства, которые раньше оставались вне правовой регламентации. Водное законодательство должно быть кодифицировано с учетом специфических особенностей каждой союзной республики.

Республиканские кодексы должны представлять собой сводные законодательные акты, охватывающие своим регулированием не одну какую-нибудь отрасль водного хозяйства, как это было до сих пор, а весь комплекс общественных отношений по водопользованию. Только в этих условиях может быть достигнута цель, которая преследуется проведением кодификационной работы в области республиканского водного законодательства, и наиболее полно учтены природные, экономические и иные местные условия^[13].

Одной из важных проблем, требующих обсуждения, является проблема правового режима межхозяйственных оросительных систем. Сейчас, когда идет процесс развития и сближения колхозной и общенародной форм социалистической собственности, расширения межколхозных производственных связей, и в частности совместного строительства водохозяйственных сооружений, этот вопрос приобретает исключительно важное значение.

Межхозяйственными оросительными системами считаются такие системы, которые обслуживают два или более хозяйств-водопользователей. Они иногда обслуживают даже целые районы, области и республики. Неслучайно поэтому деление оросительных систем на системы районного, межрайонного, областного, межобластного, республиканского и межреспубликанского значения. В отличие от внутриводохозяйственных оросительных систем, межхозяйственные находятся, как правило, в ведении и управлении органов водного хозяйства. Так, работой оросительных систем районного значения руководят исполкомы районных Советов, межрайонного и областного значения — областные управления оросительных систем, межобластного и республиканского значения — республиканские министерства (управления) водного хозяйства, межреспубликанского значения — Главное управление водного хозяйства Министерства сельского хозяйства СССР.

Следует отметить, что непосредственное руководство работой некоторых оросительных систем межреспубликанского значения осуществляют республиканские министерства водного хозяйства, а иногда и областные управления оросительных систем. Так, например, руководство эксплуатацией межреспубликанского магистрального канала имени С. М. Кирова, обслуживающего три района Казахской ССР и четыре района Узбекской ССР, осуществляет Министерство водного хозяйства Казахской ССР. А такие оросительные системы межреспубликанского характера, как Зах, Ханым и Келес, с помощью которых орошаются земли двух районов Казахской ССР и четырех районов Узбекской ССР, находятся в ведении Южно-Казахстанского областного управления оросительных систем.

Министерство водного хозяйства Казахской ССР руководит эксплуатацией (Кировского магистрального канала от имени и по поручению Главного управления водного хозяйства Министерства сельского хозяйства СССР. При этом учитываются интересы как Казахской ССР, так и Узбекской ССР. План водозабора и водоподачи по Кировскому каналу составляется на основе планов водопользования, утвержденных исполкомами Южно-Казахстанского и Ташкентского областных Советов депутатов трудящихся.

Управление эксплуатацией Кировского магистрального канала находится на государственном бюджете. Оно обеспечивается денежными средствами Казахской ССР и Узбекской ССР пропорционально стоку оросительной воды, подаваемой этим республикам в течение календарного года. Финансирование его производится непосредственно Министерством водного хозяйства Казахской ССР, а Узбекская ССР перечисляет через свое Министерство водного хозяйства соответствующую долю в счет Министерства водного хозяйства Казахской ССР.

Все споры и разногласия, возникающие между Казахской ОGP и Узбекской ССР в связи с эксплуатацией Кировского магистрального канала, разрешаются правительствами этих республик. В случае не достижения соглашения споры и разногласия между ними окончательно разрешаются Министерством сельского хозяйства Союза ССР.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем расширении и ускорении работ по орошению и освоению Голодной степи в Узбекской ССР, Казахской ССР и Таджикской ССР» от 14 июня 1968 г. созданы Единое межреспубликанское Главное управление по орошению и освоению целинных земель Голодной степи, подотчетное Советам Министров Узбекской, Казахской и Таджикской ССР, и Межреспубликанский совет по орошению и освоению земель Голодной степи[14]. Положения об этих межреспубликанских органах водного хозяйства утверждены Советом Министров Союза ССР. В связи с созданием этих органов возникло много новых вопросов, требующих разрешения в законодательном порядке. В частности, еще не выяснен вопрос о характере взаимоотношений этих органов с местными Советами, с областными управлениями оросительных систем, с управлением Кировского магистрального канала.

Все эти и другие вопросы, связанные с использованием воды из оросительных систем межреспубликанского значения, должны получить свое отражение в будущем водном законодательстве. При этом основные вопросы целесообразно регламентировать в Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик, а в республиканских водных кодексах следует указать, что использование воды из оросительных систем межреспубликанского значения осуществляется на основе норм общесоюзного водного закона и специальных соглашений, заключаемых между республиками. Такого рода соглашения, в частности, имеются между Казахской ССР и Узбекской ССР по использованию вод из Кировского магистрального канала, между Киргизской ССР и Казахской ССР по использованию вод из источников Чу и Талас.

С этим вопросом тесно связан и вопрос комплексного использования водных ресурсов. Как известно, использование вод часто носит комплексный характер. Один и тот же водный источник может быть использован одновременно для различных целей. Основные принципы правового регулирования комплексного использования водных ресурсов также должны найти отражение в Основах водного законодательства. При освещении этих вопросов следует указать на необходимость сосредоточения руководства водным хозяйством в пределах республики в одном органе, что уже сделано в некоторых союзных республиках. В частности, в ст. 4 Положения о Главном управлении водного хозяйства при Совете Министров Казахской ССР, утвержденном правительством республики 12 июня 1958 г., говорится: «В целях правильного использования водных ресурсов республики все министерства, ведомства и организации проводят водохозяйственные мероприятия по согласованию с Главным управлением водного хозяйства при Совете Министров Казахской ССР».

Важное значение для развития сельскохозяйственного производства и особенно для животноводства имеет вопрос об обводнении безводных и маловодных пастбищ. В нашей стране за последние годы в этом направлении осуществлен ряд крупных мероприятий. Так, только в одной Казахской ССР за 1951 — 1956 гг. на пастбищах и на землях основного землепользования колхозов было построено 11,9 тыс. колодцев и 1621 пруд. Кроме того, в 1964—1966 гг. на целинных землях преимущественно в северных областях республики в связи с организацией 336 новых совхозов было построено 2,4 тыс. колодцев и 406 прудов[15]. Подобного рода мероприятия осуществлялись и в последующие годы. В результате из года в год увеличивается площадь обводненных пастбищ. По состоянию на 1 января 1959 г. площадь таких пастбищ в Казахстане составила 73,1 млн. га, а за предстоящее семилетие еще дополнительно будет обводнено и освоено не менее 60 млн. га выпасов[16].

В связи с бурным развертыванием работ по обводнению пастбищ и улучшению эксплуатации обводнительных систем в начале 1959 г. в системе Министерства водного хозяйства Казахской ССР организовано 30 обводнительных эксплуатационных участков[17]. В их функции входят: эксплуатация существующих обводнительных сооружений на сезонных пастбищах, восстановление заброшенных водопойных пунктов и внедрение механизации водоподъема на действующих шахтных и трубчатых колодцах, техническое руководство водохозяйственными работами, осуществляемыми на отгонных пастбищах средствами колхозов и совхозов, контроль за качеством и сроками строительства обводнительных сооружений и др. В своей деятельности они подчиняются межрайонным управлениям оросительных систем (в Казахстане таких управлений 24) или непосредственно областным управлениям оросительных систем.

Обводнительные эксплуатационные участки являются новым звеном в системе органов водного хозяйства Казахской ССР. Они организуются впервые в практике водного хозяйства

страны. Поэтому в связи с их созданием возникает много новых, ранее совершенно не известных советскому водному законодательству правовых вопросов, касающихся отношений как между самими органами водного хозяйства, так и между ними и колхозами и совхозами. Все эти вопросы следует урегулировать в республиканском водном кодексе.

В республиканском водном законодательстве следовало бы также сформулировать ряд положений об охране и правовом режиме подземных вод, имеющих исключительное значение для дальнейшего развития производительных сил, особенно в засушливых районах. Развитие промышленности и сельского хозяйства, освоение районов целинных и залежных земель и рост городов вызвали широкое использование в Казахстане подземных вод для водоснабжения населенных пунктов, промышленных предприятий и для нужд сельскохозяйственного производства.

Оросительная вода является государственной собственностью, всенародным достоянием, и поэтому недопустимо бесхозяйственное отношение к ней. ЦК КПСС и Совет Министров СССР в постановлении «О мерах по обеспечению комплексной механизации работ в хлопководстве» подчеркнули, что «неэкономное использование водных ресурсов, потери воды на фильтрацию в оросительных каналах, достигающие 50—60 процентов, заболачивание и засоление орошаемых земель являются серьезным препятствием в деле повышения урожайности и увеличения валового хлопка-сырца»^[18].

Важнейшим условием правильной организации водопользования является содержание в хорошем состоянии водохозяйственных сооружений. Это возлагает на органы водного хозяйства и на водопользователей серьезную ответственность за состояние оросительных систем. Однако отдельные органы водного хозяйства, а также хозяйства-водопользователи не принимают необходимых мер по содержанию и улучшению водохозяйственных сооружений и оросительных систем, зачастую не соблюдают правил водопользования.

Борьба с нарушениями правил водопользования должна осуществляться прежде всего путем применения мер общественного воздействия, путем убеждения водопользователей в том, что соблюдение правил водопользования, рациональное использование предоставленных им вод являются важным условием развития производительных сил, повышения урожайности колхозных и совхозных полей, поднятия социалистического животноводства. В тех случаях, когда меры общественного воздействия не дают желаемого результата, могут быть применены меры государственно-правового воздействия. Таковыми, в частности, являются меры административной и дисциплинарной ответственности. В отдельных случаях виновные в нарушении правил водопользования могут быть привлечены к материальной и уголовной ответственности. В этой связи в республиканских водных кодексах было бы целесообразно конкретно указать, какие действия являются неправомерными, за совершение которых виновные должны нести ответственность.

В современных условиях не только нет надобности в усилении уголовно-правовой репрессии против нарушителей правил водопользования, но было бы даже целесообразно применять ее в исключительных случаях, заменив уголовно-правовые санкции гражданско-правовыми и административно-правовыми. Нам представляется возможным сохранение уголовно-правовых мер наказания лишь при наличии отягчающих признаков преступлений в области водного хозяйства, т. е. когда нарушение правил водопользования в виде самовольного захвата воды совершается повторно или путем прорыва берегов оросительных систем и применения различных приспособлений, следствием чего явилось серьезное повреждение систем, или путем применения угрозы и насилия к представителям органов водного хозяйства.

В отношении же нарушений, совершенных впервые и не носящих социально-опасного характера, целесообразно предоставить местным (районным, аульным и сельским) Советам право штрафовать отдельных водопользователей. Наделение местных Советов таким правом повысило бы их ответственность за руководство деятельностью местных органов водного хозяйства и надлежащий порядок в водопользовании.

С целью повышения роли и ответственности органов водного хозяйства за состояние использования водных ресурсов следовало бы предоставить им определенные права по наложению взысканий (в виде штрафа) на нарушителей правил водопользования. Следует отметить, что в этом направлении уже сделаны некоторые шаги. Так, в ст. 42 Закона о

сельскохозяйственном водопользовании Азербайджанской ССР от 18 июня 1958 г. записано: «За повреждение и порчу водохозяйственных сооружений и устройств, содержание в неисправном состоянии внутрихозяйственной оросительной сети, самовольные изменения режима водопользования и невыполнение требований органов водного хозяйства виновные в том лица подвергаются штрафу в размере до 300 рублей, налагаемому органами водного хозяйства и взыскиваемому в бесспорном порядке после утверждения размера штрафа исполнительным комитетом районного Совета депутатов трудящихся»[19]. Это же положение закреплено и в ст. 37 Закона о сельскохозяйственном водопользовании Армянской ССР от 26 июля 1956 г. [20] На наш взгляд, такие нормы следовало бы предусмотреть и в будущих водных кодексах республик Средней Азии и Казахской ОСР.

Другие нерешенные правовые вопросы в области использования водных ресурсов, рассмотреть которые мы не имеем возможности в данной статье, могут быть уточнены и подвергнуты обсуждению учеными и практическими работниками в процессе подготовки проектов республиканских кодексов.

Нам представляется целесообразным принять следующую структуру водных кодексов республик Средней Азии и Казахской ОСР:

Раздел I. Общие положения.

- а) О праве исключительной государственной собственности на воды.
- б) Компетенция союзной республики в области регулирования отношений по водопользованию.
- в) Основные принципы организации водопользования.
- г) Основания возникновения и прекращения права водопользования.

Раздел II. Правовой режим отдельных видов водопользования.

- а) Правовой режим общего водопользования.
- б) Правовой режим сельскохозяйственного водопользования.
- в) Правовой режим использования вод в промышленных целях.
- г) Правовой режим использования вод в городах (коммунальное водопользование).
- д) Правовой режим и охрана подземных вод.
- е) Другие виды водопользования.

Раздел III. Правовой режим оросительных систем.

- а) О праве собственности «а оросительные системы.
- б) Охрана оросительных систем.
- в) Участие хозяйств-водопользователей в строительстве оросительных систем и проведении водохозяйственных работ.
- г) Береговые охраняемые полосы.

Раздел IV. Учет и контроль за использованием водных ресурсов.

- а) Водный кадастр.
- б) Учет и регистрация водопользования.
- в) Водоустройство.
- г) Контроль за использованием водных ресурсов.

Раздел V. Ответственность за нарушения правил водопользования.

Раздел VI. Порядок разрешения споров по водопользованию.

Это отнюдь не весь перечень вопросов, подлежащих регламентации в водных кодексах. Каждая союзная республика при кодификации водного законодательства будет учитывать свои особенности с тем, чтобы наиболее полно охватить круг отношений по водопользованию.

[1] Основные положения проекта Земельно-водного кодекса Узбекской ССР освещены также в «Известиях Академии наук УзССР. Серия общественных наук», 1959, № 5, с. 53—59.

[2] См. «Советское государство и право», 1959, № 4, с. 112—113.

[3] Водный закон от 12 февраля 1921 г. («Сборник декретов, распоряжений и постановлений ЦИКа Советов Туркестанской республики», Ташкент, 1921, с. 130—135); Водный закон от 1 августа 1922 г. («Сборник (важнейших декретов, постановлений и распоряжений правительства ТССР за 1917—1922 гг.», Ташкент, 1924, с. 75—78); Водный закон от 16 апреля 1924 г. («Сборник декретов, постановлений и распоряжений правительства ТССР за 1924 г. (май — июнь)», Ташкент, 1924, с. 19—29).

[4] Более подробно см. А. Еренов и С. Баталов. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР, АН Каз. ССР, Алма-Ата, 1956, с. 46—50.

[5] См. «Резолюции и постановления XVI Пленума Среднеазиатского бюро ЦК ВКП(б). 22—25 мая 1928 г.», изд. «Правда Востока», 1928, с. 21, 27.

[6] См. СУ РСФСР, 1929, № 55, ст. 538.

[7] См. «Правда Востока» от 15 мая 1941 г.

[8] См. «Коммунист Таджикистана» от 27—28 июня 1944 г.

[9] См. «Казахстанская правда» от 7 мая 1946 г.

[10] См. «Советская Киргизия» от 11 сентября 1946 г.

[11] См. «Известия» от 6 ноября 1959 г.

[12] Круг вопросов, которые целесообразно регулировать в общесоюзном водном законе, намечен в статье А. А. Рускола «Некоторые вопросы кодификации горного и водного законодательства» («Вопросы кодификации», Госюриздат, М., 1957, с. 220—226).

[13] В этой связи нельзя согласиться со следующим предложением А. А. Рускола: «Республиканские водные или водно-мелиоративные кодексы должны регулировать лишь вопросы, связанные с сельскохозяйственным водопользованием, так как именно в этой области необходим учет особенностей местных условий» («О научных основах кодификации земельного законодательства СССР. Тезисы докладов», М., 1956, с. 21). Принятие этого предложения означало бы возврат к старой практике кодификации республиканского водного законодательства, которую не поддержал ряд союзных республик (в частности Грузинская ССР, где в 1958 г. было принято специальное Положение о водопользовании, представляющее собой комплексный правовой акт, регулирующий все виды водопользования), и явилось бы шагом назад в деле совершенствования советского водного законодательства.

[14] См. «Сельское хозяйство» от 15 июня 1958 г.

[15] См. С. Дауленов, М. Зозуля, Водное хозяйство Казахстана, Казгосиздат, Алма-Ата, 1959, с. 177.

[16] См. Д. Сарыкулов, Пути улучшения обводнения пастбищ Казахстана («Сельское хозяйство Казахстана», 1960, № 2, с. 58, 61).

[17] См. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР», 1958, № 9 (217), с. 77.

[18] «Правда» от 4 июля 1959 г.

[19] «Бакинский рабочий» от 22 июня 1958 г.

[20] См. республиканскую газету «Коммунист» от 31 июля 1956 г.