

Жакупова Л.Ж.

Опыт стран СНГ в сфере правового регулирования земельных и водных отношений

Законодательство стран СНГ многое сохранило от правовой системы СССР. В проекте модельного Земельного Кодекса для государств СНГ предусматривалось семь категорий земель, включая и земли водного фонда [1]. Но подробной регламентации этот проект не содержит, предоставляя известный простор для правотворчества стран-участниц СНГ. Такой подход вполне оправдан, т. к. каждая сторона имеет свои не только экономические, но и природные условия, учёт которых совершенно необходим для установления эффективного правового режима земель вообще, и земель водного фонда в частности. Земельное законодательство стран СНГ вполне предусматривает правовой режим земель водного фонда в рамках деления на категории. Земельный кодекс Молдовы 1991г., учитывающийся при разработке модельного земельного кодекса, как раз предусматривает рассматриваемую категорию. В свою очередь, модельного Водного Кодекса пока не удалось принять. Но в ряде независимых государств водные кодексы или законы всё-таки есть. В Армении, Беларуси, Казахстане, Молдове, Таджикистане - кодексы, в Узбекистане и Кыргызстане - водные законы. Не следует считать их идентичными друг другу, т.к. среди них есть и консервативные, и прогрессивные. В то же время Водный закон Узбекистана 1993г. допускал полную или частичную платность водопользования. В свою очередь, водный закон Кыргызстана с 1994 г. предусматривал платность водопользования, водоподведения, сброса загрязняющих веществ в водные и водохозяйственные объекты [2]. Водный кодекс Украины 1995 г. также предусматривает платность водопользования (забор и сброс воды, использование вод для нужд гидроэнергетики и водного транспорта). При этом указанные средства направляются на осуществление мероприятий по охране и воспроизводству водных ресурсов, поддержанию водных объектов в надлежащем состоянии, предотвращение вредного воздействия вод. Таким образом, основной водный закон Украины предусматривает компенсаторность водных платежей [3]. Однако в любом случае, следует отметить главное. Если в водный объект, по мысли законодателя, входят земли, непосредственно сопряжённые с водной толщей, то на них распространяется действие водного закона. Следует обратить особое внимание, которое уделено в природоохранном законодательстве некоторых независимых государств, водоохраным зонам и полосам рек и водоёмов. Правовой режим земель водного фонда Молдовы в определённой степени зависит от естественных природных особенностей этой республики. В отличие от стран Балтии и славянских республик СНГ, природа Молдовы не была отшлифована ледником, а длительная эрозия обусловила весьма сложный холмисто-равнинный рельеф, где овражно-балочная сеть дренирует ландшафт. Небольшая по размерам, густонаселённая Молдова находится в междуречье двух крупных судоходных рек - трансграничного Днестра и пограничного Прута, имеющих целый ряд притоков. Крупные реки Молдовы - Днестр, Прут, Реут и т.д. - имеют развитую речную долину с многочисленными большими и плоскими террасами, благоприятными для искусственного орошения. Для Молдовы характерны пойменные озёра, но есть и проточные заболоченные водоёмы, используемые для сельского хозяйства. Целебные воды пограничного Прута были в 60-ые годы признаны самыми

чистыми в Средней Европе, а пойменные озёра являлись ценнейшими и богатыми рыбой охотничье-промысловыми угодьями [4]. В советское время Молдавия имела 53 водохранилища (среди них самое крупное - «Дубассарское море») и 1,5 тыс. прудов, которые могли использоваться и для рыбного хозяйства [5]. Значительная часть сельхозугодий была в советское время засолена, заболочена, эродирована. Против разрушения чернозёмных, лесных, пойменных почв пытались бороться террасированием и лесоразведением. Статья 63 Земельного Кодекса Молдовы 1991 г. причисляет к категории земель водного фонда площади, занятые не только реками, озёрами и прочими «привычными» водными или водохозяйственными объектами, но и прудами, о которых умалчивают земельные законы стран СНГ. Причём, в России пруды вообще не находятся на землях данной категории. Однако, если исходить из соображений рачительного отношения к водным ресурсам, то почему бы молдавскому законодателю не указать на ручьи, которые как многочисленные малые водотоки Молдовы могут быть на землях водного фонда? Как и в Казахстане, в Молдове существует правовой институт водоохранных зон. Специальный молдавский закон «О водоохранных зонах и полосах рек и водоёмов» от 27 апреля 1995 г. определяет порядок их создания, использования и защиты [6]. К принятию этого закона видимо подталкивали природные особенности Молдовы: обводнённость пойм и предрасположенность к орошению террас речных долин. Относительно Украины, здесь пока не решены проблемы, возникшие ещё во времена СССР. Крымский полуостров постепенно завоевывается морем, а прекрасные пляжи автономной республики Крым оказываются под морем. Это вызвано сведением зелёных насаждений и сносом берегоукрепительных сооружений. Практикуется и бесконтрольная застройка оползневых участков и песчаных кос [7]. Таким образом, неприкосновенность 100-метровой прибрежной полосы - явление номинальное до тех пор, пока не будет принят разработанный ещё в 1995 г. законопроект о природопользовании в береговой зоне Чёрного моря. Речная сеть Украины особенно разветвлена на Карпатах, Полесье (сопредельном с Белоруссией), Днепро-Днестровском кряже. Реки Днепр, Днестр, Дунай, Прут, Тиса, Северский Донец и др. носят трансграничный, а иногда и пограничный характер [8]. Большинство рек (Днепр, Днестр, Северский Донец) характерно русловым меандрированием, протоками, старицами, но некоторые водотоки (Днестр) имеют узкие долины (каньоны). В стране немало пойменных озёр, а изрезанный берег Чёрного и Азовского морей характерен цепью приморских озёр. Имеются крупные водохранилища, сооружение которых превратило Днепр в цепь озёровидных расширений. Довольно распространены на Украине и мелкие искусственные водоёмы. В стране уже в 60-ые годы имелось 20 тыс. прудов, а в лесостепной зоне рыболовные пруды были у каждого населённого пункта [9]. В этих условиях мы можем констатировать возможность широкого распространения режима земель водного фонда. Согласно главе 12-той ЗК Украины 1990 г. земли водного фонда определялись примерно так же, как и в казахстанском законодательстве. С целью сохранения и улучшения водных ресурсов предусматривалось создание зон охраны вокруг водоёмов, водных источников и гидротехнических сооружений. Ст.79 запрещала любую деятельность на землях водного фонда, противную их целевому назначению, но наряду с использованием водохозяйственных предприятий и организаций допускала временное использование для сенокоса и рыбозаведения. Глава 12 нового ЗК Украины 2001 г. устанавливает более детальный правовой режим земель водного фонда. Площади данной категории, в частности, «заняты морями, реками, озёрами, водохранилищами, другими водными объектами, болотами, а так же островами» (ст.58). Причисление островов к землям водного фонда - явно удачный подход законодателя. В то же время, болота в приведённой редакции Земельного Кодекса не

считаются водными объектами. Таким образом, частная собственность на водные объекты Украины возможна как на искусственные, так и на замкнутые естественные водоёмы. В казахстанской же практике речь идёт только о небольших по площади, непроточных замкнутых водоёмах. Беларусь находится на окраине восточно-европейской равнины. Многоводная и разветвлённая гидрографическая сеть Беларуси обязана своим происхождением неоднократным оледенениям. Крупнейшие реки -Днепр, Припять, Неман и Западная Двина являются трансграничными, а местами сами служат границей. В условиях равнинного рельефа и слабой срезанности речных долин водотоки отличаются изменчивостью русел, сильной разветвлённостью, извилистостью, обилием заливов и стариц, частыми паводками (три раза в год). Главная судоходная артерия -Припять, - разливаясь с рядом притоков, образует весенний водоём в 20-30 км. Шириной [10]. При осушении болотных площадей реки становились водоприёмниками отводимых вод. Озёра, находящиеся в основном на севере и юге страны, отличается большим транспортным, лечебным, рыбохозяйственным и водохозяйственным значением. В Белоруссии их насчитывали свыше 10 тыс. [11]. Из приведённых данных можно сделать следующие выводы:

- 1) трудность определения границ земель водного фонда;
- 2) судоходство здесь осложнено русловыми процессами и прочими гидрологическими условиями (перекаты, острова, косы, отмели, маловодия);
- 3) существенной проблемой Беларуси является переизбыток водных ресурсов: население и хозяйство в довольно обширных частях страны страдали и до сих пор страдают от «большой воды».

Статья 127 ЗК Беларуси 1998г. почти в тех же формулировках, что и Земельный Кодекс РК 1991 г., определяет понятие земель водного фонда. Однако, если белорусский законодатель перечисляет находящиеся на землях водного фонда водные объекты, болота, гидротехнические сооружения и т.д., то получается будто бы болота не есть водные объекты, хотя 89-94% в болотах - водное вещество [12,с.139]. Белорусские учёные разделили категорию земель водного фонда на три части: водопокрытые земли, прилегающие к воде земли, а также земли, занятые водным хозяйством [13]. Постановление Правительства БССР от 18 января 1983г. было посвящено водоохраным полосам и зонам малых рек, а правовой режим соответствующих зон иных поверхностных водных объектов был установлен Постановлением Правительства БССР от 14 июня 1989 г. В целом он вполне сопоставим с казахстанским, но по причине меньших размеров страны и её водотоков и водоёмов математическое соотношение между площадью водоёма и максимальной шириной полос и зон несколько иное. В советское время было предпринято массовое осушение болот. В итоге, у 60% малых рек было спрямлено русло, а 40% болот были превращены в сельскохозяйственные угодья, быстро пришедшие в негодность. Теперь это пески и истощённые земли, а пустоши требуют рекультивации. В то же время, в естественном состоянии сохранились болота, занимающие 11% территории страны [14]. В 90-ые годы были предприняты усилия по сохранению уникальных природных комплексов [15]. Это происходило в рамках «Национального плана действий по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия». В 1997 году был одобрен «План действий по сохранению пойм и низинных болот Полесья», который касался и земель водного фонда. Задачами международного значения являются сохранение в естественном состоянии затопляемых речных пойм, оставшихся единственными нетронутыми в Европе мезотрофных болот,

сохранение крупнейших путей миграции птиц и естественных обиталищ исчезающих видов. Эти водно-болотные угодья предлагается причислить к Рамсарским, но они имеют также рыболовное и транспортное значение. Чтобы спасти самую большую в Европе популяцию исчезающих болотных видов птиц и растений, экологи намерены вложить значительные средства в строительство дамб. Эти сооружения будут автоматически поддерживать гидрологический режим болот в заказнике «Званец», а вода будет сохраняться там и в жаркий сезон, что исключит пожары [16]. Зарубежные специализированные организации выступают за вовлечение всех заинтересованных сторон от центральных органов Беларуси до местных жителей в управление ресурсами Припятско-Ясельдских угодий. Это напоминает «бассейновое представительское управление» водной системой, которое уже внедрено и в Казахстане. Но в Беларуси болота воспринимаются едва ли не как главный объект водной системы, чего нельзя сказать, конечно, о Казахстане. Государства Средней Азии расположены в громадной области внутриконтинентального стока [17], представленного уникальными водными объектами: Каспийское и Аральское моря, древние и изменчивые реки Сырдарья и Амударья, их бывшие притоки, слабо изученные реликтовые озёра Западного и Колифского Узбоя [18]. Амударья - мутнейшая в мире река, что влечёт за собой в конечном итоге опасные для населённых пунктов и пойменных земель миграции русла и размывы берегов. Однако строительство Тюямунского водохранилища (1982г.) привело к концентрации массы ила в его «чаше» и несколько ослабило мутность водотока [19]. Реки Амударья и Сырдарья имели массу притоков, но во многом из-за воздействия человека, «перехватившего» многие водотоки специальной веерной системой ирригации, большинство притоков Амударьи и ряд притоков Сырдарьи ещё в советское время «не доходили» до главной реки. В настоящее время прекратился поверхностный сток в Арал из Сырдарьи и Амударьи, а дно этого «моря» превращается в скопище соли и пыли, или в болота. Среднеазиатские водоёмы («сазы») по причине малочисленности, небольших размеров и бедности озёрной флоры и фауны имеют малое хозяйственное значение. Все эти факторы должны учитываться в законодательстве центрально-азиатских стран СНГ. Вековой опыт ирригации и нехватка водных ресурсов в условиях суверенитета должны способствовать развитию особенных правовых конструкций и подходов. Статья 48 Закона «О земле» Узбекской ССР 1990 г, определяя рассматриваемую категорию земель, указывает на необходимость установления водоохраных зон и прибрежных полос по берегам водотоков и водоёмов естественного и искусственного происхождения, а также вокруг источников водоснабжения. Таджикский ЗК РФ 1990 г., в отличие от остальных земельных законов Среднеазиатских республик, напрямую зачислял в состав земель водного фонда площади не только ледников, но и снежников (ст. 120), предусматривал сельскохозяйственное использование данной категории под огороды и служебные наделы (ст. 121). Глава 31 ЗК Кыргызстана 1991 г. предусматривает предоставление земельных участков в рамках зон охраны тем организациям, в ведении которых находится охраняемый объект (водохранилище, канал, защитное сооружение и т.д.). При этом возможно временное пользование земель водного фонда сельским, лесным, рыбным, охотничьим хозяйством. В ст. 122 ЗК 1990 г. Туркменской ССР отсутствует детальное правовое регулирование: там лишь нормы-дефиниции и отсылки на иное законодательство. В конце 90-тых годов независимые среднеазиатские республики стали принимать новые Кодексы, не изменившие норм-«дефиниций» земель водного фонда. ЗК Узбекистана 1998 г. определяет режим категории земель водного фонда довольно стереотипно, но запрещает строительную и иную хозяйственную деятельность, отрицательно воздействующую на водные объекты (ст.77). Глава 17 ЗК Кыргызстана 1999г. даёт право Правительству этого государства санкционировать временное пользование земель водного фонда и устанавливать порядок калькуляции

водоохранных зон. Землепользование в водоохранных зонах осуществляется лицами, в ведении которых находится сам охраняемый водный объект (статьи 89-92). Страны Закавказья (Армения, Азербайджан, Грузия) имеют довольно разветвлённую речную сеть, богатые подземные воды, целые системы родников, термальных и минеральных источников [20]. Реки имеют дельты, пойменные болота, меандры, старичные озёра. Но в целом Закавказье, как и Средняя Азия, испытывает нехватку поверхностных вод. Об этом свидетельствуют распространённые в регионе сухие русла - «селава», а также засыхание и без того немногих и малых озёр. В отличие от Средней Азии, в Закавказье немалую роль играет вредное воздействие вод: эрозия, сели, лавины. Сухие русла наполняются время от времени бурными водами от снеготаяния и ливней, что довольно опасно для населения и хозяйства.

Таким образом, природоресурсное законодательство стран СНГ имеет общую «наследственность» от бывшего СССР: сходные экологические проблемы и общие задачи преодоления во многом однотипных изъянов и ошибок советского времени. Именно поэтому в рамках СНГ принимаются своеобразные общие правовые формы - модельные кодексы и законы.

Список литературы

1. Злотникова Т.В. Законодательная деятельность Межпарламентской Ассамблеи стран СНГ. - М.: НИА. – 1999. - С.44.
2. Джалалов А. Правовая культура водопользования - традиция народов Средней Азии // Мелиорация и водное хозяйство. - 2002. - №1. 3. Шульга М.В. Экологическое законодательство Украины. – Харьков, Консум, 2000. - С.21-22.
4. Географическое описание СССР в 22-х томах. - Молдавия, 1970. - С. 17-41.
5. Большая Советская Энциклопедия. - М., 1974. – 424 с.
6. Злотникова Т.В. Законодательная деятельность Межпарламентской Ассамблеи стран СНГ. - М.: НИА. – 1999. - С.61.
7. Шевчук А.И. Вокруг Чёрного моря: слово и дело // Экология и жизнь. – 2001. - №1. - С.62-64.
8. Исмагилов Х.А. Режим насосов р. Амурдарьи в условиях зарегулированного стока // Мелиорация и водное хозяйство. – 2000. - №6. 9. Украина. Отв. ред. Марник А.М. - М.: Мысль, 1969. - С. 58-64.
10. Белоруссия. Под ред. К.И. Лукашева. - М.: Мысль, 1967. - С. 19-28.
11. Географический Энциклопедический Словарь. - М.: Советская энциклопедия, 1989. - С.69.
12. Железняков Г.В. Гидрология, гидрометрия и регулирование стока. - М.: Колос, 1984. – 246 с.