

**ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН В СФЕРЕ ОХРАНЫ И
РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДНЫХ
РЕСУРСОВ**

Абдуллаева Мохина Мубашерхон кизи

<https://doi.org/10.5281/zenodo.22649803>

***Аннотация.** В статье исследуется современное состояние правового регулирования охраны и рационального использования трансграничных водных ресурсов в Республике Узбекистан с учетом принятия нового Водного кодекса 2025 года. Показано, что Кодекс впервые на уровне кодифицированного акта закрепил понятия трансграничных вод, трансграничных водных объектов и трансграничного воздействия, а также специальную главу о международном сотрудничестве. Вместе с тем результативность новых норм зависит от их процессуальной конкретизации. Выявлены пробелы в регулировании предварительного уведомления о планируемой деятельности, оценки трансграничного воздействия, обмена сопоставимыми данными, совместного мониторинга, экологических расходов воды, доступа общественности к информации и возмещения трансграничного вреда. Предложена модель дальнейшего совершенствования законодательства, основанная на взаимосвязи Водного кодекса с законодательством об экологической оценке, цифровизации, экологическом контроле и юридической ответственности.*

***Ключевые слова:** трансграничные воды, трансграничный водный объект, рациональное водопользование, охрана вод, Водный кодекс, бассейновое управление, трансграничное воздействие, экологическая оценка, водный мониторинг, цифровизация.*

Введение

Водная безопасность Республики Узбекистан объективно связана с состоянием и режимом использования трансграничных водных ресурсов Центральной Азии. Основная часть речного стока региона формируется за пределами национальной территории, тогда как значительный объем воды используется в орошаемом земледелии, коммунальном хозяйстве, промышленности и энергетике. Поэтому качество национального законодательства определяется не только тем, насколько подробно оно регулирует внутреннее водопользование, но и тем, создает ли оно работающий механизм предупреждения трансграничного вреда, получения достоверных данных, учета экосистемных потребностей и согласования интересов государств бассейна.

Актуальность темы усиливается изменением климата, ростом водопотребления, деградацией водных экосистем и сохраняющимися потерями воды в инфраструктуре. В этих условиях правовая категория рационального использования должна пониматься шире простой экономии воды: она включает справедливое распределение, предотвращение загрязнения и истощения, поддержание экологического стока, учет кумулятивного воздействия проектов и использование надежных данных при принятии решений.

30 июля 2025 года принят Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-1076, которым утвержден новый Водный кодекс; он вступил в силу 31 октября 2025 года.

Это существенно изменило нормативную основу исследования. Если прежнее законодательство справедливо критиковалось за фрагментарность регулирования трансграничных вод, то новый Кодекс закрепил специальные понятия и посвятил международному сотрудничеству главу 28. Следовательно, современная научная задача состоит уже не в констатации полного отсутствия норм, а в оценке их полноты, согласованности и обеспеченности процедурами реализации.¹

Цель статьи — определить достижения и нерешенные вопросы национального правового регулирования охраны и рационального использования трансграничных водных ресурсов и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства Республики Узбекистан. Методологическую основу составили формально-юридический, системный и сравнительно-правовой методы. Международные нормы используются не как самостоятельный предмет исследования, а как критерий оценки и ориентир развития национального законодательства.

1. Новая модель регулирования трансграничных вод в Водном кодексе

Водный кодекс 2025 года представляет качественный переход от преимущественно отраслевого регулирования водопользования к более комплексной модели. В статье 4 закреплены определения: трансграничные воды — поверхностные или подземные воды, пересекающие границы двух и более государств либо расположенные по таким границам; трансграничные водные объекты — соответствующие водные объекты; трансграничное воздействие — значительное неблагоприятное воздействие на окружающую среду на территории другого прибрежного государства, вызванное изменением состояния трансграничных вод вследствие деятельности человека. Тем самым устранен важный понятийный пробел и создана основа для разграничения обычного внутреннего воздействия и воздействия, требующего межгосударственного взаимодействия.²

Системное значение имеют также общие положения Кодекса. Вода объявлена общенациональным достоянием, подлежащим рациональному использованию и государственной охране. Управление водными ресурсами строится по бассейновому и гидрографическому принципам; предусмотрены водные советы как консультативные органы с участием заинтересованных сторон. Такой подход соответствует природной целостности речного бассейна и позволяет преодолевать административно-территориальную разобщенность управления.

Особое значение имеет глава 28 Кодекса. Статья 157 относит к основным направлениям международного сотрудничества исполнение международных договоров, защиту национальных интересов, обеспечение водной безопасности, развитие взаимовыгодного сотрудничества и внедрение взаимоприемлемых механизмов совместного

¹ Водный кодекс Республики Узбекистан. Ст. 4 // URL: <https://lex.uz/ru/docs/7655829> (дата обращения: 05.09.2026)

² Водный кодекс Республики Узбекистан. Ст. 4 // URL: <https://lex.uz/ru/docs/7655829> (дата обращения: 05.09.2026).

управления трансграничными водными ресурсами региона. Статья 158 предусматривает справедливое и рациональное использование трансграничных вод, предотвращение загрязнения, разработку совместных правовых, административных, финансовых и технических мер, а также проведение совместных исследований. Статьи 159 и 160 определяют роль международных договоров в регулировании использования трансграничных водных объектов и способы разрешения межгосударственных водных споров.

Новеллы Кодекса следует оценить положительно по трем причинам. Во-первых, трансграничная проблематика перестала быть периферийным элементом водного законодательства. Во-вторых, национальные нормы прямо оперируют категориями справедливого использования и предупреждения трансграничного воздействия. В-третьих, Кодекс связывает охрану вод с бассейновым планированием, учетом, мониторингом и цифровыми информационными системами.

Вместе с тем большинство положений главы 28 сформулировано как нормы-принципы или нормы-цели. Они определяют направление деятельности государства, но не всегда отвечают на вопросы: какой орган и в какой срок проводит трансграничный скрининг проекта; когда и кому направляется уведомление; какие сведения подлежат обмену; как учитываются замечания затрагиваемого государства и общественности; кто принимает решение при расхождении данных. Именно отсутствие детализированной процедуры может превратить содержательно правильный принцип в трудно применимую декларацию.

2. Международные обязательства как критерий полноты национального механизма

Узбекистан является участником двух универсально значимых договоров: Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года и Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года. К обеим конвенциям республика присоединилась 4 сентября 2007 года. Их совместное применение формирует взаимодополняющую систему материальных и процедурных обязанностей.³

Конвенция 1997 года закрепляет справедливое и разумное использование международного водотока, обязанность принимать надлежащие меры для предотвращения значительного вреда, регулярный обмен данными, предварительное уведомление о планируемых мерах, способных вызвать значительные неблагоприятные последствия, защиту экосистем и мирное разрешение споров. Конвенция 1992 года развивает превентивный подход: предусматривает меры по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, двусторонние или многосторонние соглашения

³ Соглашение о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников (Алма-Ата, 18 февраля 1992 г.) // URL: http://www.icwc-aral.uz/statute1_ru.htm (дата обращения: 05.09.2026).

и совместные органы, совместные программы мониторинга, обмен информацией, взаимную помощь и информирование общественности.⁴

Новый Водный кодекс отражает значительную часть этих принципов, однако национальная имплементация не исчерпывается воспроизведением международной формулы. Ее показателем является возможность компетентного органа применить норму непосредственно к конкретному проекту, сбросу, аварии или спору. Поэтому в национальном праве должны быть определены субъект, юридический факт, последовательность действий, сроки, форма документа, критерии решения и последствия несоблюдения процедуры.

Региональная договорная основа также сохраняет значение. Соглашение 1992 года о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников подтвердило общность интересов государств Центральной Азии и институциональную роль межгосударственных координационных механизмов. Однако многие региональные договоренности формировались в иной климатической, демографической и экономической обстановке. Национальное законодательство должно обеспечивать готовность Узбекистана инициировать их обновление, предоставлять проверяемые данные и выполнять согласованные решения.

3. Основные проблемы действующего законодательства

3.1. Недостаточная процессуализация предварительного уведомления и консультаций. Кодекс предусматривает предотвращение и сокращение трансграничного воздействия, но не формирует завершённую национальную процедуру для планируемой деятельности. Между тем такая процедура должна начинаться на ранней стадии, когда сохраняется реальная возможность выбора альтернативы, изменения параметров или отказа от проекта. Необходимо определить критерии трансграничного скрининга, содержание уведомления, язык и формат материалов, срок ответа, порядок консультаций, режим конфиденциальной информации и последствия начала работ без завершения процедуры.

24 февраля 2025 года принят Закон № ЗРУ-1036 «Об экологической экспертизе, оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке». Закон закрепил оценку воздействия на законодательном уровне, ввел стратегическую экологическую оценку и урегулировал общественные слушания. Однако для проектов, способных повлиять на трансграничные воды, требуется отчетливая связка этого Закона с главой 28 Водного кодекса: национальное экологическое заключение не должно выдаваться до завершения обязательного межгосударственного уведомления и учета его результатов.⁵

3.2. Разрыв между цифровым учетом и трансграничным обменом данными.

Статья 49 Водного кодекса предусматривает приборы учета, включая цифровые устройства, работающие в режиме онлайн, а статья 50 — единую информационную систему «Цифровое водное хозяйство» для сбора, хранения, обработки и предоставления

⁴ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17.03.1992). <https://unece.org/environment-policy/water/about-the-convention/introduction>

⁵ Водный кодекс Республики Узбекистан. Ст. 49–50 // URL: <https://lex.uz/ru/docs/7655829> (дата обращения: 05.09.2026).

информации. Это важная правовая база. Однако внутренний цифровой учет автоматически не создает режим трансграничного обмена. Для него нужны единые методики измерения, согласованные пункты наблюдений, метаданные, требования к качеству, периодичность передачи, верификация и протокол исправления расхождений.⁶

Законодательство должно различать по меньшей мере три уровня информации: открытые данные для населения; служебные данные для национальных органов; согласованные наборы данных для совместных органов и соседних государств. При этом экологические сведения о качестве воды, рисках загрязнения и авариях должны презюмироваться открытыми, за исключением узко определенных законом ограничений.

3.3. Недостаточная определенность совместного мониторинга и оценки состояния водного объекта. Внутренний государственный мониторинг позволяет оценивать состояние воды на территории Узбекистана, но трансграничный водный объект требует сопоставимой оценки по обе стороны границы. Расхождение методов отбора проб, перечней загрязняющих веществ и гидрологических расчетов способно создавать не только научную, но и правовую неопределенность. Поэтому Кодекс целесообразно дополнить полномочием Кабинета Министров утверждать минимальные требования к совместному мониторингу и межведомственному обмену данными, а бассейновые планы — специальным разделом по трансграничным рискам.

3.4. Необходимость юридического закрепления экологического стока. Рациональное использование нельзя оценивать исключительно по объему удовлетворенного хозяйственного спроса. Оно предполагает сохранение такого количества, качества и сезонной динамики воды, которые поддерживают водные и зависимые от воды экосистемы. Водный кодекс предусматривает санитарные и экологические попуски, однако требуется единая методика определения экологического стока, его учет в лимитировании и бассейновом планировании, а также особый порядок изменения стока в маловодные периоды.⁷

3.5. Фрагментарность норм об ответственности и возмещении вреда. Статья 161 Водного кодекса содержит общую отсылку к ответственности, а последующие нормы регулируют отдельные последствия нарушений. Для внутреннего правоприменения этого недостаточно, если необходимо доказать источник трансграничного загрязнения, причинную связь и размер вреда. Следует нормативно закрепить методику оценки экологического ущерба водным объектам, правила сохранения цифровых измерений как доказательств, распределение бремени доказывания при превышении нормативов и регресс государства к загрязнителю после возмещения вреда по международным обязательствам.

3.6. Недостаточная интеграция общественного участия. Конституция Республики Узбекистан закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. Закон об экологической оценке предусматривает

⁶ Там же. Ст. 161–165.

⁷ Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 21.05.1997). https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf

общественные слушания. Но для деятельности с возможным трансграничным воздействием важно обеспечить своевременную публикацию нетехнического резюме, данных мониторинга, информации об альтернативах и мотивированного ответа на существенные замечания. Участие общественности не должно сводиться к информированию после фактического выбора проекта.⁸

3.7. Межведомственная координация. Управление поверхностными и подземными водами, экологический контроль, гидрометеорологические наблюдения, санитарная безопасность и внешние отношения относятся к компетенции разных органов. Само распределение полномочий закономерно, однако трансграничный инцидент требует единого алгоритма. Необходимо определить национального координатора, круглосуточный порядок аварийного оповещения, ответственных за достоверность данных и процедуру формирования единой позиции Республики Узбекистан.⁹

4. Предложения по совершенствованию законодательства

Представляется целесообразным развивать не отдельные разрозненные нормы, а комплексный национально-правовой механизм. Его ядром должна стать взаимосвязь четырех блоков: планирование и разрешение деятельности; мониторинг и данные; предупреждение и реагирование; ответственность и восстановление.

Первое. Кабинету Министров следует утвердить специальное положение о предотвращении и оценке трансграничного воздействия на водные ресурсы. В нем необходимо определить: а) перечень и критерии проектов, подлежащих трансграничному скринингу; б) компетентный национальный орган; в) содержание уведомления и документации; г) сроки ответа и консультаций; д) порядок учета позиции затрагиваемого государства; е) условия выдачи экологического заключения; ж) постпроектный анализ и мониторинг.

Второе. В Закон № ЗРУ-1036 целесообразно включить отдельную статью «Оценка трансграничного воздействия на окружающую среду». Она должна закрепить раннее уведомление, равные возможности участия затрагиваемой общественности, рассмотрение разумных альтернатив, запрет окончательного разрешения проекта до завершения консультаций и обязанность мотивировать решение. Стратегическая экологическая оценка должна применяться к государственным программам развития водного хозяйства, ирригации, энергетики и территорий, способным вызвать совокупное воздействие на трансграничный бассейн.

Третье. В развитие статей 49 и 50 Водного кодекса следует утвердить единый регламент водных данных. Он должен устанавливать обязательные цифровые форматы, стандарты измерения, периодичность обновления, идентификаторы пунктов наблюдения, правила верификации и архивирования. Для трансграничных створов следует предусмотреть повышенные требования к надежности приборов и параллельному

⁸ Конституция Республики Узбекистан. Ст. 49 // URL: <https://lex.uz/ru/docs/6445147> (дата обращения: 05.09.2026).

⁹ Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 21.05.1997). https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf

контролю. Открытая часть системы должна содержать сведения о количестве и качестве воды, лимитах, экологических попусках, авариях и результатах контроля без раскрытия охраняемой законом информации.

Четвертое. В бассейновых планах необходимо выделить обязательный раздел «Трансграничные воды и риски», включающий водный баланс, климатические сценарии, экологический сток, источники загрязнения, зоны уязвимости, меры на случай засухи и паводка, а также показатели достижения целей. Проекты бассейновых планов должны проходить общественное обсуждение и стратегическую экологическую оценку.

Пятое. Следует закрепить межведомственный протокол реагирования на трансграничные аварии и загрязнения: пороговые показатели уведомления, сроки передачи первичного и уточненного сообщения, полномочия лабораторий, порядок отбора совместных проб, публичное информирование и координацию восстановительных мер.

Регламент должен быть совместим с двусторонними и региональными системами оповещения.

Шестое. Необходимо конкретизировать юридическую ответственность. Помимо совершенствования административных и уголовно-правовых составов, следует разработать специальную методику расчета вреда водным экосистемам, включая затраты на восстановление, потерю экосистемных услуг и расходы на мониторинг. Целесообразно закрепить обязанность операторов объектов повышенного риска иметь планы аварийного реагирования и финансовое обеспечение возможного экологического вреда.

Седьмое. Требуется усилить процессуальные гарантии доступа к экологической информации и правосудию. Решения о выдаче разрешений, лимитах, экологических заключениях и отказе в предоставлении водной информации должны содержать мотивировку и порядок обжалования. Общественные объединения должны иметь возможность оспаривать решения, если нарушение экологических требований создает угрозу водному объекту или неопределенному кругу лиц.

Восьмое. Для повышения качества международного сотрудничества национальное законодательство может закрепить минимальный мандат делегаций Узбекистана в совместных водных комиссиях: продвижение принципов справедливого и разумного использования, обязательного обмена данными, совместного мониторинга, учета экологического стока и прозрачности решений. Результаты заседаний и исполнения согласованных мер следует публиковать в части, не содержащей охраняемой информации.

Заключение

Принятие Водного кодекса 2025 года стало важным этапом развития водного законодательства Республики Узбекистан. Кодекс закрепил современные понятия, бассейновый подход, цифровой учет и специальную систему норм о международном сотрудничестве. Поэтому характеристика национального регулирования как полностью фрагментарного или не признающего специфику трансграничных вод более не соответствует действующему праву.

Вместе с тем нормативное признание принципов еще не означает завершенности механизма. Основной проблемой остается недостаточная процессуальная конкретизация: отсутствует единая связанная процедура трансграничного скрининга, уведомления, консультаций, учета позиции затрагиваемой стороны, совместного мониторинга и постпроектного контроля. Не в полной мере согласованы Водный кодекс и законодательство об экологической оценке; внутренние цифровые системы пока требуют правового режима трансграничного обмена сопоставимыми данными; общие нормы об ответственности нуждаются в специальных методиках доказывания и расчета экологического вреда.

Научно обоснованным направлением совершенствования является формирование комплексного правового института охраны и рационального использования трансграничных водных ресурсов. Его содержание должны составлять не только материальные принципы, но и четкие административные процедуры, цифровые стандарты, гарантии общественного участия, механизмы ответственности и восстановления. Такая модель позволит одновременно защищать национальные интересы Узбекистана, укреплять водную безопасность и обеспечивать добросовестное выполнение международных обязательств.

Список использованных источников

1. Конституция Республики Узбекистан (новая редакция). Национальная база данных законодательства. <https://lex.uz/ru/docs/6445147>
2. Водный кодекс Республики Узбекистан, утвержден Законом от 30.07.2025 № ЗРУ-1076. <https://lex.uz/ru/docs/7655829>
3. Закон Республики Узбекистан от 24.02.2025 № ЗРУ-1036 «Об экологической экспертизе, оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке». <https://lex.uz/ru/docs/7397289>
4. Закон Республики Узбекистан от 09.12.1992 № 754-XII «Об охране природы». <https://lex.uz/ru/docs/7065>
5. Закон Республики Узбекистан от 27.12.2013 № ЗРУ-363 «Об экологическом контроле». <https://lex.uz/ru/docs/2304949>
6. Указ Президента Республики Узбекистан от 10.07.2020 № УП-6024 «Об утверждении Концепции развития водного хозяйства Республики Узбекистан на 2020–2030 годы». <https://lex.uz/ru/docs/4892946>
7. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17.03.1992). <https://unece.org/environment-policy/water/about-the-convention/introduction>
8. Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 21.05.1997). https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf

9. Статус Конвенции 1992 года. Депозитарий ООН.
https://treaties.un.org/pages/ShowMTDSGDetails.aspx?chapter=27&lang=en&mtdsg_no=XXVII-5

10. Статус Конвенции 1997 года. Депозитарий ООН.
https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?chapter=27&clang=en&mtdsg_no=XXVII-12

11. UNECE. Guide to Implementing the Water Convention. United Nations, 2013.
<https://unece.org/environment-policy/publications/guide-implementing-water-convention>

12. UNECE. Updated Strategies for Monitoring and Assessment of Transboundary Rivers, Lakes and Groundwaters. United Nations, 2023. <https://unece.org/environment-policy/publications/updated-strategies-monitoring-and-assessment-transboundary-rivers>