

*Др Дејан Попов,  
Савезно министарство за пољопривреду*

UDK 341

## **Системска питања од значаја за даљи развој водопривреде**

### **Резиме**

*Аутор се у овом раду залаже за превазилажење невластичке концепције друштвене својине на природним богатствима и добрима у општој употреби, предлажући да воде и водопривредни објекти добију статус јавне својине државе, како би се створили услови за економску валоризацију тих добара у најбољем јавном интересу, и по углавном путем концесија домаћим и страним лицима. Имајући у виду да се рационално коришћење и интегрално управљање водама може обезбедити најбоље само на целиovitом сливном подручју као природној хидрографској и економској целини, неопходно је да се успостави и развија међународна водопривредна сарадња.*

**Кључне речи:** водна добра, јавна својина државе, интегрално управљање водама, валоризација водних добара и међународна водопривредна сарадња.

### **I. Уводна разматрања**

Вода представља универзалну материју, она је истовремено природан услов живота, животна средина, средство рада и сировина за производњу. Вода је и активна разорна материја која се показује у дејству ерозија и бујица и у појави великих вода (поплава). Без воде не може бити физиолошких и технолошких процеса, без воде не би било живота. Потрошња воде у свакој земљи представља индикатор

тор степена развијености привреде, висине животног стандарда и нивоа културе. Вода је и колектор живота и нарочито погодан медијум за одлагање и трансфер разних отпадака, те је стога изложена загађивању; међутим загађена вода и сама загађује.

Према налазишту на коме су, воде могу бити атмосферске, површинске и подземне воде. С обзиром на стање у коме се налазе, воде се деле на текуће и стајаће воде. По дефиницији, водоток је корито са водом која њиме протиче, а језеро је удубљење на земљи са водом која га испуњава. Режим вода чине елементи којима се одређује квантитативно и квалитативно стање вода и промене тог стања у простору и времену.

У склопу редеофинисања друштвене својине као свачије и ничије, а у том склопу и природног богатства и/или добара у општој употреби слободних за све на основу самог закона и без накнаде, неопходно је у даљем развоју водопривреде изграђивати решења о јавној својини на водним добрима, уз одговарајућу економску валоризацију тих добара у јавном интересу путем концесија.

Управљање водама треба да се заснива на одређеним принципима који у овој области имају специфична значења. Интегрално управљање водама подразумева да се водопривредне делатности на уређењу и заштити од штетног дејства вода, коришћењу вода и заштити вода од загађивања обављају усклађено, уважавајући оптимална техничка и економска решења. Јединствено управљање водама заснива се на централизованом систему одлучивања надлежних субјеката на одређеном простору, у складу са оптималним хидротехничким и економским решењима. Комплексно управљање водама значи да се морају уважавати вишеструки и антагонистички интереси разних корисника водних добара у најбољем друштвеном интересу. Газдовање водама, као део свеукупног система управљања водама, јесте привређивање водама на економским принципима, при чему предузећа обављају делатности на водама ради стицања добити.

Водопривреда као делатност на уређењу и заштити од штетног дејства вода, коришћењу вода и заштити вода од загађивања је, по својој дефиницији, инфраструктурне природе јер ствара услове за рад остале привреде и друштва у целини. Истовремено, водопривреда је тангентна делатност са многим другим гранама привреде, а нарочито са комуналном водопривредом (водовод и канализација), индустријом, шумарством, ловством, риболовом, рударством, грађевинарством, саобраћајем, туризмом, рекреацијом, као и са заштитом животне средине.

Савезна Република Југославија располаже значајном количином вода, али су оне просторно неравномерно распоређене и временски неуједначене, што је у знатној мери условљено и неуређеним режимом вода у функцији потреба привреде и друштва у целини. Са наше територије воде отичу у правцу три мора: Црног мора, Егејског мора и Јадранског мора. По свом хидрографском положају Савезна Република Југославија је у великој мери упућена на коришћење и заштиту од штетног дејства транзитних вода, при чему је посебно заинтересована за квантитет и квалитет вода вода водотока који чине или су пресечени државном грани-

цом. Чињеница да је однос транзитних и домицилних вода 90% према 10%, опредељује нашу земљу на међународну водопривредну сарадњу, а посебно са суседним државама.

Водно законодавство не треба да буде само скуп прописа којима се на административан начин уређују мере за одржавање и развој режима вода, него треба да буде и у функцији остваривања водопривредних и/или економских од водних добара, а посебно у функцији изградње и коришћења капиталних водопривредних система.

## II. Структура и статус водних добара

Уставом Савезне Републике Југославије одређено је да су природна богатства у државној својини и да поједина добра у општој употреби могу бити у приватној и у другим облицима својине, у складу са законом. Устав Републике Србије садржи, међутим, одредбе да су природна богатства и добра у општој употреби, као добра од општег интереса, у државној или друштвеној својини, с тим да поједина добра у општој употреби могу бити и у приватној својини и да се на добрима од општег интереса може, под условима утврђеним законом, стећи право коришћења уз одговарајућу накнаду. Устав Републике Црне Горе не садржи о томе посебне одредбе.<sup>1)</sup> Поред ових правнотехничких неусклађености, неусаглашености видимо и између решења Закона о основним својинскоправним односима према којима физичка и правна лица не могу имати право својине на природним богатствима која су у државној својини, али могу имати право својине на појединим добрима у општој употреби и решења Закона о средствима у својини Републике Србије према коме су природна богатства (земљиште, шуме, воде, водотоци, рудна блага и друга природна богатства) и друга добра од општег интереса за које је то законом утврђено - средства у државној својини. Додатне противречности изазивају и решења у Републици Србији да се предметна добра могу отуђивати по тржишним условима и она у Републици Црној Гори да непокретности у општој употреби нису у промету.<sup>2)</sup>

У водном законодавству Републике Србије нема изричитих решења о статусу природних богатстава, док су водопривредни објекти одређени као добра у општој употреби и у државној својини. У Републици Црној Гори воде као природно богатство су у општој употреби, а воде и водопривредни објекти налазе се у државној

1. Члан 73. Устава СР Југославије ("Сл.л. СРЈ", бр. 1/92); члан 60. Устава Републике Србије ("Сл.гл.РС", бр. 1/90); Устав Републике Црне Горе објављен је у "Сл.л.РЦГ", бр. 48/92).
2. В. члан 9. Закона о основним својинскоправним односима који је објављен у "Сл.л.СФРЈ", бр. 6/80. и 36/90. и у "Сл.л. СРЈ", бр. 29/96; члан 1. Закона о средствима у својини Републике Србије, који је објављен у "Сл.гл.РС", бр. 53/95. и 32/97; члан 3. Закона о средствима у својини Републике Србије и чл. 1, 2. и 12. Закона о промету непокретности Републике Србије ("Сл.гл. РС", бр. 42/98), као и члан 5. Закона о промету непокретности Републике Црне Горе ("Сл.л. РЦГ", бр. 27/75. и 2/92).

својини. У погледу структуре водопривредних објеката постоје идентична решења да се овим објектима сматрају: 1) објекти за заштиту од штетног дејства вода; 2) објекти за коришћење вода; 3) објекти за заштиту вода од загађивања; 4) хидроме-лиорациони објекти.<sup>3)</sup>

Наша решења о структури и статусу водних добара номинално су кореспондентна онима која постоје у упоредном праву, а посебно у земљама Европске Уније. Међутим, у имплементацији ових решења код нас као да се још увек полази од тзв. "невласничке концепције" друштвене својине према којој су ова добра свачија и ничија, а општа употреба (водних) јавних добара слободна за све и без накнаде - као да је још увек доминантан атрибут ових добара. У констелацији таквих добара све више се намећу идеје да општа употреба вода постаје секундарна категорија, а да посебна употреба вода под законом утврђеним (административно-политичким) условима којима се омогућава и/или подстиче рационално коришћење вода уз економску накнаду ради стицања добити - треба да постане доминантна основа даљег унапређивања водопривреде у функцији развоја остале привреде и друштва у целини.

Стога се поводом овог наслова отварају бројна теоријска и практична питања са импликацијама у погледу управљања и валоризације ових добара, али ћемо овде само изнети наш став да су ово јавна добра која (треба да) имају статус јавне својине државе, тако да се она појављује као носилац суверенитета, административна власт и субјекат имовинскоправних односа у (економској) валоризацији ових добара у оптималном друштвеном интересу, при чему се средства по основу коришћења предметних добара усмеравају за даљи развој водопривреде у најбољем интересу остале привреде и друштва у целини. Природна водна богатства и водопривредни објекти и постројења, у циљу њиховог рационалног и економског коришћења, треба да буду у (ограниченом) правном промету - превасходно као предмет концесионих односа, - при чему се држава ту појављује као субјекат имовинских односа у име и у корист (непосредну или посредну) свих чланова друштва. Стога су јавна својина на овима добрима и начин њиховог коришћења (присвајања) по-ливалентне природе и мешовитог карактера.<sup>4)</sup>

### III. Управљање водама

Под управљањем водама подразумевамо доношење одлука и предузимање мера за очување и развој водних добара, као и за уредно функционисање водопривредног система.

Управљање водама у нашој земљи, у оквиру актуелних уставно-политичких решења, подељено је између република чланица и савезне државе. Воде и водо-

3. Чл. 4. и 81. Закона о водама Републике Србије ("Сл.гл. РС", бр. 46/91, 53/93. и 54/96) и чл. 1, 4. и 40. Закона о водама Републике Црне Горе ("Сл.л. РЦГ", бр. 16/95).

4. Видети шире: др Дејан Попов, Статус и карактер природног богатства и добара у општој употреби у области привредне инфраструктуре, "Право и привреда", бр. 11-12/98, стр. 85.

привредни објекти и постројења као целовити водопривредни систем налазе се у својини република чланица са одговарајућим режимом управљања, а део суверене надлежности република чланица пренет је савезној држави као дефиниција режима вода од интереса за целу земљу, међународних вода и обалног мора који је од интереса за међународне односе Савезне Републике Југославије. Ова решења развијена су у водном законодавству република и савезне државе.<sup>5)</sup>

У републичком водном законодавству субјекти и садржина управљања водама постављени су веома ујединачено. На првом нивоу управљања (републичка) држава преко скупштине и владе прописима о водама одређује структуру и статус водних добара, услове и начин грађења водопривредних и других објеката, односно извођења радова који могу утицати на режим вода, а преко органа управе надлежних за послове водопривреде доношењем управних аката и инспекцијском контролом врши управни надзор ради извршавања прописа и утврђене водопривредне политике. Ове функције нарочито се остварују инструментима за управљање режимом вода, као што су водопривредна основа као дугорочни план за одржавање и развој режима вода; план управљања режимом вода; водопривредни биланс; водопривредни услови за пројектовање и извођење радова који могу утицати на режим вода; водопривредна сагласност за извођење радова који могу утицати на режим вода; водопривредна дозвола за коришћење вода и за испуштање вода. Поред тога, обезбеђивање јавних интереса прописује се и у републичким законима о јавним предузећима, као и у републичким законима о концесијама.<sup>6)</sup> На другом нивоу управљања (јавно) водопривредно предузеће обавља нарочито послове праћења и унапређивања режима вода (остваривање водопривредне основе), организовања и спровођења одбране од поплава, обезбеђивања воде за разне кориснике, организовања и спровођења мера за заштиту вода од загађивања, одржавања и развоја водопривредног система, припремања планова за управљање водама и вођења информационог система.<sup>7)</sup>

Сматрамо да су решења која се односе на први ниво управљања кореспондентна оним која постоје у упоредном водном праву, док би функције другог нивоа управљања требало поделити на два дела, тако да би једну групу послова која се односи на праћење и унапређивање режима вода (управљање режимом вода), организовање одбране од поплава и заштите вода од загађивања и вођење информационог система, као управно - стручне послове, требало поверити посебној агенцији за управљање водама коју треба да оснује републичка влада; другу групу по-

5. В. члан 77. тачка 4. Устава СР Југославије; Закон о режиму вода СР Југославије ("Сл.л.СРЈ", бр. 59/98).

6. В. посебно чл. 5. и 6. Закона о јавним предузећима Републике Црне Горе ("Сл.л.РЦГ", бр. 6/91); Закон о остваривању јавног интереса у јавним предузећима и установама Републике Црне Горе ("Сл.л. РЦГ", бр. 13/91); чл. 6-8. Закона о јавним предузећима Републике Србије ("Сл.гл.РС" бр. 25/2000); члан 2. Закона о концесији Републике Црне Горе ("Сл.л. РЦГ", бр. 13/91); члан 4. Закона о концесијама Републике Србије ("Сл.гл. СР", бр. 20/97).

7. В.члан 82. Закона о водама Републике Србије и члан 39. Закона о водама Републике Црне Горе.

слова која се односи на обављање водопривредне делатности и управљање водопривредним системима (водопривреда) требало би преносити на (водопривредна) предузећа под конкурентним условима путем концесија уз одговарајућу накнаду ради валоризације водних добара на профитабилној основи, - у складу са искуствима која постоје у свету, а посебно у земљама Европске Уније. На тај начин би се превазила актуелна решења из републичких закона о јавним предузећима према којима су ова јавна (државна) предузећа својеврсни генерални законски концесионар за управљање природним богатством и добрима у општој употреби, чиме бисмо се приближили духу републичких закона о концесијама према којима се ова добра могу давати на коришћење домаћем и/или страном лицу као вршење јавне службе уз одговарајућу накнаду путем јавног надметања.<sup>8)</sup>

Развој нашег савезног водног законодавства, због специфичних правноисторијских разлога почиње тек после Другог светског рата, у првом периоду као основни оквир за водно законодавство република, а касније са регулативом која се односи на режим вода од заједничког интереса република и међудржавних вода, тако да је управљање водама као државном својином република остало у њиховој потпуној надлежности. Савезна Република Југославија, као савезна држава, надлежна је за доношење и извршавање закона којима се уређује праћење и одржавање режима површинских и подземних вода од интереса за целу земљу и међународних вода, као и режима обалног мора који је од интереса за међународне односе Савезне Републике Југославије, - тако да се тиме прописује и обезбеђује општи стандард свих елемената којима се одређује квантитативно и квалитативно стање вода и промене тог стања и простору и времену.

У даљем развоју нашег савезног водног законодавства требало би користити искуства других савезних држава, а нарочито Аустралије, Канаде, Сједињених Америчких Држава, Немачке и Руске Федерације, - да се на нивоу наше савезне државе:

- дефинишу савезне воде, углавном пловни и други водотоци од ширег националног интереса, које би се налазиле у федералној надлежности, са регулисањем режима заштите и коришћења тих вода;
- утврди општа одговорност савезне државе за контролу, очување и развој водних ресурса на принципима интегралног управљања и рационалног коришћења водног богатства;

8. В.чл. 1-7. Закона о јавним предузећима Републике Црне Горе; чл. 1-4. Закона о јавним предузећима Републике Србије; чл. 1-6. Закона о концесији Републике Црне Горе; чл. 1, 2. и 4/2. Закона о концесијама Републике Србије; др Иво Крбек: Јавно добро у праву грађанских држава, изд. "Научно дело", Београд, 1965, стр. 1; др Дејан Попов: Положај водопривредних предузећа у управљању водама, "Право", бр. 12/91; Правни режим коришћења природног богатства и добара у општој употреби у привредној инфраструктури, "Право и привреда", бр. 3-4/99, стр. 71; др Рајко Миловић: Хармонизација правног регулисања јавних предузећа код нас и у праву Европске Уније, "Право и привреда", бр. 11-12/96, стр. 5-8.

- обезбеди оптимално/рационално коришћење водних ресурса у ширем друштвеном интересу;
- уређивање основних административних регулатива, као и јединствених стандарда за очување и рационално коришћење вода, укључујући и доношење одговарајућих програма радова са обезбеђивањем ефикасног управног надзора;
- омогући финансирање капиталних водопривредних пројеката од ширег, заједничког интереса, а нарочито за изградњу и коришћење вишенамених водопривредних објеката, контролу поплава, коришћење хидроенергије и унапређивање заштите вода на ширем подручју, и то из федералних средстава и/или у аранжманима са републикама чланицама преко одговарајућих федералних агенција.<sup>9)</sup> Дефинисање функције савезне државе зависиће од правно-политичких околности, избора актуелних уставних решења и датих хидрографских услова наше земље и прибрежних суседних држава са којима треба развијати одговарајућу водопривредну сарадњу на датом сливном подручју као основној јединици управљања водама.

#### IV. Валоризација вода

Према (републичком) водном законодавству, извори средстава за финансирање водопривреде у основи показују релативно стабилну структуру: накнада за коришћење вода, накнада за заштиту вода од загађивања, накнада за извађени материјал из водотока (песак, шљунак и камен) и накнаде за коришћење водопривредних објеката. Поред ових средстава, значајна средства за ове намене обезбеђивана су подстицајним мерама државе за финансирање одређених капиталних водопривредних објеката, при чему су у периоду од 1975. до 1990. године била веома значајна средства од доприноса из дохотка предузећа, у прво време преко фондова вода, а затим преко самоуправних водопривредних интересних заједница. У актуелном водном законодавству, међутим, у условима ограничених финансијских могућности због економских санкција према нашој земљи, приходи за ове намене у више него симболичном износу усмеравају се према буџету републике и користе се према посебном програму који доноси републичка влада. Овде је потребно још додати да се у Републици Србији за функционисање хидромелиорационих система и других водопривредних објеката, убирају и посебне накнаде за одводњавање, накнаде за наводњавање и накнаде за коришћење водопривредних објеката које су приход јавног водопривредног предузећа.<sup>10)</sup>

У упоредном водном праву анализа елемената јавних дажбина за коришћење природних водних ресурса показала је врло уједначена решења која су кореспон-

9. В. др Дејан Попов: Уставноправни режим вода у Савезној Републици Југославији и упоредно право, "Правни живот", бр. 12/98.

дентна решењима у нашем праву, али је висина дажбина много већа и одређује се на принципима економске накнаде. Тако се показује:

- да висину тих водних дажбина одређује држава преко својих надлежних органа или јавних и полујавних организација, углавном сразмерно количини искоришћене воде;
- да су ова средства приход буџета, односно јавних или полујавних фондова којима управљају надлежни државни органи или одговарајуће организације уз контролу државних органа;
- да се убирање тих дажбина спроводи по јавном поступку који се (сходно) примењује на скупљање пореза;
- да се тако прикупљена финансијска средства користе за очување и развој режима вода, опште уређење и регулисање вода, као и за побољшање услова коришћења природних водних ресурса у општем интересу.<sup>11)</sup>

Држава непосредно и/или преко својих семирдржавних агенција одређује основу и висину накнада за коришћење водних добара, обезбеђује њихов обрачун и наплату по прописима о порезима и одлучује о њиховој расподели за финансирање водопривредних радова по посебном програму. Стога је накнада за коришћење водних добара парафискалне природе која се по својој основици за наплату (каузи) и еквивалентности плаћања приближава квалификацији економске накнаде, а према начину убирања и усмеравања тих средстава за остваривање јавних интереса у водопривреди - приближава се фискалним категоријама.

Финансирање водопривреде треба да се унапређује на следећим основама:

- да јавни интерес у области водопривреде почиње тамо где недостаје економски интерес привредних предузетника и/или тамо где се интереси корисника вода не могу усклађивати применом тржишних принципа;
- да се развој водопривреде мора заснивати на економској валоризацији вода као јавне својине државе;
- да је држава субјекат у остваривању јавних интереса на водама, непосредно као носилац суверенитета и преко одговарајућих органа управе и семирдржавних агенција.

Имајући у виду наше специфичне хидрографске услове, степен развоја водопривреде и дате правно-политичке конотације, основни извори средстава за финансирање развоја водопривреде треба да буду:

- доприноси/таксе за (посебно) коришћење природног водног богатства;
- средства остварена продајом воде као робе;

10. В. чл. 99-107. Закона о водама Републике Србије; чл. 42-49. Закона о водама Републике Црне Горе; Уредбу о висини накнаде за коришћење вода, накнаде за заштиту вода и накнаде за извађени материјал из водотока Републике Србије у 2000. години ("Сл.гл.РС", бр. 1/2000); Уредбу о утврђивању Програма изградње, реконструкције и одржавања водопривредних објеката за 2000. годину ("Сл.гл.РС", бр. 21/2000); др Дејан Попов: Водно право у Савезној Републици Југославији, "Право", бр. 11/99.

11. Упореди: др Дејан Попов, Правни режим коришћења вода, "Права", бр. 7-8/88.

- концесиона накнада за коришћење вода од стране домаћих и страних лица;
- накнаде за давање услуга на водопривредним системима;
- удружена средства корисника вода за изградњу водопривредних система и коришћење вода;
- подстицајна средства државе за финансирање развоја водопривреде, а нарочито за капиталне водопривредне системе;
- рента за коришћење природних и технолошких погодности у коришћењу водопривредног потенцијала (екстра доходак);
- рента за повећање вредности непокретности због уређења вода и заштите од штетног дејства вода;
- међународни кредити.

Средства за финансирање водопривреде прикупљала би се код одговарајуће семидржавне агенције за воде/водопривреду која би била надлежна за праћење и остваривање програма развоја водопривреде према усвојеној водопривредној основи републике.

Статус водних добара као јавна својина државе у функцији економске валоризације тих добара у јавном интересу подразумева да се овај став усвоји принципијелно, уз еластичан избор расположивих инструмената, тако да вода коначно добије своју цену као роба, што би дугорочно спречавало (даље) раубовање водних ресурса и омогућила аутономни развој водопривреде на принципима рационалног коришћења вода у стратешком интересу државе. Стога сматрамо да природни водни ресурси, па и водопривредни објекти и постројења, не могу у принципу бити предмет својинске трансформације. Међутим, полазећи од неспорног значаја улагања страног капитала, али и расположивих домаћих средстава за бржи развој националне привреде, указујемо на институт концесије природних богатстава и добара у општој употреби, па и водних ресурса, као на велику могућност за улагање капитала које би битно подстакло економски опоравак и (водопривредни) развој наше земље.<sup>12)</sup>

Не улазећи на овом месту у ширу расправу предметних питања, овде само указујемо на неке специфичне конотације у вези са својинском трансформацијом водопривредних система са становишта обезбеђивања јавних интереса у овој области.<sup>13)</sup>

Објекти за заштиту од штетног дејства вода, по природи своје репродукције која се обезбеђује из семидржавних фондова на принципу солидарности, свакако неће бити предмет интересовања приватних предузетника за куповину и/или из-

12. В. др Ђорђе Попов: Прилив иностраног капитала путем концесија и привредни развој, Зборник са саветовања на тему "Нови уговори од значаја за привредни развој Југославије", изд. Института за упоредно право и ПКЈ, Београд, 1995., стр. 187; др Дејан Попов, Разматрање актуелних питања од значаја за развој концесионих односа, "Право", бр. 7-8/95.

13. В. шире: др Дејан Попов, Својинска трансформација у области водопривреде, "Право и привреда", бр. 1-2/96.

градњу тих објеката ради стицања добити по основу давања услуга заштите материјалних добара, с обзиром на виртуелне могућности да се установи накнада за пружање односних услуга из које би се могла остваривати добит, мада у принципу дугорочно треба рачунати на таква решења. Међутим, чак и у том случају заштитни водопривредни објекти не би добили статус приватне својине зато што карактер и функција тих објеката, као и у службама војне одбране и безбедности, налажу појачану контролу државних органа и искључују монополски положај приватних предузећа. Стога се заштитни водопривредни објекти могу само давати заинтересованим предузећима путем концесије на привремено управљање и коришћење као вршење јавне службе уз обезбеђивање јавних интереса у вршењу ове делатности.

Објекти за коришћење вода и објекти за заштиту вода од загађивања могу се давати путем концесије на управљање и коришћење заинтересованим предузећима као вршење јавне службе, или се тим предузећима на исти начин може уступати изградња, управљање и коришћење тим објектима, при чему они остају у (јавној) својини државе како би се обезбедило остваривање јавних интереса у функционисању тих система. Под тим условима могла би се допустити и својинска партиципација предузећа, али уз већинско учешће државне својине која омогућава ефикасну контролу остваривања јавних интереса, с обзиром да се репродукција ових система може остваривати из накнаде за коришћење односних водопривредних објеката и да би се у њиховој валоризацији могла одбацивати и одговарајућа добит. Међутим, сматрамо да би се предметна добра могла трансформисати у приватну својину, односно да би се изградња, управљање и коришћење тих добара са статусом приватне својине могло уступати предузећима, али само уколико ова добра нису од капиталног значаја за оставаривање јавног интереса и уз одговарајуће (нормативно и уговорно) обезбеђивање функционисања предметних објеката у складу са утврђеним јавним интересима и уз елиминисање (евентуалног) монополског положаја предузећа у управљању овим објектима.

## **V. Међународни односи**

Будући да је по свом хидрографском положају у великој мери упућена на коришћење транзитних вода, Савезна Република Југославија има велики интерес за обезбеђивање оптималног квантитета и квалитета међународних вода које, према усвојеној дефиницији, чине или пресецају границе две или више држава и воде у њиховим сливним подручјима као природним хидрографским и економским целинама. Стога је за нашу државу од великог значаја регулисање и заштита режима вода у међународном водном праву.

Наша земља закључила је међународне споразуме о водопривредној сарадњи са свим суседним државама. Ови споразуми односе се углавном на регулисање и каналисање водотока; одводњавање и одбрану од поплава и леда; акумулације и ретензионе радове; снабдевање водом; заштиту вода од загађивања; питање под-

земних вода; искоришћавање водних снага; заштиту земљишта од ерозије; искоришћавање вода у пољопривреди; хидролошке студије, израду пројеката и извођење радова. Стране уговорнице обавезују се да ће свака на својој територији одржавати у исправном стању корита водотока и све водопривредне објекте, као и складно руковање и погон тих објеката. Подела трошкова треба да се врши сразмерно користи које има поједина страна уговорница, с тим да ако поједини трошкови радова користе само једној страни уговорници, те трошкове ће сносити само та заинтересована страна. Исто тако, у циљу заштите вода од загађивања успостављена је одговарајућа сарадња, а посебно на праћењу показатеља квалитета вода, размени релевантних података и предузимању потребних мера на заштити вода, - о чему су закључена два међународна уговора.<sup>14)</sup> На овом нивоу међународне сарадње у области водопривреде потребно је, са стабилизацијом правно-политичких прилика: 1) интензивирати ову сарадњу у оквиру постојећих споразума са суседним земљама; 2) успоставити и развијати водопривредну сарадњу са бившим републикама као са новим суседним државама (Хрватска, Република Српска, Федерација БиХ, Македонија).

За развој националне водопривреде све више се намеће потреба за свеобухватно коришћење међународних водотока, тако да је већ дуже време отворено питање теоријских основа сарадње прибрежних држава у коришћењу тих вода: 1) у погледу суверенитета прибрежних држава (апсолутног/ограниченог); 2) критеријума за расподелу користи од заједничког коришћења вода прибрежних држава; 3) начина сарадње у овој области. Не улазећи на овом месту у ширу расправу предметних питања, овде само износимо да су се раније предметна питања углавном регулисала споразумима заинтересованих прибрежних држава за сваки конкретан случај, али да је у савременом међународном водом праву видљив напор да се та питања унифицирају мултилатералним конвенцијама, при чему се ова правила формулишу на еластичан начин - да се прибрежне државе могу о томе споразумевати и другачије, уз хармонизацију са принципима из ових конвенција. Тако се одређује да прибрежне државе на међународном водотоку: 1) заједнички регулишу коришћење тих вода на принципу правичности у подели користи, реципроцитета и на разуман начин; 2) да се подела користи врши према датим оквирним критеријумима чија се појединачна тежина и значај одређују у поређењу са свим дру-

14. В. Споразум између Владе НР Мађарске и Владе ФНРЈ о водопривредним питањима из 1955. године (Додатак "Сл.л.ФНРЈ", бр. 15/56); Споразум између ФНРЈ и НР Румуније о хидротехничким питањима на хидротехничким системима и водотоцима граничним или пресеченим државном границом од 1955. године (Додатак "Сл.л.ФНРЈ", бр. 8/56); Споразум о водопривредним питањима између Владе ФНРЈ и Владе НР Бугарске од 1958. године (Додатак "Сл.л. ФНРЈ", бр. 11/58); Споразум између Владе ФНРЈ и НР Албаније о водопривредним питањима од 1956. године (Додатак "Сл.л.ФНРЈ", бр. 11/58); Југословенско-италијански споразум о сарадњи на заштити Јадранског мора и обалних подручја од загађивања од 1974. године (Додатак "Сл.л.СФРЈ", бр. 2/77); Споразум о заштити вода реке Тисе и њених притока од загађивања од 1986. године, закључен између Југославије, Чехословачке, Мађарске и СССР-а ("Сл.л.СФРЈ", - Међународни уговори, бр. 1/90).

гим релевантним факторима; 3) да се прибрежне државе о томе споразумевају за сваки конкретан случај путем билатералних и мултилатералних споразума, уз предузимање одговарајућих мера на спречавању знатне штете другој прибрежној држави.<sup>15)</sup> Сматрамо да наша земља треба да, у констелацији пожељних правно-политичких односа са међународном заједницом, приступи овим мултилатералним конвенцијама без одлагања, како би се створили услови за даљу водопривредну сарадњу са свим прибрежним државама на принципу интегралног управљања и коришћења вода на датом сливном подручју.

У контексту претходних разматрања истичемо да највећи део наших вода јесу водотоци и језера који чине или пресецају границу Савезне Републике Југославије са водама у њиховим сливним подручјима (међународне воде), тако да регулисање коришћења тих вода претпоставља претходно усклађивање водопривредних интереса република чланица. У склопу решавања ових веома комплексних, сложених и осетљивих питања са суседним државама, међусобне односе између наших република треба претходно постављати и решавати као питање заједничког коришћења међурепубличких вода, уз сходну примену принципа међународног права. Пошто се претходно реше битна питања која се тичу интереса наше две републике, може се приступити разговорима са суседним државама, не прејудуцирајући у прелиминарним споразумима република ни једно питање од значаја за међународни споразум са суседним државама. У току претходних разговора две наше републике не треба искључити могућност паралелних и свеобухватних разговора и са заинтересованим суседним државама о отвореним питањима од заједничког интереса која могу бити претпоставка за општи приступ целовитом решавању релевантних водопривредних проблема.

За унапређивање међународних водопривредних односа од значаја је поступак закључивања и извршавања међународних уговора чије законско уређење није усклађено са Уставом Савезне Републике Југославије, тако да на том плану постоје отворена питања. Наиме, концепт важећег Закона о закључивању и извршавању међународних уговора<sup>16)</sup> постављен је на решењима из Устава СФРЈ од 1974. године, према којима се међународни уговори из којих проистичу посебне обавезе за једну или више република, закључују уз сагласност с надлежним републичким органима. Међутим, према одредбама важећег Устава Савезне Републике Југославије из 1992. године, Савезна држава преко својих органа доноси и извршава савезне законе, а не (и) преко републичких органа, - тако да се приступило припреми новог закона о међународним уговорима ради усклађивања с Уставом

15. У том погледу од нарочитог значаја су Хелсиншка правила о коришћењу вода међународних река од 1966. године; Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотока и међународних језера од 1992. године; Конвенција УН о праву на непловидбено коришћење међународних водотока од 1997. године; в. такође: др Дејан Попов, Водно право у Савезној Републици Југославији, "Право", бр. 11/99; др Данте Капонера, Прекогранични водни ресурси и међународно право, "Правни живот", бр. 12/98, стр. 680. и др.
16. Овај закон објављен је у "Сл.л. СФРЈ", бр. 55/78; в. такође и Пословник Савезне владе који је објављен у "Сл.л.СРЈ", бр. 13/97, са каснијим изменама и допунама.

Савезне Републике Југославије. У току рада на припреми овог законског пројекта отворила су се бројна питања системског карактера, која је разматрао и Савезни правни савет и о томе заузимамо ставове 1994. године, али сви проблеми који се овде постављају још нису до краја решени. Пошто тај, нови закон још није донет, за развој међународних односа у области (водо) привреде, поставља се питање као регулисати положај савезне државе и република чланица у погледу преузимања права и обавеза у међународним уговорима које настају за републике чланице. Ово питање треба решавати на принципу споразумевања република чланица, уз координирајућу улогу одговарајућих органа савезне државе, као што смо то сугерисали за регулисање међурепубличких односа на нивоу савезне државе, - с тим да се у закључивању међународних уговора може користити одредба члана 7. став 2. Устава Савезне Републике Југославије да република чланица у оквиру своје надлежности може закључивати међународне споразуме, али не на штету Савезне Републике Југославије или друге републике чланице.

## VI. Уместо закључка

Воде као природно богатство по својој дефиницији не трпе административне и/или међудржавне границе, тако да се одржавање и развој јединственог режима вода може обезбеђивати само на сливном подручју као основној јединици управљања водама - како у међурепубличким, тако и у међународним водопривредним односима.

Водопривреда је релативно заостајала у читавом послератном периоду заснивајући се на концепту да је вода свачија и ничија, бесплатна и слободна за одлагање и трансфер отпадних материја, тако да су раубовање водних ресурса и заостајање водопривреде постали ограничавајући фактор за развој остале привреде и друштва у целини. У превазилажењу (невласничког) концепта друштвене својине треба развијати статус јавноправне својине на водним добрима, при чему држава обезбеђује заштиту и (економску) валоризацију вода у јавном интересу, - чиме се стварају услови за бржи развој привреде и друштва у целини. Концесија водних добара један је од најбољих инструмената за постизање овог циља.

Имајући у виду свеукупни развој привреде и савремене технологије на глобалном плану, рационално коришћење вода не може се више обезбеђивати само на националном плану, него је од све већег значаја међународна водопривредна сарадња прибрежних држава на све ширим сливним подручјима, како би се створили услови за интегрално управљање водама. Стога је неопходно да се без одлагања настави међурепубличка водопривредна сарадња на бази верификованих другорочних планова (водопривредна основа, стратегија развоја водопривреде) и да се успоставља и развија сарадња са суседним државама на принципима добросуседских односа, правичности, заједничке поделе користи без наношења знатне штете и путем споразумевања.

**Dejan Popov,**  
**Federal Ministry of Agriculture**

### **Issues of significant for further development of water resources**

#### **Summary**

*In this article the author pleads for overcoming of the non-property concept of social ownership of natural resources and facilities in public use. The author suggests that waters and water supply facilities should be given the status of state property in order to create the conditions for their economic valuation in the best interest of the public. The concessions for use of these resources and facilities should be offered by public competition to foreign persons. Taking into consideration that rational use and integral management of waters may be provided only if the river basin is treated as a natural hidrographical and economic whole, it is necessary to establish and develop international cooperation in the field of water resources management.*

**Keywords:** *water resources, public state property, integral management of water resources, valuation of water resources and international cooperation in the field of water resources management*