

# Опыты работ по сокращению дебиторских задолженностей в АВП зоны Южно-Ферганского магистрального канала

**Х. Умаров, Ш. Якубов, А. Алимджанов**

**Научно-информационный центр МКВК, Узбекистан**

В прежний, «советский» период управления водой, эксплуатация и техническое обслуживание (Э и ТО) ирригационной и дренажной сетей на внутрихозяйственном уровне осуществлялись крупными сельскохозяйственными предприятиями – совхозами и колхозами.

С началом реформы в сельском хозяйстве Узбекистана и образованием множества небольших по площади фермерских хозяйств в середине 90-х годов, возник вопрос: кто и как будет содержать и эксплуатировать ирригационно-дренажную сеть на внутрихозяйственном уровне системы.

Теоретически были возможны следующие варианты решения этого вопроса:

- содержание и эксплуатация ирригационно-дренажной сети за счет государственного бюджета (госбюджет);
- создание государственных хозрасчетных организационных структур, функционирующих за счет оплаты услуг фермерами;
- создание общественных или частных структур (*товарищества с ограниченной ответственностью, малые предприятия, кооперативы и многоцелевые ассоциации фермеров и т.п.*), так же функционирующих за счет оплаты услуг фермерами;
- создание Ассоциаций водопользователей (АВП) в некоммерческой и негосударственной форме, то есть организуемой, управляемой и финансируемой самими фермерами.

Содержание и эксплуатация внутрихозяйственных ирригационно-дренажных систем за счет госбюджета требовало дополнительных ресурсов, которых у государства не было. Кроме этого, централизованное управление водным хозяйством становилось бы громоздким и многофункциональным, в результате резко снизилось бы качество управление водными ресурсами и эксплуатации ирригационно-дренажных систем.

Э и ТО внутрихозяйственных ирригационно-дренажных систем хозрасчетными государственными или негосударственными организациями имеет много общего, так как и те и другие содержатся за счет оплаты предоставляемых услуг фермерами, являются коммерческими предприятиями, и отличаются только по системе управления.

Такие формы эксплуатации внутрихозяйственной сети имеют следующие недостатки:

- на коммерческие структуры распространяются дополнительные налогообложения, что увеличивает затраты фермеров на их содержание;
- их монопольное положение по отношению к вопросам водоподдачи и водоотведения позволяет, по сути, устанавливать фермерам свои правила игры, т.е. получение максимальной прибыли за счет увеличения оплаты за услуги, оказываемые фермерам.

Организация АВП, во-первых, освобождает государственный бюджет от ежегодных расходов на содержание внутрихозяйственных систем, с ограниченной поддержкой АВП на начальном этапе их образования и развития, а во-вторых, АВП создается самими фермерами и ими же управляется. Это создает реальный механизм для влияния водопользователей на улучшение качества эксплуатации внутрихозяйственных систем, снижение эксплуатационных затрат, что в конечном итоге создает предпосылки для повышения доходов фермерских хозяйств.

В 2002 году Кабинет Министров Республики Узбекистан своим Постановлением № 8 от 5 января принял решение об организации Ассоциаций водопользователей для регулирования водохозяйственных взаимоотношений на территории реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий и Э и ТО ирригационной и дренажной сети на внутрихозяйственном уровне.

АВП в основном создавались в границах бывших ширкатных хозяйств, т.е. по административно-территориальному принципу. Процесс создания АВП в республике был практически завершен в 2006-2007 гг. Большинство АВП были зарегистрированы в районных хокимиятах, как коммерческие организации, но после вступления в силу в декабре 2009 года новой редакции Закона о воде и водопользовании, где указано, что АВП создаются как неправительственные, некоммерческие организации (ННО), возросло количество АВП, перерегистрированных в областных отделах юстиции.

Для обеспечения требуемой правовой базы, для перерегистрации и развития АВП, были необходимы соответствующие законодательные и правовые нормативные документы о деятельности АВП, такие как Закон об АВП, пакет организационно-правовых документов по юридической регистрации их как ННО и т.п.

Законом Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты республики Узбекистан в связи с углублением экономических реформ в сельском и водном хозяйстве» № 240 от 25 декабря 2009 года внесены существенные изменения и дополнения и в Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании». Поправки внесены в семьдесят статей, добавлены семь новых статей, исключены пять статей, в том числе статья 24, где приводились понятия: первичное и вторичное водопользование. В новой редакции Закона «О воде и водопользовании» приняты понятия: водопотребитель и водопользователь. В связи с этим, в настоящее время идет

процесс реорганизации существующих ассоциаций водопользователей в ассоциации водопотребителей. Необходимо отметить, что с реорганизацией ассоциаций водопользователей в ассоциации водопотребителей их цели и задачи не меняются.

В статьях 2<sup>1</sup>, 18<sup>2</sup> новой редакции Закона «О воде и водопользовании» четко изложен статус АВП как ННО, и создание её преимущественно по гидрографическому принципу для обеспечения рационального управления и использования водных ресурсов.

Согласно статьи 18<sup>2</sup> вышеуказанного закона, учредителями АВП могут быть фермерские хозяйства, дехканские хозяйства с образованием юридического лица, а также другие водопотребители - юридические лица. Членами АВП могут быть фермерские и дехканские хозяйства, органы самоуправления граждан, а также другие водопотребители. Водные отношения между АВП и ее членами, находящимися в зоне ее обслуживания, а также другими органами сельского и водного хозяйства и иными юридическими и физическими лицами регулируются на *договорной основе*.

Практически все АВП республики составляют договоры с водопотребителями на водопоставку. Этот договор регистрируется в районных отделениях сельского и водного хозяйства, там же проверяется его правомерность, что подтверждает виза юриста. В этих договорах, кроме прав и обязанностей обеих сторон, также указывается объем водопоставки водопотребителю и сумма взносов за оказанные услуги АВП. Объемы водопоставки и сумма взносов каждый год обновляются.

Однако, на практике имеется частое нарушение договорных отношений со стороны водопотребителей, особенно, фермеров садоводческого – плодоовощного направления, которые не заключают договор на водопоставку и, нарушая вышеуказанный закон (статья 18<sup>2</sup>), самовольно забирают водные ресурсы из водоисточников. В тоже время, со стороны водопотребителей хлопково-зернового направления самыми большими нарушениями являются несвоевременная уплата или неуплата взносов за оказанные со стороны АВП услуги.

Источником конфликтов, связанных с неоплатой услуг АВП, оказанных водопотребителям являются ситуации, когда АВП утверждает, что из-за неоплаты услуг оно не может своевременно и качественно производить услуги, а водопотребители считают, что АВП не оказало им оговорённые в договоре услуги. Вместе с тем, простой анализ показывает, что многие водопотребители выполняют планы заготовки хлопка и зерна, не говоря, о получаемых ими урожаях фруктов и овощей, что было бы невозможно без услуг АВП по водопоставке.

**Дебиторские задолженности – самый острый вопрос спорных ситуаций в отношениях АВП - водопотребители**

Споры об объемах водопоставки между АВП и водопотребителями более или менее регулируются, так как органами «Узводинспекции» налажено ведение журналов «приём- передача» воды, инспекторы периодически проверяют эти журналы и беседуют с обеими сторонами договора. Согласно законодательству, инспекторы «Узводинспекции» имеют право оштрафовать за неправомерные действия в использовании водных ресурсов как ННО, так и государственные организации. Если споры по водопоставке не смогут урегулироваться в Арбитражной комиссии или Совете АВП, то «Узводинспекция» может уладить споры на основе записей в журналах.

Самые острые споры в АВП в настоящее время связаны с дебиторской и кредиторской задолженностями. От успеха решения вопроса погашения задолженностей зависит и судьба самой АВП. Как появляются эти задолженности? Если кредиторские задолженности в основном связаны с неоплатой труда работников АВП и при наличии финансовых средств зависят от решений руководителей АВП, то дебиторские задолженности, в основном, зависят от своевременности оплаты услуг АВП водопотребителями.

Опыт проекта «ИУВР-Фергана» показывает, что решение проблемы дебиторских задолженностей руководством АВП, специалистами УИС и БУИС происходит зачастую бюрократическими методами, с полным игнорированием институциональной составляющей деятельности АВП, т.е. с игнорированием мнения водопотребителей.

АВП функционируют за счет средств водопотребителей, и они (*водопотребители*) имеют право знать, куда и на что тратятся их деньги, иначе они просто перестанут перечислять средства на расчетный счет АВП. Во многих АВП в данное время так и происходит. Это как бы мина замедленного действия, которая может разрушить эту новую для нашей республики организационную форму управления водными ресурсами – АВП.

В тех странах, где развита деятельность АВП, институциональные вопросы этой деятельности ставятся выше технических. В тоже время, в ряде АВП проектной зоны общие собрания членов АВП не проводятся, при том, что общее собрание - это высший орган АВП, который должен дать оценку деятельности АВП. В иных АВП общие собрания проводятся со многими, мелкими на вид недостатками. Например, они не созываются специально для рассмотрения деятельности АВП, а являются, как бы продолжением собраний, которые организовали местные органы самоуправления. Зачастую собрания проводятся без необходимого кворума, без заблаговременного оповещения членов АВП. В наихудшем варианте, дирекция АВП без проведения собраний «рисует» протоколы общих собраний. Все эти «мелочи» в конечном итоге ведут к росту дебиторских задолженностей. Ведь когда водопотребители знают, сколько и за что платят деньги, повышается и собираемость оплаты за услуги АВП. Кроме того, если бюджеты утверждаются на общих собраниях после корректировки их по замечаниям и поправкам водопотребителей, то и затраты на услуги АВП не будут для водопотребителей обременительными. Проведение реальных, а не формальных общих собраний, как того требуют уставы АВП,

работа Советов и ревизионных комиссий это необходимая основа организационной деятельности АВП.

### **Что необходимо предпринять для снижения дебиторских задолженностей**

Во-первых хотя, бы один раз в год необходимо специалистам ревизионной комиссии провести внутренний аудит, а результаты доложить на общем собрании (*во многих уставах АВП заседания Ревизионной комиссии предусматриваются раз в квартал*). На заседаниях Советов АВП необходимо провести разъяснительные беседы с ярыми неплательщиками и принять доступные меры для погашения дебиторских задолженностей.

Во-вторых, необходимо привлекать помощь за пределами АВП: обращаться в государственные учреждения для решения проблемы (*хокимияты, налоговые органы, банки, суды*). Обращения в эти органы нужно вести в письменной форме, с соответствующей регистрацией и надлежащим хранением этих обращений в документах офиса АВП. Почему обязательно в письменной форме и почему зарегистрировать и хранить в офисе АВП? Причина в том, что, если АВП не предпринимает чётко задокументированных действий по ликвидации дебиторской задолженности, то руководители АВП в соответствии с Указом Президента (УП №1154 от 12.05. 1995 г.) могут быть строго наказаны, вплоть до лишения свободы.

Анализ деятельности проекта «ИУВР-Фергана» по вопросам дебиторских задолженностей высветил все сложности решения этих вопросов, но вместе с тем, показал путь, как работать с судебными органами. До этого в республике не было такой практики, чтобы АВП обращались в судебные органы для решения разногласий, хотя практически во всех договорах между АВП и водопотребителями в специальной главе такие решения предусматривались. Дело в том, что спорные/конфликтные ситуации в АВП существенно отличаются относительно других сфер народного хозяйства, в которых после судебного разбирательства стороны могут прекратить дальнейшее сотрудничество. В АВП обе стороны конфликта должны продолжать работать вместе. По этой причине АВП во всех регионах республики не стремились заявлять в суд на неплательщиков.

### **Опыт целенаправленной деятельности по снижению дебиторских задолженностей в АВП зоны ЮФМК**

В зоне проекта «ИУВР-Фергана» 38 АВП, подкомандных Южно-Ферганскому каналу (ЮФК) с общей площадью 84 880 га, в.т.ч. 53 469 га по Ферганской области и 31 411 га по Андижанской области. Самыми крупными районами считаются Кувинский с площадью 21 637 га с 9 АВП и Мархаматский – 15 456 га с 6 АВП. Дебиторская задолженность в АВП зоны проекта «ИУВР-Фергана» на конец 2011 года составляла 506,8 млн. сум, что эквивалентно

половине годовых бюджетов АВП. На каждую АВП приходится чуть более 6,6 тыс. сум/га дебиторской задолженностей.

Практически во всех АВП в договорах, в пункте «разрешение споров», предусмотрено, что судебные разбирательства рассматриваются хозяйственными судами. Однако, очередь разбирательств в хозяйственных судах длится месяцами и многие АВП не в состоянии оплатить судебные сборы, обязательные для истца (*истцом в данном случае является АВП*). Такая же картина наблюдается и в других сферах народного хозяйства. Руководство республики, проанализировав ситуации на местах, Указом Президента с 1 января 2007 года ввело в практику функционирование Третейских судов, соответственно закону «О Третейских судах». Это было очень своевременное решение Правительства и конкретно подходило для решения спорных вопросов, часто появляющихся в народном хозяйстве, и, в частности, в АВП.

Во-первых, дела в Третейских судах, в сравнении с хозяйственными судами, рассматриваются намного быстрее и по согласию сторон могут рассматриваться на местах и даже в офисе АВП или фермера. Во-вторых, они в сравнении с хозяйственными судами во многих случаях вдвое дешевле по издержкам для истцов, что немаловажно для финансово нестабильных АВП. Самое главное – суд проводится без прокурорского надзора, то есть в открытой и доверительной форме, что способствует продолжению сотрудничества между водопотребителем и АВП.

Можно также выделить следующие преимущества Третейских судов при рассмотрении споров в АВП:

- возможность рассмотрения исковых заявлений в кратчайшие сроки,
- конфиденциальность третейского разбирательства,
- стороны не привлекаются к административной и уголовной ответственности,
- решение Третейского суда вступает в законную силу с момента его принятия,
- действующий компонентный суд не вправе пересмотреть решение, вынесенное третейским судом.

Воспользовавшись этим нововведением, АВП в зоне ЮФК решили обратиться в Третейские суды для решения споров по дебиторским задолженностям. Основным поводом для обращения АВП в Третейские суды явилось наказание трёх директоров и главных бухгалтеров АВП Булакбашинского района в виде лишения свободы на разные сроки за бездействие по ликвидации дебиторской задолженности.

Первыми инициативу взяли АВП Мархаматского района, где уже функционировало представительство Третейского суда. До этого эксперты-консультанты НИЦ МКВК изучили и другие компетентные суды и по вышеуказанным причинам остановились на Третейских судах. Первыми к ликвидации дебиторских задолженностей с использованием института

Третейских судов приступили АВП «Т. Мирзаев» и «Томчи кули». Чтобы не было неправильного понимания со стороны фермеров и других водопотребителей, сначала оформили документы на фермеров садово-овощеводческого направлений, которые имеют небольшие поливные площади, со злостными, но мелкими неплательщиками, а далее и крупными неплательщиками. После вынесения первых решений суда к этому процессу присоединились и другие АВП района. В настоящее время все АВП Мархаматского района применяют такой опыт, а в двух вышеуказанных АВП в настоящее время все неплательщики получили официальные решения суда о принудительной оплате за услуги АВП. Теперь уже и другие АВП Андижанской и Ферганской областей начали обращаться в Третейские суды для ликвидации дебиторских задолженностей.

Следует отметить, что большинство водопотребителей погасили свои задолженности, не дожидаясь судебных разбирательств. Таких водопотребителей можно разделить на две категории: первая - это те водопотребители, которые погасили задолженности после получения от руководства АВП письма-уведомления о необходимости погашения дебиторских задолженностей (*в этих письмах было указано, что при неуплате долгов, АВП передаст материалы в судебные органы*); вторая – это те водопотребители, которые погасили задолженности после получения письма-приглашения на Третейский суд. Для водопотребителей, несогласных погасить дебиторские задолженности, состоялись судебные заседания. Практически все судебные решения были приняты в пользу АВП.

На конец 2011 года, вследствие взаимодействия с Третейскими судами в зоне ЮФК, были погашены дебиторские задолженности на сумму более 68 млн. сумов, в т.ч. 32,5 млн. сумов были погашены после получения неплательщиками письма-уведомления. Помимо этого, АВП имеют судебные решения в их пользу на 91 млн. сумов. Если учесть, что планомерная деятельность по уменьшению дебиторских задолженностей началась только в августе 2011 года, то можно считать её хоть и не большим, но успехом проекта «ИУВР-Фергана».

Кроме отмеченных результатов по снижению дебиторских задолженностей, в процессе осуществления этих мероприятий появится возможность получить и другие положительные, в основном институциональные, результаты:

- у водопотребителей исчезнет ошибочное мнение, что можно получить воду и не оплачивая услуги АВП,

- у водопотребителей появится желание участвовать в общих собраниях и работе Советов АВП, так как здесь формируется ценообразование за услуги АВП,

- после такого «принуждения» к оплате за поставленные услуги, водопотребители будут более требовательны к качеству предоставляемых им со стороны АВП услуг, включая своевременность доставки воды

- водопотребители будут заинтересованы в систематическом ведении журналов учета воды,

- водопотребители будут заинтересованы в реальной работе Ревизионных и Арбитражных комиссий АВП, так как все стороны (*водопотребитель-АВП*) заинтересованы уладить споры внутри АВП, «не вынося сор из избы».

Опыт показывает что, в процессе судебных разбирательств персонал АВП также узнает массу своих недостатков, от которых необходимо избавиться в дальнейшей работе. К таким недостаткам можно отнести случаи, когда мирабы берут за услуги АВП наличные деньги или сельхозпродукцию водопотребителей, берут земли в аренду у фермеров для посева повторных культур без соответствующего документального оформления. Нередки случаи, когда бухгалтерия АВП выписывает расходные ордера мирабам для взимания оплаты за услуги АВП и не контролирует их выполнение, вследствие чего оплаченные фермерами ордера теряются и не фиксируются в бухгалтерии АВП. Все эти негативные явления, также являются причинами увеличения дебиторских задолженностей.

Одним из мероприятий борьбы с дебиторскими задолженностями являются и своевременные и правильно оформленные письменные обращения АВП в районные налоговые инспекции. В статье 64 «Налогового кодекса» написано что, в случае представления налогоплательщиком акта сверки взаимных расчетов с дебитором, органы государственной налоговой службы обращают взыскание на суммы, причитающиеся налогоплательщику от его дебиторов. При этом, в налоговую инспекцию должны также предоставляться кроме актов сверки между сторонами, следующая информация:

- наименование налогоплательщика и его дебитора, их идентификационные номера;
- наименование органа государственной налоговой службы, где состоят на налоговом учете налогоплательщик и его дебитор;
- реквизиты банковских счетов налогоплательщика и его дебитора;
- сумма задолженности дебитора перед налогоплательщиком;
- подписи налогоплательщика и его дебитора, заверенные печатью сторон,
- дата составления акта сверки взаимных расчетов между налогоплательщиком и его дебитором.

На основе обращений АВП в налоговые инспекции, в зоне проекта (*в основном по Ферганской области*) погашены дебиторские задолженности более чем на 4 млн. сумов.

Резюмируя, можно сделать вывод, что для сокращения дебиторских задолженностей в настоящее время имеются все возможности, и государство обеспечило благоприятные условия для облегчения решения этой задачи, создав Третейские суды в дополнение к Хозяйственным судам. Дирекция АВП должна сама непосредственно и активно действовать и своевременно обращаться в вышеуказанные инстанции. При этом делопроизводство в АВП должно вестись предельно чётко и аккуратно и, прежде всего, по следующим документам: договоры между АВП и водопотребителями, зарегистрированные в



Райсельводхозе, ежеквартальные и ежегодные акты сверки, журналы учета воды, бюджеты АВП и стоимость услуг АВП, утвержденные протоколами общих собраний членов АВП.