

АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В КАЗАХСТАНЕ И СТРАНАХ ЕС – ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ ЭТАП ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Бурлибаев М.Ж., Кайдарова Р.К., Бурлибаева Д.М.

Казахстанское Агентство Прикладной Экологии, Алматы, Казахстан

e-mail: mburlibayev@kape.kz

Аннотация. Выполнен анализ водных законодательств Казахстана и ЕС. Установлено, что законодательная база управления водными ресурсами ЕС и Казахстана – достаточная, концептуальные основы, близкие между собой, но имеются различия. В странах ЕС осуществляется пакетное управление водными ресурсами. Применяемые в Казахстане инструменты управления водными ресурсами требуют реформирования. Установлено, что в первую очередь необходимо совершенствование системы стандартов качества вод (СКВ-ПДК).

Ключевые слова: общность, различия, концепция, законодательство, Казахстан, Европейский Союз.

ANALYSIS OF THE CONCEPT OF WATER RESOURCES MANAGEMENT IN KAZAKHSTAN AND EU COUNTRIES AS AN OBLIGATORY STAGE FOR WATER LEGISLATION REFORM

Burlibaev M.Zh., Kaidarova R.K., Burlibaeva D.M.

Kazakhstan Agency of Applied Ecology, Almaty, Kazakhstan

e-mail: mburlibayev@kape.kz

Abstract. The analysis of water legislations of Kazakhstan and the EU is carried out. It is found that the legislative framework of water resources management in EU and Kazakhstan is sufficient, the conceptual bases are similar, but there are differences. The EU countries conduct a packet-driven management of water resources. Water management, performed in Kazakhstan, requires a reform. It is found that the improvement of the system of water quality standards (WQS-MPC) is especially called for.

Keywords: similarity, differences, concept, legislation, Kazakhstan, the European Union

В Казахстане, также как и во всех странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) начались реализовываться программы по реформированию водоохранного законодательства с учетом европейских, международных требований.

Как показали наши оценки – начальным и обязательным этапом этих процессов является глубокое изучение концепции управления водными ресурсами в ЕС и Казахстане и определение общности, различия методом сравнительного анализа. Аналогичные оценки выполнены в России, Украине, Молдове, Белоруссии.

Анализ концепций нами выполнен по основным инструментам экологической политики (ИЭП) как законодательство, цели достижения, интегрированное управление водными ресурсами, система и состав мониторинга, регистры охраняемых территорий, экономические механизмы

управления, бассейновые планы, программы, управление водными ресурсами. Оценки приведены ниже.

1. Законодательство

1.1. Казахстан

Водный Кодекс РК, 2003 г. с дополнениями, изменениями по состоянию на 27.02.2017 г.;

Экологический кодекс РК, 2007г. с дополнениями, изменениями по состоянию на 28.04.2016 г.;

Концепция развития водного сектора экономики и водохозяйственной политики РК до 2010 г., одобренная постановлением Правительства РК №71 от 21.02.2002 г.

Концепция экологической безопасности РК на 2014-2015 гг., одобренная Указом Президента РК №1241 от 03.12.2003 г.,

Соглашение между Правительством РК и Парламентом ООН по проекту «ННП ИУВР», утвержден постановлением Правительства РК № 978 от 11.10.2006 г.;

Стратегия Казахстана – 2030, том 5. Экология и природные ресурсы;

Стратегия Казахстана – 2050;

Концепция реформирования законодательства в области охраны окружающей среды, одобренная протокольным решением Правительства РК от 26.04.2005 г.;

Закон РК №361-II от 04.12.2002 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» по состоянию на 04.12.2008г.;

Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения» с дополнениями, изменениями по состоянию на 27.02.2017 г.;

Постановление Правительства РК №75 от 23.01.2004 г. «Об утверждении Правил отнесения водного объекта к источникам питьевого водоснабжения»;

Постановление Правительства РК №456 от 13.05.2008 г. «Об утверждении Технического регламента «Требования к безопасности питьевой воды для населения»;

Приказ МЗ РК №506 от 28.06.2004 г. «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм по хозяйственно-питьевому водоснабжению и местам культурно-бытового водопользования»;

Приказ Главного санитарного врача РК №11 от 15.12.1997 г. «О признании на территории РК нормативных документов санитарного законодательства РФ».

Экологические требования при ведении хозяйственной деятельности на водных объектах и их водоохраных зонах и полосах, МООС РК, Астана-Алматы, 2005 г.

Государственная программа управления водными ресурсами Казахстана, утвержденная Указом Президента РК от 04 апреля 2014 года №796.

1.2. ЕС

Директива Европейского Парламента и Совета Европейского союза №2000/60/ЕС от 23 октября 2000 г., устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики (РДВ 2000/60/ЕС) (с последними изменениями согласно Директиве №2008/32/ЕС от 11.03.2008 г.);

Директива Совета 76/160/ЕЕС (измененная и дополненная Директивой 2006/7/ЕС) о качестве воды, предназначенной для купания;

Директива Совета 76/464/ЕЕС о загрязнениях, вызванных отводом некоторых ОВ в водоемы;

Директива Совета 78/659/ЕС (измененная и дополненная Директивой Совета 91/692/ЕЕС) о качестве пресных вод, нуждающихся в охране или улучшении с целью поддержания жизни рыб;

Директива Совета 79/923/ЕС о качестве водоемов, в которых обитают панцирные животные (моллюски, раки и пр.) (измененная и дополненная Директивой Совета 91/692/ЕЕС);

Директива Совета 80/68/1979 о защите грунтовых вод от загрязнения определенными опасными веществами.

Директива Совета 80/778/ЕЕС в отношении качества воды, предназначенной для потребления населением.

Директива Совета 86/280/ЕЕС о ПДЗ и качественных показателях сбросов ОВ.

Директива Совета 91/271/ЕЕС об очистке городских стоков.

Директива Совета 96/15/ЕС о комплексном предотвращении и контроле загрязнений.

2. Цели достижения

2.1. Казахстан

Достижение и поддержание экологически безопасного и экономически оптимального уровня водопользования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения для сохранения и улучшения жизненных условий населения и окружающей среды (*Водный кодекс (ВК) РК, Ст. 3*).

Достижение баланса экологических, социальных, экономических и политических аспектов развития Республики Казахстан, как основа повышения качества жизни и обеспечения конкурентоспособности страны в долгосрочной перспективе (*Концепция устойчивого развития, Ст. 2.2*).

Обеспечение водной безопасности Республики Казахстан путем повышения эффективности управления водными ресурсами (*Госпрограмма управления водными ресурсами Казахстан, 2014 г.*)

2.2. ЕС

Обеспечение охраны, улучшения и восстановления всех поверхностных водных объектов имея целью к 2015 г. достижения хорошего состояния (*Рамочная директива по воде (РДВ), Ст. 4*). «Хорошее состояние поверхностных вод» включает два понятия – «хорошее экологическое состояние» – оцениваемое биологическими, гидрологическими, химическими характеристиками и «хорошее химическое состояние» – оцениваемое соответствием всем европейским стандартам качества вод для всех видов химических веществ (*РДВ, Ст. 2, Прил. V*).

3. Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР)

3.1 Казахстан

По системе ИУВР в Казахстане наработан достаточный опыт. Внедрение ИУВР осуществляется в соответствии с стратегическими, структурными, методическими и другими требованиями водной политики ЕС. Законодательной основой внедрения ИУВР является Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Программой развития Организации Объединенных Наций по проекту «Национальный план по ИУВР и водоснабжению для РК», утвержденное постановлением Правительства РК от 11.10.2006 г. № 978. В рамках этого проекта ООН разработан Национальный план по ИУВР и повышению эффективности водопользования на 2009-2025 гг., который внесен на рассмотрение Президента РК постановлением Правительства РК от 28.01.2009 г. №67.

Ключевая роль в управлении водными ресурсами отведена уполномоченному органу в области использования и охраны водного фонда Комитету по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан (КВР МСХ РК) и его региональным бассейновым водохозяйственным инспекциям (БВИ). Практически во всех речных бассейнах созданы Бассейновые советы (БС), которые должны обеспечить ИУВР на уровне речного бассейна с активным вовлечением заинтересованных сторон в управлении.

Создание приемлемых институциональных структур для достижения управления водными ресурсами на уровне речных бассейнов представляет для Казахстана, так же, как и для ЕС, сложную задачу.

Национальным Планом предусмотрена на первом этапе (2009-2011 гг.) реализация Этапа I «Определение основного направления институционального усиления уполномоченного органа и укрепления роли БС – как основного органа взаимодействия органов управления водными ресурсами, водопользователей и общественности в целях эффективного использования водных ресурсов. К настоящему времени в рамках программ ИУВР различными донорскими организациями разработаны ряд программ действий по улучшению качества вод, по мониторингу и оценке, по

регулированию русла рек для бассейнов рек Иртыш, Сырдарья, Нура-Ишим, Тобол, Шу-Талас, Или-Балхаш.

3.2.ЕС

Интегрированное управление водными ресурсами в границах водного бассейна осуществляется с созданием специального государственного органа управления. Бассейновый подход позволяет оценить всю деятельность, способную повлиять на водные ресурсы, а также контролировать эту деятельность при помощи мер, специфичных для условий определенного речного бассейна (*РДВ, Ст. 3*). Для каждого речного бассейна должен быть составлен План управления речным бассейном (*РДВ, Ст. 13*).

Планы управления могут быть дополнены более детальными программами. Планы управления должны каждые 6 лет пересматриваться и содержать информации для поверхностных вод:

- изображение на карте месторасположения и границ водоемов;
- изображение экорегионов и типов вод в пределах речного бассейна;
- - определение исходных условий (*РДВ, Прил. VII*).

Определение (создание) приемлемых институциональных структур (организационно-управленческих) для достижения управления водными ресурсами на уровне речных бассейнов представляет собой одну из наиболее сложных задач.

4. Система и состав мониторинга

4.1. Казахстан

Государственный мониторинг водных объектов осуществляется уполномоченным органом в области охраны окружающей среды Министерством энергетики (МЭ) РК совместно с уполномоченным органом в области санитарно-эпидемиологического благополучия Министерством здравоохранения и социального развития (МЗиСР) РК, уполномоченным органом по изучению и использованию недр и включает систему регулярных наблюдений за гидрологическими, гидрогеологическими,

гидрохимическими, санитарно-гигиеническими, микробиологическими, токсикологическими показателями их состояния; сбор, обработку и передачу полученной информации в целях своевременного выявления процессов оценки и прогнозирования (*БК РК, Ст. 58, 59, 60*).

Осуществление контроля за источниками антропогенных воздействий на водные объекты в рамках проектов ОВОС и нормативов эмиссий (*Экологический кодекс (ЭК) РК, Ст. 25–28, 35, 38*).

Осуществляется физическими и юридическими лицами, имеющими лицензию на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды.

Проведение экономической оценки ущерба от загрязнения водных ресурсов сверх установленных нормативов определяется уполномоченным органом МЭ РК (*ЭК РК, Ст.108–110*).

4.2. ЕС

Утверждена необходимость проведения мониторинговых наблюдений по изучению и оценке состояния и использования водных ресурсов каждого водного бассейна и источников антропогенного воздействия на водные объекты. Мониторинг включает мониторинг всех видов вод (поверхностных и грунтовых) на предмет количества и качества вод в режиме оперативном, научном. Проведение экологического анализа водопользования (*РДВ, Ст. 5, 8, Прил. V*).

5. Регистры охраняемых территорий водоохранных зон

5.1. Казахстан

Установление водоохранных зон и полос в целях поддержания водных объектов и водохозяйственных сооружений в состоянии, соответствующем экологическим нормам, для предотвращения загрязнения, засорения и истощения поверхностных вод, а также сохранения животного и растительного мира с особыми условиями пользования (*БК РК, Ст. 118*).

Водоохранные зоны включают территории, примыкающие к водным объектам и водохозяйственным сооружениям, на которых устанавливается специальный режим хозяйственной деятельности. Ширина водоохранных

зон по каждому берегу зависит от категории рек, условий хозяйственного использования и экологической обстановки (*постановление Правительства РК № 42 от 16.01.2004 г.*).

5.2. ЕС

Создание регистров охраняемых территорий, лежащих в каждом районе речного бассейна (*РДВ, Ст.6*). Регистры должны включать территории, предназначенные для забора воды для потребления населением, для охраны экономически важных водных объектов, водные объекты, предназначенные для отдыха, территории, подлежащие особой охране. Регистр является необходимой частью Плана управления речным бассейном (*РДВ, Прил. IV*).

6. Система стандартов качества поверхностных вод (СКПВ)

6.1 Казахстан

Экологическое состояние поверхностных водных объектов осуществляется двумя критериями: качество вод величинами ПДК_{рыб} (ПДК_{сан.-гиг}) и уровень загрязненности вод – значениями величин индекса загрязненности вод (ИЗВ). Практически все водные объекты РК классифицированы как водоемы рыбохозяйственные, регламентируются числовыми значениями ПДК_{рыб}.

Нормативные требования культурно-бытового водопользования, орошения, промышленности не учитываются при оценках экологического потенциала водного объекта.

6.2. ЕС

Принцип интеграции всех видов водопользования, параметров и стандартов количества и качества воды в единую систему. На основе классификации устанавливаются классы качества вод для различных категорий водопользования и на них накладываются национальные стандарты качества вод (СКВ) с числовыми значениями по химическим параметрам. Обязательным для всех стран ЕС является только Перечень Приоритетных веществ (*РДВ, Прил. V и X*).

7. Основы водопользования (лицензирование)

7.1 Казахстан

Осуществление водопользования на основе Разрешений на специальное водопользование из поверхностных и подземных вод РК и Разрешений на эмиссии сбросами сточных вод в водные и другие природные объекты. Нормативы эмиссии сбросами для каждой единицы источника (выпуска) предприятия-водопользователя, устанавливаются расчетным путем на основе обеспечения величин ПДК_{рыб.в} в контрольном створе и учета сформировавшегося фонового состояния (*ВК РК, Ст.66, ЭК РК Ст. 69-78*).

Целевые показатели качества вод (ЦПКВ) в качестве инструментов управления водными ресурсами пока не внедрены в практику водопользования, хотя все концептуальные и методические основы внедрения разработаны (*ЭК РК, Ст. 24*).

Нормативы ПДВВ как инструменты оценки допустимых внешних нагрузок на водный объект и допустимых изъятий речного стока (*ВК РК, Ст. 84*) разработаны для основных рек Казахстана и находятся на стадии утверждения в КВР МСХ РК.

7.2. ЕС

Осуществление водопользования лицензируется на основе установления ЦПКВ и предельно допустимых величин сбросов (ПДВС). Это комбинированный метод. В конкретной ситуации должен применяться наиболее жесткий из этих двух подходов. Например, вода, используемая для питьевых целей, подлежит более строгому контролю.

Установление ПДВС в водные объекты осуществляется на основе концепции наилучших существующих технологий НСТ (ВАТ) или с использованием подхода целевого качества (ЦКООС) (*РДВ, Ст.10, Директива Совета 96/61/ЕС от 24.09.96 и др.*)

8. Экономические механизмы регулирования

8.1 Казахстан

Экономическое регулирование водопользования осуществляется в основном платежами за загрязнение по большому числу загрязняющих веществ, налогами за использование водных ресурсов. Экономический механизм не стимулирует водопользователей на снижение загрязнения, так как средства не нацелены на решение конкретных экологических проблем, депонирование средств осуществляется в областном бюджете и имеет место нецелевое расходование средств.

8.2 ЕС

Применение принципа полного покрытия расходов по изучению, охране и воспроизводству водных ресурсов, восстановлению водных объектов за счет средств от платежей за водопользование и за загрязнение водных объектов (принцип «загрязнитель платит») (*РДВ, Ст. 9*).

9. Бассейновые Планы, Программы, участие общественности

9.1 Казахстан

Вовлечение водопользователей, органов местного самоуправления, общественности в процессы управления водными ресурсами осуществляется бассейновыми программами, а также при проведении общественных слушаний экологических проектов, таких как Оценка воздействий на окружающую среду (ОВОС).

9.2 ЕС

Адекватное вовлечение в процесс разработки, корректировки и реализации бассейновых Планов программ всех заинтересованных сторон, включая водопользователей, органы местного самоуправления и общественность (*РДВ, Ст. 14*)

10. Управление водными ресурсами

10.1 Казахстан

Управление водными ресурсами осуществляется на основе большого числа ПДК, дифференцированных по 2-м категориям водопользования: рыбохозяйственное – ПДК_{рыб.}, хозяйственно-питьевое – ПДК_{сан.-гиг.}

Все «опасные вещества», представляющие неприемлемый риск для окружающей среды, не выделены в отдельный Список приоритетных

веществ, а включены в общий список СанПиНа 3.02.003.04 и Перечень рыбохозяйственных ПДК.

10.2 ЕС

Управление водными ресурсами на основе установления класса качества воды по биологическим, физико-химическим и морфологическим показателям водного объекта и регулярного мониторинга за качеством воды по общепринятым химическим параметрам и показателям на основе Списка приоритетных веществ в водной сфере, содержащего 33 наименования приоритетных «опасных веществ», представляющих неприемлемый риск для окружающей водной среды (*РДВ, Прил. V и X*).

Общность и различия

Выполненный нами сравнительный анализ позволяет заключить, что:

- Законодательные базы управления водными ресурсами в ЕС и Казахстана достаточны, концептуальные положения близки между собой, но по ряду положений имеются различия.

- Директивой РДВ 2000/60/ЕС установлены сроки достижения целей – 2015 г., в казахстанском законодательстве целевые сроки не указаны.

- В странах ЕС осуществляется пакетное управление водными ресурсами по рекомендации Организаций экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по системе ИЭП (инструментов экологической политики) с созданием стратегии и практики программ ИУВР.

- Несмотря на создание стратегии и практики ИУВР в Казахстане нет еще эффективной реализации программ действий. Первоочередными мероприятиями по достижению целей ИУВР должны стать реформирование и усиление организационной структуры КВР МСХ РК и его бассейновых инспекций.

Сложную задачу и для ЕС и Казахстана представляет создание приемлемых институциональных структур для достижения ИУВР на уровне речных бассейнов.

- Системы мониторинга за водными ресурсами в Казахстане и ЕС близки по своей сути, отличаются существенно по числу контролируемых показателей, составу, методам и частоте отбора и анализа проб.

- Сущность создания регистров охраняемых территорий, лежащих в каждом речном бассейне и водоохраных зон и полос в европейской водной Директиве и в национальном законодательстве Казахстана – практически одинаковы.

- Система стандартов качества поверхностных вод (СКПВ), принятая в ЕС, отличается от казахстанской методологией, принципами построений, оценками количественных показателей и их числовыми значениями. Требуется разработка методологии, способной максимально адаптировать европейские требования к казахстанским.

- Классификация водных объектов – как первый компонент системы стандартов качества поверхностных вод в ЕС и Казахстане отличаются концептуально, функционально, форматно и требуется их адаптирование.

- Использование комбинированных методов на основе наилучших технологий и предельно допустимых сбросов при осуществлении водопользования в ЕС позволяет балансировать, прогнозировать экономические и экологические аспекты управления водными ресурсами, что недостаточно в Казахстане при использовании нормативов ПДС на основе ПДК.

- Экономические инструменты управления водными ресурсами в Казахстане требуют реформирования системы платежей за загрязнения с переходом на принцип – плата должна равняться удельной стоимости очистки и регулирования систем «кратных платежей», принятых в ЕС.

- В Казахстане недостаточно обеспечены процессы обсуждения экологических проектов, Бассейновых Программ и Планов ИУВР с общественностью, водопользователями. Требуется усиление этих процессов.