

# **Национальное водное право Республики Казахстан и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования**

**Сарсенбаева Г.Б.<sup>1</sup>**

## **Введение**

В современных условиях вода является главным фактором, определяющим устойчивость сельского хозяйства, промышленности, энергетики и других отраслей экономики, окружающей природной среды. Еще большую роль вода имеет в поддержании санитарно-эпидемиологической безопасности. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) нехватка и загрязнение воды являются основными причинами глобального ухудшения здоровья населения развивающихся стран.

При всем обилии воды, пресной, пригодной к использованию, невероятно мало. Истощение ресурсов минерального сырья - дело лишь более или менее отдаленного будущего, с водой положение обстоит иначе - ее дефицит становится ощутимей с каждым днем. Несмотря на это, отношение к воде, как к чрезвычайно уязвимому и ограниченному природному ресурсу, меняется медленно. Рост населения, сопровождаемый индустриальным загрязнением окружающей среды, осложняет решение проблем устойчивого обеспечения питьевой водой и соответственно экономического развития.

В “Повестке 21 века”, принятой в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро на Конференции ООН по окружающей среде, приоритетное внимание мирового сообщества обращено на необходимость управления водными ресурсами во взаимосвязи использования воды, интегрированного с потребностями в ней человека и природы. ООН, осознавая важность значения водных ресурсов в преддверии нового столетия и с целью активизации усилий в этой области, сформулированных Конференцией в Рио-де-Жанейро, объявила 22 марта Международным днем воды.

Во многих регионах Республики Казахстан остро стоят проблемы, обусловленные природно-хозяйственными условиями. Это ограниченность, сезонная и территориальная неравномерность водных ресурсов. Как известно, территория Казахстана расположена в нижнем течении основных трансграничных водных бассейнов, и это серьезно влияет на ее водообеспеченность. Почти половина объема ресурсов поверхностных вод страны поступает из сопредельных территорий (КНР, Узбекистан, Кыргызстан, Российская Федерация). Такая недостаточность воды во всех речных бассейнах (кроме Иртышского) привела к тому, что водные ресурсы полностью вовлечены в хозяйственное использование и исчерпаны. Так что при существующем уровне водопотребления в ближайшее время будет постоянный недостаток в водных

---

<sup>1</sup> Начальник управления регулирования использования и охраны водных ресурсов Комитета по водным ресурсам МСХ РК

ресурсах. Это в конечном итоге препятствует решению социально-экономических задач.

Решение водных проблем является одним из важнейших приоритетов в Стратегии развития Казахстана до 2030 года, утвержденной в январе 1998 года Президентом страны Назарбаевым Н. А.. План действий Правительства в рамках этой Стратегии, рассматривая водные ресурсы, прежде всего, с позиций обеспечения здоровья и благополучия граждан Казахстана, предусматривает осуществление комплексных мер, направленных на сохранение и рациональное использование водных ресурсов. Впервые на системной основе в такую Национальную программу введены политические, экономические, социальные, экологические компоненты использования водных ресурсов, их взаимосвязи в сохранении и развитии водно-ресурсного потенциала страны.

В настоящее время исключительно важное значение в решении вопросов водоснабжения приобретает межгосударственное сотрудничество по совместному использованию трансграничных рек, бассейнов Аральского и Каспийского морей. Успешно работает Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия государств Центральной Азии и Казахстанско-Российская комиссия по проблемам регулирования использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников. Наше государство ориентируется главным образом на организационные и быстрореализуемые меры по устойчивому развитию, которые необходимо осуществить для решения проблем, связанных с водой.

Поскольку спрос на воду возрастает в соответствии с увеличивающимися потребностями, требуется осуществление целенаправленной политики в области регулирования использования водных ресурсов, интегрированной с различными аспектами водообеспечения населения, отраслей экономики и природных комплексов. Необходимость этого обусловлена тем, что использование водных ресурсов, как правило, связано с множеством противоречий, возникающих на межотраслевом, территориальном и межгосударственном уровнях.

### **Водные ресурсы, проблемы устойчивого экономического развития и водное законодательство Республики Казахстан**

Республика Казахстан, располагаясь в глубине Евразийского материка имеет территорию в 2,72 млн. км<sup>2</sup>, граничит на севере с Россией, на юге с Кыргызстаном, Туркменистаном и Узбекистаном, на востоке с Китаем. Наибольшая протяженность с севера на юг — 2000 км, с запада на восток — 3000 км, общая протяженность границ более 15 тыс. км. В административно-территориальном отношении она представлена 14 областями со столицей г. Астана. Численность населения 16 млн. чел., из них 48% проживает в сельской местности.

Существующая водообеспеченность является сдерживающим фактором освоения богатых минерально-сырьевых, топливно-энергетических и земельных ресурсов. Известно, что в Казахстане сосредоточены значительные запасы нефти, газа, угля, фосфоритов, железных руд и цветных металлов. Здесь находятся большие площади пашен и пастбищ, пригодных для хозяйственного освоения.

Устойчивое развитие экономики определяется наличием и состоянием водных ресурсов. Оценка условий развития производства в том или ином районе начинается, прежде всего, с оценки водных ресурсов, которые по своему значению приближаются к топливно-энергетическим, составляющим, как известно, основу базовых отраслей экономики.

Привлечение дополнительных водных ресурсов путем переброски из других районов дело довольно отдаленного будущего, поэтому удовлетворение потребностей населения, развивающихся отраслей экономики в воде будет решаться только за счет экономного использования располагаемых водных ресурсов. Это обстоятельство требует проведения значительной работы по рационализации использования вод,

осуществления долговременных программ по их экономии, освоения водосберегающих технологий, всемерное сокращение затрат воды на единицу продукции, внедрение прогрессивных норм расходования воды.

Правовой основой осуществления водохозяйственной политики являются Водный кодекс Республики Казахстан, а также соответствующие этому Закону правительственные акты, регулирующие вопросы водного хозяйства и управления водными ресурсами. Многоцелевой характер использования водных ресурсов делает необходимым установление приоритетов водопользования. Первоочередным является удовлетворение потребности населения в питьевой воде, резервирование в этих целях запасов подземных вод. Предусматриваются нормативная надежность водообеспечения других отраслей экономики и ограничения на использование воды в маловодные годы.

Ведение водного хозяйства, использование водных ресурсов в стране до недавнего времени определялось хозяйственно-экономическими интересами без учета социальных и экологических последствий экстенсивного водопользования.

Существовавшая организационная структура управления водным хозяйством практически не решала проблем сохранения водных источников, рационального использования и воспроизводства водных ресурсов, что вело к ускорению их истощения, обострению экологической обстановки. Многоведомственность в решении задач управления водными ресурсами и водообеспечения, охраны вод не способствовала экономической ответственности за результаты использования вод. Покрытие расходов на водообеспечение путем прямого бюджетного финансирования или централизованного выделения капитальных вложений формировало представление о бесплатности водных ресурсов, в чем особенно заинтересованы крупные потребители, искажало экономическую значимость этого ресурса.

Само управление водными ресурсами в такой форме не учитывало специфических особенностей водных ресурсов, к которым следует отнести пространственное взаимовлияние, отсутствие локальных границ, изменчивость стока во времени. Их игнорирование ведет к тому, что во всех речных бассейнах водопользователями, расположенными в верховьях, ущемляются интересы низовий. Вода к ним поступает в ограниченном объеме и, как правило, низкого качества.

Особая роль водных ресурсов в экономике страны, их специфичность и крайняя ограниченность обусловили необходимость осуществления структурного реформирования водохозяйственного сектора экономики, направленного на обеспечение интегрированного подхода к управлению водными ресурсами, решение экологических проблем. Для реализации этих задач создается адекватная структура водного хозяйства, соответствующая каждому уровню управления.

Единство и взаимозависимость водных ресурсов и направления водохозяйственной деятельности в пределах каждого бассейна реки (водоема) в совокупности с гидротехническими сооружениями образуют интегрированную водохозяйственную систему бассейна рек (водоема).

В условиях водохозяйственной системы работа большинства гидротехнических сооружений, в том числе по регулированию речного стока и территориальному перераспределению водных ресурсов определяется общими правилами использования водных ресурсов в данном бассейне, независимо от месторасположения конкретных водохозяйственных объектов и водопотребителей и водопользователей. Прежде всего, это относится к водохранилищам и внутри - и межбассейновым переброскам речного стока, осуществляющим взаимодополняющее его регулирование в бассейне реки.

Отдельно взятые в бассейне реки - водохранилища и гидроузлы по регулированию стока, подчиняются диспетчерским графикам работы, рассчитанным исходя из решения задачи в пределах всего бассейна.

Водохозяйственные системы бассейнов рек любого порядка обладают определенной автономностью в проведении своей внутрибассейновой политики, но все они по отношению к водохозяйственной системе большого порядка являются ее подсистемами, своего рода укрупненными технологическими элементами, взаимозависимыми между собой.

Поэтому в качестве основного технологического звена должны приниматься водохозяйственные системы бассейнов крупных рек, на базе которых создаются бассейновые водохозяйственные объединения — органы управления речными бассейнами.

Водохозяйственные системы бассейнов небольших рек присоединяются к бассейновым водохозяйственным объединениям крупных рек.

Комитет по водным ресурсам, как национальный орган, осуществляет управление водными ресурсами на бассейновой основе и их регулирование в интересах всех отраслей с учетом экологических требований.

Осуществляемая организационно - структурная реорганизация системы водного хозяйства направлена на четкое разделение ответственности на национальном и местных уровнях и вместе с тем на интегрированное управление водными ресурсами. При этом основным принципом является создание условий для проведения общенациональной политики в воспроизводстве и рациональном использовании водных ресурсов. Водохозяйственное и мелиоративное строительство признано целесообразным выполнять на подрядной основе, организационными формами которого могут быть, например, концерны, ассоциации и т.д. Такой порядок и разграничение хозяйственных функций существующих структур управления водным хозяйством и мелиорацией позволит в полном объеме и с достаточной эффективностью решать вопросы обеспечения населения и народного хозяйства водой, поддержания водных источников в нормальном состоянии, предотвращения их от истощения и загрязнения.

Бассейны рек рассматриваются в качестве основы построения органов государственного управления водными ресурсами. Этот принцип исходит из единства этих ресурсов и многостороннего характера их использования: экономического, экологического, культурно-оздоровительного. В отличие от земли, ее недр и лесов, воды, как правило, не поддаются локальному формированию и использованию. Поскольку многие речные бассейны охватывают территории нескольких областей и районов, решение тех или иных вопросов водопользования в пределах одного и того же бассейна не может решаться, исходя только из местных условий и интересов. Бассейновый принцип управления водными ресурсами позволяет обеспечить их рациональное регулирование и распределения между потребителями, устранить возникающие противоречия на межотраслевом уровне.

В республике созданы восемь бассейновых водохозяйственных объединений: Балхаш-Алакольское, Урало-Каспийское, Шу-Таласское, Арало-Сырдарьинское, Нура-Сарысукское, Тобол-Тургайское, Иртышское и Ишимское, охватывающих зоной деятельности основные речные бассейны. В задачи этих объединений входят управление использованием водных ресурсов в бассейне, включая распределение их между водопользователями, разработка планов заборов и подачи воды, выдача разрешений на специальное водопользование, когда забор воды осуществляется с применением гидротехнических сооружений, определение лимитов водопотребления и режимов работы водохранилищ, оперативный контроль за их соблюдением, составление оперативных водохозяйственных планов по бассейну, организация государственного учета использования вод.

Техническая эксплуатация гидроузлов, головных водозаборных сооружений, магистральных каналов, насосных станций, групповых водопроводов, т.е. тех сооружений, посредством которых осуществляется выполнение задач по обеспечению

потребителей водой, возлагается на государственные предприятия по водному хозяйству. Разграничение функций управления водными ресурсами и механизма их регулирования использования позволяет учитывать интересы водопользователей как в пределах всего бассейна, так и на определенной территории, принимать действенные меры по охране вод бассейна от их истощения.

Рассмотренные основные принципы и положения формирования системы управления водным хозяйством базируются на кооперативных принципах управления водными ресурсами фонда и реализуются через бассейново-территориальные структуры органов водного хозяйства.

На национальном уровне решение главных задач сосредотачивается на следующих направлениях: проведение научно-технической и инвестиционной политики, обеспечивающей рациональное использование водных ресурсов, сохранение водного фонда, обеспечение потребностей народного хозяйства и населения в воде, решение региональных и межотраслевых проблем водообеспечения, охраны водоемов и малых рек, эффективное решение международных, межотраслевых и межобластных задач использования и охраны водных ресурсов.

Первичным звеном системы ведения водного хозяйства являются территориальные предприятия по водному хозяйству. Именно на этом уровне решаются территориальные проблемы по водообеспечению населения и отраслей экономики, содержанию и эксплуатации гидротехнических сооружений. Поэтому оно входит в структуру местной исполнительной власти, а с другой стороны - в структуру Комитета по водным ресурсам, тем самым имея двойное подчинение.

Бассейновый орган управления отражает интересы государства во всех водных отношениях, являясь представительным государственным органом управления водными ресурсами бассейна и его охраны, осуществляя исключительно контрольно-регулирующие функции. На него возлагается разработка бассейновых водохозяйственных программ, обеспечение защиты государственных интересов на трансграничных водных источниках. На бассейновом уровне представляется важным более широко представлять интересы общественности, привлекать население к осуществлению доступных проектов и программ улучшения санитарии, сохранения естественных водотоков и водоемов, создания устойчивых систем водоснабжения.

В условиях формирования рыночных отношений и соответствующих им организационно-хозяйственных структур, принятая система управления обеспечивает охрану и воспроизводство водных ресурсов, оптимальные условия водопользования, сохранение экологической устойчивости окружающей среды в пределах конкретного речного бассейна и территории.

Данные обстоятельства, а также развитие рыночной экономики, глубокие преобразования в социальной сфере, изменение общественного отношения к экологической ситуации, а также десятилетний опыт водных отношений в новых условиях, вызвали необходимость существенной корректировки водного законодательства и на его основе, восстановление водохозяйственной инфраструктуры и совершенствования системы управления водными ресурсами.

Со времени принятия Водного кодекса 1993 года были приняты базовые законодательные акты, регулирующие экономические, экологические, правовые и социальные отношения в стране, такие как Гражданский Кодекс, Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях», Налоговый кодекс, Законы Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» и многие другие.

С учетом вышесказанного была разработана новая редакция Водного кодекса. Разработчиками анализировались водные законодательства и другие правовые акты ряда государств: Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, России, Франции, а также учитывались международные нормы водного права.

**Важность Водного кодекса** принятого Парламентом Республики Казахстан и подписанного Главой государства **9 июля 2003 года** очевидна. Его принятие даст возможность устранить имеющиеся противоречия между реальной ситуацией, сложившейся сегодня в водном хозяйстве страны и ныне действующей, но уже устаревшей законодательной базой в этой сфере.

В то же время, в новом Водном кодексе сохранены основополагающие принципы прежнего кодекса. Прежде всего, следует отметить, что водный фонд, т. е. все водные объекты и воды, находящиеся в них, как это указано в Конституции страны, отнесены к исключительной собственности государства. Это: реки; приравненные к ним каналы; озера; ледники; подземные воды; территориальные воды Каспийского и Аральского морей.

В Кодексе также сохранен бассейновый принцип управления водным фондом. Но, при этом, усилены права и полномочия бассейновых водохозяйственных управлений. В целях улучшения управления за рациональным использованием и охраной водного фонда введены такие нормы как: бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов и Бассейновый совет в рамках бассейнового соглашения. Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов заключаются между бассейновыми управлениями, местными исполнительными органами и другими субъектами, расположенными в пределах бассейна водного объекта, в целях объединения и координации их деятельности, а также реализации мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Важным новшеством, влияющим на деятельность Комитета является то, что в Кодексе произведено разделение государственных функций от хозяйственных. Осуществление контрольно-надзорных функций будет входить в прерогативу уполномоченного государственного органа в области использования и охраны водного фонда и его бассейновых управлений. В связи с этим в Кодексе статьей 40 четко указаны функции Бассейновых водохозяйственных управлений (БВУ).

В Кодексе заложена норма, в соответствии с которой все водохозяйственные объекты подразделяются на государственную и частную собственность. В свою очередь государственная собственность будет состоять из республиканской и коммунальной собственности.

К республиканской собственности относятся межгосударственные, трансграничные, межбассейновые, межобластные водохозяйственные объекты, а также водохозяйственные объекты, имеющие стратегическое значение. Содержание этих объектов будет осуществляться в основном за счет средств республиканского бюджета.

К коммунальной собственности относятся межрайонные, межхозяйственные водохозяйственные объекты, водопроводные сети городов, сел и другие водохозяйственные объекты. Содержание этих объектов будет осуществляться коммунальными водохозяйственными организациями за счет дохода, полученного от хозяйственной деятельности по подаче воды водопользователям, а также за счет средств местных бюджетов.

Все остальные водохозяйственные объекты – это бывшие внутрихозяйственные каналы и сооружения относятся к негосударственной, т.е. частной собственности. Содержание этих объектов будет осуществляться за счет средств их хозяев.

В целях усовершенствования управления гидромелиоративными системами на межхозяйственном уровне в этом году принят Закон Республики Казахстан «О сельском потребительском кооперативе водопользователей».

В связи с этим вводится новое понятие «гидромелиоративный кондоминиум». Это особая форма собственности, когда водохозяйственный объект находится в общедолевой собственности, а подвешенные к нему орошаемые земли находятся в

частной собственности или во временном пользовании отдельных лиц в соответствии с земельным законодательством.

Кодекс предусматривает меры по государственной поддержке системы водного хозяйства. В частности статьей 135 предусматривается субсидирование стоимости услуг по доставке поливной воды сельскохозяйственным товаропроизводителям, а также субсидирование услуг по подаче питьевой воды из особо важных групповых систем водоснабжения, являющихся безальтернативными источниками питьевого водоснабжения.

Статьей 135 Кодекса также предусмотрено финансирование затрат по эксплуатации трансграничных водохозяйственных сооружений и сооружений республиканского значения, не связанных с подачей воды.

Наряду с вышеуказанными основными моментами, Кодекс предусматривает усиление нормативной базы водного хозяйства, ужесточение государственного контроля за процессом водопользования.

В частности, предлагается лицензировать деятельность тех, кто изымает воду непосредственно из водного источника на правах специального водопользования.

Лицензирование и специальное разрешение не распространяется на изъятие подземных вод для хозяйственно-питьевых и производственно-технических целей из шахтных колодцев и одиночных скважин глубиной до 20 метров, с объемами изъятия до 50 кубических метров в сутки, т. е. данные объекты предоставляется на правах общего водопользования. Кроме того, использование подземных вод для хозяйственно-питьевых и производственных целей с объемами изъятия до 2000 кубических метров в сутки выводится из контрактных условий недропользования, и будет осуществляться на основании разрешений на правах специального водопользования, что намного упростит получение прав водопользования на подземные водные объекты.

В кодексе осуществлена экологизация водного права: обоснованы приоритеты экологических требований в области использования и охраны водного фонда, определены водные объекты особого государственного значения, оказывающие доминирующее влияние на окружающую среду.

Кроме того, кодексом предусматривается научное сопровождение и инновационно-информационное обеспечение в области использования и охраны водного фонда, а также расширен и приведен в соответствие с международным водным правом раздел проекта, посвященный международному сотрудничеству в области водных отношений и использования трансграничных вод.

И, наконец, водным законодательством определены основные направления, принципы и механизмы международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод, что позволит нам решить данный вопрос цивилизованными методами в рамках международного водного права.

Таким образом, принятый новый Водный кодекс Республики Казахстан, расширяет рамки деятельности Комитета, ставит перед ним новые задачи. Следовательно, Комитету предстоит пересмотреть в ближайшее время свою организационную структуру, свое Положение с тем, чтобы эффективно решать поставленные перед ним задачи. Прежде всего, это касается вопросов питьевого водоснабжения населения, планирования, водосбережения и рационального использования вод, осуществления государственного контроля и охраны водных ресурсов, а также усиления межгосударственной координации совместного использования водных ресурсов трансграничных водотоков с сопредельными государствами.

Во исполнение директивы Всемирного Саммита по Устойчивому развитию в Йоханнесбурге Казахстан приступил к разработке Плана по интегрированному управлению водными ресурсами и Водосбережения

(ИУВР). В этой работе нам оказывает спонсорскую поддержку Норвежское Правительство и ПРООН Казахстан. В настоящее время идет процесс создания бассейновых советов Балхаш-Алакольского и Нура-Сарысуского бассейнов, разработка национального Плана ИУВР и предложений по достижению целей развития Тысячелетия.

В качестве одного из значимых достижений также следует отметить повышение роли широкой общественности в решении водно-экологических проблем. Активизация гражданского общества в Казахстане началась с ратификацией Орхусской конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды. Появилось около 150 экологических неправительственных организаций, деятельность которых связана с решением водных проблем. Они занимаются и водными экосистемами, и просвещением общественности, и взаимодействуют с правительственными организациями по вопросам управления и регулирования использования водных ресурсов и т. д., то есть становятся реальной силой, которые могут повлиять на регулирование водных отношений на уровне территорий, бассейнов рек и регионов.

Основная задача гражданского общества заключается в том, чтобы обратить внимание государственных органов и лиц, принимающих решения, к проблемам рационального использования и охраны водных ресурсов. Кроме того, общественные организации незаменимы в экологическом воспитании граждан общества и подрастающего поколения. Только они могут дойти до каждого человека, реально помочь им овладеть навыками бережного отношения к воде и окружающей среде, а также рационально использовать природные ресурсы.

В настоящее время эта работа в Казахстане заметно оживилась и стала охватывать широкий спектр вопросов – от вовлечения НПО, движений и партии с различными базовыми платформами в процесс улучшения экологической ситуации в регионах республики, до расширения полномочий Ассоциаций водопользователей, Бассейновых советов и других общественных образований. Неправительственные организации систематически проводят семинары и конференций, выступают в СМИ и организуют общественные слушания, практические акции по озеленению территорий, расчистке водоохраных зон и полос и т. д.

В последнее время все больше НПО, деятельность которых связана с решением водно-экологических проблем, появляются в сельских местностях. Более всего таких НПО имеются в зонах Каспийского и Аральского морей, Алтая Западного Тянь-Шаня. Много экологических НПО в Кызылординской области. В последние годы с созданием Регионального экологического центра Центральной Азии (РЭЦ ЦА) достигнуты определенные успехи в создании условий для объединения усилий НПО стран региона в улучшении экологического состояния бассейна Аральского моря.

Представители НПО Казахстана входят в состав «Глобального водного партнерства Центральной Азии и Кавказа (GWP CACENA)» и принимают активное участие в программах по вовлечению общественности в процесс интегрированного управления водными ресурсами

Участие Казахстана практически во всех глобальных мероприятиях по водным ресурсам, признание основных международных конвенций, касающихся водных ресурсов, которые, по сути, относятся к международному водному праву, говорит о том, что в республике полностью признается право НПО как равноправного участника управления водными ресурсами на всех уровнях и партнера по реализации соответствующих проектов. Это закреплено также в новом водном законодательстве Республики Казахстан.

Пунктом 3 статьи 63 Водного кодекса Республики Казахстан предусмотрено, что общественные объединения по своей инициативе могут даже проводить общественный контроль в области использования и охраны водного фонда. При этом порядок

проведения общественного контроля определяется общественными объединениями в соответствии с их уставами по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими государственный контроль в области использования и охраны водного фонда.

Одной из форм активизации участия общественности в управлении водными ресурсами является создание и расширение сети ассоциаций водопользователей. С этой целью в Казахстане в апреле текущего года принят Закон «О сельском потребительском кооперативе водопользователей», под которым признается добровольное объединение граждан и (или) юридических лиц для совместной эксплуатации и совместного управления системами водопользования для нужд сельского хозяйства. Кооператив водопользователей осуществляет планирование графиков подачи и распределения воды в пределах установленного лимита водопотребления, ведет учет и отчетность по использованию воды, осуществляет эксплуатацию и реконструкцию системы водопользования и её элементов, ведет строительные, ремонтные, очистные и другие работы системы водопользования и её элементов и т.д. По существу, ассоциации водопользователей реально принимают участие в процессе управления водными ресурсами.

Таким образом, в настоящее время в Казахстане имеются законодательные основы и все объективные предпосылки для дальнейшей активизации участия общественности в процессе использования и охраны водных ресурсов. В других странах Центральной Азии также создаются и совершенствуются условия, в том числе законодательная база, по вовлечению населения и юридических лиц в решение насущных проблем в области водных отношений.

Вместе с тем, несмотря на расширение участия НПО при рассмотрении водных проблем, можно привести лишь очень ограниченное количество примеров, когда мнение общественности получило отражение в окончательном тексте важных государственных документов, имеющих отношение к вопросам охраны окружающей среды. Участие общественности в процессе принятия решений, доступ к экологической информации, возможность обращаться за защитой своих прав на здоровую окружающую среду к органам правосудия – обязательные компоненты любого правового государства. Для общественности Казахстана крайне важно чувствовать себя полноправным членом мирового сообщества, в котором уважают мнение и конституционные права граждан.

### **Кооперативное управление водным режимом рек, межгосударственное сотрудничество на трансграничных водотоках**

Использование вод различными отраслями-водопотребителями в пределах речного водостока всегда носит противоречивый характер, что требует учета при регулировании его режима и управлении расположенными на нем водохозяйственными сооружениями. Так, зимой требуется повышенная сработка водохранилищ из-за увеличения потребления электроэнергии, в то же время необходимо накопление воды для нужд орошения. Летом сокращается расходование воды на энергетические цели, но возрастает потребление воды для сельского хозяйства, необходимо поддерживать уровень воды для водного транспорта, рыбоводства и т.д. К водопользователям, оказывающим такую серьезную трансформацию режима речного стока, относятся гидроэнергетические предприятия. Режим их работы в обязательном порядке должен учитывать требования и интересы водопотребителей, расположенных на одной реке (сельское хозяйство, коммунально-бытовое хозяйство, водный транспорт, рыбное хозяйство, охрана природы).

Для комплексного решения этой задачи с учетом потребностей всех водопотребителей, включая гидроэнергетические предприятия, по их заявкам органы управления водными ресурсами, бассейновые водохозяйственные объединения разрабатывают на каждый год (осенне-зимний, весенне-летний период) режимы работы регулирующих сооружений на том или ином речном водотоке. На этом основании, например,

гидроэнергетическому предприятию устанавливается режим сработки и наполнения водохранилища, но в зависимости от конкретной водохозяйственной обстановки этот режим по согласованию с органом управления водными ресурсами корректируется. Гидроэнергетические предприятия, являясь одним из водопользователей, должны соблюдать установленный режим наполнения и сработки водохранилищ, пусков из них и колебаний уровня воды в верхнем и нижнем бьефах. Такой порядок позволяет избегать конфликтных ситуаций с другими отраслями-водопотребителями и обеспечить комплексный подход к использованию водных ресурсов.

На трансграничных реках вопросы регулирования водного режима имеют характер межгосударственных отношений. По реке Иртыш, например, следует обеспечить такой водный режим, который должен удовлетворять интересы не только водопользователей Казахстана, включая весенний залив речной поймы, как природного комплекса, но и России. Причем в России из этой реки осуществляют водозабор крупные промышленные города, населенные пункты. На этой реке развит водный транспорт и любое нарушение установленного режима ведет к обострению межгосударственных отношений.

Водный режим реки Сырдарья в основном определяется работой Токтогульской ГЭС (Кыргызстан), а также Андижанским (Узбекистан) и Кайраккумским (Таджикистан), Шардаринским (Казахстан) водохранилищами.

Водные ресурсы трансграничных рек распределены между сопредельными государствами, и каждая сторона должна строго соблюдать установленные условия вододеления. Уполномоченным органом государств в соблюдении этого порядка выступают органы водного хозяйства. Имеются определенные международные обязательства по сохранению Аральского моря и поддержанию для этого необходимого речного стока по рекам Амударья и Сырдарья

Все вопросы, связанные с регулированием водного режима рек, решаются по согласованию с водопотребителями, что дает возможность принимать оптимальные варианты, обеспечивающие сбалансированность интересов всех отраслей-водопотребителей.

Для регулирования вопросов водных отношений в бассейне р.р. Сырдарья и Амударья в феврале 1992 года подписано международное Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном о сотрудничестве в сфере совместного управления использования и охраной водных ресурсов межгосударственных источников.

В рамках Международной конференции ООН по устойчивому развитию государств бассейна Аральского моря, проходившей 20 сентября 1995 года в Нукусе Главами государств ЦА была подписана «Нукуская декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблеме устойчивого развития бассейна Аральского моря». В ней Главы Центрально-Азиатских государств подтвердили, что признают ранее подписанные и действующие соглашения, договора и другие нормативные акты, регулирующие взаимоотношения между ними по водным ресурсам в бассейне Арала и принимают их к неуклонному исполнению. Декларация также содержит обращение к международному сообществу, к правительствам государств и народам всего мира с призывом помочь в решении проблем устойчивого развития и оздоровления экологической ситуации в регионе.

Таким образом, была заложена основа для взаимосогласованного и бесконфликтного решения проблем совместного управления и использования водных ресурсов бассейна Аральского моря.

Опираясь на общие региональные межгосударственные соглашения и нормативные акты, государства региона в дальнейшем начали решать межгосударственные водные отношения по бассейнам рек стратегического и оперативного характера на двухсторонней и многосторонней основе.

17 марта 1998 года первыми руководителями правительств Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана было подписано Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья. Позднее к нему присоединился и Таджикистан. В этом соглашении заложены основные принципы компенсационных взаимопоставок топлива и энергии между государствами бассейна. Вместе с тем оно не содержит ответственности и обязательств государств за взаимопоставки в годы различной водообеспеченности. В нем нет статей, где были бы оговорены, какие именно государственные органы сторон ответственны за выполнение обязательств, не определены источники финансирования.

В целях дальнейшего развития межгосударственных водных отношений государства ЦАЭС подписали соглашение о сотрудничестве в области гидрометеорологии, а также региональное соглашение о параллельной работе энергетических систем государств Центральной Азии.

Основные принципы, заложенные в подписанных соглашениях, не противоречат международному водному праву и мировой практике. В то же время нельзя не отметить, что разновекторные интересы государств бассейна в сфере использования водных и энергетических интересов, до сего времени не позволили в полном объеме реализовать заложенные в этих соглашениях обязательства сторон. При этом больше всего негативных последствий достаются Казахстану, как государству нижнего течения.

Казахстан заинтересован в гарантированных поставках водных ресурсов в вегетационный период и безопасном режиме работы Нарын-Сырдарьинского каскада в межвегетационный период. Обеспечение обоих вышеназванных аспектов возможно только при согласованном всеми странами бассейна р. Сырдарья режиме работы водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада. Однако в последние два года «срывается» заключение многосторонних межправительственных Соглашений

В последние годы Центрально-Азиатские государства перешли от практики заключения межправительственных соглашений к подписанию межправительственных протоколов, что объясняется более упрощенной и поэтому более оперативной процедурой их принятия.

В этих условиях решением проблем рационального использования водно-энергетических ресурсов региона на взаимоприемлемых для всех сторон условиях, учитывающим экономические интересы гидроэнергетиков с интересами всех нижерасположенных по реке водопотребителей, могло бы стать создание Международного водно-энергетического консорциума.

Учитывая наличие значительного количества трансграничных водотоков, протекающих как по территории Российской Федерации, так и по Республике Казахстан, в августе 1992 года подписано межгосударственное Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов. Соглашение регулирует отношения в области охраны и использования трансграничных водных объектов. На основе этого Соглашения создана Казахстано-Российская комиссия, которая дважды в год, поочередно, проводит заседания, на которых утверждаются графики работ водохранилищ совместного пользования, распределяются лимиты водозаборов, разрабатываются мероприятия по ремонту и эксплуатации водохозяйственных объектов совместного пользования.

На трансграничных водотоках, согласно действующим соглашениям и договоренностям, сопредельные страны придерживаются следующих принципов:

- обеспечивается гарантированное водообеспечение с расчетным объемом потребления на расчетном уровне, прежде всего, объектов коммунального водоснабжения, затем промышленности, теплоэнергетики и рыбного хозяйства.

Снабжение населения и объектов жизнеобеспечения качественной водой является приоритетным при распределении водных ресурсов трансграничных водотоков;

- при всей сложности водной проблемы ни одна сторона не должна наносить другой какого-либо ущерба;
- все стороны обладают одинаковыми правами на пользование водными ресурсами и более выгодные природно-гидрологические условия в верхнем течении трансграничных водотоков и не должны быть инструментом для получения политических и экономических выгод;
- ранее принятые соглашения и обязательства, регулирующие совместное использование трансграничных водных ресурсов, признаны действующими, поэтому существующие условия вододеления, имея такую правовую основу, не должны пересматриваться и строго соблюдаться.

### **Присоединение стран Центральной Азии к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков от 17 марта 1992 года**

В современных условиях вопрос совместного использования трансграничных водотоков и эффективной охраны водных ресурсов для государств Центральной Азии является одним из основных проблемных моментов. На основе анализа сложившейся ситуации в Центральной Азии можно констатировать, что на сегодняшний день сохраняется тенденция ухудшения состояния окружающей среды вследствие не только экономической деятельности (нерациональное использование и загрязнение водных ресурсов региона), но и отсутствия достаточного внимания к этой проблеме со стороны управленческих структур стран региона.

Необходимо учитывать, что ЦА представляет собой единый природный комплекс, включающий в себя ряд экологических зон, расположенных на территориях различных государств (экосистемы горного Тянь-Шаня, Каспия, Аральского бассейна и т). Последствия ухудшения состояния окружающей среды оказывают влияние независимо от государственных границ и их дальнейшее усугубление, несомненно, скажется на всем регионе. В этой связи совместная выработка центральноазиатскими странами критериев устойчивого управления водными ресурсами приобретает<sup>1</sup> крайне актуальное значение.

Содействовать этому призвана существующая международная правовая и институциональная база по управлению водными ресурсами. На ее основе в современных условиях происходит развитие системы рационального использования трансграничных водотоков многих государств, объединенных трансграничными водными системами.

В настоящее время в управленческих структурах Казахстана присутствует понимание важности формирования системы интегрированного межгосударственного механизма управления водными ресурсами на базе международного права. Однако, к сожалению, не все представители региональных водных структур, правительств и ведомств других стран Центральной Азии до конца понимают необходимость такой системы взаимодействия и, в частности, присоединения стран ЦА к Хельсинской Конвенции.

Необходимость интегрированной системы взаимодействия должна исходить из понимания того, что в условиях замкнутых водных бассейнов любые крупномасштабные воздействия на воду и землю одной страной в обязательном порядке отразятся на всех остальных водо- и землепользователях. Это требует обеспечения от всех участников водохозяйственного комплекса стран - министерств сельского и водного хозяйства, энергетики, природопользования, равно как и региональных организаций, выработки общей выверенной позиции,

касающейся совместного управления водными ресурсами региона. Согласованные на международном уровне условия, правила охраны и использования трансграничных водотоков позволяют партнерам выработать доверительное отношение друг к другу, способствуя осуществлению совместных мероприятий.

В настоящее время в республике осуществляется определенное совершенствование существующей системы управления водными ресурсами. Принят ряд законодательных актов, включая новый Водный кодекс, осуществляются международные проекты по передаче опыта интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) как на бассейновом, так на национальном уровнях. Создано Водное партнерство Казахстана, которое способствует распространению информации и знаний в отношении ИУВР.

В то же время, управление водными ресурсами осуществляется все еще не на интегрированной основе. Существующие системы нормирования и мониторинга качества воды, по оценкам экспертов, неадекватны. В Казахстане запаздывает присоединение и выполнение обязательств Конвенций ЕЭК ООН.

В данном контексте важным шагом является выполнение Казахстаном обязательств как участника Хельсинской Конвенции и присоединение к ее Протоколу по Воде и Здоровью, а также к Протоколу по гражданской ответственности. В настоящее время этот вопрос еще не получил должного решения так как требует координации выше уровня Комитета по водным ресурсам (КВР), возможно на уровне Национального совета по Устойчивому развитию.

Кроме того, необходимо способствовать активному участию, как Казахстана, так и других стран ЦА, во всех международных программах и проектах, связанных с мониторингом и оценкой водных ресурсов:

- Водная инициатива Европейского Союза «Стратегическое партнерство по водным ресурсам в целях устойчивого развития» для государств ВЕКЦА;
- Глобальная система мониторинга окружающей среды (ГСМОС/Вода), ЮНЕП;
- Международная гидрологическая программа (ИНР -VI), ЮНЕСКО;
- Международный центр по оценке состояния вод (МЦОВ);
- Центр сотрудничества с ВОЗ по методам использования водных ресурсов, содействующих здоровью, и по распространению информации о рисках (Германия).

Кроме того, внимание также должно быть обращено на пилотные проекты рассматриваемой Конвенции по внедрению соответствующих руководств, разработанных для ее практической реализации.

В целом, межгосударственное использование водных ресурсов в Центральной Азии должно основываться на общепринятых в международной практике конвенциях или рамочных соглашениях, поскольку они, как правило, имеют всеобъемлющий характер, фиксируя общие для всех государств-участников обязательства, но при этом не ограничивают договаривающиеся стороны перечислением запрещенных действий. Именно на базе таких конвенций, как «Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, от 1992 г.», «Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 1997г», должен развиваться процесс регулирования межгосударственных отношений в области совместного использования водных ресурсов в регионе. Эти нормы межгосударственного права устанавливают общие принципы поведения государства в совместном использовании трансграничных вод и имеют важное значение для обеспечения равных законных прав государств-водопользователей.

Казахстан является единственной из стран Центральной Азии, присоединившейся к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков, которую ратифицировал (Закон Республики Казахстан №94-ІІ от 23.10.2000 г.). Признание остальными государствами Центральной Азии этой конвенции следует рассматривать одним из важных этапов в системе межгосударственных отношений, регулирующих совместное использование водных ресурсов. В дальнейшем это позволит выработать единый подход к субъектам международного права или участникам договорного процесса стран Центральной Азии.

То, что остальные государства Центральной Азии не примкнули к «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» никоим образом не должно отражаться на характере межгосударственных отношений в области водных ресурсов и на многосторонних (двусторонних) межправительственных соглашениях о совместном использовании водных ресурсов. Но было бы юридически обоснованным, если бы все стороны руководствовались общими нормами международного права в области совместного использования и охраны водных ресурсов.

## **Заключение**

В экономике страны происходят структурные преобразования, меняется форма собственности на землю и средства производства, во многих случаях приводящие к изменению баланса расходования воды и соответственно, перераспределению инвестиций по отраслям экономики. При этом высокая стоимость энергоносителей, препятствующая получению максимальных выгод от доступных водных ресурсов, ведет к снижению инвестиционной активности в водном секторе экономики.

С учетом этих обстоятельств, стратегической целью национальной политики по водным ресурсам является осуществление долгосрочных мер комплексного характера, направленных на устранение негативных последствий ограниченности водных ресурсов и создание условий для экономического роста, решения социальных и экологических проблем, урегулирование межгосударственных водных отношений. При этом следует исходить из понимания того, что вода — это ресурс, имеющий экономическую ценность и определяющий устойчивость развития страны, и что вопросы качества воды, как на внутренних, так и трансграничных реках, нельзя рассматривать от количества воды.

Таким образом, главными принципами водохозяйственной политики следует считать бассейновый и централизованный (кооперативный) подход к управлению водными ресурсами, сокращение сброса загрязняющих веществ и объемов отбора воды из природных водоисточников, экономическое регулирование водопользования на основе сбалансированной системы тарифов.

Сокращение отбора воды из природного водоисточника следует рассматривать важнейшим аспектом сохранения и восстановления экологической безопасности рек. За счет этого достигается огромный мультипликативный эффект во всех сферах экономики, связанный с использованием воды. Меньший объем забора ведет к минимизации затрат на строительство и эксплуатацию водохозяйственных объектов, сокращению сброса сточных вод и нагрузки на окружающую природную среду. Важно, что водный источник в этих условиях полностью сохраняет свое функциональное назначение, как главный компонент природной среды. Независимо от уровня и целей водохозяйственной политики они должны приводить к экономному использованию воды в результате снижения ее потребления, или предотвращения отрицательных воздействий на окружающую природную среду.

Весьма важным представляется участие населения в процессе подготовки принятия решения по водохозяйственным мероприятиям, связь водопользователей с администрацией, создание и усиление роли ассоциаций водопользователей, как

инструмента реализации водохозяйственной политики на общественном и частном уровнях управления водными ресурсами.

Для удовлетворения потребностей в воде на перспективу необходимо, наряду с мерами по рациональному и экономному использованию водных ресурсов, расширение сотрудничества между странами, обладающими общими трансграничными водными ресурсами, и их присоединение к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.