



# Научные записки НИЦ МКВК

№ 6

2020

## Организационные аспекты управления водой в странах Центральной Азии



Научно-информационный центр  
Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии  
Центральной Азии

**Организационные аспекты  
управления водой в странах  
Центральной Азии**

Ташкент 2020



## Содержание

Правовые и организационные аспекты управления водой в странах Центральной Азии Мирзаев Н.Н.....	5
Изменения в организационной структуре руководства, управления и использования водных ресурсов в Республике Казахстан Ибатуллин С.Р. ....	22



# **Правовые и организационные аспекты управления водой в странах Центральной Азии**

**Мирзаев Н.Н.**

**Научно-информационный центр МКВК**

## **Введение**

В настоящее время в странах Центральной Азии (ЦА) растет понимание того, что улучшение качества управления водой связано с внедрением принципов интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) с применением правовых, институциональных, финансово-экономических, социальных, технических и когнитивных инструментов [1–3].

Ниже рассмотрены правовые и институциональные аспекты проблем совершенствования управления водными ресурсами на национальном уровне в странах ЦА, которые представляют интерес при разработке региональных и национальных концептуальных документов (программ, стратегий, планов, ...).

## **Правовые аспекты**

### ***Правовая база***

Во всех странах ЦА управление водными ресурсами основано на Водном кодексе или на законах и актах о воде. Правовой основой водных отношений в ЦА служил, принятый в 1970 г., закон «Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик». После обретения независимости в странах ЦА появились свои национальные водные кодексы, законы<sup>1</sup> и другие нормативно-правовые документы, в которые постоянно совершенствуются путем внесения в них изменений и дополнений (блок 1).

---

<sup>1</sup> <http://www.cawater-info.net/library/water.htm>.

**Блок 1. Правовые документы****Казахстан:**

- Закон Республики Казахстан от 8 апреля 2003 года N 404 «О сельском потребительском кооперативе водопользователей».
- Водный кодекс Республики Казахстан (2012).
- Закон Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 372-V ЗРК «О сельскохозяйственных кооперативах».
- «Концепция по переходу к «зеленой» экономике» (на 2013–2050 гг) (2010).
- «Государственная программа управления водными ресурсами Казахстана» (2014).
- Закона Республики Казахстан «О мелиорации» (проект).

**Кыргызстан<sup>2</sup>:**

- Закон Кыргызской республики об установлении тарифов за услуги по подаче воды» (1999).
- Закон Кыргызской Республики от 15 марта 2002 года №38 «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей»
- Закон Кыргызской Республики от 11 июня 2004 года №70 «О кооперативах».
- Водный кодекс Кыргызской Республики (2019).
- Закон Кыргызской Республики «О воде».

**Таджикистан:**

- Водный кодекс Республики Таджикистан (2012).
- Закон Республики Таджикистан от 21 ноября 2006 года №213 «Об ассоциации водопользователей».
- Закон Республики Таджикистан «О мелиорации и ирригации» (проект).

---

<sup>2</sup> В действующих редакциях Водного кодекса и закона “О воде” (2019) предполагается взыскание платы за использование воды как за природный ресурс.

**Туркменистан:**

- Водный кодекс Республики Туркменистан (2016).
- Закон Республики Туркменистан «О мелиорации земель» (2018).

**Узбекистан:**

- Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» (2009)<sup>3</sup>.
- Закон Республики Узбекистан «О мелиорации земель» (проект).

Во всех странах ЦА, за исключением Узбекистана, приняты Водные кодексы, в которых выражена приверженность переходу к ИУВР. Также во всех странах, за исключением Узбекистана и Туркменистана, приняты законы об организациях водопользователей. В Узбекистане работа над Водным кодексом идет, но он еще не принят<sup>4</sup>.

Законодательная база для развития водного хозяйства, таким образом, существует, но местами она не совершенна и не везде она работает в должной мере. Например, «несмотря на принятие Водного кодекса Кыргызской республики, до сих пор действует «Закон о воде» 1999 года, «Закон об установлении тарифов за услуги по подаче воды» от 1999 года и другие законы, касающиеся водных проблем. В связи с этим тарифы за услуги по подаче воды не менялись с 2011 года и на сегодняшний день сборы, осуществляемые госорганами за услуги по подаче воды, нельзя считать законными»<sup>5</sup>.

Проблема коррупции в водном секторе является актуальной во всем мире, в том числе и в странах ЦА<sup>6</sup> [4]. Вмешательство органов местной власти в вопросы управления водными ресурсами продолжает иметь место,

<sup>3</sup> В соответствии с внесенными изменениями в Закон «О воде и водопользовании» (2009) Ассоциация водопользователей в Узбекистане была трансформирована в Ассоциацию водопотребителей. Различие в терминах разъяснено следующим образом: в термине «водопользователи» отражается факт отсутствия влияния на фактическое количество доступной воды (например, в рыбном хозяйстве и гидроэнергетике), в то время как термин «потребитель воды» отражает сокращение фактического количества доступной воды (например, при орошении). Правда, в названии Закона речь идет о «водопользовании» и ничего о «водопотреблении».

<sup>4</sup> Имеет сторонников идея о том, что в Узбекистане достаточно внести изменения и дополнения в Закон «О воде и водопользовании» (2009), а в Водном кодексе и в Законе об АВП необходимости нет.

<sup>5</sup> Информация национального консультанта по Кыргызстану Ч. Узакбаева.

<sup>6</sup> <https://www.occrp.org/ru/home/27-ccwatch/cc-watch-briefs/4865-report-more-good-than-bad-but-corruption-still-mires-europe-central-asia>.

хотя и наметился прогресс в смысле снижения этого вмешательства на локальном уровне (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан). Важное значение для того, чтобы земле-водопользователи вкладывали свои средства в ирригацию и мелиорацию, имеет защищенность права на землю и воду. В странах ЦА в этом плане проблемы сохраняются.

### ***Концептуальные документы***

В целях развития водной отрасли и совершенствования управления водой в странах ЦА ведется работа по разработке и реализации концептуальных документов (блок 2).

#### **Блок 2. Концептуальные документы (стратегии, программы, планы, концепции,...)**

##### **Казахстан:**

- «Концепция по переходу к «зеленой» экономике» (на 2013–2050 гг.) (2010).
- «Государственная программа управления водными ресурсами Казахстана на 2014–2020 гг» (2014).

##### **Кыргызстан:**

- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 21 июля 2017 года № 440 «Об утверждении Государственной программы развития ирригации Кыргызской Республики на 2017-2026 годы»
- Проект концепции Водной стратегии Кыргызской Республики (вторая редакция от 08.01.2013 г.)

##### **Таджикистан:**

- Указ Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2006 года, №1713 «Стратегия реформирования систем государственного управления».
- Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 августа 2012 года №383 «Программа реформирования сельского хозяйства Республики Таджикистан на 2012-2020 годы» .
- Указ Президента Республики Таджикистан от 19 ноября 2013 года №12 «О совершенствовании структуры исполнительных органов

государственной власти Республики Таджикистан».

- Постановление Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2015 года № 791 «Программа реформы водного сектора Республики Таджикистан на 2016-2025 годы».

#### **Туркменистан:**

- «Программа развития водного хозяйства на 2018-2030 годы» (планируется разработать).

#### **Узбекистан:**

- Указ Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан».
- «Дорожная карта» по кардинальному реформированию системы водного хозяйства. Приложение № 7 к Постановлению Президента Республики Узбекистан от 17 апреля 2018 года №ПП-3672 «О мерах по организации деятельности Министерства водного хозяйства Республики Узбекистан».
- Постановление Президента Республики Узбекистан от 9 октября 2019 года № ПП-4486 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы управления водными ресурсами».
- Указ Президента Республики Узбекистан от 23 октября 2019 года «Стратегия развития сельского хозяйства на 2020-2030 годы»<sup>7</sup>.
- «Концепция развития водного хозяйства на период до 2030 г.» (проект)<sup>8</sup>.
- Стратегия по управлению водными ресурсами и развитию ирригационного сектора (планируется разработать).

Как видно из вышеприведенного списка, только в Республике Таджикистан, в отличие от других стран ЦА, уделяется достаточно серьезное внимание разработке концептуальных долгосрочных стратегических документов и реформы в водном хозяйстве проводятся на их основе.

<sup>7</sup> «Стратегия...» содержит разделы, касающиеся развития ирригации.

<sup>8</sup> Концепция, в основном, затрагивает вопросы управления и использования поверхностных водных ресурсов.

По состоянию на 2019 г. в Узбекистане отсутствует закон о стратегическом планировании и нет действующего долгосрочного стратегического документа по развитию водного хозяйства. Концептуальные документы разрабатываются в виде среднесрочных государственных программ, программ, концепций, дорожных карт, мер<sup>9</sup>. На разработку этих серьезных документов выделяется очень мало времени и, соответственно, качество их оставляет желать лучшего, так как не содержит обоснованной системы целевых и базовых показателей (индексов) и т.д.).

### **Организационные аспекты**

Управление водными ресурсами в странах ЦА осуществляется системой министерств, комитетов, агентств и их территориальных подразделений, имеющих на различных уровнях водной иерархии общие черты и различия (таблица).

Водное хозяйство во всех странах потеряло своё отраслевое единство и мощь, а также значимость в государственном управлении и способность самой ставить межгосударственные цели и задачи, как это было в начале независимости. Водное хозяйство и мелиорация земель оказались в подчинённом положении, раздробленными между различными министерствами и ведомствами, потеряли не только своё организационное единство - они потеряли возможность планировать и осуществлять наращивание необходимого потенциала, создавать свой костяк кадров и материальное его обеспечение, создавать финансовую и техническую основу единой отрасли, направлять её на техническое совершенство и инновации.

---

<sup>9</sup> «Меры» – это документы, утвержденные Кабинетом Министров или Президентом и включающие приоритетные шаги в той или иной отрасли или по конкретному вопросу. Указ или постановление «О мерах ...» обычно включает в себя совокупность организационных изменений (процессуальных норм) и правовых (материальных) норм и может содержать дорожную карту или программу мер по определенному вопросу.

**Таблица**

**Органы руководства и управления на различных уровнях водной иерархии**

<b>№</b>	<b>Уровни водной иерархии</b>	<b>Казахстан</b>	<b>Кыргызстан</b>	<b>Таджикистан</b>	<b>Туркменистан</b>	<b>Узбекистан</b>
1	Межотраслевой	Межведомственный совет по водным ресурсам при Правительстве РК.	Национальный водный совет (НВС) при Правительстве КР.	Водохозяйственный совет при Министерстве энергетики и водных ресурсов (МЭВР) РТ.	Водохозяйственный совет при Госкомитете по водному хозяйству РТурк.	Водохозяйственный совет при Министерстве водного хозяйства (МВХ) РУз.
2	Отраслевой	Министерства экологии, геологии и природных ресурсов (МЭГПР) РК. Комитет по водным ресурсам (в составе МЭГПР)	Государственное агентство водных ресурсов при Правительстве КР	Министерство энергетики и водных ресурсов (МЭВР) РТ. Агентство мелиорации и ирригации при Правительстве РТ.	Госкомитет по водному хозяйству РТурк.	Министерство водного хозяйства (МВХ) РУз.
3	Межбассейновый				Управление «Гарагумдерья сувходжалык»	Управления эксплуатации крупных магистральных систем

№	Уровни водной иерархии	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
4	Бассейновый (областной)	Бассейновые инспекции (БИ). Областные управления (филиалы) РГП «Казводхоз»	Бассейновые управления водного хозяйства (БУВХ)	Областные государственные управления водного хозяйства (ОГУВХ)	Областные (велоятские) управления водного хозяйства (ОУВХ)	Бассейновые управления ирригационных систем (БУИС)
		Бассейновые советы (БС)	Бассейновые советы	-	-	Бассейновые советы
5	Системный	-	-	Государственные управления магистральных каналов (ГУМК)	Управления эксплуатации каналов.	Управления ирригационных систем (УИС)
		Районные производственные участки (РПУ)	Районные управления водного хозяйства (РУВХ)	Районные государственные управления водного хозяйства (РГУВХ)	Районные (этрапские) управления водного хозяйства (РУВХ)	Районные отделы ирригации (РОИ)
6	Локальный (организации водопользователей (ОВП))	Сельскохозяйственные производственные кооперативы (СПК)	Союзы АВП (САВП). Ассоциации водопользователей (АВП)	Ассоциации водопользователей (АВП), Акционерные общества (АО).	Объединения крестьянских (дайханских) хозяйств (ОКХ)	Районные Ассоциации водопотребителей (РАВП)

### ***Межотраслевой уровень***

В целях внедрения принципа ИУВР (принцип учета всех видов водопользователей) предпринимаются попытки создания структур с межотраслевым статусом в форме Национальных Водных Советов (НВС), однако, функции межотраслевой координации, главным образом, традиционно делегированы ГВА, имеющим отраслевой статус и, в принципе, не способным осуществлять эту функцию системно и объективно, так как обслуживают, преимущественно, сельское хозяйство.

Даже там, где для этой цели решениями Правительств созданы координационные советы или другие ячейки, практически их функционирование пока не ощущается.

### ***Отраслевой уровень***

Главные водные администрации водного хозяйства стран (ГВА) ЦА имеют различный статус и постоянно реорганизуются (блок 3).

#### **Блок 3. Главные водные администрации**

##### **Казахстан:**

1965 – Министерство мелиорации и водного хозяйства Казахской ССР.

1991 – Государственный комитет по водным ресурсам Республики Казахстан.

1997 – Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан;

2019 – Комитет по водным ресурсам в составе Министерства экологии, геологии и природных ресурсов РК (МЭГПР).

2019 – Управление орошаемым земледелием в составе Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан.

##### **Кыргызстан:**

1965 – Министерство мелиорации и водного хозяйства Кыргызской ССР;

1991 – Министерство мелиорации и водного хозяйства Кыргызской

Республики.

1996 – Департамент водного хозяйства и мелиорации при Министерстве сельского и водного хозяйства Кыргызской Республики.

2009 – Агентство водных ресурсов и ГП «Ирригация» при Министерстве природных ресурсов Кыргызской Республики.

2010 – Государственный комитет Кыргызской Республики по водному хозяйству и мелиорации.

2012 – Департамент водного хозяйства и мелиорации при Министерстве сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации Кыргызской Республики.

2019 – Государственное агентство водных ресурсов при Правительстве Кыргызской Республики.

**Таджикистан:**

1965 – Министерство мелиорации и водного хозяйства Таджикской ССР.

1992 – Министерства мелиорации и водного хозяйства Республики Таджикистан.

2006 – Министерство мелиорации и водных ресурсов Республики Таджикистан.

2013 – Министерство энергетики и водных ресурсов Республики Таджикистан.

2013 – Агентство мелиорации и ирригации при Правительстве Республики Таджикистан.

**Туркменистан:**

1965 – Министерство мелиорации и водного хозяйства Туркменской ССР.

1992 – Министерство мелиорации и водного хозяйства Туркменистана.

1998 – Министерство сельского и водного хозяйств Туркменистана.

2000 – Министерство водного хозяйства Туркменистана.

2016 – Министерство сельского и водного хозяйств Туркменистана.

2019 – Госкомитет по водному хозяйству Туркменистана.

**Узбекистан:**

1965 – Министерство мелиорации и водного хозяйства Узбекской ССР.

1991 – Министерство мелиорации и водного хозяйства Республики Узбекистан.

1996 – Департамент водного хозяйства.

2003 – Главное управление водного хозяйства в составе Министерства сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан.

2018 – Министерство водного хозяйства Республики Узбекистан.

Как видно из вышеприведенной информации, после приобретения независимости во всех странах ЦА наблюдался процесс снижения статуса ГВА: ликвидация Министерств мелиорации и водного хозяйства и образование Управлений (Департаментов) водного хозяйства в составе Министерств сельского хозяйства или других Министерств и т.д.

В настоящее время начался процесс восстановления более высокого статуса ГВА в некоторых странах. В 2018 году создано Министерство водного хозяйства в Узбекистане, в 2019 году создано Государственное агентство водных ресурсов при Правительстве Кыргызской Республики и Государственный комитет водного хозяйства Туркменистана.

### ***Межотраслевой уровень***

Крупные водные структуры межбассейнового (межобластного) уровня в некоторых странах ЦА (например, Управление эксплуатации каналов Ферганской долины (УЭКФД), Управление эксплуатации Зарафшанской магистральной системы (УЭЗМС) в Узбекистане, Управление «Гарагумдерья сувходжалык» в Туркменистане) подчиняются непосредственно ГВА, вследствие чего повышается многоступенчатость системы управления.

### ***Бассейновый (областной) уровень***

#### ***Бассейновые организации***

Для реализации принципа ИУВР (бассейновый принцип) в некоторых странах ЦА территориальные водохозяйственные организации (ВХО) ГВА областного уровня преобразованы в бассейновые организации (БО). Но, несмотря на изменения в названиях, ряд бассейновых организаций остались в прежних областных границах.

### *Бассейновые советы*

Для реализации принципа ИУВР (принцип общественного участия) и разделения функций руководства и управления водой при бассейновых организациях созданы (или планируется создать) Бассейновые советы (БС) [5-8]. Целью Бассейновых советов является обеспечение участия всех заинтересованных сторон в выработке и принятии управленческих решений по вопросам использования и охраны водных ресурсов бассейна, а также улучшения экологического состояния водных объектов бассейнов.

При поддержке доноров (ПРООН Казахстан, Германское общество международного сотрудничества (GIZ) в партнерстве с Региональным экологическим центром Центральной Азии (РЭЦЦА), ...) идет процесс создания БС на малых реках. В 2012 году в Арало-Сырдарьинском бассейне были созданы два Малых Бассейновых Советов (МБС) – Приаральский МБС в Кызылординской области и Угам-Келесский МБС в Туркестанской области.

Водный кодекс Кыргызстана (статья 10) предусматривает создание БС как совещательных и консультативных органов при БО. Так как БО еще формально не созданы, в настоящее время БС созданы при бассейновых органах Департамента водного хозяйства. Несмотря на требование Водного кодекса о созыве встреч БС не реже, чем один раз в году, эти встречи проводятся нерегулярно из-за недостаточного финансирования. В рамках проводимой в Кыргызской Республике реформы управления водными ресурсами и реализации Водного кодекса созданы новые структуры, такие как пилотные Бассейновые советы — Таласский и Джалалабадский [7, 9].

В Таджикистане нет БО и БС, но в рамках проводимой в Таджикистане реформы управления водными ресурсами, их создание планируется. Таджикистан будет разделен на четыре бассейновых округа: Сырдарья (включая подбассейн Зерафшан), Кафирниган (включая подбассейн Каратаг), а также бассейны рек Пянджа и Вахша в речной системе Амударья.

В Туркменистане нет БО и БС. Водный кодекс предусматривает усиление бассейнового принципа так, чтобы нынешние территориальные водные административные организации, ответственные за управление маленькими реками и каналами, могли бы начинать выполнять функции речных бассейновых организаций.

БС при БУИСах (Узбекистан), судя по Положениям о них, перечню функций и составу членов, являются органами преимущественно технического, а не совместного руководства. В состав БС входят, главным образом, руководители подразделений БУИС, при которых они создаются.

То есть членами БС являются, главным образом, водники (поставщики ирригационных услуг), а водопользователей в составе БС или нет, или их очень мало. В Положениях о БС представлен очень широкий перечень функций, включающих как функции по перспективному планированию, так и функции по управлению предложением и спросом на воду, на самом деле (судя по протоколам), на заседаниях рассматривается, главным образом, узкий круг технических вопросов оперативного управления.

По вышеуказанным причинам члены БС не видят насущной необходимости в проведении заседаний БС, так как вопросы оперативного управления решаются на планерках, по телефону, по радиации, при встречах на объектах, то есть в оперативном порядке. Поэтому, фактически заседания БС проводятся крайне редко или вообще не проводятся.

### ***Системный уровень***

Подразделениями бассейновых (областных) организаций являются водохозяйственные организации (ВХО), созданные как в гидрографических (УИС, ...), так и в административных границах (РУВХ, ...). Функция этих ВХО заключается в эксплуатации и техническом обслуживании оросительной сети для обеспечения водопоставки до границ организаций водопользователей (водопотребителей) (ОВП)<sup>10</sup>.

### ***Локальный уровень***

Управление водой на локальном уровне в странах ЦА осуществляются организациями водопользователей (ОВП) / 10 - 14 /. ОВП различаются по формам, размерам, количеству членов, тарифным ставкам на ирригационные услуги ОВП, собираемости платы за ирригационные услуги, зарплате персонала, обеспеченности средствами связи и транспортом, а также по количеству функций.

ОВП в ЦА созданы в различных формах: Ассоциация водопользователей (водопотребителей) (АВП), Сельскохозяйственный производственный кооператив (СПК), Акционерное общество (АО), Объединение крестьянских (дайханских) хозяйств (ОКХ). СПК (Казахстан), ОКХ (Туркменистан) и АВП (Таджикистан), в отличие от АВП в Кыргызстане и Узбекистане, являются многопрофильными ОВП, оказывающими не только водные, но и другие виды услуг фермерским (крестьянским) хозяйствам. Основная функция ОВП заключается в Э и ТО

---

<sup>10</sup> Исключением является РПУ, которые ответственны за водопоставку вплоть до границы крестьянских хозяйств.

гидромелиоративных систем для обеспечения водопоставки до границ конечных водопользователей.

АВП являются самым слабым звеном в водной иерархии. Из-за недовольства работой АВП высказываются, нередко, мнения о необходимости их реорганизации<sup>11</sup>. В большинстве АВП, особенно в Узбекистане, сложился заколдованный круг: низкая финансовая жизнеспособность АВП является следствием низкого уровня платы за ирригационные услуги АВП, а низкий уровень платы за ирригационные услуги АВП является следствием низкого уровня качества ирригационных услуг АВП, что, в свою очередь, является следствием низкой финансовой жизнеспособности АВП. Совершенно очевидно, что разорвать этот заколдованный круг без действенной финансовой помощи государства невозможно.

В Казахстане, первоначально, тоже были созданы ОВП в форме АВП, затем появились «Товарищества с ограниченной ответственностью» (ТОО) и «Сельскохозяйственные потребительские кооперативы водопользователей» (СПКВ). В 2015г СПКВ и другие формы ОВП были ликвидированы и вместо них стали создаваться ОВП в форме СПК (блок 4).

#### **Блок 4. Сельскохозяйственный производственный кооператив**

Разница между СПКВ и СПК в том, что СПК – это, во-первых, коммерческая и, во-вторых, многопрофильная ОВП, оказывающая сервисные услуги крестьянам – членам СПК (консультации, поиск и поставка удобрений и солярки, проведение маркетинга, определение очередности водоподачи,...) и, в третьих, СПК не отвечает за Э и ТО межфермерской («внутрихозяйственной») сети.

Членами СПК являются и физические, и юридические лица. Председатель СПК («турага») избирается водопотребителями на общем собрании СПК. Председатель СПК исполняет две функции (как в свое время «раис» колхоза): функции и руководства, и управления (исполнения). В теоретическом смысле объединение функций руководства и управления в лице «турага» является шагом назад, но в практическом смысле в ЦА такой подход пока является более целесообразным.

<sup>11</sup> <https://kazakh-zerno.net/133454-tadzhikistan-kto-budet-platit-za-vodu-dlya-orosheniya/>.

Комплексная оценка управления водой в сельском хозяйстве позволила зарубежным экспертам сделать следующие выводы: «Многие реформы не учитывали исторические, культурные, экологические условия, и законные интересы, которые определяют сферу институциональных изменений. Очень часто они основывались на «решениях под копирку» - решениях, основанных на универсальной модели, которую можно использовать повсеместно. Другой причиной неудачи проводимых реформ является большее фокусирование на каком-то одном виде организаций, нежели на более обширной институциональной среде» / 15 /. Такая ситуация характерна для стран ЦА, где фокус в стране (например, в Узбекистане) делается на создание одного вида организации: сначала были созданы только «ширкаты», потом только АВП. Какое-то время разные формы организаций «сосуществуют» (Таджикистан: АО, АВП, АДХ, ...), но всегда есть у лиц, принимающих решения, стремление сохранить в стране только одну форму.

## **Заключение**

Большинство из недостатков реформ имеет субъективный характер и обусловлены непоследовательностью институциональных реформ в предшествующий период. В частности, нередко меры реформирования ограничивались механическим слиянием органов управления, сокращением численности персонала, либо формальным заимствованием зарубежных моделей управления, адекватных для условий Западной Европы, но не учитывающих традиций и специфику водных отношений, в том числе в Центральной Азии.

Существующее состояние управления водными ресурсами в странах ЦА на национальном уровне находится все еще на очень низком уровне, несмотря на то, что во всех странах ЦА Правительствами инициированы процессы, направленные на внедрение принципов и инструментов ИУВР. Для обеспечения водной, продовольственной и экологической безопасности стран ЦА необходимо ускорить эти процессы. Ускорение этих процессов связано, в первую очередь, с существенным увеличением инвестиций, направленных на внедрение инновационных технологий в водное хозяйство.

Однако, надо иметь в виду, что эффект от инвестиций будет действительно ожидаемым только тогда, когда Правительства улучшат институционально-правовые условия (через увеличение доли «мягкого»

компонента в инвестициях) как в целом по стране, так и непосредственно в водной отрасли:

- Принятие недостающих законов.
- Обеспечение верховенства закона.
- Разработка национальных планов ИУВР.
- Совершенствование организационной структуры системы управления водным хозяйством через децентрализацию, укрепление штата ВХО и реальный переход на бассейновый принцип.
- Интеграция организаций водопользователей в Союзы (Федерации) ОВП магистральных систем и организация их широкого представительства в составе Бассейновых советов.
- Реальное вовлечение водопользователей в процесс принятия решений и другие.

### **Использованная литература**

1. Духовный В.А., Соколов В.И., Мантритилаке Х, Мирзаев Н.Н. Принципы интегрированного управления водными ресурсами. Глава 1 книги «Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии». Ташкент, 2008, с.18 – 37.

[https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-casena\\_files/ru/pdf/iwrm\\_monograph\\_part\\_1.pdf](https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-casena_files/ru/pdf/iwrm_monograph_part_1.pdf).

2. Реализация принципов интегрированного управления водными ресурсами в странах Центральной Азии и Кавказа.

[http://www.cawater-info.net/library/rus/gwp/iwrm2004\\_r.pdf](http://www.cawater-info.net/library/rus/gwp/iwrm2004_r.pdf).

3. Интегрированное управление водными ресурсами в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Национальные диалоги по водной политике Водной инициативы Европейского Союза.

[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/NPD\\_IWRM\\_study/ECE\\_MP.WAT\\_44\\_ru.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/NPD_IWRM_study/ECE_MP.WAT_44_ru.pdf).

4. Global Corruption Report 2008. Corruption in the Water Sector. <http://intersci.ss.uci.edu/wiki/eBooks/BOOKS/Global%20Corruption%20Report%202008.pdf>.

5. «Методическое пособие по созданию Бассейновых советов. Проект ПРООН Разработка национального плана по Интегрированному Управлению Водными Ресурсами и Водосбережению в Казахстане г. Алматы ...».

<http://diss.seluk.ru/m-selskohozyaistvo/1019996-1-metodicheskoe-posobie-sozdaniyu-basseynovih-sovetov-proekt-proon-razrabotka-nacionalnogo-plana-integririvannomu-upravleniyu-vodnim.php>.

6. Бассейновый совет - механизм консолидации власти и общественности.  
[https://ecodelo.org/3680-basseinovyi\\_sovet\\_mekhanizm\\_konsolidatsii\\_vlasti\\_i\\_obshchestvennosti-basseinovyi\\_podkhod](https://ecodelo.org/3680-basseinovyi_sovet_mekhanizm_konsolidatsii_vlasti_i_obshchestvennosti-basseinovyi_podkhod).
7. Осуществление принципа бассейнового управления в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии.  
[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/NPD\\_meetings/Publications/benchmarkmarking-2016-RU.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/NPD_meetings/Publications/benchmarkmarking-2016-RU.pdf).
8. Мирзаев Н.Н. «Обзор развития бассейновых советов в мире и перспективы для Центральной Азии». Научные записки НИЦ МКВК, № 2, 2019. Ташкент, 44с. <http://icwc-aral.uz/pdf/mirzaev-basin.pdf>.
9. Создание новых структур в рамках проводимой в Кыргызской республике реформы управления водными ресурсами и реализации водного кодекса.  
<http://ekois.net/d1-81-d0-be-d0-b7-d0-b4-d0-b0-d0-bd-d0-b8-d0-b5-d0-bd-d0-be-d0-b2-d1-8b-d1-85-d1-81-d1-82-d1-80-d1-83-d0-ba-d1-82-d1-83-d1-80-d0-b2-d1-80-d0-b0-d0-bc-d0-ba-d0-b0-d1-85-d0-bf-d1-80-d0-be-d0-b2/>.
10. Правовая основа ассоциаций водопользователей: сравнительное исследование. Технический доклад Всемирного банка №360 R.  
<http://documents.worldbank.org/curated/ru/892211468182930675/pdf/WTP03600RUSSIAN.pdf>.
11. Soumya Balasubramanya, Marie-Charlotte Buisson, Panchali Saikia, Katherine MacDonald, Sohrob Aslamy, Ted Horbuluk, Corrie Hannah, Murat Yakubov и Alexander Platonov. Воздействие Ассоциаций водопользователей на продуктивность воды и земли, равноправие и продовольственную безопасность в Таджикистане. Базовый технический отчет. Коломбо, Шри Ланка: Международный институт управления водными ресурсами. Май 2016.  
<https://www.agrilinks.org/sites/default/files/resource/files/Feed%20the%20Future%20Tajikistan%20Water%20User%20Associations%20Indicator%20Assessment%20Report%20RUS.508Final%20%28003%29.pdf>.
12. Отчет по проведению оценки деятельности Ассоциаций водопользователей южных областей Кыргызской Республики.  
<http://kniga.seluk.ru/k-bezopasnost/18117-2-otchet-provedeniyu-ocenki-deyatelnosti-associaciy-vodopolzovateley-yuzhnih-oblastey-kirgizskoy-respubliki-ispolni.php>.
13. Рахматиллоев Р.: Опыт создания АВП как элемент перехода к ИУВР в Республике Таджикистан (2006).  
<http://www.cawater-info.net/library/rus/ucc/rakhmatilloev.pdf>.
14. Ахмаджонов В. Текущее состояние Ассоциаций водопотребителей в Республике Узбекистан и предложения по дальнейшему развитию их деятельности.  
[https://www.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/Publications/environmentandenergy/Water\\_users\\_association/un\\_uzb\\_water\\_users\\_association.pdf](https://www.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/Publications/environmentandenergy/Water_users_association/un_uzb_water_users_association.pdf).
15. Анализ опыта платного водопользования. <https://lektsii.org/12-2204.html>.
16. Вода для продовольствия, вода для жизни: Комплексная оценка управления водой в сельском хозяйстве.  
[http://www.iwmi.cgiar.org/assessment/files\\_new/synthesis/Summary\\_Russian.pdf](http://www.iwmi.cgiar.org/assessment/files_new/synthesis/Summary_Russian.pdf).

## **Изменения в организационной структуре руководства, управления и использования водных ресурсов в Республике Казахстан**

**Ибатуллин С.Р.**

### **Международный учебный центр по безопасности гидротехнических сооружений**

Обеспечение продовольственной безопасности Казахстана напрямую связано с состоянием и развитием орошаемого земледелия. В Казахстане к 1991 году орошаемые земли, занимая всего 7 % от общей площади посевов в 21,9 млн. га, давали около 40 % продукции растениеводства. Необходимо отметить, что в 1991 г. в водной отрасли Казахстана насчитывалось 38.5 тыс. специалистов, работавших в проектных, строительных, эксплуатационных, бассейновых организациях, обслуживавших 2,3 миллиона гектаров орошаемых земель республики и всей инфраструктуры водного хозяйства (т.е. 17 специалистов на каждые 1000 гектаров орошаемой площади). Для сравнения: в настоящее время насчитывается около 5 тысяч работников отрасли (т.е. 3 на 1000 га).

В 2016-2018 гг. площадь орошаемых земель в Казахстане составляла около 1,4 млн. га – этого недостаточно для развития сельского хозяйства республики. Поэтому планируется восстановление выбывших из оборота, но востребованных орошаемых земель на площади 610 тыс. га и ввод новых площадью 1,0 млн. га, доведя тем самым площади орошения до 3,0 млн. га. При этом валовый выпуск продукции по предварительным подсчетам составит 2,4 трлн. тенге. Эти программы были подготовлены Каз НИИВХ и преданы в правительственные органы РК.

С момента ликвидации Министерства мелиорации и водного хозяйства РК в 1992 году ситуация с водным хозяйством стала устойчиво ухудшаться. Проявились проблемы, которые в основном, были связаны с потерей централизованного комплексного руководства отраслью, бездумной приватизацией плотин, орошаемых земель путем дробления, разрушением инфраструктуры, приведшей к потере более 1,2 млн. га ранее орошавшихся площадей. Существовавшая до июня 2019 года организационная структура управления водными ресурсами не решала назревших проблем в водном хозяйстве Казахстана, что привело к плохой управляемости, потере позиций на международной арене, высокой

трансграничной уязвимости водообеспеченности, отсутствию гарантированной, адекватной современным и будущим угрозам водной безопасности страны.

К настоящему времени остро проявились следующие проблемы.

### **1. Технического и технологического характера**

- Значительный износ основных мелиоративных фондов, низкий технический уровень и КПД ирригационных систем из-за длительной их эксплуатации без ремонта;
- Практическое отсутствие механизированных работ при подготовке орошаемых площадей к поливам и проведении поливов (капитальной и текущей планировки, нарезки временной оросительной сети, использование поливной арматуры и др.);
- Низкий уровень применения современных водосберегающих технологий;
- Несоблюдение научно обоснованной биологической системы земледелия и агротехнических приемов возделывания культур;
- Слабое применение высококорентабельных и приоритетных сельскохозяйственных культур, обеспечивающих устойчивое развитие конкурентоспособного производства;
- Недостаточное внесение в необходимом объеме органических и минеральных удобрений;
- Утрата кадрового, проектного и научно-технического потенциала водного хозяйства.

### **2. Юридического и административного характера**

а) В водном хозяйстве и в водных отношениях в Казахстане на сегодня очень слабая нормативно-правовая база. Это отмечают и отечественные, и зарубежные эксперты. В 2005-2007 гг. институтом КазНИИВХ были подготовлены и направлены по инстанциям проекты ряда законов. Но они были отклонены с ссылкой на то, что многие статьи из них включены в новую редакцию Водного кодекса РК. В итоге на сегодня мы имеем раздутый, малоприменимый на практике нормативный документ, состоящий из 146 (!) статей с сотнями дополнений и поправок. Для примера: Водный кодекс Российской Федерации насчитывает 69 статей. При этом Россия и другие страны имеют необходимую и достаточную юридическую базу в виде соответствующих законов.

В связи с этим, давно назрела необходимость принять следующие Законы РК:

- «Закон о безопасности гидротехнических сооружений» (разработан и находится в стадии рассмотрения или согласования у правительственных чиновников). Принят во многих странах мира.
- «Закон о мелиорации земель». (Подготовлен КазНИИВХ в 2005 году передан в МСХ, судьба неизвестна). Такие законы давно приняты в России и др. странах.
- «Закон о питьевой воде» (необходима разработка, призван обеспечить контроль ответственность за соблюдение стандартов качества).
- «Закон о сохранении и защите озера Балхаш» (необходима разработка закона и соответствующих подзаконных актов). Суть закона проста: при любых обстоятельствах приоритетным объектом водообеспечения должно стать озеро Балхаш и его дельтовые системы с подачей к ним не менее 14,6-14,8 км<sup>3</sup> воды ежегодно. Аральская трагедия не должна повториться!

б) Неразбериха в статистических данных о водных ресурсах Казахстана.

Разными авторами и органами используются различные показатели среднегодового стока и других параметров по 8-ми речным бассейнам республики. Учитывая, что 7 из них являются трансграничными, споры, возникающие между нашими представителями разных ведомств на международных совещаниях, вызывают недоумение среди зарубежных экспертов. В стране отсутствует специальная госстатотчетность по состоянию орошаемых земель по областям и районам, а самое главное, по землям, находящимся в частном владении.

Предлагается: утвердить Единый документ (реестр) о состоянии водных ресурсов РК в разрезе бассейнов, обновляемый ежегодно или с периодичностью не реже 3-х лет. Обязать все проектные организации, включая частные исследовательские группы, особенно работающие по грантам, государственные и частные институты, соответствующие департаменты министерств, акиматов областей и районов использовать в работе только этот официальный документ.

в) В целях осуществления надзора и контроля за обеспечением надежности технического состояния и безопасной работы плотин и крупных гидротехнических сооружений возникла необходимость создания при Правительстве РК Государственной инспекции по контролю и надзору

за техническим состоянием водохозяйственных объектов – Госводхознадзор. Он не должен быть в подчинении МСХ, а выполнять роль независимой «водной прокуратуры». Такие органы действуют в ряде стран ЦА и России и показали свою эффективность.

г) Проблемы подготовки кадров для водного хозяйства.

Неотъемлемой частью эффективного решения вышеприведенных проблем являются научное обеспечение водного хозяйства и подготовка высококвалифицированных кадров для водохозяйственной отрасли, что позволяет в значительной степени обеспечить социально-экономическую устойчивость и развитие агропромышленного комплекса страны.

При этом нужно признать, что наиболее эффективная подготовка обеспечивается целевым заказом производства с полным возмещением затрат и закреплением по месту работы. Эта идея родилась в 1986 году в ДГМСИ и прошла проверку временем, но к настоящему времени используется только коммерческая ее составляющая. В свое время ТИИМСХ принял эту модель и сохранил ее, и успешно реализует в настоящее время.

Для ликвидации образовавшегося дефицита кадров с учетом планов развития водного хозяйства к 2040-му году необходимо подготовить более 30 тысяч специалистов всех видов деятельности: наука, проектирование, строительство, эксплуатация, экономика, и направлений: гидромелиорация, гидротехническое строительство, механизация мелиоративных работ и др.

Решение всех перечисленных проблем и реализация указанных задач невозможны без наличия соответствующей институциональной базы и сильного структурного образования коим должно стать (как и в ряде стран Министерство водного хозяйства РК. Проведенное в свое время слияние Минводхозов с Минсельхозами рядом стран признано ошибочным. Например, в Узбекистане возрождено (2017 г) Министерство водного хозяйства, что значительно повысило эффективность управления водной отраслью республики.

В этой связи, создание (возрождение) Министерства водного хозяйства РК, основу которого должны составить бассейновые водохозяйственные управления представляется важной задачей. Возрождение МВХ РК должно сопровождаться созданием соответствующей организационно – функциональной структуры, обеспечивающей эффективность решения всего комплекса водных проблем. Структурно состав МВХ должен быть организован по принципу необходимой достаточности. Он должен обеспечить управление и контроль за проектированием, строительством и эксплуатацией всех видов водных объектов, включая ирригационные и дренажные системы,

сооружения обводнения пастбищ и сельхозводоснабжения, плотин различного назначения. Основой должны стать бассейновые водохозяйственные управления (8 БВУ) с ликвидацией лишних бюрократических звеньев и ступеней распределения поливной воды от гидроузла до поля.

При этом необходимо выполнение следующих условий:

- Источниками финансирования деятельности Министерства, его территориальных подразделений и подведомственных организаций, являются средства Государственного бюджета РК и другие источники, не запрещенные законодательством;
- Решения Министерства, принимаемые в пределах своих полномочий, являются обязательными для исполнения органами государственного и хозяйственного управления, органами исполнительной власти на местах, а также предприятиями и учреждениями.

Наделить МВХ полномочиями по разработке, принятию и реализации программ, (дорожных карт), планов, направленных на:

- реализацию единой политики в сфере управления водными ресурсами, функционирование и совершенствование системы водного хозяйства, принятие необходимых мер по обеспечению водной безопасности страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу;
- координацию деятельности всех водохозяйственных организаций, входящих в структуру Министерства, а также государственных органов, органов хозяйственного управления и других организаций в области рационального использования и охраны водных ресурсов, предупреждения и ликвидации вредного воздействия на воды;
- эффективную реализацию программ, планов мероприятий, «дорожных карт» и иных программных документов по развитию водного хозяйства, а также социально-экономическому развитию и решению проблемных вопросов территорий в области водного хозяйства;
- организацию управления водными ресурсами на основе бассейнового принципа и обеспечение практической реализации порядка по лимитированному водопользованию и водопотреблению, разработку баланса водных ресурсов, ведение государственного водного кадастра и учета воды, создание и развитие единой базы данных по водным ресурсам всех источников;

- обеспечение надлежащей эксплуатации, бесперебойной работы, постоянной модернизации систем ирригации и мелиорации, других водохозяйственных и гидротехнических сооружений, обеспечение безопасности и организацию защиты крупных и особо важных водохозяйственных объектов, находящихся на балансе Министерства, повышение их технической надежности;
- совершенствование правового регулирования сферы водного хозяйства, дальнейшую оптимизацию системы управления водным хозяйством;
- развитие организационно-экономических механизмов и системы контроля водопользования, увеличение масштаба применения водосберегающих технологий;
- ускорение работ по строительству и реконструкции водохранилищ, крупных гидротехнических сооружений и других водных объектов, улучшение системы ведения учета водных ресурсов;
- модернизацию системы обеспечения безопасности водохозяйственных объектов, внедрение современных информационно-коммуникационных и инновационных технологий в отрасли;
- развитие материально-технической базы водохозяйственных организаций, обеспечение их современной техникой и механизмами, стимулирование работников водного хозяйства;
- усиление мер по повышению правосознания и правовой культуры населения по использованию водных ресурсов.
- организацию выполнения возложенных на Министерство задач и функций, планирования деятельности Министерства, а также безусловное обеспечение достижения прогнозных показателей, связанных с его деятельностью;
- развитие эффективного сотрудничества с международными организациями и органами водного хозяйства зарубежных стран, в первую очередь стран трансграничных бассейнов рек Иле, Ертис, Ишим, Урал, Шу, Талас и Сырдарья (по использованию трансграничных водных ресурсов бассейна Аральского моря);
- разработку и реализацию приоритетных и перспективных проектов и программ по строительству, реконструкции и модернизации водохозяйственных объектов;
- разработку и реализацию программ по улучшению мелиоративного состояния орошаемых земель, поддержание благоприятных уровней грунтовых вод и уменьшение засоленности орошаемых земель,

принятие мер по обеспечению улучшения и устойчивости мелиоративного состояния земель;

- развитие водосберегающих технологий орошения, в том числе по применению систем капельного и дождевального орошения, а также разработку предложений по механизмам поощрения и стимулирования водосбережения, организацию работ по осуществлению координации, поддержке деятельности ассоциаций водопотребителей, эксплуатации, развитию внутрихозяйственной гидромелиоративной сети и их гидротехнических сооружений;
- организацию и мониторинг подрядных работ на водных объектах, координацию деятельности строительных и подрядных организаций Министерства, развитие индустрии в водном секторе;
- оснащение водохозяйственных эксплуатационных организаций Министерства необходимой современной техникой, принятие мер по целевому и эффективному их использованию, внедрение современных инновационных и ресурсосберегающих технологий в водохозяйственный сектор, широкое применение информационно-коммуникационных технологий и передовых зарубежных методов в сфере управления и использования воды;
- привлечение в отрасль грантов; и кредитов международных финансовых институтов, их целевое и эффективное использование, обеспечение активного участия Министерства в деятельности международных организаций,
- подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров, усиление интеграции водохозяйственных организаций с образовательными и научными учреждениями, принятие мер по внедрению достижений науки.

К сожалению, создать Минводхоз к настоящему времени не удалось (хотя предварительное решение было подготовлено), но была принята такая половинчатая мера: основные функции организации и управления комплексом водного хозяйства республики переданы созданному в июне 2019 года Министерству экологии, геологии и природных ресурсов РК. (МЭГПР).

Для решения вопросов, связанных с водными ресурсами введена должность заместителя министра МЭГПР с передачей ему в подчинение КВР, сеть областных управлений Казводхоза (20 филиалов), Бассейновые инспекции и др. (рис. 2). Созданы общественные советы при министре, а также малые бассейновые советы при БВИ (рис. 1-4).

При этом в Министерстве сельского хозяйства сохранено управление орошаемым земледелием. В его задачи должны войти организационно-распорядительные функции наряду с областными акиматами по техническому обеспечению внутриводхозяйственной сети мелиоративных систем на землях, находящихся в собственности фермеров-водопользователей (рис. 5).



Рис. 1. Общая структура управления водными ресурсами Республики Казахстан

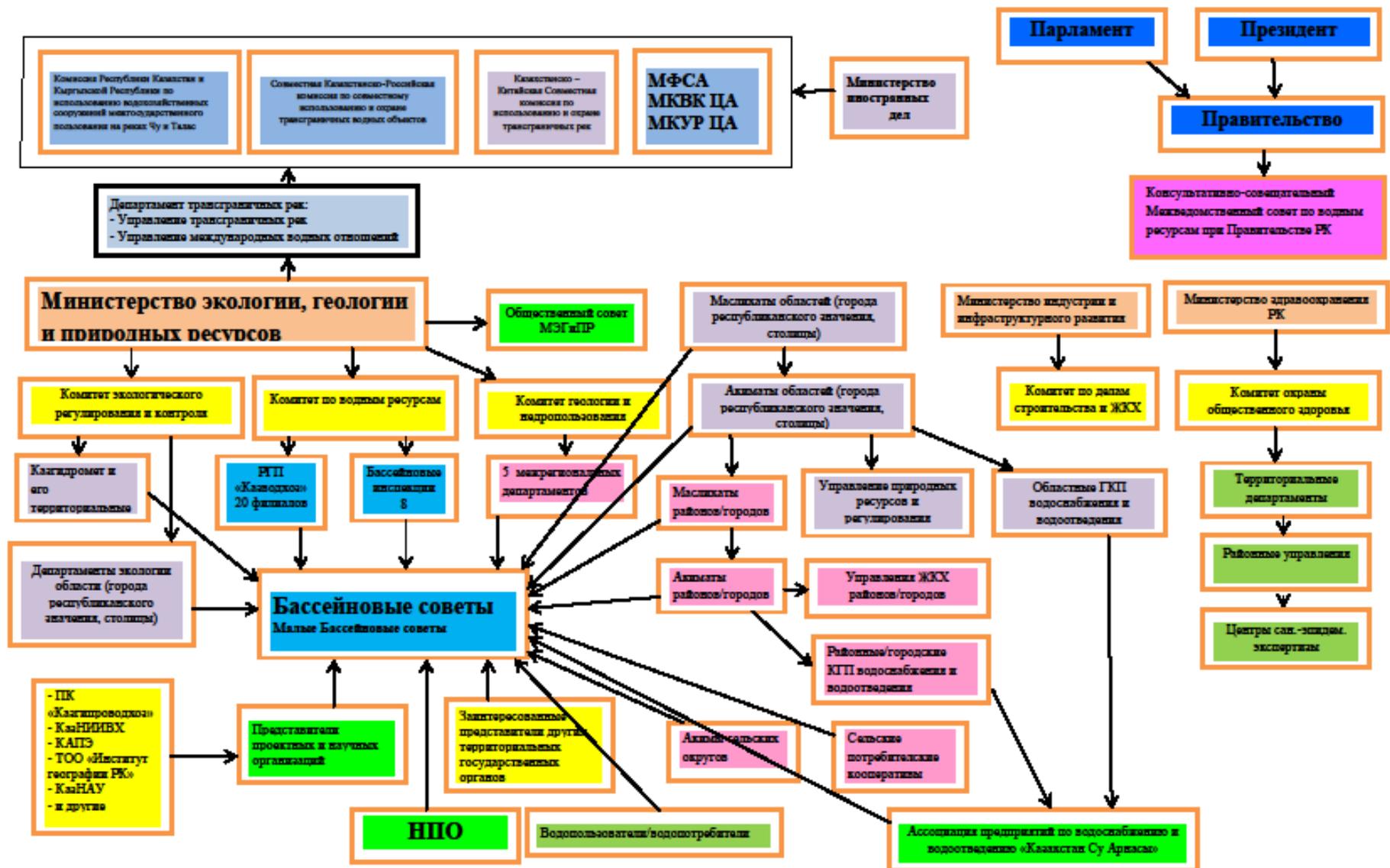


Рис. 2. Существующая схема управления и регулирования водных отношений в Республике Казахстан (на 1.09.2019)



Рис. 3. Структура Министерства экологии гидрологии и природных ресурсов (МЭГПР)

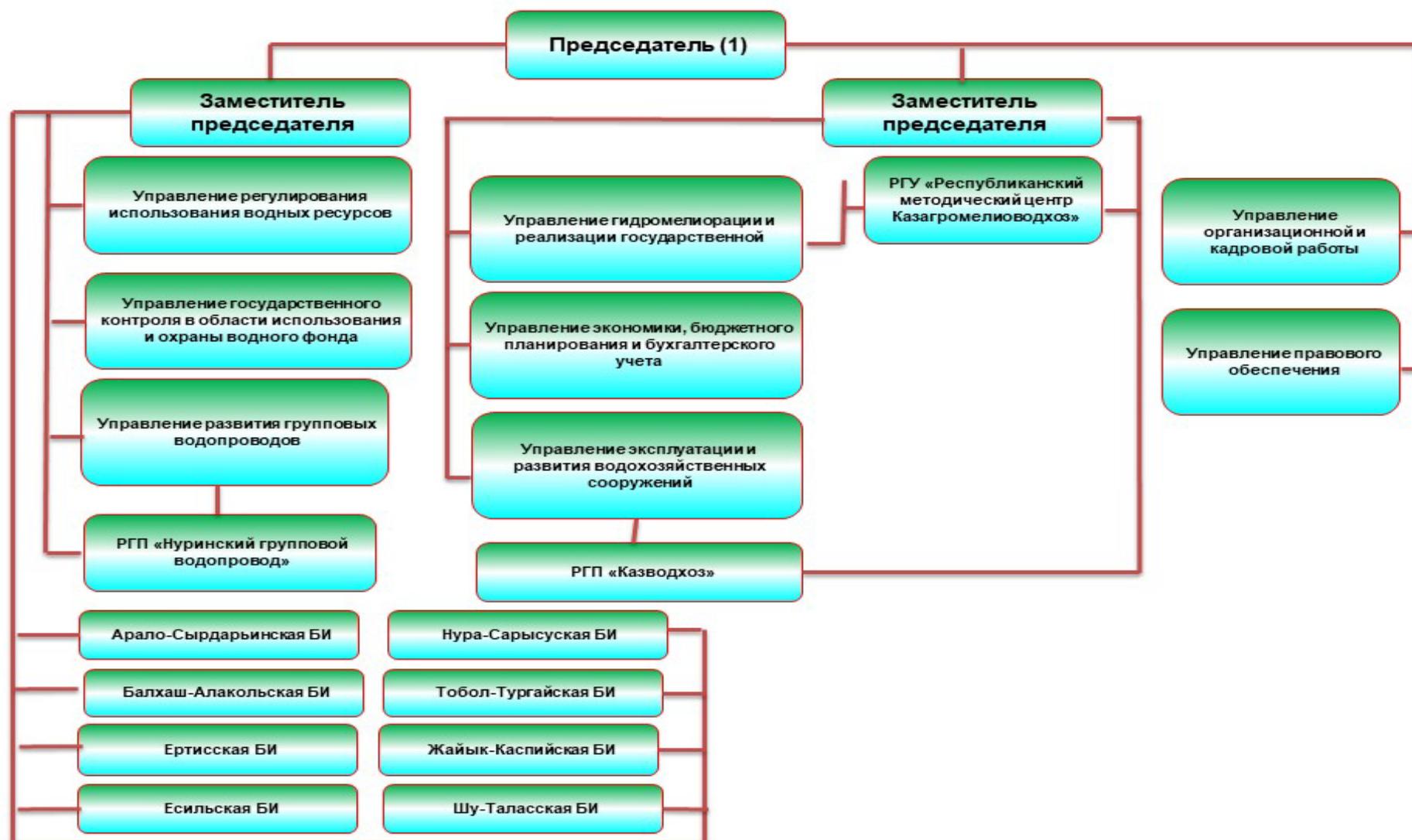


Рис. 4. Действующая структура Комитета по водным ресурсам (КВР)



**Рис. 5. Рекомендуемая структура Управления орошаемых земель в Минсельхозе РК**





Верстка: Беглов И.

Подготовлено к печати  
в Научно-информационном центре МКВК

Республика Узбекистан, 100 187,  
г. Ташкент, м-в Карасу-4, д. 11А

**[sic.icwc-aral.uz](http://sic.icwc-aral.uz)**