



При финансовой поддержке  
Европейского Союза



UNECE



КАЗАХСТАНСКО  
НЕМЕЦКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ



Получение гранта  
Устойчивое развитие

СОВМЕСТНЫЙ ПРОЕКТ ЕС/ПРООН/ЕЭК ООН  
“ПОДДЕРЖКА КАЗАХСТАНА ПО ПЕРЕХОДУ К МОДЕЛИ ЗЕЛЕННОЙ ЭКОНОМИКИ”

## ТРЕНИНГ

по Интегрированному управлению водными ресурсами  
для государственных служащих Республики Казахстан

# СИНОПСИС

## МОДУЛЬ 2

Правовые аспекты  
Интегрированного управления  
водными ресурсами



## Примечание

*Этот документ был разработан при финансовой поддержке Совместного проекта ЕС/ПРООН/ЕЭК ООН «Поддержка Казахстана по переходу к модели зеленой экономики». Содержание данного документа является предметом ответственности исключительно нижеуказанных авторов и ни в коей мере не является отражением позиции ПРООН, ЕЭК ООН и Европейского союза.*

Права на методическое руководство остаются за Казахстанско – немецким университетом. Данное методическое руководство разработано проф. Ахметовым Серик Кабдуалиевичем – Филиал Института географии –Международный центр оценки вод, к.г.н.

## Список аббревиатур

- БВО** – Бассейновая водохозяйственная организация  
**БВУ** – Бассейновое водохозяйственное управление  
**ГЭС** – Гидроэлектростанция  
**ЕЭК ООН** – Европейская экономическая комиссия ООН  
**ИК МФСА** – Исполнительный комитет МФСА  
**ИУВР** – Интегрированное управление водными ресурсами  
**КВР** – Комитет по водным ресурсам  
**КРМ** – Комиссия по реке Меконг  
**МКВК** – Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия ЦА  
**МКОРД** – Международная комиссия по охране реки Дунай  
**МКУР** – Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию ЦА  
**МООС** – Министерство охраны окружающей среды  
**МСК** – Международная совместная комиссия  
**МС ООН** – Международный суд ООН  
**МСХ** – Министерство сельского хозяйства  
**МФСА** – Международный фонд спасения Арала  
**НИЦ** – Научно-информационный центр  
**НПО** – Неправительственная организация  
**ПБАМ** – Программа бассейна Аральского моря  
**СК** – Совместные комиссии  
**ЮНЕП** – Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

## **Часть 1. Международное измерение правовых аспектов управления водными ресурсами**

**Раздел подготовила: Барбара Януш-Павлетта**

### **КРИЗИС ВОДОСНАБЖЕНИЯ – УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ – БЕЗОПАСНОСТЬ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ – ВОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**

Существующий ныне кризис водоснабжения является одной из главных проблем, описанных в 3-ем Докладе ООН об освоении водных ресурсов мира; он главным образом связан с бесхозяйственным управлением водными ресурсами на местном, национальном и международном уровнях.

«Управление водными ресурсами» включает «...совокупность политических, социальных, экономических и административных систем, целью которых является освоение и управление водными ресурсами, а также поставка услуг водоснабжения разным слоям населения». Сложность управления водным хозяйством заключается в том, что оно требует участия различных заинтересованных сторон с разнонаправленными интересами и компетенцией на различных уровнях.

Регулирование конкурентных видов водопользования является одной из ключевых характеристик безопасного водоснабжения, которое подразумевает, что каждый человек имеет доступ к достаточному количеству безопасной воды по разумной цене, чтобы вести чистоплотный, здоровый и полноценный образ жизни, обеспечивая при этом защиту и оздоровление окружающей среды.

Водное законодательство предлагает широкий спектр принципов, правил и механизмов, которые оптимально подходят для решения проблем безопасного водоснабжения.

Существует целый ряд программных документов (ПРООН, Всемирный банк, Азиатский банк развития и т. д.), определяющих ключевые элементы надлежащего управления, которые должны быть реализованы на национальном уровне.

Управление водными ресурсами основывается на международных и национальных правовых системах для определения прав и обязанностей государств для целей, не связанных с судоходством. Оно охватывает владение водными ресурсами, их освоение и управление. Юридически встраиваемая система управления водными ресурсами основывается на программах водопользования, разрабатываемых на национальном и международном уровнях.

Принимая во внимание ключевые элементы надлежащего управления (например, учет, прозрачность, прогнозируемость), закон может играть важную роль в распределении водных ресурсов и создании процессов, с помощью которых конкурирующие интересы всех заинтересованных сторон могут быть взаимно согласованы. В свою очередь, закон играет важную роль в обеспечении безопасного водоснабжения, предоставляя легитимную, прозрачную и эффективную нормативно-правовую базу для решения проблем доступа, доступности и конфликтов. В следующих главах будут подробно описаны эти центральные аспекты права в контексте водопользования.

## 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКАХ: ЭВОЛЮЦИЯ И ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ

Законодательство по международным водотокам основывается на давних традициях. Подавляющее большинство этих соглашений относилось к вопросам навигации, что отражает основные способы использования международных водотоков на раннем этапе человеческой цивилизации.

В последние годы соглашения о международных водотоках перестали быть одноцелевыми и теперь охватывают общее управление международными водными ресурсами.

Основными источниками международного водного права являются Конвенция ООН о водотоках и Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам).

Из стран Центральной Азии к первой из этих Конвенций присоединился Узбекистан. Общее число участников этой Конвенции – 36. Это рамочная конвенция, устанавливающая принципы и правила, которые могут быть применены и скорректированы с учетом характеристик определенных международных водотоков.

Конвенция по трансграничным водам была первоначально принята в качестве регионального (только для стран ЕЭК ООН) механизма межгосударственного водного сотрудничества, но с 2014 года она открыта для присоединения всех стран – членов ООН. К конвенции присоединился 41 участник, в том числе три государства Центральной Азии: Казахстан, Узбекистан и Туркменистан. Она направлена на укрепление трансграничного водного сотрудничества и защиту трансграничных поверхностных и подземных вод.

Исторически так сложилось, что законодательство по подземным водам относительно разрознено и зачастую отрывочно сформулировано в общей системе водного законодательства. Сейчас оно регулируется лишь юридически необязательным актом, который включает в себя проекты статей о праве пользования трансграничными водоносными горизонтами, и только по пяти из 273 трансграничных водоносных горизонтов во всем мире заключены специальные соглашения.

### **ТЕОРИИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ. СУВЕРЕНИТЕТ НАД ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Государства имеют окончательные и исключительные полномочия в отношении деятельности и ресурсов в пределах своей территории (национальная юрисдикция) на основании их суверенитета. Но суверенитет не особо подходит для регулирования отношений между двумя или более государствами, которые совместно используют один и тот же ресурс. Это может привести к разногласиям, если деятельность одного государства нарушает суверенные права другого государства.

Требования, основанные на абсолютном территориальном суверенитете, часто поддерживаемые государствами, расположенными в верхнем течении, позволили бы государству неограниченно использовать международный водоток, находящийся на территории этого государства, независимо от нужд и интересов других государств, по территории которых проходит этот водоток. Эта так называемая «доктрина Хармона» широко используется в качестве аргумента, оправдывающего односторонние действия государств, расположенных в верхнем течении, по отношению к их соседям в нижнем течении. Однако современная практика показывает, что, хотя государства могут иногда выступать за абсолютный территориальный суверенитет, они проявляют тенденцию к достижению соглашений, в которых признаются коррелятивные права государств, расположенных в верхнем и нижнем течениях.

Теория абсолютной территориальной неприкосновенности идет вразрез с теорией абсолютного территориального суверенитета. Эта теория, обычно предлагаемая государствами, расположенными в нижнем течении, утверждает, что государства имеют право принимать «естественный поток» воды из соседних государств. Применение этой теории будет иметь серьезные последствия для государств в верхнем течении, поскольку фактически это означает запрет на хозяйственную деятельность на их территориях.

Отсутствие широкой поддержки обеих теорий – абсолютного территориального суверенитета и абсолютной территориальной неприкосновенности – можно легко объяснить. Государства с общим водотоком не могут быть просто разделены на государства верхнего и нижнего течения.

История показывает, что теории абсолютного территориального суверенитета и абсолютной территориальной неприкосновенности, как правило, использовались в качестве переговорных позиций (метод переговоров, известный как «перетягивание одеяла») до того, как будет достигнуто компромиссное решение к удовлетворению всех сторон.

### **ПРИНЦИПЫ СПРАВЕДЛИВОГО И РАЗУМНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОТСУТСТВИЯ ЗНАЧИТЕЛЬНОГО ВРЕДА**

Одним из основных принципов международного водного права является принцип справедливого и разумного использования.

Справедливость не означает равные доли. Государства имеют *равное право* использовать международные водотоки, но это не должно в обязательном порядке привести к присвоению *равных долей* в том или ином водотоке. Понятие справедливости применяется только к «разумному и продуктивному» использованию.

Определение разумного использования опирается на «современную концепцию рациональности». Поэтому существует вероятность, что неустойчивое использование не будет соответствовать критериям разумного использования.

Понятия справедливое и разумное использование водотока и отсутствие значительного вреда должны рассматриваться как стандарты, интерпретируемые с учетом конкретных факторов и обстоятельств в пределах данного водотока.

### **ЗАЩИТА ЭКОСИСТЕМ**

Конвенция ООН о водотоках (статья 20) предусматривает, что государства должны «по отдельности и при необходимости совместно обеспечивать защиту и сохранение экосистем международных водотоков». При этом «экосистема» может быть определена как «экологическая единица, состоящая из живых и неживых компонентов, *которые являются взаимозависимыми* и функционируют как сообщество».

Обязательство по защите включает в себя обязанность «защищать экосистемы от существенной угрозы причинения вреда». Поэтому естественной с точки зрения защиты экосистемы является необходимость применения *принципа принятия мер предосторожности*. Этот принцип широко отражен в договорной практике, связанной с ущербом, наносимым трансграничным водным ресурсам.

Центральное место в области охраны и сохранения экосистем международных водотоков занимает концепция "экологических потоков". Необходимость "обеспечить течение потоков адекватно защите биологической, химической и физической целостности международных водотоков, в том числе их устьевых зон" можно рассматривать как неотъемлемое обязательство по защите экосистем международных водотоков.

## **СОТРУДНИЧЕСТВО**

Конечной целью практически любого международного договора является поощрение и содействие сотрудничеству между его сторонами. Сотрудничество является фундаментом для других обязательств, отказ от сотрудничества может представлять собой международно-противоправное деяние, влекущее за собой ответственность государства.

Наиболее распространенной формой сотрудничества является обмен информацией и данными.

Еще одной формой сотрудничества является принцип уведомления о планируемых мерах. Этот принцип предусмотрен как в Конвенции ООН о водотоках, так и в Конвенции по трансграничным водам, а также в других конвенциях, таких как Конвенция Эспо.

## **КОНСУЛЬТАЦИИ**

Консультации, как правило, предполагают обмен мнениями между заинтересованными государствами. Они не составляют официальных дипломатических переговоров.

Неспособность сторон достичь соглашения в результате консультаций не означает, что потенциально затрагиваемое государство имеет право наложить вето на планируемую деятельность.

## **СОВМЕСТНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ**

С институциональной точки зрения выделяются три основных типа межгосударственных соглашений по трансграничным водам: (а) без обозначения института для реализации соглашения; (б) назначение уполномоченных (представителей правительств); (в) создание совместной комиссии, ответственной за реализацию соглашения. В последнее время отмечается общая тенденция замены института полномочных представителей совместными комиссиями.

## **РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ**

Международная практика разработала целый ряд механизмов, которые государства широко используют для урегулирования своих разногласий по различным вопросам, в том числе водным ресурсам. К ним относятся "переговоры, запрос, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство, а также обращение к региональным органам или соглашениям".

В практике межгосударственных отношений государства чаще всего используют переговоры в качестве метода разрешения споров.

## **Часть 2. Правовые аспекты сотрудничества Казахстана в области водных ресурсов**

**Раздел подготовил: Сагит Ибатуллин**

Республика Казахстан имеет более 40 различных нормативно-правовых актов, международных договоров и соглашений в области управления трансграничными водными ресурсами. К ним относятся соглашения и законы РК по ратификации международных конвенций, имеющих значение для всех трансграничных речных бассейнов, а также региональные и двухсторонние соглашения со странами Центральной Азии, России, Китая. О некоторых из них подробнее изложено ниже.

### **2.1 Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам)**

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (*Конвенция по трансграничным водам*) была принята в г. Хельсинки (Финляндия) 17 марта 1992 года и вступила в силу 6 октября 1996 года. К настоящему времени Сторонами Конвенции являются более 40 стран, в том числе Казахстан, Узбекистан и Туркмения. Вначале Конвенция была открыта для присоединения только для государств-членов ЕЭК ООН и региональных организаций экономической интеграции, созданных этими странами. 28 ноября 2003 года Совещание Сторон Конвенции приняло решение внести в нее поправку, позволяющую всем государствам – членам ООН присоединиться к Конвенции. Это решение вошло в силу в начале 2014 года после ратификации данной поправки всеми странами – Сторонами Конвенции по состоянию на 2003 год.

Наряду с Конвенцией ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 1997 г.), Конвенция по трансграничным водам является еще одним из важных документов, направленных на создание правовой базы сотрудничества по защите и рациональному использованию трансграничных вод.

Конвенция определяет общие принципы и факторы справедливого и разумного распределения трансграничных водных ресурсов, обязательства и процедуры взаимодействия по использованию, восстановлению и охране трансграничных водотоков.

Конвенция сыграла важную роль для Казахстана в поддержке создания обновленной юридической основы нормативно-правовых документов по укреплению трансграничного сотрудничества и послужила моделью для ряда двухсторонних и многосторонних соглашений по некоторым трансграничным бассейнам.

### **2.2 Сотрудничество Казахстана по бассейну Аральского моря**

*МФСА как важный институт сотрудничества в бассейне Аральского моря.  
Современное состояние механизмов сотрудничества на региональном уровне*

После распада Советского Союза президентами 5-ти стран Центральной Азии было принято решение создать межгосударственный орган по управлению водными ресурсами – Межгосударственную координационную водохозяйственную комиссию (1992 г.), а затем был создан Международный Фонд спасения Арала (1993 г.). Основной задачей Фонда является финансирование совместных практических действий, программ и проектов по экологическому оздоровлению БАМ, подъема уровня социально-экономического положения населения региона.

В декабре 2008 г. МФСА получил статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН.

Центральными структурными подразделениями МФСА являются его Правление и



Исполнительный Комитет. Членами Правления МФСА назначаются представители стран ЦА на уровне заместителей премьер-министров. Исполнительный комитет является постоянно действующим органом и состоит из Председателя, назначаемого Президентом МФСА и двух представителей от каждого государства-учредителя МФСА.

Фактически единого отлаженного механизма регионального сотрудничества в рамках МФСА не существует. Под эгидой МФСА в настоящее время действуют три структуры регионального сотрудничества, работающие без должной координации: Исполнительный Комитет МФСА (ИК МФСА), МКВК и МКУР. Налаживание взаимоотношений между этими организациями во многом затрудняется тем, что их сферы действий и компетенция не определены и не разграничены с достаточной четкостью.

Ни одна из трех организаций системы МФСА не практикует публикацию годовых отчетов о своей деятельности и не предоставляет для ознакомления общественности полные финансовые отчеты об использовании средств, полученных как из национальных бюджетов, так и от международного сообщества. Каждая из них поддерживает контакты и связи с международными организациями и донорами в поисках поддержки для своей деятельности без достаточной координации и консультаций с другими региональными организациями.

Правление МФСА возглавляется Президентом Фонда, который осуществляет руководство деятельностью Фонда, определяет его внешнеэкономическую и международную деятельность и утверждает его планы работы. Президент Фонда также утверждает Положение об Исполнительном комитете МФСА и по согласованию с другими главами государств назначает его Председателя, являющегося главным исполнительным лицом организации. С Президентом МФСА согласовываются порядок и размер заработной платы штатных сотрудников Исполкома МФСА.

Исполнительный комитет МФСА (ИК МФСА, или Исполком) совмещает функции двух органов: исполнительного органа, действующего на постоянной основе, и рабочего органа (секретариата), осуществляющего административную и техническую деятельность. ИК МФСА отчитывается перед Президентом Фонда и Правлением МФСА и располагается в той стране, глава которой избран Президентом Фонда. Председатель Исполкома, назначаемый Президентом Фонда, является гражданином той же страны. Остальные сотрудники аппарата Исполкома также являются гражданами той страны, где располагается штаб-квартира этого органа. Таким образом, секретариат исполнительного органа организации состоит из сотрудников – граждан только одной страны, что противоречит практике международных организаций. Это же замечание относится и к секретариатам региональных комиссий. При этом следует отметить, что страна, где размещается Исполком, обычно оплачивает почти все расходы по его содержанию членов Исполкома из других стран за исключением их заработной платы.

Страны-члены МФСА направляют в Исполком своих представителей, которые выполняют в основном функции связных звеньев между правительствами своих стран с центральными органами МФСА. Права и обязанности членов Исполкома не прописаны ни в одном из международных правовых актов, устанавливающих МФСА и его структуры. Их возможности в поддержании рабочих контактов на разных уровнях своих правительств различны и в какой-то мере зависят от сложившихся личных связей. Кроме того, перемещение Исполкома из страны в страну вслед за сменой Президента Фонда ведет практически к полной замене его сотрудников и прерывает в значительной степени преемственность в его работе.

Исполкому МФСА в соответствии с его Положением вменяется координация деятельности МКВК (Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии) и МКУР (Межгосударственной комиссии по устойчивому развитию), в частности «по вопросам, касающимся реализации проектов и программ бассейна Аральского моря». Однако Исполком МФСА существенно не влияет на деятельность региональных комиссий.

Основной задачей МКВК является урегулирование межгосударственного распределения водных ресурсов рек Амударья и Сырдарья. По Соглашению 1992 года между странами Центральной Азии сохранены принципы и объемы водodelения советского периода. По этому же Соглашению в ведение МКВК переданы два бассейновых водохозяйственных управления: БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья».

Хотя МКВК и сыграла очень важную роль в становлении сотрудничества в водном секторе Центральной Азии, после того как централизованное управление использованием водных ресурсов рек Амударья и Сырдарья прекратилось после распада СССР, она все же не стала таким эффективным и полноценным региональным механизмом сотрудничества, как можно было ожидать.

В распоряжении МКВК также нет механизмов урегулирования разногласий при невыполнении странами обязательств, касающихся управления использованием водных и энергетических ресурсов в бассейнах рек Амударья и Сырдарья. Слабость МКВК состоит в том, что в ней не представлены интересы ключевого энергетического сектора, нет в ней и представителей органов охраны окружающей среды, гидрометеорологических служб и местных администраций. Компетенция ее исполнительных органов, БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» полностью распространяется соответственно только на среднюю и нижнюю части русла реки Амударья и среднюю часть русла реки Сырдарья.

Основной целью МКУР является координация и управление региональным сотрудничеством в области окружающей среды и устойчивого развития стран Центральной Азии. В ее задачи входит организация разработки региональной стратегии устойчивого развития, программ и планов устойчивого развития, а также координация действий при реализации обязательств стран Центральной Азии по выполнению природоохранных конвенций, имеющих трансграничный аспект.

МКУР состоит из 15 членов – по 3 представителя от каждой страны, включая руководителя природоохранного ведомства, заместителя министра экономики и представителя научной общественности. Председателем комиссии избирается на ротационной основе один из министров окружающей среды – членов комиссии – сроком на два года. В последние годы участие со стороны министерств экономики было нерегулярным.

Исполнительными органами МКУР являются ее Научно-информационный центр (НИЦ МКУР) и секретариат. Отделения НИЦ МКУР имеются во всех странах Центральной Азии как подразделения при национальных природоохранных ведомствах. Кроме того, МКУР инициировал создание в рамках своей структуры Регионального горного центра и Регионального центра по возобновляемым источникам энергии. При МКУР функционирует Общественный Совет.

Географически сфера деятельности МКУР распространяется на весь регион Центральной Азии, как записано в ее Положении от 18 октября 2000 года. Однако в Положении о НИЦ МКУР от 12 апреля 2001 года сфера его деятельности ограничена бассейном Аральского моря.

Деятельность МКУР была бы более продуктивна, если бы комиссия работала в тесном сотрудничестве с другими региональными организациями. Однако МКУР не интегрирована в структуру МФСА, она имеет собственную программу работы, которая не увязана с ПБАМ. Пункт 4.2 Положения о МКУР, требующий, чтобы МФСА утверждал ее региональные стратегии, программы и планы действий, а также ежегодные сметы финансирования рабочих органов МКУР и ее региональных мероприятий, в основном не выполняется. Комиссия не отчитывается перед центральными органами МФСА о выполнении регионального плана действий по охране окружающей среды, утвержденного Правлением МФСА в 2003 году, так же как и о выполнении других своих программ и планов работ.

В соответствии с решением, принятым на встрече президентов стран Центральной Азии 27 февраля 1997 года в г. Алматы, каждая из стран-участниц МФСА взяла на себя обязательство вносить, начиная с 1998 года, ежегодный членский взнос в американских долларах по курсу к национальным валютам. Размер взноса определялся от доходной части бюджета для Казахстана, Туркменистана и Узбекистана в размере 0,3 %, а для Кыргызстана и Таджикистана в размере 0,1 %.

Это решение никогда полностью не выполнялось. Во-первых, каждая из стран выделяет меньше средств, чем ее ожидаемый взнос в бюджет МФСА. Во-вторых, обычно часть средств из членского взноса в МФСА направляется каждой страной в свой национальный филиал МФСА в национальной валюте и используется для выполнения проектов внутри этой страны.

Страны не делают регулярных взносов в конвертируемой валюте в общий бюджет МФСА, предназначенный для финансирования содержания Исполкома МФСА и выполнения региональных проектов. Исполком практически содержится страной его нахождения. Такое положение приводит к тому, что у Исполкома нет средств для осуществления региональных проектов, т. е. тех проектов, которые выполняются в интересах всех стран-членов или нескольких стран Центральной Азии. Поэтому почти все региональные проекты, выполняемые в рамках МФСА, финансируются международными организациями и донорами, что приводит к значительной зависимости выполнения планов работ МФСА и проведения его отдельных мероприятий от внешней поддержки. Такая ориентация на поддержку международного сообщества делает трудным прогнозирование выполнения ПБАМ.

Разобщенность региональных организаций приводит к отсутствию взаимодействия между их национальными филиалами и отделениями. В каждой из стран имеются филиалы Исполкома МФСА, иногда и с областными отделениями, офисы представителей МКВК и МКУР, отделения НИЦ МКВК и НИЦ МКУР, службы БВО, филиалы учебного центра МКВК. Национальные филиалы и подразделения каждой из трех региональных организаций не поддерживают в большинстве случаев деловых связей между собой и действуют, как правило, не согласованно. Координация программной деятельности между этими национальными структурными подразделениями МФСА отсутствует. Каждое из них интегрировано по вертикали в структуру своей региональной организации, в то время как горизонтальные связи с национальными подразделениями других региональных организаций в этой же стране отсутствуют. Национальные филиалы Исполкома МФСА не играют той ведущей роли в координации действий на национальном уровне, которую они должны были бы играть. Это приводит к неэффективному использованию ограниченных людских и материальных ресурсов и снижает в целом эффективность участия стран в деятельности региональных организаций в рамках МФСА. Расходы на содержание и деятельность национальных структурных подразделений обычно покрываются из бюджета страны их нахождения, часто через бюджеты тех отраслевых министерств и ведомств, с которыми они связаны.

Неотлаженный механизм сотрудничества стран Центральной Азии тормозит развитие оптимальной политики государств в отношении решения проблем бассейна Аральского моря и препятствует эффективному воплощению этой политики в жизнь.

В своем Совместном заявлении на Саммите глав государств Центральной Азии в апреле 2009 года президенты выразили готовность к дальнейшему совершенствованию организационной структуры и нормативно-правовой базы МФСА. Для Исполкома МФСА это явилось основанием для разработки обновленной структуры и юридической базы МФСА с учетом новых реалий и будущих вызовов в Центрально-азиатском регионе.

В результате проведенной с участием международных экспертов работы были предложены 3 варианта совершенствования организационной структуры и правовой базы МФСА: от мягкого «косметического» до радикального коренного реформирования организации. Взамен множества

организационно-правовых документов было предложено принять разработанное рабочей группой единое межгосударственное Соглашение о бассейне Аральского моря.

Принятие предложенных реформ позволит значительно усилить институциональный механизм сотрудничества в важнейшем для Центральной Азии регионе с населением более 60 млн чел. – бассейне Аральского моря.

В будущем хотелось бы видеть общую схему регионального трансграничного водного сотрудничества, основанную, прежде всего, на сильной политической воле глав государств Центральной Азии, с широким внедрением межгосударственных бассейновых структур, повсеместной реализацией принципов Интегрированного управления водными ресурсами, на адекватной будущим вызовам нормативно-правовой базе.

## Часть 3. Правовые основы управления водными ресурсами в Казахстане

Раздел подготовили: Игорь Петраков, Александр Николаенко

### 3.1 Общие положения и принципы нормативно-правовой базы, основные подходы к формированию водохозяйственной политики

Современное развитие основных принципов и системы управления водными ресурсами в Республике Казахстан как самостоятельной системы было заложено в начале 90-х годов прошлого века. В 1993 году был принят Водный кодекс Республики Казахстан, который отражал сложившуюся социально-экономическую, правовую, экологическую обстановку в стране на начало реформирования государственного устройства в целом и водохозяйственного сектора экономики в частности. Первый Водный кодекс Республики Казахстан декларировал бассейновый принцип управления водными ресурсами, но в сочетании с сохранением административно-территориального принципа управления. Это привело к фактическому закреплению монополизма местных исполнительных органов в процессе управления водными ресурсами. Вторым очень важным элементом той редакции Водного кодекса был принцип платности специального водопользования, который к тому же предполагал адресность использования поступающих средств, направляемых на ремонт и восстановление водохозяйственных сооружений.

Последовательное развитие и реформирование государственной системы управления, а также изменение социально-экономической ситуации в стране привели к существенным противоречиям в системе управления водными ресурсами Республики Казахстан. Это создало предпосылки для разработки нового Водного кодекса, который был принят 9 июля 2003 года (Закон Республики Казахстан № 481-III). На данный момент именно этот законодательный акт является основой нормативно-правовой базы в сфере управления водными ресурсами в Республике Казахстан.

Водный кодекс формирует базовые правовые, организационные, экономические и социальные основы водных отношений в Республике Казахстан.

В статье 3 Водного кодекса РК отмечается, что целями водного законодательства Республики Казахстан являются достижение и поддержание экологически безопасного и экономически оптимального уровня водопользования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения для сохранения и улучшения жизненных условий населения и окружающей среды.

В Водном кодексе отмечается, что водный фонд Республики Казахстан находится в исключительной государственной собственности, а право владения, пользования и распоряжения водным фондом осуществляет Правительство Республики Казахстан.

Структура управления в области использования и охраны водного фонда с учетом комплексности и соподчиненности подразделяется на межгосударственный, государственный, бассейновый и территориальный.

Важно отметить, что в целях усиления межведомственной координации при Правительстве Республики Казахстан создан консультативно-совещательный Межведомственный совет по вопросам управления водными ресурсами Казахстана, который возглавляет Первый заместитель Премьер-министра Республики Казахстан – Министр сельского хозяйства РК и в состав которого входят представители заинтересованных министерств.

Бассейновые водохозяйственные управления (далее – бассейновые управления) – региональные органы уполномоченного органа в области использования и охраны водного фонда, имеющие

отделы в областях. Их основной задачей является осуществление государственного управления в сфере использования и охраны водного фонда на территории соответствующего бассейна.

### **3.2 Бассейновые советы как важный фактор внедрения ИУВР в Казахстане**

Бассейновые советы являются консультативно-совещательными органами, создаваемыми в пределах соответствующих бассейнов. Целью их создания является развитие сотрудничества и консолидации усилий государственных и негосударственных субъектов по вопросам управления, использования и охраны водных ресурсов бассейна.

*Основными задачами бассейнового совета являются:*

- совместное обсуждение актуальных вопросов в области рационального использования и охраны водного фонда бассейна;
- подготовка предложений и рекомендаций по вопросам управления, использования и охраны водного фонда для бассейнового водохозяйственного управления (далее – БВУ), юридических и физических лиц, занимающихся водопользованием и водопотреблением;
- выработка предложений к планам, экономическим и социальным программам развития соответствующего водохозяйственного бассейна;
- подготовка вариантов финансирования и установления тарифов для рассмотрения уполномоченными органами и донорами с составлением пакетов инвестиционных проектов в соответствующем бассейне;
- заслушивание отчетов руководителей местных исполнительных органов о состоянии водных ресурсов и водопользовании и их деятельности в области рационального использования и охраны водных ресурсов;
- подготовка предложений к планам по внедрению интегрированного управления водными ресурсами и привлечения общественности к решению водных проблем; повышение уровня водного партнерства при интегрированном планировании и управлении водными ресурсами, обеспечение обмена информацией между государственными органами, водопользователями и общественностью;
- подготовка бассейновых соглашений по объединению, координации деятельности и осуществлению совместных мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

В состав бассейнового совета могут входить:

- *представители государственных органов;*
- *водопользователи;*
- *общественность.*

В целях дальнейшего совершенствования деятельности бассейновых советов необходимо рассмотреть возможность выполнения следующих рекомендаций.

Во-первых, затраты по поддержанию деятельности бассейновых советов должны покрываться из средств республиканского бюджета.

Во-вторых, многие отраслевые министерства включают в свои бюджетные заявки средства на поддержку программ неправительственных организаций. Предлагается использовать данную возможность в будущем для поддержания участия водопользователей и общественных объединений в работе бассейновых советов.

В-третьих, пункт 4 статьи 42 Водного кодекса предусматривает возможность создания для реализации целей и задач бассейновых соглашений фонды, средства которых будут использоваться для осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Одним из средств совершенствования системы управления водными ресурсами может быть подготовка и выполнение бассейновых соглашений между уполномоченным органом по

управлению водными ресурсами, местными органами власти и водопользователями, расположенными в бассейне одной реки или в бассейне одного водного объекта.

Бассейновое соглашение может носить международный характер (в нем участвует две и более страны) и внутренний характер (в качестве субъектов выступают представители различных структур административных единиц одной страны).

Инициатива заключения бассейнового соглашения может исходить от одного или нескольких договаривающихся сторон, исполнительного органа регионального соглашения, представителей общественных организаций и ассоциаций водопользователей.

20 сентября 2006 года Акиматами Карагандинской области и города Темиртау, РГП «Карагандаводхоз», АО «МитталСтил Темиртау» и Нура-Сарысуским бассейновым водохозяйственным управлением КВР МСХ заключено первое в истории Казахстана бассейновое соглашение.