

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ  
ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Музтауов Жандос Баурланович

«ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН»

Диссертация на соискание степени магистра юридических наук, 6М030100  
«Юриспруденция»

Научный руководитель:

Главный научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов Межведомственного научно-исследовательского института Бекишева С.Д., д.ю.н., старший советник юстиции

пос. Косшы, 2020 год

**Резюме.**

Структура диссертации построена в соответствии с задачами диссертационного исследования, состоит из введения, трех разделов, десяти подразделов, заключения и списка использованных источников.

В работе широко использованы графики, таблицы и иллюстрации из интернет-источников.

Основная идея работы заключалась в анализе сложившейся ситуации вокруг водной безопасности нашей страны.

Результаты исследования получили свое отражение в виде 5 положений выдвинутых на защиту.

Результаты работы использованы в деятельности Генеральной прокуратуры РК и Карагандинской Академии МВД РК им. Б. Бейсенова.

Диссертацияның құрылымы диссертациялық зерттеудің міндеттеріне сәйкес құрылған, кіріспеден, үш бөлімнен, он бөлімшеден, қорытындыдан және пайдаланылған әдебиеттер тізімінен тұрады.

Жұмыста интернет-көздерден алынған графиктер, кестелер мен иллюстрациялар кеңінен қолданылды.

Жұмыстың негізгі идеясы еліміздің су қауіпсіздігі төңірегінде қалыптасқан жағдайды талдауда болды.

Зерттеу нәтижелері қорғауға ұсынылған 5 ереже түрінде көрініс тапты.

Жұмыс нәтижелері ҚР Бас прокуратурасы мен Б. Бейсенов атындағы ҚР ІІМ Қарағанды Академиясының қызметінде пайдаланылды.

The structure of the dissertation is built in accordance with the objectives of the dissertation research, consists of an introduction, three sections, ten subsections, conclusions and a list of sources used.

Graphs, tables and illustrations from Internet sources are widely used in the work.

The main idea of the work was to analyze the current situation around water security in our country.

The results of the study were reflected in the form of 5 provisions put forward for protection.

The results are used in the activities of the General Prosecutor of Kazakhstan and Karaganda Academy of MIA of RK. B. Beisenov.

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |  |
|---|--|
| ВВЕДЕНИЕ.....   |  |
| 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....  |  |
| 1.1 Правовое регулирование водной безопасности Казахстана: историко-правовой аспект.....  |  |
| 1.2 Современное состояние водного законодательства Республики Казахстан.....  |  |
| 1.3 Понятие, специфика и принципы обеспечения водной безопасности.....  |  |
| 2 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....  |  |
| 2.1 Понятие и особенности организационно-правового механизма обеспечения водной безопасности в Республике Казахстан.....                            |  |
| 2.2 Понятие и принципы государственного управления в области обеспечения водной безопасности Республики Казахстан в современный период.....         |  |
| 2.3 Система и компетенция органов государственного управления в области обеспечения водной безопасности Республики Казахстан.....                   |  |
| 2.4 Роль органов прокуратуры Республики Казахстан в обеспечении водной безопасности.....  |  |
| 3 СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ   |  |
| 3.1 Анализ актуальных проблем обеспечения водной безопасности.....  |  |
| 3.1.1 Проблемы обеспечения безопасности гидротехнических сооружений....   |  |
| 3.1.2 Проблемы обеспечения водной безопасности при паводках и половодьях.....   |  |
| 3.1.3 Проблемы обеспечения водной безопасности в населенных пунктах.....  |  |
| 3.1.4 Историческое и техногенное влияние на состояние поверхностных вод. Основные пути и механизмы решения.....                                     |  |
| 3.2 Основные направления развития законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения водной безопасности Республики Казахстан..... |  |
| 3.3 Возможности применения передового зарубежного опыта в обеспечении водной безопасности Республики Казахстан.....                                 |  |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....   |  |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....   |  |
| ПРИЛОЖЕНИЕ.....   |  |

## Введение

**Актуальность темы магистерской диссертации.** Вопросы обеспечения водной безопасности являются одними из элементов экологической безопасности.

Отличительной чертой рассматриваемого вопроса является необходимость обеспечения воды в приемлемом объеме для удовлетворения нужд населения и функционирования государства.

Проблемы, с которыми сейчас столкнулось государство, требуют глубокого и тщательного изучения.

Водные ресурсы Республики Казахстан весьма ограничены по сравнению со многими соседними странами.

Казахстан входит в число стран, испытывающих высокий водный стресс, где занял 60 место из 68 государств.

Располагаемые ресурсы Казахстана составляют 524 км<sup>3</sup>, в том числе: естественные водоемы (включая Каспий и Арал) – 190, годовой сток рек – 101, искусственные водоемы (водохранилища) – 95, ледники – 80, подземные воды – 58 [1].

Причинами столь низкого объема водных ресурсов являются географическое положение страны, его зависимость от трансграничных рек, ухудшение состояния окружающей среды, местного изменения климата и др.

Следует отметить, что водные ресурсы распределены крайне неравномерно. На восточный регион приходится 34,5% ресурсов, юго-восточный – 24,1%, южный – 21,2%, западный – 13,4%, северный – 4,2%, центральный – 2,6%.

Наиболее обеспечена водой Восточно-Казахстанская область – 290 тыс. м<sup>3</sup> на км<sup>2</sup>. В то же время испытывают острый дефицит Атырауская, Кызылординская и особенно в Мангыстауская области.

Водообеспечение отраслей экономики осуществляется на 85% за счет поверхностных вод, остальная часть – за счет подземных, морских и сточных. На нужды сельского хозяйства используется более 65% всей потребляемой воды.

Наблюдается региональный дефицит в отдельных речных бассейнах, в результате чего происходят потери в рыбной отрасли и сельском хозяйстве, деградация озер, рек, водно-болотных угодий (удельная доля потребления сельского хозяйства составляет порядка 66%, тогда как промышленность – 34%).

По прогнозам Института географии водообеспеченность страны к 2040 году Казахстан столкнется с дефицитом водных ресурсов на 50%. В перспективе, при сохранении нынешнего темпа развития отраслей экономики страна будет не в состоянии обеспечить потребности в воде предприятия и население.

По словам Председателя Сената Парламента РК Назарбаевой Д.Н. в данной отрасли «имеются целый ряд проблем: малочисленность и

неукомплектованность кадрами уполномоченного органа, недофинансирование гидрометеорологических служб, неправильное проектирование строительства гидротехнических сооружений, незаконное строительство населенных пунктов на участках, подвергающихся риску затоплению и многие другие» [2].

Вместе с тем, одними из ключевых проблем остаются вопросы нерационального использования водных ресурсов, загрязнения поверхностных и подземных вод, устаревшие технологии водопользования, ограниченности и угрозы истощения водных ресурсов, совместного использования и охраны трансграничных реки др.

Кроме того, немаловажным фактором является слабое правовое сопровождение и организационная деятельность компетентных органов.

Действия уполномоченных органов по организации и проведению государственной политики в сфере водных ресурсов не способствуют решению вышеназванных проблем.

Генеральной прокуратурой РК в 2019 году проведена проверка в деятельности Комитета по водным ресурсам Министерства экологии, геологии и природных ресурсов. Выявлены многочисленные нарушения в сфере экологического и бюджетного законодательства.

По результатам проверки прокурорами внесено 26 представлений об устранении нарушений законности, начаты досудебные производства по 22 фактам хищения и присвоения бюджетных средств. Общая сумма ущерба составила более 61 млрд. тенге.

При таких обстоятельствах решение проблем водного хозяйства является стратегической проблемой, в связи с этим, предстоит принять комплекс мер по обеспечению водной безопасности, в том числе путем повышения эффективности управления водными ресурсами.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемы водной безопасности изучены и изложены в трудах отечественных ученых С.Б. Байсалова, Д.Л. Байдельдинова, С.Д. Бекишевой, А.Е. Еренова, С.Т. Культелеева, Л.К. Еркинбаевой, А.А. Мукашевой, Н.Б. Мухитдинова, С.Ж. Сулейменовой, А.Ж. Тукеева, а также зарубежных ученых – О.С. Колбасов, М.М. Бринчук, С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков. Также взяты во внимание статьи и материалы, опубликованные в периодических изданиях, относящиеся к проблемам правового обеспечения водной безопасности.

**Цели и задачи диссертационного исследования.** Комплексное исследование теоретических и практических сторон водной безопасности в Республике Казахстан, определение новых процессов в сфере водной безопасности, исследование современных проблем, выработка предложений их решения.

Указанные цели определяют следующие задачи:

- провести ретроспективный анализ и дать оценку современному состоянию водного законодательства;

- рассмотреть понятийный аппарат водной безопасности его специфику и принципы;

- раскрыть особенности организационно-правового механизма, модели государственного управления и компетенции уполномоченных государственных органов, а также обозначить роль органов прокуратуры при обеспечении водной безопасности;

- провести анализ актуальных проблем водной безопасности;

- обозначить основной вектор развития водного законодательства и определить возможность применения зарубежного опыта.

**Объект исследования.** Общественные отношения в сфере обеспечения водной безопасности Республики Казахстан.

**Предмет исследования.** Законодательство Республики Казахстан, деятельность уполномоченных органов, роль и место органов прокуратуры по данному вопросу, современные проблемы страны в сфере обеспечения водной безопасности.

**Методы исследования.** Анализ, синтез, сравнительно-правовые методы анализа, историко-правовые, логико-законные, структурно-функциональные и технико-юридические методы.

**Научная новизна диссертации.** Новизна заключается в отражении в диссертации авторских идей по многим аспектам обеспечения водной безопасности, дополнение уже имеющихся исследований, постановка новых вопросов по данным взаимоотношениям и разработка на их основе рекомендаций по совершенствованию организационно-правового механизма.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

- 1 Предлагается разработать проект Закона РК «О безопасности гидротехнических сооружений»;

- 2 Предлагается разработать целевые индикаторы по водной безопасности;

- 3 Предлагается внести дополнения в Систему ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы, касающихся вопросов экологии;

- 4 Предлагается дать теоретическое определение понятию «водная безопасность»;

- 5 Предлагается дать теоретическое определение понятию «водохозяйственные сооружения, имеющие особое стратегическое значение».

**Теоретическая значимость исследования.** Выводы, сделанные автором в процессе исследования, позволят продолжить теоретическое учение о проблемах водной безопасности. Возможно их использование в учебном процессе и в качестве эмпирического материала для проведения научно-исследовательских работ.

**Практическая значимость исследования.** Рекомендации и положения, разработанные по результатам исследования, могут быть востребованы при совершенствовании законодательной и организационной базы.

**Апробация результатов исследования.** Теоретические выводы автора использованы в ходе учебного процесса в Карагандинской Академии МВД РК им. Б. Бейсенова.

Практические предложения нашли свое отражение при инициировании пакета предложений Генеральной прокуратурой РК перед Правительством РК по совершенствованию водохозяйственной системы страны.

**Публикация основных материалов магистерской диссертации.** Результаты авторских идей и положений отражены в трех научных публикациях.

# 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

## 1.1 Правовое регулирование водной безопасности Казахстана: историко-правовой аспект

Историю развития и становления водной безопасности страны условно можно разделить на 4 этапа, это:

- период правления Казахского ханства;
- период в составе царской России;
- период СССР;
- период независимого Казахстана.

Становление водного законодательства Казахстана берет свое начало в XVIII веке.

Следует отметить, что в традиционном казахском обществе земля принадлежала народу. Его целостность являлась признаком государственной самостоятельности (обособленности). Следовательно, полагаем, что все водные объекты также находись в собственности народа его населяющего, а взаимоотношения в процессе пользования водными ресурсами регулировались на основе адата, т.е. обычного права казахов. Как отмечает С.Л. Фукс [1] «при земельном споре каждая сторона, участвовавшая в нём, должна была предъявить свидетелей и доказательства принадлежности ей определённой территории. Этими доказательствами считались: семейное кладбище, колодец, арык, построенная дамба (плотина), определяющая территориальные границы собственности».

Необходимо учесть, что эта была одна из первых попыток структурировать порядок пользования водными ресурсами.

В результате сложного внешнеполитического положения большая часть Казахстана в 30-40-х годах XVIII века вынуждена была принять подданство Российской империи. С этого момента на территориях, присягнувших на верность России, распространялась ее юрисдикция. Соответственно, у местного населения возникла обязанность по соблюдению законов и иных правовых актов, издаваемых Российской империей, в том числе касающихся рассматриваемого вопроса.

Одним из первых нормативно-правовых актов, регулирующих водные правоотношения, явились «Временные правила по ирригации», принятые 19 июня 1877 года царской Россией, «установившие принадлежность государству вод арыков, каналов и рек. Исходя из этого, регулирование распределения водных ресурсов возлагалось на колониальную администрацию» [2].

Однако в ходе реализации акта царское правительство столкнулось с недовольством народных масс, так как фактически местное население лишалось обычного (старого) порядка пользования водными ресурсами.

Колониальная администрация, сосредоточив у себя все водные ресурсы, ограничила местное население доступ к прежним оросительным системам.



«В связи с протестом народных масс Туркестана против порядка водопользования, установленного «Временными правилами» 1877 года, они просуществовали только четыре года и в 1882 году были полностью отменены. После отмены «Временных правил» произошло возвращение к старому обычному порядку водопользования. Обычаю снова было придано значение норм права, регулирующих водный порядок» [3].

При этом необходимо принять во внимание, что формально народ имел право пользоваться водными объектами, но фактически все-таки прослеживается зависимость местного населения от колониальной администрации при принятии решений о порядке пользования водными ресурсами.

Поэтому, в целях придания юридической силы своим действиям, «2 августа 1888 года генерал-губернатор Розенбах издал инструкцию «О правах и обязанностях ирригационных чинов, уездных начальников, арык-аксакалов и мирабов по заведованию ирригацией в Туркестанском крае» (мираб - специальный начальник или смотритель оросительных источников – Прим. авт.).

Заведывание главными оросительными каналами (арыками) возлагается на арык-аксакалов, а заведывание побочными арыками - на мирабов. Арык-аксакалы назначаются военным губернатором, который определяет им и размер содержания из общественных сумм, не выше содержания волостного управителя, а мирабы - по избранию сельских сходов. Взыскание и выдача содержания арык-аксакалам производится порядком, установленным для должностных лиц местного сельского управления; назначение же и выдача содержания мирабам зависит от усмотрения обществ. 1886 Июн.12 (3814) пол., ст.107.

Права и обязанности уездных начальников, арык-аксакалов и мирабов по заведыванию ирригацией определяются инструкцией, утверждаемой генерал-губернатором. Там же, ст.107, прим.

Арык-аксакалам и мирабам присваиваются особые знаки, для ношения при отправлении ими служебных обязанностей. Форма этих знаков утверждается Туркестанским генерал-губернатором. Знаки заготавливаются на счет обязательных общественных сборов. 1896 Дек.2 (13470)» [4].

«С изданием данной инструкции, провозглашенный царским правительством принцип невмешательства в обычный порядок водопользования фактически был перечеркнут. Вся власть в области водопользования по этой инструкции передавалась в руки царских чиновников водного управления» [5].

Столь пристальное внимание царской администрации к территории Казахстана, так и соседних государств, обусловлено, прежде всего, экономическими интересами, в частности, Казахстан представлял для колониальной администрации источник сырья и территорию с огромным богатством природных ресурсов.

Начиная с конца XIX века в экономику Российской империи стали активно инвестировать средства иностранные компании.

В целях дальнейшего роста капиталовложения принимаются необходимые законодательные акты, в т.ч. в мае 1910 года «Главнейшие основания Положения о пользовании водами для орошения земель в Туркестане».

Сущность данного законопроекта заключалась в том, чтобы обеспечить возможность свободного распоряжения водами в интересах колонизации и привлечения частного капитала к ирригационному строительству в крае.

«Именно это обстоятельство определяло принцип верховного распоряжения царского правительства водами» [6].

После октябрьской революции 1917 года изменяются подходы к правовому регулированию водных отношений. Они исходят исключительно из государственной формы собственности в отношении водных объектов и бесплатного и практически бессрочного режима водопользования.

В связи с политическим переустройством страны следующий виток развития водного законодательства начинается в период автономии Казахской ССР.

«В 1919-1924 годах правительством Туркестанской АССР был издан целый ряд специальных водных законов и иных нормативных актов» [7].

«Основным направлением развития водного законодательства в 20-30-е годы XX века становится формирование мелиоративных и водно-распределительных механизмов. В этой связи и кодификация водного законодательства СССР служила этой цели» [8].

Основополагающими документами стали декрет «О земле», который закреплял положения о том, что все водные ресурсы являются достоянием народа и декрет СНК РСФСР «Об организации оросительных работ в Туркестане», в которые были включены нормы, касающиеся увеличения ассигнований для орошения полей и устройства ирригационных систем, а также об учреждении Особого Управления ирригационных работ в Туркестане.

Причины принятия данных актов кроются, прежде всего, в необходимости улучшения материально-технической базы имеющихся и строительства новых водохозяйственных сооружений, а также решение проблемы орошения посевных площадей.

Здесь необходимо подчеркнуть, что в то время в состав Туркестанской АССР входили южные регионы современного Казахстана (до 1924 года – Прим. авт.).

Во 2-й половине XIX века территория Казахстана была окончательно разделена на 3 генерал-губернаторства – Оренбургское, Западно-Сибирское и Туркестанское. Главой административно-территориальных единиц являлся губернатор, назначаемый царем.

Управление Оренбургским и Западно-Сибирским генерал-губернаторствами осуществлялось на основе Временного положения об

управлении в степных областях Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губернаторства, подписанного царем Александром III 21 октября 1868 года, а Туркестанского генерал-губернаторства Положением об управлении Туркестанским краем, подписанного царем Александром III 02 июня 1886 года (Туркестанское генерал-губернаторство переименовано в Туркестанский край в 1886 году – Прим. авт).

«Водные законы Туркестанской АССР — это первые шаги на пути к самостоятельной кодификации республиканского водного законодательства. Работа в этом направлении продолжалась и в дальнейшем» [9].

Водно-правовые отношения остальной части современного Казахстана, т.е. на тот момент территории Казахской АССР, регулировались декретом «О водном хозяйстве и эксплуатации водных бассейнов» от 29 марта 1922 года.

Дальнейшим шагом стало принятие «Временных правил водопользования и охраны ирригационных систем и сооружений в них в пределах Казахской АССР» от 01 июля 1929 года.

«Временные правила» по своей юридической силе и содержанию представляли собой основной водный закон, действие которого распространялось на всю территорию Казахстана» [10].

«Согласно п.1 вышеуказанных Правил действие правового акта распространялось на воды:

а) находящихся в естественных водовместилищах (реках, озерах, родниках, канавках скопленных атмосферных осадков и т.д.);

б) находящихся в искусственных водовместилищах (ирригационных и других каналах, водохранилищах, кяризах, колодцах и т.д.);

в) подземные, кроме имеющих лечебное значение» [11].

Благодаря огромной территории, Казахстан обладает широким потенциалом в сельскохозяйственной сфере. Старт бурного освоения этих территорий начинается в послевоенное время, поэтому необходимо было усилить роль использования водных ресурсов. Соответственно, необходима была разработка юридического сопровождения указанных правоотношений.

С этой целью СНК республики, ЦК Компартии Казахстана, областными и районными ведомствами принимается ряд нормативно-правовых актов, центральным звеном в этой цепи стало издание Указа Президиума Верховного Совета Казахской ССР «О сельскохозяйственном водопользовании в Казахской ССР» от 24 апреля 1946 года.

Данный акт закрепил основные положения, связанные с регулированием сельскохозяйственного водопользования.

Однако, необходимо отметить, что в то время случались факты необдуманного и неэкономного использования водных ресурсов и в целях борьбы с этим создан ряд контролирующих и регулирующих республиканских, областных и районных органов, а также принято постановление Совета Министров Казахской ССР «О мерах по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов Казахской ССР» от 14 ноября 1960 года.

В нем отмечалось, «что в ряде районов республики имеет место нерациональное использование водных ресурсов, их истощение и загрязнение. Для устранения этих недостатков и упорядочения использования и охраны водных ресурсов правительство наметило целую систему организационно-хозяйственных и государственно-правовых мер» [12].

Вместе с тем, несмотря на принятие столь важных организационно-распорядительных мер полноценный кодифицированный нормативно-правовой акт в то время отсутствовал.

Тогда в 1961 году видным советским и казахстанским ученым Байсаловым С.Б. предложен проект водного кодекса республик Средней Азии и Казахской ССР.

Предложения, выдвигаемые Байсаловым С.Б., позднее нашли свое отражение в Водном кодексе Казахской ССР от 27 декабря 1972 года.

В Водном кодексе того времени закреплялись такие основополагающие начала как компетенция уполномоченных органов, порядок водопользования, государственный контроль и охрана вод, ответственность за нарушение водного законодательства и многое другое, который действовал и в годы независимости Казахстана вплоть до 1993 года.

Водный кодекс РК от 31 марта 1993 года (далее – ВК РК) (утратил силу), принятый впервые в годы независимости, в большей степени базировался на принятом еще в советское время Водном кодексе Казахской ССР (далее – ВК Каз ССР).

Однако, несмотря на то, что большая часть вновь принятого кодекса основывалась на ВК Каз ССР, в него внесены существенные изменения и дополнения.

Перечислим основные из них:

- задачей водного законодательства ВК Каз ССР являлось «...рациональное использование вод для нужд населения и народного хозяйства...». В ВК РК понятие «народное хозяйство» исключено, для того, чтобы, скорее всего не возникало ассоциаций с советским периодом страны, так как данный термин широко применялся в системе плановой экономики СССР;

- в значительной степени расширен круг и увеличен объем обязанностей, уполномоченных органов на которых возложены функции в сфере регулирования водных отношений (Парламент, Правительство, маслихаты, территориальные акиматы, Советы народных депутатов и т.д.);

- в ВК Каз ССР отсутствовало определение понятий, используемых в кодексе, а в ВК РК они указаны в приложении к кодексу;

- в ВК Каз ССР используется понятие «водный объект», а в ВК РК «водоемы». По нашему мнению, законодатель намеренно «сузил», используемое понятие для детализации конкретных естественных и искусственных водных объектов, т.е. прудов, рек, озер и т.д.;

- в 8 главе ВК Каз ССР установлено пользование водными объектами для лечебных, курортных и оздоровительных целей, тогда как в ВК РК установлено

пользование водоемами для оздоровительных и рекреационных целей. В ВК РК понятие «лечебное» поглощено понятием «оздоровление» и отнесено к этой же категории, а также добавлено понятие «рекреационное», которое в ВК Каз ССР указано в ст.65 (порядок пользования водами для отдыха и спорта);

- глава 13 Каз ССР (пользование водными объектами для нужд лесосплава) упразднена, а нормы касающиеся сплава леса указаны в ст.75 и 75 ВК РК (добавлена в главу 11 «пользование водоемами для нужд транспорта»);

- аналогично предыдущему глава 14 Каз ССР (пользование водными объектами для нужд воздушного транспорта) упразднена и указана в ст.73 ВК РК (добавлена в главу 11 «пользование водоемами для нужд транспорта»);

- глава 12 ВК Каз ССР (пользование водными объектами для нужд заповедников) позднее после принятия нового кодекса значительно расширена в главе 14 ВК РК. Так, помимо заповедников добавлены национальные природные парки, государственные природные заповедники и иные особо охраняемые природные заповедники. Данные нормы добавлены в соответствии с Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан (по вопросам особо охраняемых природных территориях) от 11.05.1999 года №381-1 на основании Закона РК «Об особо охраняемых природных территориях» от 15.07.1997 года №162-1;

- в 19 главе ВК Каз ССР указано о пользовании водными объектами для противопожарных нужд и иных государственных и общественных надобностей, а в 16 главе ВК РК нормы о государственных и общественных надобностях исключены;

- главы 22, 23 и 24 ВК КазССР касающиеся пограничных водных объектов и водных объектов, находящихся на территории Казахской ССР и других союзных республик упразднены и отражены в 19 главе ВК РК (пользование водоемами, расположенными на территории нескольких государств, и пограничными водами);

- в главе 23 ВК Каз ССР установлена обязанность предприятий, организаций и учреждений по проведению профилактических и ликвидационных мероприятий вредного воздействия вод, в ВК РК такая норма отсутствует. По мнению автора это обусловлено тем, что вышеуказанные субъекты будут осуществлять указанные мероприятия в случае необходимости (по предписаниям или представлениям уполномоченных государственных органов);

- в ВК РК добавлена глава 23 касающаяся охраны малых рек. Данное решение исходило, прежде всего, из-за того, что Казахстан обладает огромным количеством малых и маловодных рек, нуждающихся в особой охране и контроле;

- в ВК РК добавлена глава, касающаяся разрешения споров, судами Республики Казахстан;

- в заключение необходимо отметить, что в ВК РК добавлен раздел о регулировании водных отношений на основании международных договоров.

«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» [13].

Следующим шагом стало принятие нового Водного кодекса РК от 09 июля 2003 года (далее – Водный кодекс).

Одной из основных причин принятие нового кодекса, по мнению автора, является то, что ВК РК не отвечал современным требованиям предъявляемых к регулированию общественных отношений в сфере водных ресурсов.

ВК РК не в полной мере соответствовал тем целям и задачам, предъявляемым в условиях рыночной экономики.

Регулирование и использование водных ресурсов в ВК РК в большей степени определялось устаревшими хозяйственно-экономическими принципами.

В связи с этим, считаем, что действовавший на тот момент ВК РК не предусматривал возможности проведения реформы, поэтому назрела необходимость принятия принципиально нового кодекса, соответствующего современным требованиям.

Кроме того, аналогично предыдущему нами проведено сравнение 2-х кодексов принятых в 1993 и 2003 годах:

- так, в Водном кодексе определены 4 основных объекта водных отношений (поверхностные, подземные, морские и трансграничные водные объекты);
- Водный кодекс разделен на общую и особенную части;
- незыблемым осталась норма об исключительной государственной собственности на водный фонд;
- значительно увеличился перечень определений, используемых понятий;
- законодателем возвращено понятие «водный объект» использовавшийся в ВК Каз ССР, согласно приведенному определению «к водным объектам Республики Казахстан относятся сосредоточения вод в рельефах поверхности суши и недрах земли, имеющие границы, объем и водный режим. Ими являются: моря, реки, приравненные к ним каналы, озера, ледники и другие поверхностные и подземные водные объекты». Как видно из данного определения значительно, расширено вышеуказанное понятие по сравнению с ВК РК;
- предоставлено право частной собственности физическим лицам и негосударственным юридическим лицами на земельные участки из состава земель водного фонда занятые водохозяйственными сооружениями;
- впервые появилось понятие «водный сервитут», который устанавливается в целях забора воды, водопоя, для прохождения паромов и т.д.;

- создано бассейновое водохозяйственное управление, основной задачей которого является государственное управление в области использования и охраны водного фонда;

- для рационального использования водных ресурсов включена норма о научном и инновационно-информационном сопровождении указанного процесса;

- включена глава о правах и обязанностях физических лиц и общественных объединений в области использования и охраны водного фонда;

- появилась глава, касающаяся нормирования в области использования и охраны водного фонда, согласно которому регламентированы требования к количеству и качеству вод;

- значительно расширен и детализирован порядок использования водных объектов для питьевого и технического водоснабжения и водоотведения. Так, помимо норм касающихся централизованного и децентрализованного водоснабжения добавлены нормы водоотведения населенных пунктов, обеспечения качественной питьевой водой, прав и обязанностей водопотребителей и водоснабжающих(водоотводящих) организаций, а также о бесхозных системах водоснабжения (водотведения);

- в главе о пользовании водными объектами для нужд сельского хозяйства включены нормы о гидромелиорации земель;

- значительно расширен перечень запрещающих мер при производстве мероприятий в пределах водоохранных зон и полос;

- очередным новшеством стало включение главы о водных объектах особого государственного значения. Суть заключается в проведении комплекса мероприятий направленных на соблюдение высокого уровня качества водных объектов и дальнейшего улучшения его состояния;

- детализирован порядок экономического метода регулирования водопользования. Так, определены виды экономического регулирования, государственной поддержки водного хозяйства, субсидирования и страхования в области использования и охраны водного фонда;

- в части разрешения споров помимо суда как органа способного его разрешить добавлены органы, созданные объединениями водопользователей, местные исполнительные органы области и уполномоченные органы;

- глава о международном сотрудничестве дополнена основными направлениями, принципами, механизмами и экономической основой сотрудничества, а также порядком урегулирования споров.

Таким образом, процесс становления водного законодательства современного Казахстана прошел сложный и тернистый путь, немаловажную роль в котором сыграли отечественные ученые, сумевшие структурировать и сложить воедино сложную систему водных правоотношений. Тому подтверждением служит принятие нового Водного кодекса и внесение в него в последующем 60 изменений.

Работа по совершенствованию водного законодательства, как отечественными учеными, так и уполномоченными органами в настоящее время продолжается с целью приведения его в соответствие с международными стандартами.

## **1.2 Современное состояние водного законодательства Республики Казахстан**

Вопросы водной безопасности регулируются Водным, Земельным, Лесным, Гражданским, Налоговым, Экологическим и Уголовным кодексами, а также Кодексом об административных правонарушениях. Помимо этого, данная сфера регулируется законами РК, а также постановлениями Правительства и приказами профильных министерств.

Согласно п.1 ст.3 Водного кодекса 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 [14].

Для достижения поставленной цели, обозначен круг конкретных задач, указанных в Водном кодексе РК [14].

Вместе с тем, для достижения долгосрочной Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» принят среднесрочный Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года и Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» (далее - Концепция), утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 года №577.

По своей сути положения указанные в Концепции формируют водную политику страны, т.к. в ней закреплены основные направления развития водной политики страны как составной части комплекса необходимых мероприятий принятых для дальнейшего вхождения Казахстана в 30-ку наиболее развитых стран мира.

«Концепция является документом идеологического характера, разрабатывается в сферах общественной жизни (социальная, политическая, духовная) на долгосрочный период и отражает видение развития соответствующей сферы, а также обоснование соответствующей государственной политики, включает основные принципы и общие подходы этой политики» [15].

В Концепции определен круг целей, в соответствии с которыми планируется к 2020 году обеспечить население стабильным водоснабжением, к 2040 году – сельское хозяйство и к 2050 году решить все проблемы с водными ресурсами. Четвертой приоритетной задачей по переходу к «зеленой экономике» является «повышение национальной безопасности, в том числе водной безопасности» [16].



Стратегический план развития до 2025 года пришел на смену аналогичному плану, действовавшему до 2018 года, который «выполнил свою задачу, стабилизировав ситуацию, сложившуюся в экономике страны после мирового финансового кризиса 2007-2009 годов» [17].

«Стратегический план до 2025 года запускает процессы Третьей модернизации страны, объявленные Главой государства в начале 2017 года, и ставит задачи по ускоренному качественному экономическому росту и повышению уровня жизни в стране» [17].

В указанном плане в качестве одной из стоящих задач являлось повышение эффективности использования и охрана водных ресурсов. Для достижения поставленной задачи «будут разработаны и внедрены системные меры по водосбережению в сельском хозяйстве, промышленности и коммунальном секторе» [17].

Необходимо отметить, что государством в каждом из определяющих политику государства документах непременно подчеркивается особая роль проблемы водных ресурсов. Помимо Стратегического плана развития до 2025 года данный вопрос нашел свое отражение в Указе Президента Республики Казахстан от 28 января 1998 года №3834 «О мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года», Указе Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922 «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года» и Указе Президента Республики Казахстан от 18 декабря 2012 года № 449 «О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия "Казахстан-2050": новый политический курс состоявшегося государства».

Вышеуказанные документы относятся к Системе государственного планирования [15].

Кроме того, необходимо особо отметить роль государственной программы призванной достичь цели государственной политики в сфере водной безопасности, т.к. она является эффективно действующим целевым документом, способным достичь целей социального и экономического характера в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

По мнению ряда зарубежных ученых можно выделить следующие характерные черты:

- направленность на решение комплексных задач, стоящих не только перед страной, но и социально-экономической системой;
- более длительный горизонт планирования;
- системный подход к формированию мероприятий для достижения целей, которые согласованы по ресурсам и срокам реализации;
- открытость, гласность финансирования и хода реализации;
- возможность корректировки программных мероприятий, что обеспечивает гибкость проводимой политики с учетом изменяющихся реалий;
- возможность в рамках программ объединять и комбинировать усилия органов власти различных уровней и частного сектора экономики [18].

Действующим программным документом в сфере водных ресурсов является государственная программа развития агропромышленного сектора РК на 2017-2021 годы, утвержденная постановлением Правительства от 12 июля 2018 года № 423.

Основная мысль данной программы заключается в «повышение производительности труда в агропромышленном комплексе и увеличение экспорта переработанной сельскохозяйственной продукции» [19].

В тоже время хотелось бы отметить, что ранее действовала отдельная государственная программа по управлению водными ресурсами на период 2014-2020 годы [20].

Не достигнув всех намеченных показателей предыдущей программы, что подтверждается заключением Министерства национальной экономики РК (далее – МНЭ РК), государством принимается новая программа, которая поглотила предыдущую программу и была представлена в качестве одного из разделов программы. Основной упор сделан на вопросы связанные с сельским хозяйством, при этом проблемы водных ресурсов отошли на второй план.

Согласно данному заключению Министерство сельского хозяйства РК как уполномоченный на тот момент орган не в полном объеме представлял отчеты о результатах исполнения государственной программы. В связи с этим, у МНЭ РК возникли проблемы с проведением качественной оценки реализации государственной программы.

«В целом, на реализацию запланированных 48 мероприятий на 2014 – 2016 годы предусматривались средства в размере 68,9 млрд. тенге.

Всего за три года не освоены средства в размере 588 млн. тенге.

На результативность достижения планируемых показателей оказывает не полное выделение финансовых средств.

Вместе с тем, в связи с утверждением новой государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017-2021 годы 14 февраля 2017 года № 420, разработанной по поручению Главы Государства, дальнейшая работа будет проводиться в рамках новой Государственной программы.

В целом, необходимо отметить формальный подход уполномоченным органом и местными исполнительными органами по проведению мониторинга и подготовке отчета о реализации государственной программы за 2014 - 2016 годы» [21].

Не в полной мере проведя работу над ошибками, т.е. не оценив эффективность программы, не проанализировав проблемы, возникающие при их реализации, принята новая государственная программа.

Аналогичный отчет был предоставлен МНЭ РК по реализации вышеуказанной программы за 2017 и 2018 годы.

«В рамках 58 мероприятий предусмотрена реконструкция некоторых аварийных водохозяйственных систем, находящихся в республиканской собственности (мероприятие делится на проекты).

Освоение, в целом, по всем 58 мероприятиям составило 100%.

При этом, в разрезе каждого проекта наблюдается не освоение, а также 6 из 8 гидротехнических сооружений не введены в эксплуатацию.

При этом, в отчете, официально представленному Министерством сельского хозяйства РК данная информация в разрезе каждого проекта не указана, что искажает восприятие по исполнению всех 58 мероприятий в целом.

Так, информацию по исполнению 58 мероприятий считаем недоработанной и недостоверной.

На основании вышеизложенного, отмечаем отсутствие должного контроля, качественного планирования и соответствующей работы со стороны Комитета по водным ресурсам МСХ РК, а также неэффективное освоение средств со стороны Казводхоз» [22].

Указом Президента Республики Казахстан от 19 апреля 2019 года № 29 данная программа утратила свою силу.

К основным проблемам реализации государственных программ относятся низкое качество подготовки проектов программ, отсутствие интеграции бюджетных процессов и государственных программ, а также низкая эффективность и формальность оценки реализации программ.



*(Перечеркнуть и заново начать – Философская лирика)*

Кроме того, нестабильность законодательства в регулировании данной отрасли не способствует нормальной реализации программных документов.

В дальнейшем, это порождает бюрократическую волокиту, которая выражается в отсутствии мобильности у государственных органов, ответственных за реализацию программ.

Далее, хотелось особенно отметить вопрос освоения бюджетных средств, которое сегодня приобрело краеугольное значение.

Государством в условиях жесткой бюджетной политики ставятся задачи по эффективному планированию и контролю расходования выделяемых средств.

Вместе с тем, понимая важность бюджетных программ, как инструмента реализации государственных программ законодателем в Бюджетном кодексе РК установлена персональная ответственность первого руководителя за не освоение бюджетных средств.

В таких случаях устанавливается дисциплинарная ответственность первого руководителя либо лица его замещающего.

Поэтому руководители уполномоченных органов, понимая ответственность за не освоение бюджетных средств, для достижения 100 %-го показателя, порой расходуют эти средства по нецелевому назначению или же идут на корректировки проектно-сметной документации проектов строительства, как правило, в сторону уменьшения стоимости проекта.

Отмечая важность государственных программ необходимо обратить внимание на ту нагрузку, которую несет в себе это понятие.

К примеру, в соседней России «государственной программой является документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» [23].

В отечественных правовых актах точное определение данному понятию не дается.

Согласно п.2Указа Президента Республики Казахстан от 2 июня 2003 года N 1099«О правилах разработки и реализации государственных программ в Республике Казахстан» (утратил силу Указом Президента Республики Казахстан от 4 марта 2010 года N 931 – Прим. авт.)государственные программы определяют комплекс взаимосвязанных мер, направленных на решение наиболее крупных и важных экономических, социальных и других задач, основываются на четком определении цели и содержат систему согласованных по срокам, ресурсам и исполнителям мероприятий с указанием ожидаемых результатов, обеспечивающих достижение поставленной цели, с учетом долгосрочных приоритетов, определенных в Стратегии развития Республики Казахстан на период до 2030 года, стратегических и индикативных планах социально-экономического развития Республики Казахстан [24].

В настоящее время данные правила утратили силу, но вместе с тем, Постановлением Правительства РК от 29 ноября 2017 года № 790, утверждена Система государственного планирования в Республике Казахстан, в которой отражены основные положения развития страны на долгосрочный период.

Данный документ содержит в себе порядок разработки, реализации, мониторинга, оценки и контроля эффективности реализации программ.

Согласно данному документу государственные программы разрабатываются на срок не менее 5 лет, однако, как мы видим из вышеизложенного программные документы, не достигая указанного срока, утрачивали свою силу.

Также в этом документе предусмотрена ответственность за эффективность реализации программы, однако, при этом, не детализирован вид ответственности и какое лицо должно к ней привлекаться.

В прежней государственной программе управления водными ресурсами Казахстан вообще **не предусматривалась** (Прим. авт.) ответственность за эффективность реализации программы, а в государственной программе развития агропромышленного комплекса РК на 2017-2021 годы предусмотрены лишь ответственные профильные Министерства.

Информация о привлечении к ответственности тех или иных руководителей за недостижение целевых показателей государственной программы отсутствует.

В связи с этим, возникает необходимость детализации в программе данные руководителей Министерств и ведомств, ответственных за эффективную реализацию программы.

Возможная проблема столь частых смен государственных программ продиктована отсутствием действенного института ответственности, которая позволяла бы стимулировать ответственных руководителей в успешной реализации программ.

Кроме того, как нам кажется, формальность реализации государственных программ обусловлена нежеланием отдельных профильных министерств, комитетов либо ответственных должностных лиц достижения поставленных задач иначе другое объяснение столь некачественной реализации программ не находится.

Программные документы носят стратегический характер, исполнение которых в той или иной степени затрагивают права человека, гражданина и общество в целом.

Неразбериха и ведомственная бюрократия являются тормозом реализации этих документов.

Немаловажную роль в реализации программ играет также система оценок и контроля.

Например, в США оценка производится на основании Закона «Об эффективности и результативности правительства» 1992 года (далее - Закон). Для определения качественных и количественных показателей используются следующие инструменты: оценка эффективности с помощью использования программы PART; размещение результатов оценки на общедоступном веб-сайте [eexecmore.gov](http://eexecmore.gov); анализ качества взаимодействия уполномоченных органов при реализации программ.

В Законе указывается требование о необходимости объяснения причин в случае расхождения между запланированными и реально достигнутыми показателями.

Вместе с тем, органы исполнительной власти могут дать свои объяснения причинам не достижения тех или иных показателей.

По итогам оценки возможно прекращение действия программы, дачи рекомендации по корректировке и вплоть до отстранения первого руководителя, ответственного за реализацию программы.

Кроме того, нами проведен анализ действующей государственной программы (утверждена постановлением Правительства) и предыдущей (утверждена Указом Президента).

| №№ | Различия | Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 июля 2018 года № 423 Об утверждении Государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017 – 2021 годы   | Указ Президента Республики Казахстан от 14 февраля 2017 года № 420 Об утверждении Государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017-2021 годы и внесении изменения и дополнения в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 957 "Об утверждении Перечня государственных программ" |
|----|----------|--|--|
| 1  | Цель     | Увеличение в течение 5 лет производительности труда в АПК и экспорта переработанной сельскохозяйственной продукции как минимум в 2,5 раза по сравнению с 2017 годом.<br>Повышение конкурентоспособности отрасли АПК путем увеличения производительности труда с 1,2 млн. тенге на 1 занятого в сельском хозяйстве в 2015 году до 3,7 млн. тенге к 2021 году, а также экспорта переработанной продукции с 945,1 млн. долл. США в 2015 году до 2 400 млн. долл. США в 2021 году. | Обеспечение производства востребованной на рынках конкурентоспособной продукции агропромышленного комплекса  |
| 2  | Задача   | Объем воды в системах повторного и оборотного  | 1) Увеличение дополнительных   |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
|   |  | <p>водоснабжения в промышленности:</p> <p>повторное (в 2017 году – 0,7 км<sup>3</sup>, в 2018 году – 0,71 км<sup>3</sup>, в 2019 году – 0,73 км<sup>3</sup>, в 2020 году – 0,75 км<sup>3</sup>, в 2021 году – 0,7 км<sup>3</sup>);</p> <p>оборотное (в 2017 году – 7,33 км<sup>3</sup>, в 2018 году – 7,38 км<sup>3</sup>, в 2019 году – 7,46 км<sup>3</sup>, в 2020 году – 7,54 км<sup>3</sup>, в 2021 году – 7,62 км<sup>3</sup>)</p> | <p>поверхностных водных ресурсов на 1,9 км<sup>3</sup> к уровню 2015 года;</p> <p>2) Объем воды в системах повторного и оборотного водоснабжения в промышленности:</p> <p>повторное с 0,69 км<sup>3</sup> в 2015 году до 0,77 км<sup>3</sup>;</p> <p>оборотное с 7,3 км<sup>3</sup> в 2015 году до 7,62 км<sup>3</sup></p> |
| 3 | Бюджет   | Общие расходы, на реализацию госпрограммы в 2017 – 2021 годах, составят всего 2 774,6 млрд. тенге   | Общие расходы, предусмотренные на реализацию программы в 2017-2021 годах, составят всего 2 374,2 млрд. тенге   |
| 4 | Раздел «Эффективное использование водных ресурсов»                   | Отсутствует данный пункт  | Достижение общей емкости водохранилищ к 2021 году 99,8 км <sup>3</sup>   |
| 5 | Показатели по эффективному использованию водных ресурсов к 2021 году | Отсутствует   | Количество построенных новых водохранилищ (22 единицы)   |
|   |  | Количество реконструированных аварийных водохранилищ и гидротехнических сооружений (5 ед.)  | Количество реконструированных аварийных водохранилищ и гидротехнических сооружений (6 ед.)   |
|   |  | Протяженность восстановленных каналов (6855 км)   | Протяженность восстановленных каналов (6850 км)  |
|   |  | Протяженность восстановленной коллекторно-дренажной сети (250 км)   | Протяженность восстановленной коллекторно-дренажной сети (4030 км)   |
|   |  | Количество восстановленных скважин вертикального дренажа (к 2021 году показатели отсутствуют, однако, в 2020 году планируется 282 ед.)  | Количество восстановленных скважин вертикального дренажа (217 ед.)   |

|  |  |             |   |
|--|--|-------------|---|
|  |  | Отсутствует | Количество восстановленных гидротехнических сооружений лиманного орошения (598 ед.) |
|--|--|-------------|---|

Как видно из указанной таблицы цели в обеих программах формировались исходя из интересов сельскохозяйственного комплекса.

Связано это опять-таки из-за преимущественного значения развития агропромышленного комплекса перед вопросами водных ресурсов.

Далее, в прошлой программе в качестве одной из задач ставилось увеличение дополнительных поверхностных водных ресурсов на 1,9 км<sup>3</sup> к уровню 2015 года, однако в действующей программе данная задача отсутствует. Данное обстоятельство в свою очередь корреспондируется с фактом отсутствия в новой программе пунктов касательно постройки новых водохранилищ и достижение общей емкости водохранилищ к 2021 году 99,8 км<sup>3</sup>.

Также отсутствует показатель по количеству восстановленных гидротехнических сооружений лиманного орошения, т.е. глубокое одноразовое весеннее увлажнение почвы водами местного стока, распределяемыми по орошаемой площади (лиману) системой дамб, перемычек и других гидротехнических сооружений (Прим. авт.).

Увеличение же бюджета действующей программы связано, по мнению автора, исключением вышеуказанных пунктов, которые выступали в качестве оценочных показателей в старой программе.

Вышеизложенное подтверждает тот факт, что вопросы обеспечения водной безопасности в действующем программном документе отодвинуты на второй план.

Таким образом, непринятие скорейших мер по устранению ошибок, допущенных при реализации предыдущих программ, в очередной раз отложит разрешение водных проблем на более поздний период, что в свою очередь чревато последствиями для водной безопасности страны.

### **1.3 Понятие, специфика и принципы обеспечения водной безопасности**

Согласно приведенному в пп.3) ст.1 Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» определению, под национальной безопасностью Республики Казахстан подразумевается состояние защищенности национальных интересов Республики Казахстан от реальных и потенциальных угроз, обеспечивающее динамическое развитие человека и гражданина, общества и государства [25].

Понятие «национальная безопасность» в толковом словаре Ожегова означает «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности» [26].



Водная безопасность является одним из элементов экологической безопасности страны и имеет столь же важное значение, как политическая, экономическая и военная безопасность.

По мнению ученых Д. Грей и К.В. Садофф «водная безопасность определяется как наличие воды в приемлемом объеме и качестве для обеспечения здоровья, заработков, сохранения экосистем и производства, наряду с допустимым уровнем связанных с водой рисков для людей, окружающей среды и экономики» [27].

Вместе с этим, на заседании комитета Организации Объединенных Наций (2013г.) водная безопасность определена как «способность населения иметь устойчивый доступ к адекватному количеству приемлемого качества воды для поддержания средств к существованию, благосостояния человека и социально-экономического развития; для защиты от связанных с водой загрязнений и бедствий; и для сохранения экосистем в климате мира и политической стабильности» [28].

По мнению видного казахстанского ученого-эколога С.Д. Бекишевой «водное законодательство должно быть направлено и на обеспечение охраны экологических прав в области использования и охраны вод. Должны охраняться не только водные объекты, но и права субъектов на них, например, право водопользования» [29].

Итак, что же подразумевает собой понятие «водная безопасность»? Это угроза, как природное явление, которая несёт в себе вода для человека, общества и государства или же техногенное воздействие (возможно и историческое) человека на состояние самих вод?

Как нам представляется, эти понятия тесно взаимосвязаны между собой, так как разрушительное воздействие воды, может причинить значительный вред для окружающей среды и человечества в целом. Негативное влияние же человека на саму воду приводит к загрязнению водного фонда, обмелению рек, изменению их русел и т.д., которые опять-таки несут опасность для жизни и здоровья людей и состояние окружающей среды.

Угрозу национальной безопасности таит в себе не только их разрушительная сила (на примере событий в Кызылагаше (Алматинская область), Атбасаре (Акмолинская область), Кокпекты (Карагандинская область), но и недостаточная законодательная, организационно-правовая урегулированность.

Рассматриваемый вопрос в условиях Казахстана актуален в силу его географического положения (наличие больших площадей занятых пустынями и полупустынями), изменения климата, изношенности гидротехнических сооружений, большого количества трансграничных рек (что делает невозможным независимость при принятии решений) и т.п.

Для урегулирования данного вопроса на уровне руководства страны приняты меры законодательного характера, а именно принят Экологический и

Водный кодексы, Концепция по переходу РК к «зеленой экономике», Стратегический план развития РК до 2025 года и т.д.

По мнению экспертов технического комитета Глобального водного партнерства «водная безопасность имеет несколько компонентов, включая поставку достаточного количества и хорошего качества воды для водопользователей и окружающей среды; снижение рисков наводнений, засухи и загрязнений; и предупреждение конфликтов, связанных с совместными водными ресурсами.

Таким образом, водная безопасность имеет экономические, социальные и экологические аспекты.

**Экономический аспект:**

- повышение продуктивности воды и ее сбережение во всех секторах, использующих воду;
- совместное использование экономических, социальных и экологических выгод в управлении трансграничных рек, озер и водоносных горизонтов.

**Социальный аспект:**

- обеспечение равноправного доступа к водным услугам и ресурсам для всех через тщательно проработанные политики и нормативно-правовые базы на всех уровнях;
- формирование устойчивости сообществ перед лицом экстремальных явлений посредством проведения «мягких» и «твердых» мер.

**Экологический аспект:**

- управление водными ресурсами на устойчивой основе в рамках «зеленой» экономики;
- восстановление экосистемных услуг в бассейнах рек для улучшения здоровья рек» [30].

Любые отношения регулируются на основе общеустановленных правил поведения, в т.ч. нормативно-правового регулирования и в тоже время опираются на общественно-базовые устои, к которым можно отнести принципы.

Принципы водной безопасности – это основополагающие начала, базовые значения на которых формируется водная безопасность страны.

К ним можно отнести следующие принципы:

- законодательное регулирование, т.е. нормативно-правовое, организационное, материальное, финансовое, кадровое и методическое обеспечение водной безопасности;
- скоординированность действий уполномоченных государственных органов и частных организаций;
- ответственное отношение собственников водных сооружений и неотвратимости наказания за халатное отношение;
- бережное отношение человека к водным ресурсам;
- прогнозирование, т.е. постепенный переход от принципов управления, направленных на ликвидацию последствий, к прогнозированию,

предупреждению и предотвращению возникновения экологически опасных ситуаций;

- системность, т.е. обеспечение полной, достоверной и объективной информации о состоянии водных ресурсов;

- научность, т.е. использование современных достижений науки и техники для выработки эффективных мер борьбы с проблемами водной безопасности;

- последовательность и срочность, т.е. последовательное продолжение проводимой ранее работы, а также установление краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных задач обеспечения водной безопасности.

## **2 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

### **2.1 Понятие и особенности организационно-правового механизма обеспечения водной безопасности в Республике Казахстан**

Понятие организационно-правовой механизм обеспечения водной безопасности является составной частью механизма охраны окружающей среды. Поэтому для начала необходимо раскрыть природу определения общей структуры.

Наиболее полное определение как нам представляется приводит украинский ученый Гетьман А.П., который считает, что «организационно-правовой механизм охраны окружающей природной среды – это механизм организации и системы деятельности органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере публичных экологических отношений, возникающих в связи с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности» [1].

В свою очередь перед определением организационно-правового механизма необходимо дать определение каждой из составных частей этого понятия.

Организационный механизм представляет собой вертикальную структуру государственного аппарата уполномоченного на реализацию задач водной политики и соответственно обеспечения водной безопасности страны.

Под правовым механизмом следует понимать совокупность правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере водной безопасности, а также направленных на регламентацию деятельности уполномоченных органов, задействованных в решении задач водной политики.

Следовательно, под организационно-правовым механизмом обеспечения водной безопасности следует понимать организацию деятельности уполномоченных органов, обладающими государственно-властными полномочиями призванных регулировать общественные отношения,

возникающие в сфере обеспечения водной безопасности опираясь на установленную законодательную базу.

Кроме того, помимо уполномоченных органов немаловажную роль играют граждане и общественные объединения, т.к. согласно ст.33 Водного кодекса РК «государственные органы могут привлекать граждан и общественные объединения для осуществления мероприятий по рациональному использованию и охране водного фонда» [2].

Из этого следует, что при определении понятия правильным было бы учитывать полный круг субъектов участвующих в реализации задач водной политики.

При этом, отметим, что граждане и общественные объединения не наделены властными полномочиями и не несут ответственности за не достижение целевых показателей.

В связи с этим, возникает вопрос самосознания граждан, т.е. необходимости повышения уровня «экологической культуры» (в данном случае «водной культуры»).

Вопрос бережного отношения к природе возник не случайно, ведь в условиях конкурентной рыночной среды тема рационального использования природных ресурсов стоит достаточно остро.

В настоящее время цели государственного аппарата в значительной степени направлены на использование природных ресурсов для обеспечения экономического роста и роста благосостояния граждан. Однако, при этом, вопросы сбалансированного использования природных ресурсов отходят на второй план.

Одними из главных проблем являются слабое правовое сопровождение и беззубость уполномоченных органов.

Здесь уместно привести в пример схожую ситуацию в соседней России, в которой, по мнению ряда российских авторов, Водный кодекс РФ установил приоритет водопользования перед охраной водных ресурсов и сам в значительной степени утратил нормы природоохранного закона [3].

Схожесть ситуаций заключается, прежде всего, в сырьевой направленности экономики обеих стран.

Так, в Казахстане в 2016 году доля экспорта сырьевых продуктов составляла 64,9% [4], а в России в 2018 году этот показатель – 46,3% [5].

Проблема деятельности уполномоченных органов автором выделена в отдельном подразделе исследования.

На сегодняшний день необходимо комплексно подходить к решению данного вопроса, государство как регулятор всех этих отношений должно в первую очередь строго регулировать деятельность специальных водопользователей для охраны и рационального использования природных ресурсов и стимулировать граждан к бережному отношению к природе и недопущению правового нигилизма среди них.

Конечно, нельзя не отметить, что государство как регулятор общественных отношений в сфере природопользования установило ряд необходимых императивных мер, исполнение которых обязательно для природопользователей.

К ним можно отнести требования по ограничению сбросов загрязняющих веществ (путем снижения объема эмиссий в водные объекты); прохождение субъектами природопользования обязательной процедуры оценки воздействия на окружающую среду в ходе проведения комплексной экспертизы и др. [6].

Вместе с тем, нужно отметить особую роль бассейновых соглашений, так, по мнению Сивакова Д.О. «бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов - важный организационно-правовой механизм, призванный обеспечить большую гибкость и динамичность государственного управления в сфере водного хозяйства» [7].

Нельзя не согласиться с его точкой зрения, т.к. соглашения между бассейновыми инспекциями, местными исполнительными органами и субъектами, находящимися в пределах бассейна водных объектов служат цели объединения и координации их деятельности для охраны водных объектов.

## **2.2 Понятие и принципы государственного управления в области обеспечения водной безопасности Республики Казахстан в современный период**

Советским и российским ученым-экологом Колбасовым О.С. отмечалось, что «достижение целей охраны природы в современных условиях невозможно без хорошо поставленного и непрерывно функционирующего государственного управления» [8].

При этом, Колбасов О.С. определяет широкий круг видов деятельности которыми охватывается государственное управление, а именно: издание правовых актов; изучение и учет состояния природных ресурсов; сохранение, восстановление и улучшение всех видов природных богатств; осуществление оперативно-хозяйственных и исполнительно-распорядительных мер; контроль и надзор за выполнением природоохранного законодательства и борьба с их нарушениями.

По мнению Атаманчук В.Г. «государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу» [9].

Глазунова Н.И. же указывает на то, что «государственное управление рассматривается как целенаправленное организующее-регулирующее воздействие государства на общественные процессы, отношения и деятельность людей» [10].

Что касается государственного управления в области обеспечения водной безопасности, то в Водном кодексе РК 1993 года и 2003 года подобное понятие отсутствовало, как и впрочем, понятие водной безопасности.

В кодексах указаны лишь сведения о субъектах государственного управления, на которых возложены функции по обеспечению водной безопасности страны.

Так, в ст.15 Водного кодекса РК от 1993 года указывается, что «по поручению Правительства Республики Казахстан управление водными ресурсами осуществляет специальный государственный орган Республики Казахстан, выполняющий свои функции непосредственно или через бассейновые, областные и иные подразделения с участием органов охраны природы и иных специально уполномоченных государственных органов» [11].

Согласно ст. 33 действующего Водного кодекса РК «государственное управление в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения осуществляют Президент Республики Казахстан, Правительство Республики Казахстан, уполномоченный орган, уполномоченный орган в области коммунального хозяйства, местные представительные и исполнительные органы областей (городов республиканского значения, столицы) в пределах своей компетенции, установленной Конституцией, настоящим Кодексом, иными законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан» [2].

Отечественными учеными неоднократно предпринимались попытки дать определение понятию государственного управления в области обеспечения водной безопасности.

Автору представляется верным утверждение Сулейменовой С.Ж. о том, что «с водно-правовой точки зрения государственное управление в области использования и охраны водных ресурсов следует рассматривать как самостоятельный элемент правового режима вод. Следовательно, под управлением в области использования и охраны водных ресурсов следует понимать совокупность предпринимаемых компетентными органами, уполномоченными лицами, общественными объединениями и гражданами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства о владении, пользовании, распоряжении водными ресурсами и их охраны, а также защиты прав и законных интересов водопользователей» [12].

Вместе с тем, Байсаловым С.Б. отмечено, что «управление водным хозяйством - это форма деятельности, состоящая в осуществлении водных актов и направленная на организацию и ведение ресурсов, строительство и содержание водохозяйственных сооружений и устройств, обеспечение строгого и последовательного соблюдения и выполнения установленных правил и порядка использования и охраны водных ресурсов и водохозяйственных сооружений и устройств» [13].

Мухитдинов Н.Б. отмечает, что «управление использованием и охраной водных ресурсов носят государственный характер, так как воды являются объектами права государственной собственности. Государство осуществляет правомочия собственника вод и правомочия суверена через свои органы, которые в пределах установленной компетенций совершают акты государственного управления, направленные на организацию рационального использования и охраны вод. Связь между правом собственности и правом управления состоит в том, что управление является способом выражения отношения собственности. Правовая регламентация отношений по управлению в области использования и охраны вод, в конечном счете, является правовой регламентацией отношений собственности на эти богатства. Собственность служит материальной гарантией управления водопользованием в интересах настоящего и будущего поколений» [14].

Затрагивая вопросы принципов государственного управления в области обеспечения водной безопасности необходимо отметить, что они нашли свое отражение в Водном кодексе РК 2003 года.

Так, согласно ст.34 Водного кодекса РК государственное управление в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения основывается на принципах:

- 1) государственного регулирования и контроля в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения;
- 2) устойчивого водопользования - сочетания бережного, рационального и комплексного использования и охраны вод;
- 3) создания оптимальных условий водопользования, сохранения экологической устойчивости окружающей среды и санитарно-эпидемиологической безопасности населения;
- 4) бассейнового управления;
- 5) разделения функций государственного контроля и управления в области использования и охраны водного фонда и функций хозяйственного использования водных ресурсов [2].

Попробуем детально разобрать каждый из принципов, изложенных в кодексе.

#### **Государственное регулирование и контроль в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения.**

Данный принцип подразумевает принятие государством, как исключительным собственником водного фонда страны комплекса организационно-правовых мер направленных на регулирование отношений, складывающихся в процессе использования водных ресурсов. Включает в себя принятие соответствующих правовых актов, ратификацию международных документов, создание и руководство уполномоченными органами, выполнение контрольных функций, привлечение к установленной законом ответственности за совершение противоправных деяний и т.д.

### **Устойчивое водопользование - сочетание бережного, рационального и комплексного использования и охраны вод.**

Принцип устойчивого водопользования носит многоаспектный характер.

Рациональное использование водных ресурсов является обязанностью каждого человека и гражданина, а также всех лиц, осуществляющих специальное водопользование.

Сочетание всех вышеуказанных признаков позволит минимизировать последствия загрязнений прошлых лет, а также не допустить попустительского отношения в будущем.

Неотъемлемой частью будет являться правовое и не только воспитание молодежи с целью привития им принципов бережного отношения к водным ресурсам.

Комплексное использование заключается в многофункциональности водных ресурсов, т.е. возможности забора воды для сельскохозяйственных нужд, нужд населения, водоотведения и др. Соответственно и охрана должна быть соразмерна этим процессам.

### **Создание оптимальных условий водопользования, сохранения экологической устойчивости окружающей среды и санитарно-эпидемиологической безопасности населения.**

Указанный принцип характеризуется созданием таких условий, при которых процесс водопользования будет осуществляться безболезненно для окружающей среды, в т.ч. водных ресурсов.

Для определения данного принципа наиболее подходящими являются выдержки из национального доклада Республики Казахстан о состоянии водных ресурсов, озвученного в Женевском семинаре, посвященного роли экосистем как источников воды.

«В результате реформ сформирована многоуровневая система управления водохозяйственным комплексом, представленная межгосударственным, государственным; бассейновым и территориальным уровнями управления. Эти уровни взаимосвязаны и выполняют следующие задачи.

На межгосударственном уровне управления водными ресурсами достигается сотрудничество по вопросам совместного использования и охраны трансграничных водных ресурсов. На этом уровне, с учетом сложившейся международной практики, должны рассматриваться вопросы управления водными ресурсами, снижения или предотвращения отрицательных воздействий; предотвращения потерь воды в верховьях и замыкающих створах бассейнов; сотрудничества в области охраны качества вод.

На государственном (национальном) и бассейновом уровнях управления осуществляются водохозяйственные проекты национального или регионального значения. Примеры водохозяйственных мероприятий на этом уровне: сооружение плотин, водохранилищ, дамб, централизованных водозаборов подземных вод, насосных станций, регулирование стока рек и режимов работы крупных водохранилищ, выявление альтернативных



источников пресной воды, а также максимальное снижение потерь при подаче и распределении воды.

Планы управления на этих уровнях должны исходить, главным образом, из действительных потребностей и учитывать существующие социальные и экономические условия в бассейне рек. Планы управления низового уровня должны соответствовать общим планам управления, а общая водохозяйственная политика должна быть ориентирована на все уровни управления. Необходим оптимальный компромисс (в техническом, экономическом и социальном отношениях) между дальностью транспортировки воды потребителям и приближением потребителей к источникам воды.

На территориальном уровне управления осуществляется эксплуатация и содержание в исправности всех водохозяйственных сетей и сооружений, принадлежащих государству. Работа на этом уровне обычно направлена на снижение потерь воды при транспортировке и распределении, на обеспечение доставки воды соответствующего качества и количества в различные пункты в требуемое время и на налаживание прямых эффективных связей между центральными и местными организациями, ведающими водными ресурсами различных районов.

Организуется работа по повышению эффективности использования воды соответствующими методами и средствами, созданию кооперативов и ассоциаций водопользователей, по взаимодействию между водопользователями и территориальными органами, ведающими распределением водных ресурсов, что обеспечивает справедливое распределение воды и минимальные ее потери.

На этом уровне также осуществляется сотрудничество и контроль за водохозяйственными объектами, находящимися во владении кооперативов и ассоциаций водопользователей или отдельных лиц с целью обеспечения безопасности и эффективности этих сооружений. При этом преследуется важная цель - создание эффективной негосударственной сети обслуживания, а также специализированных частных компаний по эксплуатации и ремонту водохозяйственных объектов и сооружений» [15].

#### **Бассейновое управление.**

Принцип бассейнового управления внедрен сравнительно недавно, осуществление управления которого осуществляется между административно-территориальными единицами в пределах бассейнов водных объектов.

«Целью создания БС является привлечение и активное участие групп водопользователей и заинтересованных лиц в управлении водными ресурсами на уровне речных бассейнов, осуществление действенного контроля над управлением водораспределения, качеством водных ресурсов и сохранением природных комплексов. Состав БС должен включать авторитетных и компетентных членов совета по вопросам управления водными ресурсами на местах. Бассейновый совет должен использовать в своей деятельности принцип прозрачности и возможность информирования общественности о принимаемых решениях. Он должен также иметь доступ к информации о режимах 2

водопотребления субъектами водопользования, объемах водоотведения, качестве потребляемой воды, степени очистки возвратных и отводимых вод, об условиях работы водоприемников» [16].

### **Разделение функций государственного контроля и управления в области использования и охраны водного фонда и функций хозяйственного использования водных ресурсов.**

«Данное разделение осуществлено путем организации бассейновых инспекций, реализующих функцию государственного управления на бассейновом уровне, с одной стороны, и создания Республиканского государственного предприятия «Казводхоз», ответственного за эксплуатацию и ремонт гидротехнических сооружений, магистральных водопроводов и 39 реализацию иных функций хозяйственного использования вод, с другой стороны» [17].

Основной причиной разделения этих функций послужила необходимость создания специального органа ответственного за хозяйственно-оперативное управление водохозяйственных объектов находящихся в республиканской собственности и имеющих особое стратегическое значение для страны.

Анализируя данную ситуацию необходимо отметить, что данное разделение привело к тому, что фактически орган, на которого возложены функции по контролю над собственниками гидротехнических сооружений и РГП «Казводхоз» находились в подчинении у Министерства сельского хозяйства (до образования в 2019 году Министерства экологии, геологии и природных ресурсов – Прим. авт.), что следовательно порождает сомнения в объективности проведения проверок в деятельности указанного РГП.

## **2.3 Система и компетенция органов государственного управления в области обеспечения водной безопасности Республики Казахстан**

Видный ученый Российской Федерации Бринчук М.М. отмечает, что «определяя место государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды в механизме экологического права с учетом принципа разделения властей, важно подчеркнуть, что оно осуществляется в рамках исполнительной власти государства» [18].

Государственное управление в области обеспечения водной безопасности РК осуществляется компетентными государственными органами, ответственными за реализацию государственной политики в данном направлении.

По мнению Сивакова Д.О. «государственное управление в области водного хозяйства исторически осуществлялось с помощью административных методов. Эти методы активно использовались в советский период, применяются они и в настоящее время. Однако в условиях рынка все большее применение находят экономические механизмы, основанные главным образом на торгах и договорных началах. Поэтому можно говорить о развитии системы

государственного регулирования в области водного хозяйства» [19].

Глава 6 Водного кодекса РК устанавливает систему компетенций государственных органов, на которых возложены функции по использованию и охране вод.

Так, помимо Правительства РК указаны уполномоченный орган в лице Министерства экологии, геологии и природных ресурсов РК; уполномоченный орган в области коммунального хозяйства, как правило, эти функции возложены на коммунальные предприятия находящихся на балансе местных исполнительных органов; местные представительные органы (маслихаты) и местные исполнительные органы областей, городов и районов.

Согласно действующему водному законодательству страны установлена многоуровневая система управления водными ресурсами, а именно:

- межгосударственный;
- государственный;
- бассейновый;
- территориальный.

#### **Межгосударственный уровень.**

В нее входят межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия, научно-информационный центр и межправительственные комиссии.

К полномочиям относятся разработка стратегических рамок; регулирование трансграничных водных объектов; контроль лимитов водозаборов; разработка региональных программ и проектов; координация совместных научных исследований.

#### **Государственный уровень.**

Правительство РК разрабатывает основные направления государственной политики в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения, водоотведения.

Комитет по водным ресурсам Министерства экологии, геологии и природных ресурсов РК осуществляет государственное управление в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения (кроме водохозяйственных и водоотводящих систем, расположенных в населенных пунктах); организует эксплуатацию водных объектов, водохозяйственных сооружений, находящихся в республиканской собственности; осуществляет государственный контроль за соблюдением требований к режиму хозяйственной деятельности на водоохраных зонах и полосах в пределах своей компетенции.

Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан осуществляют государственное регулирование в области водоснабжения и водоотведения; мониторинг систем водоснабжения и водоотведения, приема сточных вод в системы водоотведения, и технической эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения населенных пунктов.

Комитет экологического регулирования и контроля Министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан проводит государственную экологическую экспертизу в пределах своей компетенции, а также координирует деятельность по проведению экологической экспертизы в Республике Казахстан и осуществляет методическое руководство ею; проводит государственную экологическую экспертизу проектов по объектам I категории в составе комплексной вневедомственной экспертизы проектов строительства или комплексной градостроительной экспертизы градостроительных проектов в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности; осуществляет государственную экологическую экспертизу по проектам (технико-экономическим обоснованиям и проектно-сметной документации) строительства и эксплуатации объектов I категории хозяйственной деятельности.

#### **Бассейновый уровень.**

Бассейновые управления осуществляют комплексное управление водными ресурсами гидрографического бассейна на основе бассейнового принципа; координацию деятельности субъектов водных отношений по использованию водных ресурсов с целью достижения положительного экономического эффекта, разумного, справедливого и экологически устойчивого водопользования; подготовку и реализацию бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов в пределах соответствующего бассейна; осуществление государственного контроля за использованием и охраной водного фонда, соблюдением физическими и юридическими лицами водного законодательства Республики Казахстан.

Участие территориальных органов уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды в реализации бассейнового принципа управления водными ресурсами осуществляется путем согласования планов рационального использования и охраны водных объектов на основе составленных водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов соответствующего бассейна; ведения мониторинга водных объектов соответствующего бассейна совместно с уполномоченным органом; осуществления государственного контроля в области использования и охраны водного фонда в пределах своей компетенции.

#### **Бассейновый совет.**

Бассейновый совет рассматривает актуальные вопросы в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения, вносит предложения и рекомендации для участников бассейнового соглашения.

#### **Территориальный уровень.**

Местные исполнительные органы управляют водохозяйственными сооружениями, находящимися в коммунальной собственности, осуществляют меры по их защите; ведут учет водохозяйственных сооружений, находящихся в государственной собственности, при обнаружении бесхозяйных водохозяйственных сооружений проводят процедуры, предусмотренные

гражданским законодательством Республики Казахстан; реализуют государственную политику в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения устанавливают водоохранные зоны, полосы и зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения по согласованию с бассейновыми водохозяйственными управлениями, уполномоченным органом в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Вместе с тем, одними из актуальных проблем в данной сфере являются проблемы предупреждения, ликвидации вредного воздействия вод не занимается ни одно ведомство, и в этой сфере отмечается значительное межведомственное распыление ответственности (МВД, МСХ, МЭ, МЭГПР, местные исполнительные органы, хозяйствующие субъекты), а также практическое отсутствие координации действий на государственном уровне.

В настоящее время проблемы воды сосредоточены на уровне комитета центрального исполнительного органа (Комитет по водным ресурсам МЭГПР РК), необходимо вывести проблему на уровень министерства.

Мониторинг качественных характеристик вод осуществляют:

- РГП «Казгидромет» (фоновый мониторинг поверхностных вод);
- уполномоченный орган в области охраны окружающей среды (мониторинг качества промышленных стоков);
- уполномоченный орган в области санитарно-эпидемиологического надзора (мониторинг качества вод для питьевых нужд);
- уполномоченный орган по изучению и использованию недр (мониторинг качества подземных вод).

#### **2.4 Роль органов прокуратуры Республики Казахстан в обеспечении водной безопасности**

Согласно ст. 83 Конституции РК прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование [20].

В ст. 4 Закона РК «О прокуратуре» определен круг задач, в которых отражены меры по защите прав, свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц, общества и государства; выявление и пресечение нарушений законности; координация деятельности правоохранительных и других государственных органов, а также иные задачи, определяемые Президентом страны [21].

Координирующая роль органов прокуратуры также отражена в Концепции правовой политики РК, согласно которой органы прокуратуры «являются ядром правоохранительной системы страны» [22].

Сложная экологическая обстановка, в т.ч. в сфере водных ресурсов в ряде регионов РК порождает необходимость усиления роли органов прокуратуры как координирующего органа для принятия мер и усиления межведомственного взаимодействия всех уполномоченных органов.

С.Д. Бекишева отмечает, что «в таких условиях решающая роль в борьбе с экологической преступностью остается за правоохранными органами, в частности за органами прокуратуры и Министерства внутренних дел Республики Казахстан».

Задачей органов прокуратуры Республики Казахстан в области охраны окружающей природной среды является осуществление экологического надзора» [23].

В регионах прокуроры областей (городов республиканского значения и столицы) проводят и возглавляют координационные совещания, на которых возложено надлежащее руководство, системное взаимодействие, планирование совместных мероприятий, а также проверка исполнения принятых решений.

Вместе с тем, в системе органов прокуратуры созданы специализированные природоохранные прокуратуры, задача которых состоит в надзоре за соблюдением экологического (природоохранного) законодательства.



*(Эмблема Прокуратуры РК)*

В настоящее время в республике насчитывается 10 специализированных прокуратур, группа в составе областного аппарата прокуратуры Карагандинской области, а также группа по надзору за применением природоохранного законодательства Генеральной прокуратуры РК общая штатная численность которых составляет 38 оперативных сотрудников. В гг. Нур-Султан и Шымкент, а также Костанайской, Жамбылской, Западно-

Казахстанской и Актюбинской областях подобные прокуратуры отсутствуют. Хотя проблемы в сфере водных ресурсов у них также присутствуют, к примеру, в Жамбылской области.

Так, Ертаев К.Е., Тенизбаева Д.С. в своей статье отмечают, что «водное хозяйство - базовая отрасль экономики Жамбылской области, от развития которой зависит стабильность жизнеобеспечения населения и устойчивость экологии - имеет большие потери воды при хозяйственной деятельности из-за изношенности гидротехнических сооружений. Несмотря на большие государственные капитальные вложения в ремонт плотин, ни одно водохранилище области не может работать в полную мощность» [24].

Эти и многие другие проблемы не могут остаться без внимания органов прокуратуры.

Кроме того, помимо координирующей деятельности органы прокуратуры проводят анализ текущей экологической ситуации, по результатам которых принимаются меры прокурорского реагирования либо иницируются вопрос проведения проверки в деятельности государственных органов либо субъектов предпринимательства.

Так, Генеральной прокуратурой РК в 2019 году проведена проверка в деятельности Комитета по водным ресурсам Министерства экологии, геологии и природных ресурсов и его структурных подразделений по всей стране.

По результатам проверки прокурорами выявлены многочисленные нарушения, а именно:

- вывод денежных средств через «фирмы-однодневки»;
- завышение сметной стоимости проекта строительства;
- недочеты проектов строительства;
- нарушение технологий строительства;
- подписание актов выполненных работ без фактического выполнения работ и услуг;
- «долгострой», т.е. строительство объектов сверхустановленного срока;
- осуществление работ без геологических исследований, учета особенностей местности, инфраструктуры;
- неэффективное планирование строительства;
- наличие «мертвых душ», создание фиктивных рабочих мест т.д.

Кроме того, «в нарушение статьи 37 Водного кодекса не функционирует информационная база данных водных объектов. Единая информационно-аналитическая система по управлению водными ресурсами, на которую затрачено 422 млн. тенге, также не введена в эксплуатацию.

Отсутствует автоматизированный обмен данными между Комитетом, Комитетом экологии, геологии и природных ресурсов и РГП «Казгидромет».

Об отсутствии у Комитета данных о количестве водных объектов в Казахстане свидетельствует тот факт, что в период 2016-2018 г.г. по заказу

Комитета ПК «Казгипроводхоз» провел работу по разработке Атласа озер Казахстана (фактически вся работа проведена ТОО «Институт географии») на сумму 208 млн. тенге. Более того, результаты этой работы даже не использованы на практике, т.е. бюджетные средства использованы неэффективно» [25].

По итогам проверки прокурорами внесено 26 представлений об устранении нарушений законности, начаты досудебные производства по 22 фактам хищения и присвоения бюджетных средств. Общая сумма ущерба составила более 8 млрд. тенге.

### **3 СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

#### **3.1 Анализ актуальных проблем обеспечения водной безопасности**

Вопросы обеспечения водной безопасности носят многогранный характер. В рамках исследуемой темы автором выделены несколько актуальных на сегодняшний день проблем, которые изложены ниже.

Казахстан в географическом плане является одной из крупнейших стран не имеющего выхода к Мировому океану, огромные территории страны занимают степи, пустыни и полупустыни.

Вода – является мощным толчком в развитие экономики, поэтому необходимо разумно подойти к вопросу рационального использования его потенциала в условиях ограниченности водных ресурсов.

Будучи в составе СССР в стране, бурно развивалась промышленность, сельское хозяйство, энергетика и транспортная отрасль, что в свою очередь сказывалось на состоянии окружающей среды и водных ресурсов в частности.

После распада СССР Казахстану достались не только огромные производственные комплексы, посевные площади, но и проблемы, связанные с организацией мероприятий по охране окружающей среды. Как мы знаем, в период «холодной войны» СССР в разряд первоочередных задач ставило вопросы увеличения продукции и соответственно увеличения производственных мощностей.

Слабая производственная база очистных сооружений, их износ, отсутствие новых систем очисток, слабый водосберегающий механизм, отсутствие возможности вторичного использования воды, нарушение процессов орошения в системе сельского хозяйства вот некоторые проблемы, которые имеются в настоящее время в республике и это далеко не полный перечень.

В силу неравномерности распределения речного стока нехватка воды на сегодняшний день ощущается в западной, юго-западной, северной и центральной части страны, что в конечном итоге может привести не только к экономическим, экологическим, но и социально-политическим проблемам.



По мнению ученых, Института географии (г. Алматы) «сегодня в мире от дефицита воды страдает 2 млрд. человек. Эта ситуация обостряется во времени вследствие роста населения, глобального потепления, изменения осадков и деградации оледенения. Вода стремительно становится одним из самых дефицитных природных ресурсов. Она превратилась в товар, сформировался международный рынок. Наступившее столетие можно назвать «веком водных проблем».

Острота проблемы водообеспечения Казахстана обусловлена ограниченностью располагаемых водных ресурсов, неравномерностью распределения их по территории, значительной изменчивостью во времени, высокой степенью загрязнения.

В перспективе следует ожидать обострения ситуации с водообеспечением республики в связи с сокращением речного стока с территории сопредельных государств, а также с климатически обусловленным уменьшением ресурсов местного стока. Потенциальные последствия изменений ресурсов речного стока представляют реальную угрозу устойчивому социально-экономическому развитию и экологической безопасности Казахстана» [1].



*(Общепланетарный масштаб проблемы водных ресурсов)*

Казахстан относится к категории развивающихся стран, основной упор в экономике делается на промышленный сектор, следовательно, для увеличения продукции требуется значительное количество воды. К примеру, «на производство 1 т хлопчатобумажной ткани фабрики расходуют 250 м<sup>3</sup> воды. Много воды требуется химической промышленности. Так, на производство 1 т аммиака затрачивается около 1000 м<sup>3</sup> воды» [2].

У стран западного мира, большинство из которых относятся к категории стран с передовой экономикой, акцент сделан на использование достижений

мировой науки, т.е. модель «зеленой экономики». Многие же зарубежные компании и вовсе перенесли свои производственные объекты в другие страны, например, такие как КНР, страны Африки, Юго-Восточной Азии и т.д.

Проблема обеспечения водной безопасности на территории Казахстана актуальна во всех без исключения регионах страны и причин как нам кажется здесь несколько. Во-первых, разрыв связей с соседними странами, некогда входившими в состав СССР (РФ, РУ и КР) и КНР по единым речным стокам, во-вторых, износ водохозяйственных сооружений, в-третьих, слабое межведомственное взаимодействие республиканских органов власти, в-четвертых, слабая организация деятельности в паводковый период, в-пятых, отсутствие инвестиций в водохозяйственную сферу, т.е. неиспользование потенциала государственно-частного партнерства, в-шестых, низкая «водная» культура среди субъектов водопользования и это по мнению автора далеко не полный перечень.

При этом, необходимо подчеркнуть в целом экологизацию законодательства Казахстана, ратификацию множества международных конвенций, подписаний меморандумов и соглашений.

Например, Казахстан еще в далеком 1994 году ратифицировал Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию, принятой Конференцией ООН по окружающей среде и развитию 1992 года.

Несомненная важность проблем состояния водных ресурсов подчеркнута 20 мая 2019 года на заседании экспертного совета при Совете безопасности РК под председательством помощника Президента – секретаре Совета безопасности РК К. Касымова. «В ходе заседания состоялось предметное обсуждение вопросов обеспечения водной безопасности. Калмуханбет Касымов отметил, что сокращение водных ресурсов и ухудшение их качества ведет к негативным последствиям, как для благосостояния населения, так и для устойчивого развития экономики.

Эксперты детально обсудили наиболее значимые риски, включая нерациональное водопользование, аварийное состояние отдельных гидротехнических сооружений, загрязнение водоемов.

Участники заседания обменялись мнениями и предложениями по совершенствованию системы государственного управления и мониторинга водных ресурсов, научного и кадрового обеспечения водной сферы. На заседании была отмечена необходимость комплексного подхода к минимизации рисков водной безопасности» [3].

Только системный подход государственных органов, собственников и арендаторов водохозяйственных сооружений, а также разумное отношение субъектов водопользования позволит предотвратить негативные сценарии, которые могут случиться в будущем.

Таким образом, для начала необходимо дать реальную оценку текущей ситуации в стране, в т.ч. отраслевым государственным программам через призму экономических и экологических аспектов. Далее, разработать

Дорожную карту с установлением краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных результатов, своего рода «большие» и «малые» камни; пошагово расписать план действий и закрепить ответственных лиц; обеспечить информационно-аналитическое сопровождение, а также необходимо активнее подключать научную среду.

### **3.1.1 Проблемы обеспечения безопасности гидротехнических сооружений**

Одной из основных задач, которую ставит перед собой наша республика, является улучшение качества жизни населения, в т.ч. путем повышения эффективности экономического роста.

Для достижения поставленных задач важное место занимает обеспечение национальной безопасности.

Одним из видов национальной безопасности согласно подпункту б) статьи 4 Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» является «экологическая безопасность, т.е. состояние защищенности жизненно важных интересов и прав человека и гражданина, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду» [4].

В свою очередь одним из ее ключевых элементов является обеспечение водной безопасности.

Здесь можно выделить несколько проблем как правового, так и организационного характера, стоящих перед государством в части обеспечения водной безопасности.

Так, в пункте 1 статьи 7 Водного кодекса указано, что «земли водного фонда находятся в государственной собственности. Пункт 2 этой же статьи гласит, что земельные участки из состава земель водного фонда, занятые водохозяйственными сооружениями (оросительные и дренажные системы) межрайонного (областного) и межхозяйственного (районного) значения, а также ирригационные сооружения, обслуживающие земельный участок одного хозяйствующего субъекта, могут находиться в частной собственности граждан и негосударственных юридических лиц Республики Казахстан в случае приватизации указанных сооружений» [5].

В Водном кодексе 1993 года подобное понятие отсутствовало, водный фонд и земельные участки, входящие в водный фонд находились в неразрывной связи.

Принимая новый Водный кодекс, законодатель разделил эти два понятия, тем самым создав условия для передачи таких земельных участков в собственность граждан и юридических лиц, т.е. в конкурентную среду.

Возможно, данное решение обусловлено необходимостью снижения нагрузки на государственный бюджет и повышения уровня инвестиционной

привлекательности, а также возможностью дальнейшей реконструкции и обслуживания гидротехнических сооружений.

Однако недавние события явно продемонстрировали неоправданность подобных решений.

Трагические события 2010 года в с. Кызылагаш Алматинской области (погибли 43 человека, эвакуировано около 1000), 2014 года в пос. Кокпекты Карагандинской области (погибли 5 человек, эвакуировано 360) и 2016 года в г. Атбасар Акмолинской области (эвакуировано 70 человек), показали к каким последствиям может привести халатность собственников и отсутствие контроля со стороны должностных лиц уполномоченных органов. Это без учета тех чрезвычайных ситуаций, которые не повлекли за собой человеческих жертв, однако, устранение, последствий которых потребовало от государства значительных финансовых затрат.



*(на месте разрушенной дамбы. с. Кызылагаш, 19 марта 2010 года)*



*(жительница с. Кызылагаш на фоне разрушений в результате прорыва дамбы, 14 марта 2010 года)*

Согласно данным ученых-водников Сарсембекова Т.Т. и Петракова И.А. «основные причины таких аварий гидротехнических сооружений- это неудовлетворительное техническое состояние объектов и недостаточная пропускная способность водосбросных сооружений: их проектирование осуществлялось без расчетов на катастрофический паводок. Организационные причины кроются в отсутствии квалифицированной службы эксплуатации гидроузлов. У собственников ГТС зачастую не организовано взаимодействие с центрами по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; не соблюдаются правила эксплуатации. Не все собственники ГТС имеют разрешение на эксплуатацию и планы ликвидации аварийной ситуации, согласованные с территориальными органами КЧС МВД.

На плотинах, подвергшихся авариям и разрушениям, как показывает анализ, не велась оценка и корректировка эксплуатационных мероприятий при постоянно меняющихся физических и технических параметрах сооружений. Серьезные ошибки допускались еще на стадии изыскательских работ, игнорировались геологические условия и особенности формирования речного стока, особенно в период паводков.

Анализ катастрофических разрушений плотин и их последствий, изучение причин и закономерностей различных рисков свидетельствуют, что меры по обеспечению безопасности ГТС и его водохранилища не имели комплексного решения» [6].

Указанные данные позволяют сделать вывод, что ожидания законодателя о том, что владельцы водохозяйственных сооружений будут принимать меры по обслуживанию и реконструкции объектов не оправдались.



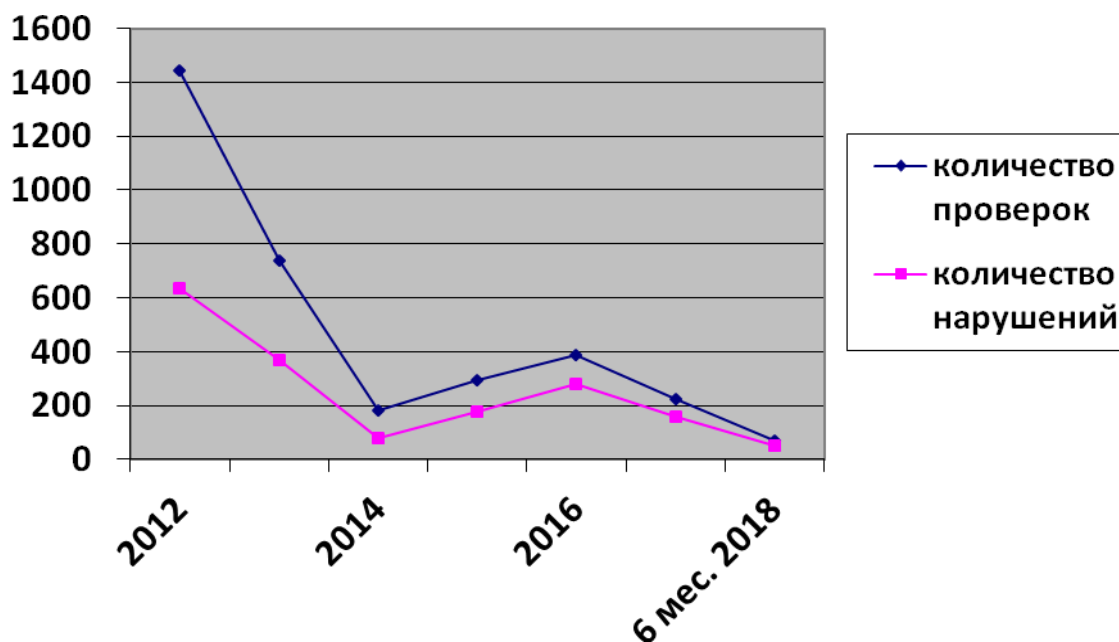
Кроме того, отдельно необходимо выделить проблемы деятельности уполномоченных органов в данном направлении.

Большая текучесть кадров в уполномоченных органах и принятие Предпринимательского кодекса РК (введен в действие с 1 января 2016 года) привели к снижению контроля за деятельностью собственников водохозяйственных сооружений.

С принятием Предпринимательского кодекса РК у контрольно-надзорных органов, в т.ч. в сфере контроля за соблюдением водного законодательства существенно сократились основания для назначения и проведения проверок.

Так, на сегодняшний день у органов контроля отсутствует возможность проведения выборочных проверок в отношении субъектов предпринимательства и государственных предприятий. При этом, в ранее действовавшем Законе РК «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» подобный вид проверки присутствовал. Данное обстоятельство привело к ослаблению контроля со стороны Комитета по водным ресурсам, как уполномоченного органа по вопросам водных правоотношений.

По сведениям Комитета по правовой статистике и специальных учетов при Генеральной прокуратуре РК, структурными подразделениями Комитета по водным ресурсам подразделениями, в 2012 году проведено 1445 проверок (по результатам которых выявлено 637 нарушений законности), в 2013 году – 739 (370), в 2014 году (объявлен мораторий на проведение проверок) – 181 (79), в 2015 году – 295 (179), в 2016 году – 385 (282), в 2017 году – 223 (160) и за 6 месяцев 2018 года – 69 (49) [7].



Вместе с этим, в пунктах 1, 2 статьи 25 Водного кодекса указано, что «водохозяйственные сооружения, имеющие особое стратегическое значение, находятся в государственной собственности и не могут быть переданы в

аренду, доверительное управление и не подлежат отчуждению, за исключением водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение, предусмотренных в пункте 2 настоящей статьи. Водозаборные сооружения, насосные станции, водопроводные очистные сооружения, обеспечивающие водоснабжение городов, находятся в государственной собственности, не подлежат отчуждению и могут быть переданы в аренду и доверительное управление в соответствии с законодательством Республики Казахстан» [5].

При этом в законодательных актах не дается определение понятию «особое стратегическое значение». В постановление Правительства РК от 26 апреля 2004 года № 467 приведено лишь определение водохозяйственным сооружениям, имеющим важное стратегическое значение для экономики республики и региона, согласно которому к ним отнесены объекты, «оказывающие доминирующее влияние на обеспечение жизнедеятельности населения и экономику республики или региона» [8].

В связи с этим, возникает вопрос, на каком основании и по какому принципу уполномоченными органами водохозяйственные сооружения относятся к сооружениям особого стратегического назначения и в чем разница от сооружений, находящихся в республиканской, коммунальной и частной собственности, т.к. все они без исключения несут в себе угрозу жизни и здоровью человека.

По нашему мнению водохозяйственным сооружением, имеющим особое стратегическое значение, являются гидротехнические сооружения и устройства, оказывающие доминирующее влияние на социально-экономическое развитие страны, стабильное функционирование которых позволяет обеспечить нормальную жизнедеятельность населения.

«Перечень водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение, утвержден постановлением Правительством РК от 29 декабря 2017 года №933» [9]. В данный перечень входят 65 водохозяйственных сооружений, в том числе 36 обеспечивающих водоснабжение городов республики. Ранее, до 3 июля 2017 года, данный перечень утверждался Президентом РК. Данное решение обусловлено принятием закона предусматривающего перераспределение полномочий между ветвями власти, согласно которому часть бремени по принятию тех или иных правовых актов ложится на плечи исполнительных органов.

Кроме того, до 4 июля 2013 года в статье 25 Водного кодекса отсутствовала норма, предоставляющая возможность передачи водохозяйственных сооружений в доверительное управление.

Причины передачи их в доверительное управление как нам представляется те же самые, что и передача земельных участков с ирригационными сооружениями в частные руки.

Всего в республике насчитывается «1613 водохозяйственных сооружений, из них в республиканской собственности – 467, коммунальной – 936, частной – 210» [10], срок службы многих из которых превысил 30 летний

рубеж, более 40 % которых изношены и находятся в аварийном состоянии, и это еще не считая бесхозные сооружения.

В бытность сенатором Парламента РК Калетаев Д.А. в своем запросе на имя премьер-министра страны указывал, что «в Казахстане из имеющихся 1665 гидротехнических сооружений 392 нуждаются в срочном ремонте. Большой проблемой являются малые ГТС, часть которых заброшена, не имеет владельцев или эксплуатационную службу. Техническое состояние их крайне неудовлетворительное. Ежегодный ущерб от неудовлетворительного состояния регулирующих и защитных сооружений от вредного воздействия вод – от паводков, наводнений, подтоплений - оценивается в целом по стране в десятки миллионов долларов США» [11].

По мнению заместителя министра внутренних дел Ю. Ильина, озвученному в кулуарах заседания мажилиса в 2018 году: «Комитет водных ресурсов Минсельхоза дает данные, что на сегодняшний день порядка 46 гидротехнических сооружений различной емкости являются бесхозными. Местные исполнительные органы должны установить владельцев гидротехнических сооружений, и в случае их отсутствия изъять соответствующим документом через суд, поставить себе на баланс, и в дальнейшем передать их на обслуживание государственным учреждениям» [12]. Данные о реальной передаче бесхозных сооружений на баланс государственных органов отсутствуют.

Помимо этого, авторами выделена проблема межведомственного взаимодействия.

Ранее вопросами экологии страны занималось Министерство окружающей среды и водных ресурсов РК, которое в 2014 году было ликвидировано в связи с реструктуризацией, вследствие чего нарушилось руководство и межотраслевая координация всех органов связанных с охраной окружающей среды.

Функции Министерства были разделены между различными ведомствами, такими как:

- Комитет экологического регулирования и контроля Министерства энергетики;
- Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства;
- Комитет лесного хозяйства и животного мира Министерства сельского хозяйства;
- Комитет геологии и недропользования Министерства индустрии и инфраструктурного развития.

Согласно данным уже упоминавшихся Сарсембекова Т.Т. и Петракова И.А. Т.Т. «несмотря на наличие такого большого числа государственных контрольно-надзорных органов, между ними практически не ведется эффективное взаимодействие и координация по различным аспектам обеспечения безопасности плотин. Разобщенность в работе указанных ведомств, влияет на эффективность решения проблем безопасности ГТС.



Существующая законодательная и институциональная база по осуществлению уполномоченным органом – Комитетом по водным ресурсам МСХ, функций, полномочий и ответственности в области безопасности ГТС, имеет серьезные противоречия с другими действующими законодательными актами, что не позволяет уполномоченному органу выполнять возложенные на него задачи в этой области.

Анализ законодательных норм, регулирующих деятельность Комитета по водным ресурсам МСХ, показывает, что уполномоченный орган не в состоянии в полном объеме осуществлять возложенные на него задачи по обеспечению безопасности ГТС. Правовая регламентация деятельности бассейновых инспекций Комитета не соответствует возможностям выполнения ими задач по обеспечению безопасности ГТС» [6].

Проблема межведомственного взаимодействия наблюдалась на протяжении более 5 лет.

Спустя 5 лет «Указом Главы государства от 17 июня 2019 года образовано Министерство экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан с передачей ему функций и полномочий:

Министерства энергетики Республики Казахстан в области формирования и реализации государственной политики охраны окружающей среды, обращения с твердыми бытовыми отходами, охраны, контроля и надзора за рациональным использованием природных ресурсов;

Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения, водоотведения, лесного хозяйства;

Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан в сфере государственного геологического изучения, воспроизводства минерально-сырьевой базы» [13].

В настоящее время на вышеуказанное министерство возложена ответственность за безопасность гидротехнических сооружений, в части разработки и утверждения правил эксплуатации водохозяйственных сооружений, расположенных непосредственно на водных объектах; определения порядка обеспечения безопасности водохозяйственных систем и сооружений, а также осуществления контроля за соблюдением правил эксплуатации водозаборных сооружений, водохозяйственных систем и водохранилищ [14].

Кроме того, на органы по борьбе с чрезвычайными ситуациями возложены функции:

- «обмена информацией об угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера из систем мониторинга, в том числе с использованием средств дистанционного зондирования земли;

- руководства силами гражданской защиты при организации и проведении мероприятий гражданской защиты, направленных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и

техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и организации гражданской обороны Республики Казахстан;

- проведения аварийно-спасательных и неотложных работ при чрезвычайных ситуациях» [15].

Комитет по водным ресурсам, в соответствии со своим Положением, разрабатывает нормативные правовые акты в области безопасности плотин [16], а также в соответствии с Водным кодексом организует эксплуатацию водных объектов, водохозяйственных сооружений, находящихся в республиканской собственности и рассматривает дела об административных правонарушениях в области водного законодательства [5].

Еще одним немаловажным моментом является возможность Комитетом по водным ресурсам проводить проверки и возбуждать по ним административные дела и выдавать предписания в отношении всех собственников водохозяйственных сооружений независимо от формы собственности. При этом объекты, находящиеся в республиканской собственности эксплуатируются РГП «Казводхоз», который при этом подведомственен Комитету по водным ресурсам, что создает риск в необъективности в отношении него проверок.

Затрагивая вопрос правового регулирования, следует отметить, что в РК отсутствует единый целевой закон о безопасности гидротехнических сооружений, а нормы, регулирующие рассматриваемый вопрос закреплены в различных правовых актах (Экологический кодекс РК, Водный кодекс РК, Закон РК «О гражданской защите», постановления Правительства).

К примеру, понимая важность принятия подобного рода закона в соседних с Казахстаном Узбекистане и Таджикистане такие НПА приняты еще в 1999 и 2010 годах соответственно.

В Казахстане попытки принятия закона «О безопасности гидротехнических сооружений» предприняты в 2007 году, однако, на сегодняшний день в силу ряда обстоятельств этот закон не принят.

«В 2002 году при разработке Водного кодекса РК по требованию Министерства Юстиции РК с мотивировкой о необходимости разработки отдельного законопроекта исключено положение «О безопасности гидротехнических сооружений».

При этом, в 2007 году по требованию Министерства Юстиции РК проект закона отклонен в связи с необходимостью включения представленного законопроекта в Водный кодекс РК.

В 2009 году внесены изменения в Водный кодекс РК, который по сей день не обеспечивает решение актуальных проблем водохозяйственной отрасли» [17].

Другой интернет-источник дает свою характеристику тем событиям: «Министерством сельского хозяйства в 2008 году был подготовлен проект Закона «О безопасности гидротехнических сооружений». Правительство, с учетом рекомендаций межведомственной комиссии по законопроектной работе,

приняло решение о нецелесообразности принятия отдельного закона и положения законопроекта были внесены в виде поправок в Водный кодекс, принятый в начале 2009 года» [18].

По прошествии, почти 10 лет руководство страны пришло к выводу о необходимости возврата к проблеме безопасности гидротехнических сооружений.

Согласно Концептуальному плану законотворческой работы на 2016-2021 годы, утвержденному Указом Президента Республики Казахстан от 6 сентября 2016 года №314 в 1 полугодие 2018 года предполагалось принятие мер «с целью совершенствования законодательства в сфере безопасности гидротехнических сооружений, в частности, разграничить на законодательном уровне функции участников процесса обеспечения безопасности гидротехнических сооружений с созданием эффективной системы их взаимодействия» [19].

Однако, на данный момент, информация о ходе исполнения плановых мероприятий в свободном доступе отсутствует (на официальных интернет-страницах заинтересованных государственных органов Концепция проекта закона до сих пор не представлена, что не создает возможность для ознакомления с ним и публичного обсуждения).

Таким образом, вышеприведенные проблемы требуют комплексного подхода и без надлежащего контроля со стороны уполномоченных органов и добросовестного отношения собственников, гидротехнических сооружений решение проблем из года в год будут откладываться, а сами проблемы только множиться. Результаты же такого отношения к рассматриваемому вопросу могут привести к серьезным последствиям и многомиллионному ущербу для граждан и экономики страны.

Принятие подобного закона и сопутствующих мер позволят предотвратить, а также существенным образом сократить риски от возможных последствий аварий.

В этой связи, для решения указанных проблем, предлагается ряд конструктивных мер, в том числе:

- внести изменения в статью 7 Водного кодекса в части невозможности передачи в частную собственность земельных участков занятых водохозяйственными сооружениями, а также статью 25 Водного кодекса в части невозможности передачи сооружений имеющих особое стратегическое значение в аренду либо доверительное управление;

- расширить перечень оснований для проведения проверок собственников гидротехнических сооружений, в т.ч. с возможностью проведения выборочных проверок;

- провести инвентаризацию всех водохозяйственных сооружений в республике и принять надлежащие меры по бесхозным комплексам;

- принять целевой закон «О безопасности гидротехнических сооружений»;

- создать единый орган, наделенный полномочиями по контролю за безопасностью водохозяйственных сооружений;
- внести в Водный кодекс РК понятие «водохозяйственные сооружения, имеющие особое стратегическое значение».

### **3.1.2 Проблемы обеспечения водной безопасности при паводках и половодьях**

Весенний паводок является сезонным явлением, которое избежать невозможно. При этом, ситуация, когда в разных регионах страны населенные пункты затапливаются, стала уже нормой. Затрачиваются огромные средства на ликвидацию последствий наводнений. Ожидаемые паводки превращаются в неконтролируемую стихию, местами оборачиваются в катастрофы.

С 2017 года в соответствии с поручением Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы реализуется «План по сохранению, накоплению и распределению паводковых вод на 2017-2025 годы», в рамках которого запланирована реализация 296 проектов.

Вместе с этим, реализуется Дорожная карта «Комплекс мер по предупреждению и устранению паводковых угроз на 2017-2020 годы».

В 2017 году реализовано 204 (из 862) мероприятия на сумму 12,5 млрд. тенге (республиканский бюджет – 6,1 млрд. тенге, местный бюджет – 6,4 млрд. тенге).

В 2018 году завершена реализация 153 (из 637) мероприятий на общую сумму 13,3 млрд. тенге (республиканский бюджет – 5 млрд. тенге, местный бюджет – 8,3 млрд. тенге).

В 2019 году реализовано 55 (из 91) мероприятий по берегоукреплению, дноуглублению и восстановлению русел рек; по ремонту и устройству водопропускных труб; по строительству, текущему ремонту и устройству каналов и коллекторов; по капитальному ремонту гидроузла; по строительству, реконструкции и наращиванию дамб на общую сумму 4,2 млрд. тенге (республиканский бюджет – 1,8 млрд. тенге, местный – 2,4 млрд. тенге) [20].

Значительную часть Казахстана занимают равнинные территории (около 70%), которые аккумулируют в себе огромные запасы снежного покрова. Таяние которых в весенний период и приводит к столь плачевным последствиям.

По мнению профессора Бурлибаева М.Ж. «все реки по типу питания относятся к центрально-азиатскому типу питания, т.е. 70-80% годового стока составляют снегозапасы» [21].

Экспертом по ЧС природного характера и снижению рисков бедствий Плехановым П.А. выделены 4 основных типа режима рек в РК:

- казахстанский (северо-западная, северная и центральная часть страны);
- Тянь-Шаньский (южная и юго-восточная часть страны);
- алтайский (восточная часть страны);
- «бессточный» (центральная и западная часть страны).

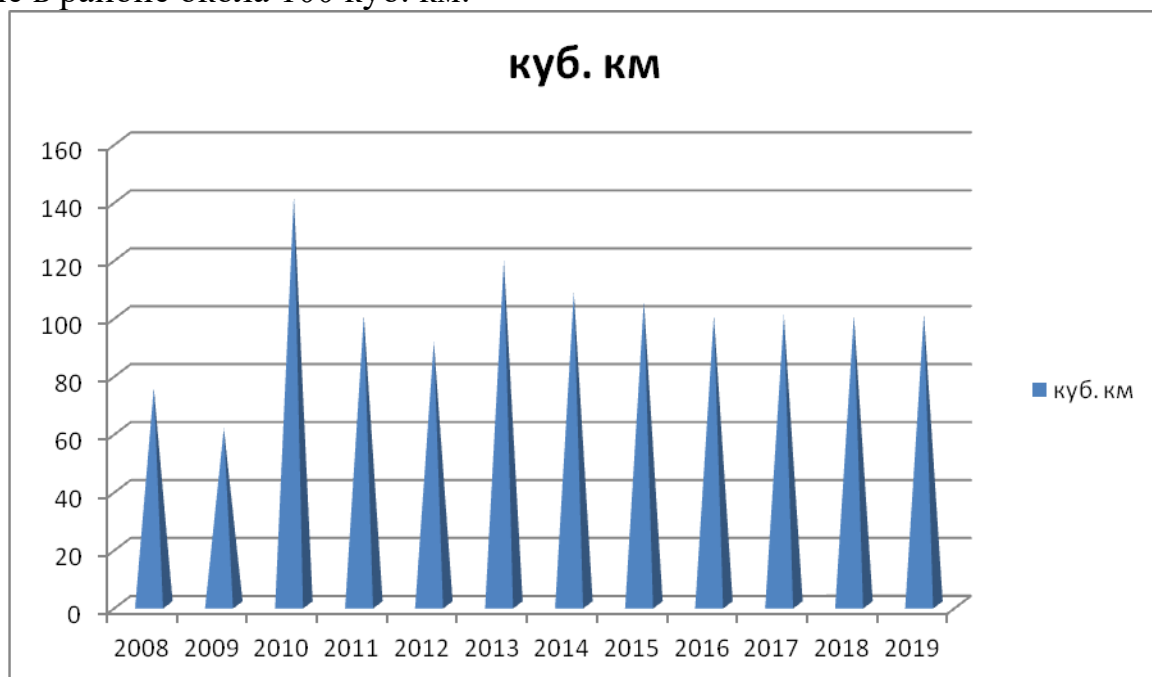
Первому типу характерно резкое таяние снежных запасов в весенний период (длится от 2-х недель до 1 месяца) сопровождающихся сильным половодьем.

Второй тип – основная волна паводков приходится на летний период в связи с таянием ледников и снежного покрова высокогорья.

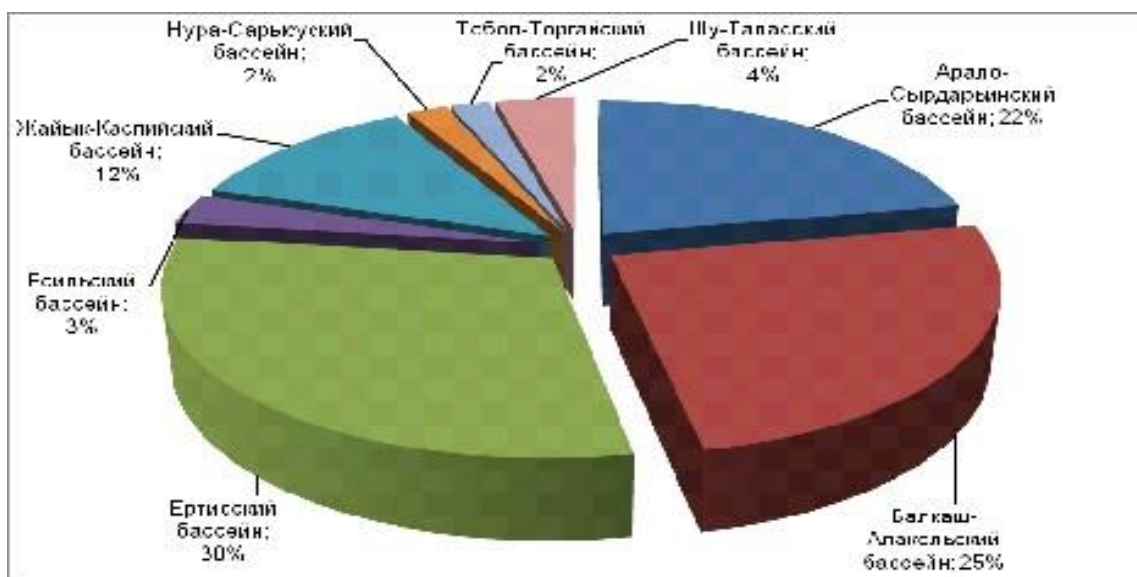
Третий тип – волна половодья приходится на позднюю весну и начало летнего периода в связи с таянием снежного покрова среднегорья.

Четвертый тип – риск половодья не так велик в силу низкого объема снежной массы (однако, возможно в весенний период) [22].

Серьезные последствия паводков и последствия наводнений Казахстан ощутил на себе после 2010 года когда уровень годового речного стока резко повысился (2008 год – 75 куб. км, 2009 год – 61 куб. км, 2010 год – **141** куб. км, 2011 год – 100 куб. км, 2012 год – 91 куб. км, 2013 год – 119 куб. км, 2014 год – 108 куб. км, 2015 год – 105 куб. км). С 2016 года годовой сток оставался приблизительно на одном уровне в районе около 100 куб. км.



В разрезе регионов ситуация с обеспечением водными ресурсами выглядит следующим образом (на примере бассейнов рек):



В результате общего увеличения уровня речного стока многие водохранилища и реки переполнились, водная масса оказала сильное давление на уже давно обветшалые и требующие ремонта ГТС. Прорыв которых оказал разрушительное воздействие на населенные пункты и людей, проживавших в них.

Местные исполнительные органы и органы по борьбе с чрезвычайными ситуациями оказались не в силах в полной мере противостоять столь разрушительному действию водной стихии. Вследствие чего погибли люди, нанесен значительный ущерб населенным пунктам, урон сельскому хозяйству и т.д.

К примеру, 2010 год, Алматинская область. Разрыв дамбы и прорыв Кызыл-Агашского водохранилища в с. Кызылагаш. Погибли 43 человека, ликвидация последствий обошлась государственной казне в 53 млн. долларов США.

2011 год, Западно-Казахстанская область. Подъем воды на р. Чаган и Деркун, затоплены жилые дома. Сумма ущерба составила 19 млн. тенге, ущерб сельскому хозяйству - 124,9 млн. тенге.

2014 год, Карагандинская область. Прорыв плотины Кокпектинского водохранилища. Погибли 5 человек, материальный ущерб жилым домам в результате подтопления составил 87,6 млн. тенге.

2014 год. Акмолинская область. Повышение уровня р. Жабай в результате наполнения степными тальми водами. Для возмещения ущерба и восстановления аварийных домов Правительством выделено 500 млн. тенге.

2017 год. Акмолинская область. Разрыв защитной дамбы в г. Атбасар. Общая сумма в результате затопления составила 332 млн. тенге, на ликвидацию последствий выделено 513 млн. тенге.



*(последствия паводков, г. Атбасар, 2017 год)*

Надо отметить, что это далеко не полный перечень тех чрезвычайных происшествий, которые принесли значительный урон для населения.

Для сравнения приведем результаты некоторых специалистов, которые проводили сравнение количества паводков в советский и современный периоды.

Так, Долгих С. А. установлено, что для периодов 1960-1990 гг. и 1991-2012 гг. в Казахстане соотношение числа экстремальных гидрологических явлений составляет: паводки – 50/89 (рост 78 %); высокое половодье на реках – 65/50 (спад 23 %); заторы – 11/20 (рост 82 %); сели – 11/18 (рост 64 %). Аналогичные сравнения проведены Кожаметовым П.Ж. Им по периодам 1967-1990 гг. и 1991-2015 гг. определены аналогичные соотношения экстремальных гидрологических явлений. Для горных рек: паводки – 54/96 (рост 78 %), сели – 11/20 (рост 82 %), заторы – 8/17 (рост 112 %). Для равнинных рек: высокое половодье – 49/39 (спад 20 %), заторы – 3/7 (рост 130 %).

Результаты указанных исследований показывают, что в последний полувековой период частота паводков, селей, заторов возросла, а частота высоких половодий уменьшилась. Однако эти выводы следует рассматривать как предварительные, да и только в отношении частоты явлений, а не их масштабов [22].

При этом, автором статьи верно отмечено, что несмотря на количественные показатели не учитывается масштаб паводков и экономический ущерб от их последствий.

К примеру, в 1993 году в результате весенних наводнений оказались разрушенными 635 тыс. кв. м, а прямой экономический ущерб составил по официальным данным Госкомстата республики составил 57,7млрд руб. в ценах советского периода [23], что в долларах США, составило сумму не менее чем в 500 млн. долларов (сумма по нынешнему курсу – Прим. авт.).



В настоящее время в Казахстане нет утверждённых методик по оценке экономического, социального и экологического ущерба, связанного с вредным воздействием вод [22].

Но здесь мы опять пытаемся бороться с последствиями паводков, но при этом забываем о главном, о причинах их наступления и неготовности к противопаводковому сезону.

Причин здесь как нам кажется несколько, тем более, что многими зарубежными и отечественными учеными они неоднократно высказывались, к ним можно отнести:

- низкое гидрометеорологическое сопровождение;
- материальный износ гидротехнических сооружений;
- несогласованность местных властей с властями соседних стран по трансграничным рекам;
- «сезонная борьба» государственных учреждений с паводками;
- «кадровый голод» специалистов-водников;
- отсутствие научных исследований в данной области;
- коррупционная составляющая.

#### **Низкое гидрометеорологическое сопровождение.**

Как говорилось в известной пословице: «Предупрежден – значит вооружен», так и здесь уместно ее применить.

Вопросы предупреждения и прогнозирования занимают львиную долю той борьбы, которую ведут государственные органы с водной стихией.

Данные функции возложены на РГП «Казгидромет» - организации, ответственной за наблюдение, анализ, прогноз и предупреждение о поведении природы в различных средах, в т.ч. воде.

На сегодняшний день для этих целей в республике насчитывается порядка 328 метеостанций и 307 гидрологических постов.

Однако, несмотря на эти цифры, хотелось отметить, что в 1981 году на территории Казахской ССР имелось 506 гидропостов, что почти вдвое превышает сегодняшние показатели.

Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что скорее всего гидрометцентр **не в полной мере** владеет текущей информацией в стране. В свою очередь это сказывается на точности предоставляемых прогнозов.

При этом, по словам заместителя директора Департамента экологического мониторинга и информации Министерства энергетики Суворовой О. «нужно понимать, что «Казгидромет» – предприятие, деятельность которого направлена на предупреждение стихийных явлений. Все понимают, что их надо предупреждать, но, к сожалению, развития нет. В течение последних 3 лет выдаются деньги на уровне 2015 года (опубликовано в 2017 году – Прим. авт.), и идет недофинансирование. Есть 102 подпрограмма ведения гидрометеорологического мониторинга, по ней идет недофинансирование. Уже который год об этом говорится и именно



недофинансирование идет на проведение мониторинга по прогнозу погоды и этот вид наблюдений непосредственно влияет на предупреждения.

Второе, действительно, предприятие на хозяйственной деятельности. За счет бюджета у них ведется чисто проведение мониторинга. Сейчас в соответствии с законом они являются монопольной организацией. Монополия распространяется на ведение наблюдения государственной сети. Разработаны услуги, оказываемые «Казгидрометом», и в соответствии с этими ценами они определили свой объем работ. Да, в эту цену входит проведение каких-то ремонтных работ, капитальных, текущих ремонтов, но сеть же выходит из строя. В то же время приходят обращения в адрес министерства, что нам не дают данные, пишут на имя президента, правительства. И как здесь говорили, нужно как-то за счет других источников развиваться, но если есть такая возможность, то надо дать им зарабатывать» [21].

Далее следует добавить, что в настоящее время информация на официальном сайте РГП «Казгидромет» о гидрометеорологическом прогнозе датируется апрелем 2019 года, а информация о состоянии снежного покрова в горах вообще отсутствует (снегомерная съемка).

#### **Материальный износ гидротехнических сооружений.**

Еще раз хотелось бы вернуться к проблеме гидротехнических сооружений.

Помимо того, что практически все гидротехнические сооружения построены в советский период, а то значит, что им уже как минимум более 30 лет. Следовательно, риск возникновения чрезвычайной ситуации многократно увеличивается.

Кроме того, уместно привести слова генерального директора ТОО «Проектный институт Казгипрвохоз» А.Д. Рябцева, высказанные в 2016 году на заседании Балкаш-Алакольского Бассейнового Совета о том, что согласно мировым оценкам именно этот период является наиболее опасным с точки зрения вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций. Это ведет к выработке, а зачастую полной срока службы (ресурса) гидротехнических сооружений.

Необходимо отметить, что с момента принятия Водного кодекса с 2003 года в реализацию его исполнения не приняты до настоящего времени ряд подзаконных актов, в том числе, Методика проведения профилактического контроля; Правила проведения государственного мониторинга водных объектов; Правила учета водохозяйственных сооружений; Правила проведения государственного контроля; Стандарты качества воды для поверхностных водных объектов; Правила проведения многофакторных обследований.

#### **Несогласованность местных властей с властями соседних стран по трансграничным рекам.**

Казахстан имеет 7 основных трансграничных рек, формирование которых происходит в сопредельных странах (КНР, РФ, Узбекистан и Кыргызстан). К ним относятся Урал, Тобол, Иртыш, Или, Чу, Талас и Сырдарья.

Конечно, в подавляющем большинстве случаев проблемы связаны с недостаточным объемом поступающей воды. Однако, нельзя забывать о возможности излишнего сброса воды с территории соседних стран, как например, это было в г. Усть-Каменогорск, «аномальное» повышение уровня воды в р. Иртыш привело к подтоплению 57 дачных участков и одной из главных улиц областного центра.

«Как выяснилось, ещё 10 июня(2016 года – Прим. авт.) китайцы предупредили казахстанцев о том, что из-за аномальных паводков они будут сбрасывать воду с приграничных водохранилищ – а их всего семь. 16 июня вода прибыла в ВКО» [24].

Причина подтоплений, кроется в несвоевременности доставления сообщения уполномоченным органам, либо в не готовности наших служб к «большой» воде.

#### **«Сезонная борьба» государственных учреждений с паводками.**

Здесь необходимо отметить, что из года в год ситуация в большинстве регионов не меняется, а связано это в первую очередь с отсутствием комплексного подхода к решению данной проблемы. Принятые меры ограничиваются готовностью к борьбе с паводками, но никак не с причинами их возникновения.

Следовательно, отсюда можно сделать вывод, что и финансирование осуществляется нецелевым образом, т.е. денежные средства направлены не на строительстве ГТС, водохранилищ, контррегуляторов, а на закуп инертных материалов, недостающей спецтехники и т.д.

Кстати, следует отметить, что инертные материалы, например, в виде золы наносят огромный ущерб состоянию окружающей среды, а в особенности водной среде как это было при затоплении г. Атбасар в 2017 году.

#### **«Кадровый голод» специалистов-водников.**

В настоящее время в Казахстане будущих специалистов-водников по специальностям «Водные ресурсы и водопользование», «Мелиорация, рекультивация и охрана земель», «Гидротехническое строительство и сооружение» на базе восьми ВУЗов (КазНАУ, КазНИТУ им. К.И.Сатпаева, ВКГТУ им.Д.Серикбаева, ТарГУим. М. Дулати, КГУ им. Коркытата, ЮКГУ им. М.Ауэзова, Казахстанско-Немецкий Университет).

По указанным специальностям контингент обучающихся составляет 1432 чел. (в бакалавриате - 1366 чел., из них по госзаказу 804 чел.; в магистратуре - 49 чел., из них по госзаказу 32 чел.; в докторантуре PhD - 17 чел., из них по госзаказу 15 чел.) [25].

По мнению многих авторитетных специалистов в этой отрасли те, что приходят работать имеют низкую квалификацию. Сейчас же основной костяк специалистов составляет лица предпенсионного возраста, которые получили образование еще в советское время.

В силу низкой квалификации наших молодых специалистов и проектных институтов стране приходится привлекать зарубежных специалистов для

выполнения сложных проектировочных заданий, что конечно дорого обходится республиканской казне.

Депутатами Мажилиса Парламента в 2017 году внесено предложение о включение в классификатор специальностей такие технические направления как водоснабжение, водоотведение и охрана водных ресурсов; гидротехнические мелиорации, сельскохозяйственное водоснабжение и обводнение пастбищ; гидрогеология и инженерная геология; управление водными ресурсами и безопасность гидротехнических сооружений.

С таким же предложением в адрес Министерства образования и науки РК в 2018 году вышли участники (представители КВР МСХ РК, специалисты-водники, представители учебных заведений) республиканского учебно-методического совета (РУМС) по водохозяйственным специальностям, состоявшегося на базе ТарГУ им. Дулати.

В итоге получается, что сегодняшние наши молодые специалисты завтра будут попросту не готовы не то, что разрабатывать проектировать, реконструировать, строить и эксплуатировать гидротехнические сооружения и водохозяйственных систем, а также обеспечивать их безопасность, но и бороться с такой угрозой как паводки.

#### **Отсутствие научных исследований в данной области.**

Логичным продолжением вышеупомянутой проблемы является слабое, а порой и вовсе отсутствующее научное сопровождение.

Возможно, одной из причин является денежная составляющая, т.к. государство не заказывает в должном объеме научные исследования по водному вопросу. Следовательно, от этого и зависит дальнейшее формирование фонда заработной платы проектных институтов.

Еще одним ключевым вопросом, по мнению начальника отдела перспективного проектирования ПК «Институт Казгипроводхоз» А. Твердовского является то, что «в настоящее время вопросы проектирования и выполнения научных проработок (исследований) решаются с помощью тендеров, которые часто выигрывают организации, не всегда имеющие отношение к данной проблеме и не располагающие наличием соответствующих специалистов.

Ранее, когда была плановая политика, насущные проблемы отрасли всегда ставились во главу угла проектных и научно-исследовательских организаций, которые специализировались на данной тематике. А тендеры выигрывают сегодня совсем не те организации. Кроме того, проектные и научные организации растеряли кадры. И кто этой проблемой может заняться?» [21].

Также в ходе экспертной дискуссии проведенной аналитической группой «Кипр» прозвучало одно из предложений о разработке нормативных правовых актов, регламентирующих на научной основе создание системы мониторинга, научно-технического проектирования безопасности ГТС, его строительства и безопасной эксплуатации и консервации.

По мнению доцента ЕНУ им. Л. Гумилева Рамазановой Н.Е. «в Республике Казахстан практически не проводятся исследования по изучению прогнозирования наводнений в целях предупреждения паводков. Исследования должны носить комплексный характер и осуществляться на стыке гидрогеологии, геоэкологии и геоинформационной системы» [26].

Вместе с тем, предложены меры по совершенствованию системы прогнозирования с применением современных технологий, в т.ч. разработки гидрологической блочной модели и программы расчета на ПЭВМ оценки социально-экологической и экономической обстановки в бассейне реки; обработки данных с применением модуля «Прогнозирование паводков и наводнений» программного обеспечения и создание трехмерной гидрологической модели по сезонам в бассейне реки; создание интерфейса на компьютерной программе для подготовки серии карт по прогнозированию и предупреждению наводнения в бассейне реки; создание комплексной гидрологической модели прогноза паводков для бассейна реки и т.д.

#### **Коррупционная составляющая.**

Как мы знаем, большинство коррупционных рисков у нас возникают при проведении государственных закупок.

Задержание, проведение громких расследований, вынесение обвинительных приговоров в отношении высокопоставленных чиновников – это, как правило, результат незаконных действий при исполнении возложенных государственных функций. К ним можно отнести: незаконное выделение земельных участков, завышение сметной стоимости проектов строительства, оказание предпочтения при выборе победителя тендера, подписание фиктивных актов приема выполненных работ и т.д.

Все это можно отнести и к тем процессам, которые нуждаются в реформировании, например, ремонт и строительства ГТС.

Яркое тому подтверждение события уже упомянутого Атбасарского наводнения, в ходе которого начато досудебное расследование в отношении бывшего акима А. Никишова, который в последующем осужден по ст. 366 ч. 3 («Получение взятки»), ст. 189 ч. 4 («Присвоение или растрата вверенного чужого имущества»).

Основанием для начала расследования послужил факт хищения бюджетных средств, выделенных на укрепления дамбы.

По мнению члена Общественного совета г. Алматы М. Шибутова «финансирование на ликвидацию последствий ЧС производится из резервов акимов. Резерв акима не учитывается в бюджете, он стоит особняком, по нему не производятся проверочные мероприятия, то есть с точки зрения коррупционных рисков, паводки выгодны, потому что каждый год можно тратить деньги, за которые не надо отчитываться. Вот когда надо будет отчитываться, может быть станет лучше. Отчета по затратам нет, проверки затруднены» [21].

Действительно, сложно не согласиться с данным мнением, т.к. в данном компоненте существует множество коррупционных лазеек для недобросовестных должностных лиц. К ним можно отнести: выделение средств на развертывание и содержание временных пунктов проживания и питания для пострадавших; дополнительное оснащение аварийно-спасательных и аварийно-восстановительных подразделений экстренного реагирования техническими средствами спасения, оборудованием и снаряжением; обеспечение перевозок сил и средств, в зону чрезвычайных ситуаций и т.д.

В целях решения некоторых проблем связанных с угрозой и последствиями паводков предлагается:

- принять Методику расчета оценки последствий ЧС природного характера, т.к. существующий механизм оценки не отвечает современным требованиям времени. В настоящее время используются Правила возмещения вреда (ущерба), причиненного пострадавшим, вследствие чрезвычайных ситуаций природного характера, утвержденного постановлением Правительства РК от 19 декабря 2014 года №1358 [27].

Размер возмещения вреда (ущерба) определяется исходя из расходов, необходимых для восстановления (ремонта) поврежденного имущества, и/или размера уценки имущества вследствие его повреждения либо стоимости утраченного имущества по рыночным ценам, действующим в данной местности на момент возмещения вреда (ущерба), с учетом износа утраченного или поврежденного имущества. Расходы на восстановление (ремонт) поврежденного имущества подтверждаются сметой или калькуляцией затрат на его восстановление [27]. Здесь также необходимо отметить формулу, предложенную сотрудниками Кокшетауского технического института КЧС МВД РК, согласно которой, будет дана оценка социально-экономическим последствиям чрезвычайных ситуаций в РК [28];

- на основании вышеуказанных расчетов с установлением суммы ущерба, а также масштабов и частоты паводковых и паводкоопасных ситуаций в регионе дать оценку деятельности местных исполнительных органов путем внесения дополнений в существующую Систему ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы, утвержденных Указом Президента РК от 19 марта 2010 года №954 [29]. Согласно которым эффективность борьбы с паводками будет влиять на рейтинг глав местных исполнительных органов;

- ко всем имеющимся превентивным механизмам и механизмам борьбы с паводками необходимо активнее подключать научную среду, т.к. последние плачевные события обнажили те проблемы, к решению которых необходимо незамедлительно приступить.

### **3.1.3 Проблемы обеспечения водной безопасности в населенных пунктах**

Водную безопасность населенных пунктов формируют системы водоснабжения и водоотведения.

Водоотведение включает в себя комплекс мер, направленных на отведение сточных вод посредством комплекса оборудования, сетей и сооружений (система канализации), а также удаления за пределы населенных пунктов или промышленных предприятий.

Сточные воды подразделяются на 3 основные вида:

- бытовые;
- производственные;
- дождевые (атмосферные).



*(Канализационный сток)*

Характерной особенностью сетей водоотведения является их изношенность.

История городских канализационных очистных сооружений в Казахстане берет свое начало с 1950-х годов. В эти годы в Казахстане построены и введены в эксплуатацию сооружения механической очистки. До этого момента все городские сточные воды без очистки отводились на поля фильтрации или в водные объекты.

А с 1970-х годов появились первые отстойники.

В стране износ основных фондов систем водоотведения составляет 40-70%, а в некоторых городах доходит до 100%.

По данным экспертов, больше всего канализационные сети изношены в Актюбинской области и ВКО (87%) [30].

Общая протяженность канализационных сетей – 14 тыс. км, в изношенном состоянии – 7,1 тыс. км или 50,7%.

Охват населения очисткой сточных вод в городах составил – 68,7%.

Канализационные очистные сооружения имеются в 58 из 87 городов (с учетом г. Байконур). Состояние многих очистных сооружений неудовлетворительное, имеют лишь механическую очистку.

В 29 городах с населением 1,2 млн. человек отсутствуют канализационные очистные сооружения или не функционируют ввиду сильного износа, сточные воды сбрасываются в пруды накопители, что негативно влияет на окружающую среду.

Очисткой сточных вод охвачены 8,6% жителей сельских населенных пунктов.

Общая протяженность канализационных сетей по республике составляет 2,1 тыс. км, при этом половина сетей протяженностью 1 тыс. км требует незамедлительной реконструкции.

В 86 городах Казахстана проживает свыше 10,6 млн. человек из них доступ к централизованному водоснабжению имеют 10 млн. человек, т.е. 94,5%.

Общая протяженность водопроводных сетей составляет 41,6 тыс. км, в изношенном состоянии – 12,4 тыс. км.

В городах имеется разработанная проектно-сметная документация на реконструкцию и строительство систем водоснабжения и водоотведения на сумму 152,3 млрд. тенге.

В республике имеется 6 499 сельских населенных пунктов, с численностью 7,7 млн. человек, из них 3 892 сельских населенных пункта с численностью 6,5 млн. человек имеют доступ к централизованному водоснабжению, что составляет 59,9%.

Жители 2 607 сельских населенных пунктов – имеют децентрализованное водоснабжение (скважины, колодцы). Численность проживающих - 1,2 млн. человек.

Общая протяженность водопроводных сетей в сельских населенных пунктах составляет 37,3 тыс. км, из них 12,3 тыс. км изношены и требуют реконструкции.

По сельским населенным пунктам имеется разработанная проектно-сметная документация на реконструкцию и строительство систем водоснабжения и водоотведения на сумму 132,9 млрд. тенге.

В текущем году на реализацию проектов в сфере водоснабжения и водоотведения из республиканского бюджета предусмотрены средства в объеме 126,5 млрд. тенге [31].

Немаловажным фактором является непостоянство реализуемых государственных программ.

Так, постановлением Правительства РК 24 мая 2011 года утверждена Программа «Ақ бұлақ» на 2011-2020 годы [32].

Целью программы являлось обеспечение населения качественной питьевой водой и услугами водоотведения.

Для достижения цели поставлены ряд конструктивных и системных задач.

Сумма средств направленных на реализацию программы составила 1 273 859 млн. тенге.

Реализация разделена на 2 этапа: 1 этап (2011-2015 года) - и 2 этап (2016-2020 годы).

Однако, постановлением Правительства от 28 июня 2014 года №728 программа утратила силу.

Стоит отметить, что одним из планируемых пунктов программы являлась разработка концепций проектов законов РК «О водоснабжении и водоотведении». К сожалению, закон так и не был принят, законодатель ограничился внесением изменений и дополнений в отдельные законодательные акты.

На данный момент регулирования данного вопроса на законодательном уровне осуществляется на основании Правил пользования система водоснабжения и водоотведения населенных пунктов, утвержденных приказом Министра национальной экономики РК от 28 февраля 2015 года №163.

Заслуживает внимание позиция Д.М. Будницкого, который считает, что экологическое законодательство не должно ограничиваться принятием мер в отношении природопользователей уже после попадания сточных вод в поверхностные воды, а принимать меры в момент их нахождения в централизованной системе канализация.

Достаточно смелое высказывание, тем более, что это соответствует принципу «предупреждения загрязнения».

Хотелось бы добавить случаи из практического опыта.

Так, уполномоченный орган в регионе (Департамент экологии) не реже одного раза в год проводит проверку в отношении ГКП «Өскемен Водоканал» на балансе которого находятся очистные сооружения. Отдел лабораторного контроля Департамента проводит отбор проб воды сбрасываемых после очистки в водный объект. Причем каждый раз выявляются факты превышения уровня загрязняющих веществ.

На основании анализов руководство местного Водоканала привлекается к административной ответственности. Хотя непосредственным источником загрязнения это предприятие не является.

Далее вопросы водоснабжения и водоотведения нашли свое отражение в государственной программе инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015-2019 годы, утвержденной Указом Президента РК 6 апреля 2015 года [33]. В 2019 году программа утратила силу.

Несмотря на принятие ряда государственных программ, выделения столь внушительных средств на их реализацию фактически значительного оздоровления данной сферы не произошло.

«По заключению счетного комитета, износ основных водоканалов в республике составляет 56%. Больше всего в Алматы – 67%, Карагандинской – 69%, Павлодарской — 61%, Алматинской – 60%, Жамбылской и Восточно-Казахстанской областях — 55%» [34].

Остроту данной проблемы можно определить исходя из ситуации сложившейся в столице нашей страны – г. Нур-Султан, где проблема



канализационных сетей является одной из наиболее актуальных проблем. Ежегодные весенние (а иногда и после обильных дождей) наводнения в городской черте стали обычной картиной для горожан.

Аким города господин А. Кульгинов в середине 2019 года отвечая на эти вопросы отметил, что "буквально вчерашние дожди показали проблему ливневой канализации. Мы не решили эту проблему. Но работа идет. По двум проектам уже конкурсы объявлены. Основное - это участок Бауыржана Момышулы. Там "подводная лодка временами всплывает".

Также он добавил, что «первое - это сами канализационные сети, ливневая канализация, второе - это очистные сооружения. То есть нужно расширять очистные сооружения. По второму этапу сейчас идет подготовка проектно-сметной документации» [35].

Если такие проблемы имеются в сравнительно новом городе, то проблема в остальных населенных пунктах должна серьезно заставить призадуматься власть о необходимости скорейшего и комплексного подхода к решению данной проблемы.

### **3.1.4 Историческое и техногенное влияние на состояние поверхностных вод. Основные пути и механизмы решения**

На состояние поверхностных вод в стране влияют 2 основополагающих негативных фактора – это исторические и техногенные загрязнения.

На глобальном уровне прогнозируется существенный рост спроса на воду в ближайшие десятилетия. В докладе говорится, что помимо сельского хозяйства, на которое приходится 70% общемирового потребления воды, значительное увеличение спроса на воду прогнозируется в промышленности и энергетике [36].

Так, поверхностные водные объекты республики интенсивно загрязняются предприятиями горнодобывающей, металлургической и химической промышленности, сельским хозяйством, коммунальными службами. Загрязняющие отрасли ежегодно сбрасывают около 50% воды без очистки, что означает 1,5-2 км<sup>3</sup> неочищенных стоков в год.

Водозабор на нужды сельского хозяйства составляет около 16 км<sup>3</sup>, из которых примерно 10 км<sup>3</sup> используется на нужды регулярного орошения 1,35 млн. га площади, а 3,1 км<sup>3</sup> для лиманного орошения, залива сенокосов и обводнения пастбищ, в итоге 2,9 км<sup>3</sup> – потери при транспортировке.

Высокие потери воды в сельском хозяйстве объясняются низким КПД ирригационных систем. При этом возврат воды из-за неудовлетворительного уровня эксплуатации и их технического состояния составляет менее 1% от общего объема водозабора.

В тоже время водосберегающие технологии подачи и полива воды (капельное, дождевальное, дискретное) в сельском хозяйстве составляют 11,7% от используемых орошаемых земель или 170,3 тыс. га.

Использование сельхозпроизводителями ядохимикатов (пестициды, гербициды) негативно воздействует на водные ресурсы. Концентрация вредных веществ увеличивается в речных стоках вблизи обрабатываемых сельхозземель.

К примеру, в р. Сырдарья сбрасываются высокоминерализованные, содержащие пестициды, воды 140 коллекторов (в т.ч. соседних государств) с общим объемом до 12 км<sup>3</sup>. При этом коллекторно-дренажные воды составляют до 50% от общего объема, зачитываемого в водный баланс области.

Промышленный сектор потребляет в среднем около 5,1-5,5 км<sup>3</sup> воды при водозаборе 5,8-6,2 км<sup>3</sup>, или порядка 20-23%. Объем безвозвратного потребления составляет 0,9-1,5 км<sup>3</sup> в год или около 1/3 от общего водозабора.

При этом всего около 20% промышленных предприятий используют технологии оборотного и повторного водоснабжения (около 8600,0 млн. м<sup>3</sup>, в том числе оборотное – 7800,0 млн. м<sup>3</sup>, повторное – 800,0 млн. м<sup>3</sup>).

Наибольший удельный вес в водозаборе имеют предприятия теплоэнергетики, цветной металлургии, нефтяной промышленности.

Вместе с тем по многим отраслям и предприятиям расход свежей воды на единицу продукции остается высоким. Во многих отраслях промышленного производства и на отдельно взятых предприятиях из-за низкого уровня использования оборотного и повторного водоснабжения, ненадлежащего соблюдения водосберегающих и безводных технологий, неудовлетворительного состояния систем водоподачи и их низкого коэффициента полезного действия, остаются высокими расходы свежей воды на единицу выпускаемой продукции.

Согласно уровню загрязнения водных объектов водные объекты страны условно можно разделить на 3 группы уровня загрязнения:

- умеренный;
- высокий;
- чрезвычайный.



*(Пример сильного загрязнения поверхностных вод)*

К умеренному уровню относится 102 водных объекта (68 рек, 17 озер, 14 водохранилищ и 3 канала).

К высокому уровню относится 30 водных объекта (16 рек и 14 озер).

К чрезвычайно загрязненному уровню загрязнения относятся 4 реки: Красноярка (ВКО), Аксу, Кылшыкты и Шагалалы (Акмолинская область).

К примеру, в таких техногенно загруженных регионах как Карагадинская, Актюбинская и Восточно-Казахстанская области ежеквартально фиксируются факты высокого и экстремально высокого загрязнения (далее – ВЗ и ЭВЗ) поверхностных вод.

В р. Кара Кенгир, Сокыр, Шеруйбайнура фиксировались случаи ЭВЗ по растворенному кислороду, запаху и ВЗ по аммоний-иону, хлоридам, фосфор общему, фосфотам, кальцию, БПК<sub>5</sub> (Карагадинская область).

В ВКО – 5 ВЗ (р. Глубочанка, Красноярка, Ульба и Тихая) по марганцу.

В Актюбинской области – 2 ВЗ (р. Елек) по хрому шестивалентному.

Столь значительные превышения обусловлены наличием большого количества промышленных предприятий, находящихся у побережья указанных рек.

К примеру, в Карагадинской области это АО «ПТВС», ТОО «Караганды Су», ТОО «Капиталстрой», АО «АрселорМитталТемиртау», в ВКО – ТОО «Востказнедра» и ТОО «Казцинк» и Актюбинской области – историческое загрязнение.

На фоне интенсивного антропогенного воздействия на водные ресурсы, проведение природоохранных мероприятий затягивается на годы, в связи с подготовкой ПСД, ТЭО и их согласований с уполномоченными органами и в итоге отсутствием финансирования из бюджета.

За последние 5 лет все виды хозяйственной деятельности, включая коммунальную и рекреационную, используют природные ресурсы, при этом ежегодно снижая их качество, продуктивность и устойчивость экосистем.

К историческим, можно отнести отвалы горных пород, хвостохранилища, расположенные в водоохраных полосах и зонах рек, выведенные из эксплуатации рудники и шахты горнодобывающих предприятий, дренажные недостаточно очищенные и неочищенные шахтные воды.

В результате отработки полиметаллических месторождений открытым способом в 40-50 годах прошлого столетия забалансовые руды и вскрышные породы складировались в поймах рек без противодиффузионных экранов.

Атмосферная влага, накапливающаяся в теле отвала, превращается в насыщенную металлами серную кислоту и с дренажными водами отвала попадает в грунтовые воды, ручьи и реки.

К примеру, в названной р. Елек наличие шестивалентного хрома обусловлено историческим загрязнением. Загрязнение вод долины р. Елек шестивалентным хромом в промзоне г. Актобе связано с пуском в 1957 году завода хромовых соединений (далее - АЗХС). Поступление хрома началось вскоре после пуска завода в эксплуатацию из-за утечек технологических

растворов с территории АЗХС, а также в результате фильтрации стоков из шламовых прудов.



*(сброс сточных вод АО «Актюбинский завод хромовых соединений»)*

Работы по очистке реки начаты давно, проводилась работа по разработке проектов ТЭО и ПСД, данный вопрос включен в ряд межправительственных документов по бассейну р. Урал, мероприятие по очистке реки от шестивалентного хрома вошло в отраслевую программу «Жасыл даму». Последние работы (2012-2014гг.) по очистке проводилась по линии Министерства охраны окружающей среды и водных ресурсов (нынешнее Министерство экологии, геологии и природных ресурсов – Прим. авт.).

Тогда ТЭО предусматривало новую технологию, предусматривающую использование геохимических барьеров. В качестве реагентов использовались инъекции сернистого железа и мелассы в результате химической реакции шестивалентный хром переходит в трехвалентную инертную форму.

Проведенные работы дали положительный результат, содержание хрома шестивалентного значительно снизилось, по некоторым участкам даже отсутствовал, однако при применении новой технологии с применением реагента содержание железа в воде значительно увеличилось.

Еще одним историческим загрязнителем р. Елек шламонакопители Актюбинского химзавода им. Кирова, который до 1964 года напрямую сбрасывал в реку загрязненные промышленные сточные воды, а с 1964 по 1980 годы осуществлял сброс загрязненных стоков в шламонакопители без противотрифильтрационного экрана, общая площадь распространения загрязненных бором подземных вод составляет на сегодняшний день 21,1 км<sup>2</sup>.

В проведенной научно-исследовательской работе РГП «Казахский научно-исследовательский институт экологии и климата» выделены 4 условные группы собственности на объекты исторических загрязнений:

- объекты, находящиеся в республиканской собственности. Они представлены бывшими военными полигонами, местами захоронений и скоплений устаревших сельскохозяйственных препаратов (пестицидов) и т.д. К ним отнесены и техногенные минеральные объекты, заскладированные на территории страны до 31 мая 1992 года (дата введения в действие Кодекса о недрах и переработке минерального сырья).

- объекты, находящиеся в коммунальной собственности. Это золошлакоотвалы малых отопительных объектов населенных пунктов (котельные), санитарные полигоны (скотомогильники), остатки от разрушенных (покинутых) населенных пунктов и объектов местной промышленности, замазученные территории от ремонтно-технических станций (РТС и МТС) бывших колхозов и совхозов и т.д.

- бесхозные объекты. Сюда относятся территории бывших промышленных предприятий и их полигоны (склады, шламо, шлакохранилища, неопознанные отходы и т.п.), оставшиеся после банкротства предприятий.

- объекты, находящиеся на контрактной территории недропользователей. Это самоизливающиеся нефтяные и гидрогеологические скважины, замазученные территории нефтепромыслов былых лет деятельности [37].

Бесспорно то, что исторические объекты, в т.ч. бесхозные (нефтегазовые и гидрогеологические скважины, шахты, рудники, отвальные породы, хвостохранилища и др.) представляют собой значительную угрозу окружающей среде.

РГП «Казгидромет» фиксирует факты загрязнений поверхностных вод. Данные о загрязнении передаются в уполномоченные органы по охране окружающей среды, которые зачастую не могут провести проверку, т.к. собственника у отвалов нет.

В случае выявления бесхозных объектов местные исполнительные органы на основании решения суда должны поставить на свой баланс отвалы и принять по ним меры.

Однако, принятие мер требуют больших финансовых затрат со стороны государства. Мероприятия по рекультивации и иным природоохранным мероприятиям осуществляются через местные органы по регулированию природных ресурсов.

По мнению специалистов, проекты по очистке исторических загрязнений дорогостоящие и долгие. Государству удобнее программы реализовывать в рамках одного бюджетного года. Даже если у акиматов нет больших комплексных проектов, свою роль играют точечные проекты. Они могут быть незначительными на первый взгляд, но в сумме дают заметный результат [38]

Законодательной проблемой же является отсутствие в Экологическом кодексе нормы касающейся учета исторических загрязнений.

Так, глава 19 Экологического кодекса предусматривает формирование государственного кадастра отходов исходя изданных представляемых

**природопользователями** [39]. Соответственно данными о степени влияния историческими загрязнителями мы не владеем.

Данные по указанной проблематике отражены в вышеприведенном исследовании.

«Проект Программы ликвидации исторических загрязнений на 2007-2015 годы в рамках выполнения задач Концепции экологической безопасности РК был разработан Министерством энергетики минеральных ресурсов Республики Казахстан в 2006 году. По нему предполагалось проведение инвентаризации и паспортизации исторических загрязнений, оценка их воздействия на окружающую среду с проведением комплексных исследований, а также создание информационной базы данных - Кадастра объектов исторических загрязнений. Кроме того, проект был нацелен на выработку практических решений современных проблем «бесхозных» исторических загрязнений, реализация которых позволит существенно повысить экологическую безопасность страны.

В 2008 году решением Республиканской бюджетной комиссии администратором указанной Программы определили Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан. Соответственно, Программа была включена в Стратегический план развития Министерства охраны окружающей среды на 2009-2011 годы, но также была отклонена РБК» [37].

Стоит отметить, что в настоящее время отсутствует конкретная программа или ее часть по борьбе с историческими загрязнениями.

Также еще одной проблемой, сегодня не проводится работа по установлению причинно-следственной связи между загрязнением водных ресурсов и состоянием жизни и здоровья населения, состоянием животного и растительного мира. Обусловлено это тем, что отсутствует соответствующая нормативно-правовая база и законодательный механизм проведения.

На основании изложенного предлагается:

- внести дополнения в Экологический кодекс в части учета отходов исторических загрязнений;
- внедрить механизм установления причинно-следственной связи между негативным влиянием исторических и техногенных загрязнений и состоянием окружающей среды и человека;
- стимулировать природопользователей внедрять водосберегающие технологии (налоговые «каникулы», льготы, субсидии и т.д.);
- пересмотреть работу местных исполнительных органов в части активизации работы в данном направлении;
- принять отклоненную программу по ликвидации исторических загрязнений.

### **3.2 Основные направления развития законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения водной безопасности Республики Казахстан**

Определяющим вектором развития законодательства в сфере обеспечения водной безопасности РК стала Концепция государственной программы управления водными ресурсами Казахстана на 2020-2030 годы, которая презентована 28 января 2020 года на заседании Правительства министром экологии, геологии и природных ресурсов.

Целью Концепции является определение основных путей решения проблем сохранения и рационального использования водных ресурсов страны, обеспечения баланса социально-экономического развития и возможности воспроизводства водных ресурсов на уровне требований нормативного качества вод – «устойчивое водопользование».

Концепция послужит посылом в совершенствовании законодательной базы, разработки мероприятий по развитию водного сектора экономики и политики государства по управлению водными ресурсами и водопользованию.

Кроме того, Казахстан взял на себя обязательства по национализации Целей устойчивого развития ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» в стратегические документы и нормативно-правовые акты.

«Для реализации целей устойчивого развития экономики Концепция включила в себя ряд задач по следующим направлениям:

- международное сотрудничество;
- обновление правовой базы;
- институциональное реформирование;
- модернизация и реконструкция водохозяйственной инфраструктуры;
- изучение рынка воды;
- цифровизация, «Smart Water», водосбережение;
- экологически оптимальное использование водных ресурсов;
- подготовка специалистов водной отрасли с современными навыками и научное обеспечение;
- развитие государственно-частного партнерства;
- реализация глобальных национальных проектов» [40].

В рамках данного блока планируется работа по следующим направлениям:

- 1) разработка проекта стратегии водной безопасности Республики Казахстан;
- 2) функции отраслевого регулятора Комитета по регулированию естественных монополий и развития по защите конкуренции Министерства национальной экономики Республики Казахстан (кроме питьевого водообеспечения) передать в Комитет по водным ресурсам Министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан;
- 3) гармонизация стратегии и программы водных ресурсов с целями в области устойчивого развития ООН.

Следует особо подчеркнуть, что государством в рамках данной Концепции поставлена задача по обновлению правовой базы. Согласно которым планируется разработка и принятие пакета следующих законопроектов:

- О безопасности ГТС;
- Об ирригации и дренаже;
- О питьевом водоснабжении и водоотведении;
- Об ассоциациях водопользователей.

Данные предложения давно высказывались отечественными учеными и специалистами-водниками, т.к. негативные сценарии, которые ожидаются в будущем могут серьезным образом нанести урон водной безопасности страны.

***Справочно:** Ожидаемые тенденции роста потребления воды и снижения обеспеченности водными ресурсами угрожают ростом регионального дефицита, с которым шесть из восьми водных бассейнов Казахстана могут столкнуться к 2040 году. Если не будет повышена эффективность использования и управления водными ресурсами, то к 2040 году нехватка воды усилится, что отрицательно скажется на обеспечении водой населения, росте ВВП и состоянии окружающей среды. По аналитическим данным Всемирного Банка в 2050 году прогнозируется снижение ВВП на 6% из-за дефицита воды.*

Принятие своевременных и комплексных мер сможет положительным образом сказаться на всей водохозяйственной системе страны.

### **3.2 Возможности применения передового зарубежного опыта в обеспечении водной безопасности Республики Казахстан**

В качестве основного примера выбран опыт Российской Федерации и некоторых других стран.

Данный выбор обусловлен тем, что Казахстан и Россия, будучи странами, входившие в некогда единую страну – СССР, обладают общей историей становления и развития науки водного права.

В результате распада СССР Россия как ее правопреемник унаследовала результаты труда, достигнутые советской наукой.

Многие ученые тех лет являлись проводниками развития водного права СССР и союзных республик, в т.ч. Казахстана.

Несмотря на базовую схожесть законодательств, имеются отдельные положения, на которых хотелось бы остановиться подробнее.

В рамках рассматриваемого вопроса выделены некоторые как нам кажется наиболее подходящие для нас элементы обеспечения водной безопасности, которые можно использовать у нас в качестве положительного примера.

Отправной точкой развития современного водного права в России является Водный кодекс РФ принятый в 1995 году. Указанный кодекс действовал на протяжении 11 лет. В 2006 году принята действующая редакция кодекса.



К главному достоинству можно отнести утверждение в 2009 году Правительством РФ Водной стратегии Российской Федерации.

Стратегия определяет основные направления деятельности по развитию водохозяйственного комплекса России, обеспечивающего устойчивое водопользование, охрану водных объектов, защиту от негативного воздействия вод, а также по формированию и реализации конкурентных преимуществ Российской Федерации в водоресурсной сфере.

Настоящая Стратегия закрепляет базовые принципы государственной политики в области использования и охраны водных объектов, предусматривает принятие и реализацию управленческих решений по сохранению водных экосистем, обеспечивающих наибольший социальный и экономический эффект, и создание условий для эффективного взаимодействия участников водных отношений [41].

Стратегия в текущем году подходит к своему завершению.

К сожалению, в Казахстане вопросы необходимости принятия соответствующей стратегии отражены в представленной Концепции государственной программы управления водными ресурсами Казахстана на 2020-2030 годы только в начале 2020 года.

Следует отметить, что вопросы необходимости принятия водной стратегии в Казахстане поднимались и раньше.

По словам академика Академии наук Казахстана А.С. Бейсеновой «в 2012 году, вышла 30-томная монография «Водные ресурсы Казахстана: оценка, прогноз, управление», главная цель которой – обоснование принципов Национальной стратегии обеспечения водной безопасности. В работе предложены реальные пути нейтрализации гидрологических угроз (климатических, антропогенных) средствами, как сбережения, так и территориального перераспределения водных ресурсов республики. Сделан их прогноз с учетом изменения климата и хозяйственной деятельности.

Дана оценка нормы годового стока, рассчитан объем минимального стока, формирующегося в Казахстане и поступающего с территорий сопредельных государств. Установлена величина ущерба поверхностному стоку при эксплуатации месторождений подземных вод.

Большое место в монографии занимают оценка и прогноз водопотребления в отраслях экономики с учетом мер по сбережению воды и многое другое (Прим. авт.)» [42].

Интересным представляется также возможность нахождения прудов и обводненных карьеров в собственности субъектов Федерации (республик, краев, областей и др.), муниципальных образований, частных лиц вместе с соответствующими земельными участками.

Согласно статье 8 Водного кодекса РФ пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся

соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами [43].

«Положение, рассматривающее земельный участок и расположенный в его границах пруд или обводненный карьер, как единое и неразрывное целое следует признать удачной новеллой законодателя. Земельный участок вместе с прудом или обводненным карьером можно рассматривать как сложную вещь, поскольку предполагается их использование по общему назначению. Признать водный объект принадлежностью земельного участка вряд ли представляется возможным, поскольку далеко не всегда водный объект будет предназначаться для обслуживания земельного участка, вполне возможны и обратные примеры.

Однако, разрешив одну проблему, законодатель породил другую, не указав предельную площадь пруда или обводненного карьера, который может находиться в частной собственности субъектов РФ» [44].

Применение данного положения выглядит несколько противоречиво, поскольку это идет вразрез нормам статьи 8 Водного кодекса РК, которое провозглашает исключительную государственную собственность водного фонда.

При этом, возможность имплементации данного положения в национальное законодательство не лишено смысла.

По мнению Д.О. Сивакова «допуская частную собственность на ограниченный круг водных объектов, законодатель явно предпочел привлекать частные инвестиции на основе договорного пользования государственными по форме собственности водными объектами. В частную же собственность должны попасть окруженные частными земельными участками водоемы, имеющие с ними общую юридическую судьбу.

Данный подход российского законодателя к решению вопросов собственности схож с правовыми подходами зарубежных государств. В странах Евросоюза и Северной Америки публичные формы собственности (государственная или муниципальная собственность) также преобладают. Частная собственность возможна лишь на небольшие по площади и нередко рукотворные водные объекты» [45].

Одним из не менее важных достоинств является наличие реестра недобросовестных водопользователей.

Основанием для включения в реестр является прекращение права водопользования в случае нецелевого использования водного объекта и использования водного объекта с нарушением законодательства Российской Федерации.

Кроме того, обращает на себя внимание институт защиты конкуренции в области использования водных объектов.

Авторы комментария Водного кодекса считают, что «организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной

конкуренции; недопущения, ограничения, устранения конкуренции, а также вопросы обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков, регламентированы ФЗ "О защите конкуренции". Положения этого Закона в силу норм комментируемой статьи распространяются и на сферу водных отношений» [46].

Еще одним несомненным достижением российского водного права является принятие Закона «О безопасности гидротехнических сооружений», принятого в далеком 1997 году.

Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, устанавливает обязанности органов государственной власти, собственников гидротехнических сооружений и эксплуатирующих организаций по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений [47].

Выше уже отмечалось, что в Казахстане давно назрела необходимость принятия подобного рода закона и соответственно подзаконных актов необходимых в первую очередь для законодательного урегулирования такого важного вопроса.

Далее хотелось бы вернуться к теме Водной стратегии.

Так, Д.О. Сиваковым отмечено, что «водная стратегия направлена на увеличение экономического воздействия как штрафных санкций за правонарушения, так и поощрений (льготы по кредитованию, а также по выплатам за пользование водными объектами) экологизации хозяйства. В результате система охраны российских вод будет поставлена на новый, совершенный уровень, который соответствует многим зарубежным образцам» [48].

Следующим моментом на котором хотелось бы заострить внимание является ведомственное устройство водного хозяйства.

Уполномоченным органом в сфере окружающей среды является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Министерство является проводником государственной политики на которое возложены функции по воспроизводству и охраны природных ресурсов в т.ч. водных объектов.

В состав указанного Министерство входит Федеральное агентство водных ресурсов в полномочия которого непосредственно входит обязанность по регулированию и охраны водных ресурсов на территории страны.

Структуру агентства образуют центральный аппарат, территориальные органы и подведомственные органы.

Центральный аппарат включает в себя:

- Управление экономики, финансов и бюджетного учета;
- Управление делами, госслужбы и кадров;

- Управление ресурсов вод и регулирования водохозяйственной деятельности;
- Управление имущества, информатики и науки.

Бассейновые управления являются территориальными подразделениями и состоят из:

- Амурского БВУ;
- Верхне-Волжского БВУ;
- Верхне-Обского БВУ;
- Двинско-Печорского БВУ;
- Донского БВУ;
- Енисейского БВУ;
- Западно-Каспийского БВУ;
- Камского БВУ;
- Кубанского БВУ;
- Ленского БВУ;
- Московско-Окского БВУ;
- Невско-Ладожского БВУ;
- Нижне-Волжского БВУ;
- Нижне-Обского БВУ.

Подведомственные организации включают в себя различные Федеральные государственные учреждения, в задачи которого входит научное сопровождение, регулирование деятельности гидротехнических сооружений и многое другое.

Несмотря на все вышеперечисленные достоинства, есть и немало недостатков как теоретического, так и прикладного характера, которые бурно обсуждаются в российской научной среде.

Для второго примера выбрана Китайская Народная Республика.

Китайская Народная Республика или сокращенно КНР обладает до 6% мирового запаса воды. При этом воды также как в Казахстане и РФ распределены неравномерны.

Огромные промышленные производства требуют большого количества воды, так как бурный экономический рост требует увеличения объемов производства.

С 2010 года в КНР действует «три красные линии» образующие водную политику страны с установлением количественных показателей качества и эффективности использования и охраны вод.

В рамках пятилетних планов развития страны выделяются огромные денежные средства, направленные на развитие данной отрасли.

К примеру, в рамках 11-ой пятилетки (2006-2010 гг.) планировалось инвестировать 462 млрд. юаней или 58 млрд. долларов США, в том числе 156 млрд. юаней на борьбу с наводнениями, сохранение вод – 131 млрд. юаней, защиту водных экосистем – 23,8 млрд. юаней и на другие расходы порядка 20 млрд. юаней.

В 12-ой пятилетки (2011-2015 гг.) планировалось выделить 1,8 трл. юаней или 297 млрд. долларов США на дальнейшее развитие и совершенствование гидротехнических сооружений, нужд сельского водоснабжения, систем очистки городских систем водоотведения и т.д.

Следует отметить, что в последнее время КНР активно развивает Синьцзян-Уйгурский автономный район и связано это с ростом количества населения региона (преимущественно за счет миграции ханьцев из внутренних районов страны), а также необходимостью развития социально-экономического потенциала региона.

«Большинство транспортных маршрутов из Центральной Азии тесно связаны с Синьцзян-Уйгурским автономным районом, который сейчас превращается в один из важных транспортно-логистических хабов «Экономического пояса Шелкового пути». Это объясняет те большие инвестиции, которые Китай вкладывает в развитие региона, а также его безопасность. Но здесь и определенные риски, в первую очередь для Казахстана.

Ведь от чрезмерно бурного экономического роста северо-западных регионов Китая у Казахстана появляются риски экологического характера. Активное промышленное и нефтегазовое развитие СУАР может нанести удар по казахстанской экологической безопасности. В частности, по мнению руководителя проектного института «Казгипроводхоз» Анатолия Рябцева, уже существует реальная опасность потерять казахстанское озеро Балхаш из-за увеличения водозабора китайской стороной, в том числе для подпитки растущей экономики СУАР.

По мнению эксперта, интенсивный отбор воды из реки «Черный Иртыш» уже достиг объемов трех кубокилометров в год с перспективой увеличения до пяти кубокилометров, что приведет к серьезному снижению уровня воды в реке. Хотя Казахстан не первый год ведет переговоры с Китаем по поводу трансграничных рек.

Как отмечают другие специалисты-гидроэнергетики, если темпы водозабора из Черного Иртыша со стороны Китая не уменьшатся, то к 2050 году Китай возьмет под контроль всю реку. С точки зрения Пекина, ничего личного, это только бизнес. Но для Казахстана серьезный удар по национальной безопасности и большое количество побочных проблем, которые в связи с этим возникнут» [49].

Понимая значение водных ресурсов для экономики и населения страны, государство заложило законодательные основы регулирования вопросов водных ресурсов.

Так, базовым источником является Конституция КНР 1982 года, а если быть точнее, то ст.26, которая гласит, что «государство принимает меры по охране и оздоровлению окружающей среды, предотвращает ее загрязнение и иные нарушения» [50].

Здесь сразу нужно отметить, что КНР является социалистическим государством, что означает преобладание нужд государства над частными интересами.

Вместе с этим, правовое регулирование осуществляется на основании Законов КНР «Об охране окружающей среды» 1996 года, «О водных ресурсах» 2002 года и «О профилактике загрязнения водных ресурсов» 1984 года.

Остановимся подробнее на Законе КНР «О водных ресурсах».

«Закон принят в целях рационального развития и использования водных ресурсов и охраны этих ресурсов, предотвращения и контроля водных бедствий и с целью всестороннего использования водных ресурсов, отвечающих потребностям экономического и социального развития страны» [51].

Вышеуказанный Закон состоит из 8 глав и 82 статей.

1. Общие положения.
2. Планирование водных ресурсов.
3. Разработка и использование водных ресурсов.
4. Охрана водных ресурсов, водных районов и водных объектов.
5. Распределение и экономное использование водных ресурсов.
6. Разрешение споров относительно водных ресурсов, контроль и мониторинг правоприменения.
7. Юридическая ответственность.
8. Дополнительные положения.

В КНР, как и в Казахстане, водные ресурсы находятся в исключительной государственной собственности.

В силу неравномерности водных ресурсов в стране государство обязывает предприятия и население экономно относиться к использованию воды, а также активно применять водосберегающие технологии.

Примечателен также еще один момент, на который стоило бы обратить внимание.

Это институт ответственности юридических лиц, который предусматривает возможность привлечения к уголовной ответственности при наличии признаков состава уголовного правонарушения.

Далее хотелось бы остановиться на Законе КНР «О профилактике загрязнения водных ресурсов».

«Закон принят в целях профилактики загрязнения водных ресурсов, защиты и улучшения окружающей среды, обеспечения безопасности снабжения питьевой воды и стимулирования социально-экономического развития» [52].

Закон состоит 8 глав и 92 статей.

1. Общие положения.
2. Стандарты и планы по профилактике загрязнения водных ресурсов.
3. Система контроля над загрязнением водных ресурсов.
4. Мероприятия по профилактике загрязнения водных ресурсов.
5. Охрана ресурсов питьевой воды и других специальных водных объектов.
6. Ликвидация последствий загрязнения водных ресурсов.

7. Юридическая ответственность.

8. Дополнительные положения.

Далее перейдем к институциональной части вопроса обеспечения водной безопасности – структуру государственной власти.

Органом, реализующим водную политику в стране является Министерство водных ресурсов, включающим в себя следующие структурные подразделения:

- Общий отдел;
- Департамент планирования и программирования;
- Департамента политики, законов и инструкций;
- Департамент управления водными ресурсами;
- Департамент международного сотрудничества, науки и техники;
- Департамент финансов и экономики;
- Департамент персонала, трудовых ресурсов и образования;
- Департамент строительства и управления;
- Департамент сохранения почв и водных ресурсов;
- Департамент дренажа, ирригации и сельского водоснабжения;
- Департамент безопасности обслуживания;
- Офис Государственного Штаба.

КНР разделен на 7 округов, который регулируется бассейновыми агентствами (Комиссии водных ресурсов): р. Янцзы, Желтая река (Хуанхе), Хуайхе, Хай, Жемчужная, Соньяо и Тайху.

Кроме Министерства водных ресурсов контроль за загрязнением окружающей среды в т.ч. водных ресурсов осуществляет Министерство защиты окружающей среды.

Также немаловажным представляется опыт Европейского Союза.

В ЕС в 2000 году принят основной документ регулирующий вопросы управления водными ресурсами, этим документом стала «Водная рамочная директива».

Документ стал обязательным для исполнения для всех членов ЕС, в которой закреплены следующие основополагающие принципы:

- «обеспечение охраны, улучшения и восстановления всех поверхностных водных объектов для достижения к 2015 г. их удовлетворительного экологического состояния;
- управление водными ресурсами в границах водного бассейна с созданием специального государственного органа управления;
- необходимость изучения состояния и использования водных объектов каждого водного бассейна, оценки степени и источников антропогенного воздействия на водные объекты, проведения экономического анализа водопользования;
- необходимость разработки долгосрочной программы действий по каждому водному бассейну, которая должна пересматриваться и уточняться каждые 6 лет, с обязательным их опубликованием для широкого обсуждения;

- активное вовлечение в процесс разработки, корректировки и реализации бассейновых программ всех заинтересованных сторон, включая водопользователей, органы местного самоуправления и общественность;
- применение на практике принципа полного покрытия расходов по изучению, охране и воспроизводству водных ресурсов, восстановлению водных объектов за счет средств от платежей за водопользование и за загрязнение водных объектов (принципы «вода платит за воду» и «загрязнитель платит»);
- осуществление лицензирования водопользования на основе нормативов допустимых воздействий на водные объекты и целевых показателей качества воды;
- осуществление мониторинга состояния водных объектов и особо охраняемых природных территорий;
- согласование действий по трансграничным водотокам с соседними странами и желательность создания межгосударственного органа управления» [53].

В сфере охраны водных ресурсов Водная директива ЕС преследует следующие цели:

- распространение водоохраной деятельности на все водные ресурсы, включая поверхностные и подземные воды;
- обеспечение «надлежащего состояния» всех водных ресурсов к определенному времени: для оценки охраны качества водных ресурсов используется ряд целевых показателей; для того, чтобы речной бассейн был признан как находящийся в «надлежащем состоянии», необходимо выполнение всех показателей и нормативов;
- бассейновая организация считается, что речной бассейн, как естественная гидрографическая единица, оптимально подходит для организации отдельной системы управления водными ресурсами;
- внедрение «комплексного подхода» объединяющего предельно допустимые величины сбросов и стандарты качества воды;
- обоснованное ценообразование: справедливая стоимость воды и водохозяйственных услуг стимулирует рациональное водопользование, способствуя достижению природоохранных целей Директивы;
- активное участие граждан в управлении водными ресурсами: есть два обстоятельства, требующих более активного участия общественности в решении проблем водопользования. Во-первых, выбор наиболее целесообразных мер для решения задач, определенных планом управления речным бассейном, предполагает баланс интересов различных заинтересованных групп. Во-вторых, для эффективной реализации принятых решений и долгосрочных результатов необходима поддержка этих решений общественностью;
- оптимизация законодательства: подход, берущий за основу рамочную директиву, позволяет оптимизировать водное законодательство ЕС, заменяя предыдущие правовые акты, в которых больше нет необходимости.



Принципиальной отличительной чертой Европейского Союза является широкое участие в предоставлении услуг государством (около 80%).

Высокое качество вод является ключевой и приоритетной задачей стран ЕС.

Далее хотелось остановиться на немецком опыте, как локомотиве экономического роста ЕС.

Передовые технологии, высокая культура среди населения позволяют экономить огромный объем воды.

Бережное отношение к расходованию воды проявляется в многократном и повторном ее использовании в производственных процессах.

В 1957 году принят основополагающий документ в сфере охраны вод, этим документом стал Закон «Об организации водного хозяйства».

В Законе отмечено, что «вода является составной частью природы и защищается как жизненное пространство животных и растений».

«Принципом водопользования можно считать: «запрещено то, что специально не разрешено». Принципиально водопользование связано с получением разрешений, выдача которых ориентирована на важный для германского экологического права показатель – «удовлетворение требованиям состояния техники». Этот показатель в свою очередь ориентирован на техническое оснащение водопользователя, так называемые «ориентированные на отрасль предельно допустимые нормативы» (нормативы для предприятий определенной отрасли промышленности, сбрасывающих в водоем сточные воды), а не на состояние вод» [53].

Вторым не менее важным Законом является Закон «О платежах за сброс сточных вод в воды».

Согласно данному Закону экологический платеж осуществляется на всей территории Германии. Расчет производится исходя из «единицы загрязненности», установленных для количества загрязняющих веществ в сточных водах.

«В соответствии с федеральной системой Германии, государственные задачи и дела в сфере водных ресурсов решаются Федеральным Правительством, 16 Землями, и коммунами в соответствии с местными полномочиями.

На федеральном уровне Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности работает по основным вопросам управления и охраны водных ресурсов, а также по вопросам трансграничного сотрудничества в данной области. Министерство также ответственно за выполнение постановлений Евросоюза. Наиболее значимыми государственными органами в этой области являются:

- Федеральное министерство защиты потребителя, пищевой промышленности и сельского хозяйства — управление водами на сельских территориях и в рыбном хозяйстве;

- Федеральное министерство здравоохранения и социальной защиты – качество питьевых и сточных вод;
- Федеральное министерство транспорта, строительства и жилищного строительства – водопроводы, навигация и гидротехника;
- Федеральное министерство образования и исследовательских работ – водные исследования;
- Федеральное министерство по экономическому сотрудничеству и развитию – водохозяйственное управление в области развития;
- Министерство экономики и труда – экономические и социально-экономические меры по охране водных ресурсов.

Местные власти некоторых земель имеют собственные водные законы и несут ответственность за их исполнение. Эти законы не противоречат федеральным директивным законам. Они координируют работу Рабочих групп Федерального штата по вопросам водного хозяйства. В разрезе бассейна рек земли имеют рабочие группы, Федеральное Правительство вовлекается в решение вопросов, связанных с международными бассейнами рек. Земли, помимо прочего, несут ответственность за установление ценовой политики в рамках Федерального водного акта.

Приблизительно 6700 предприятий в ФРГ отвечают за водоснабжение и 8000 предприятий – за удаление сточных вод. Большая их часть имеет коммунальные организационные формы – это государственные и унитарные предприятия, профильные объединения и унитарные компании. Треть действующих предприятий имеют частную правовую форму, однако именно они и обеспечивают более половины поставляемой потребителям воды.

Система финансирования и субсидирования варьируются в зависимости от федерального штата. Коммунальные службы, находящиеся в государственной собственности, несут ответственность за капиталовложения. Высокое качество воды в ФРГ обеспечивают в основном потребители, оплачивая тарифы на водоснабжение и сборы за удаление сточных вод. Взамен потребителям воды предоставляются развитая инфраструктура (сеть трубопроводов, подготовительные установки, зоны санитарной охраны водоемов), надежное водоснабжение круглые сутки, высокое качество питьевой воды. При этом тарифы зависят не от доходов потребителей воды, а от фактических затрат на ее обеспечение. Наряду с текущими эксплуатационными издержками необходимо полностью покрывать и капитальные затраты – амортизацию и проценты за вложенный капитал [53]».

Закон «Об экологической переносимости моющих и чистящих средств» в редакции от 5 марта 1987 года регулирует процесс производства этой продукции, осуществляя тем самым превентивные меры по охране вод.

Водное право Германии в последнее время подверглось серьезному реформированию по двум основным направлениям:

- после вступления в силу Директивы 2000/60/EG Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года «Для создания организационных

рамков для мероприятий Сообщества в области водной политики» Германия должна изменить свои принципы и инструменты охраны вод и перейти на бассейновый метод организации водного хозяйства;

- наводнение в августе 2002 года, унесшее жизни 21 человека и причинившее стране экономический ущерб, оцениваемый в 9 млрд. евро, спровоцировало политический и правовой процесс разработки и принятия законодательства по защите от наводнений.

В связи с разрушительными последствиями наводнения в августе 2002 года встал вопрос о лучшей подготовке и защите от последствий этой природной катастрофы. 15 сентября 2002 года Федеральное правительство приняло «Программу пяти пунктов - этапы работы для улучшения превентивной защиты от наводнений».

Далее в качестве примера взята Франция, страна, которая также имеет проблему по неравномерному распределению поверхностных вод.

Законодательство Французской Республики является наиболее совершенным с точки зрения законодательной урегулированности вопроса.

«Действующее водное законодательство Франции в наибольшей степени соответствует Руководящим принципам Директивы по Воде ЕС. Принятый в 1964 года Закон о Воде внес коренные изменения в систему государственного управления водными ресурсам Франции. Вся территория страны была разбита на 6 гидрографических бассейнов, в каждом из которых были созданы Бассейновые Комитеты (водные парламенты) и бассейновые Агентства.

В 1992 году в Закон о Воде были внесены существенные дополнения:

- в число приоритетов управления водными ресурсами бассейна введено решение экологических задач на основе целевых показателей;

- определена необходимость совместного управления поверхностными и подземными водами;

- установлена необходимость разработки Бассейновыми Комитетами Генеральных планов развития и управления водохозяйственным комплексом бассейна, а также планов развития подбассейнов (бассейнов притоков).

В течение последних десятилетий политика управления водными ресурсами во Франции все больше приближалась к основным принципам, которые отражены в Рамочной водной директиве.

На государственном уровне в большей степени водными ресурсами ведает Министерство окружающей среды. Также Министерства индустрии, сельского хозяйства и инфраструктуры имеют некоторые полномочия.

Национальный водный комитет (Comité national de l'eau), состоящий из разных совладельцев (в него входят представители различных социально-экономических классов, а также представители власти), выполняет консультационные функции по основным проектам в вопросах государственного уровня и общих вопросах. При подготовке стратегических решений, проектов законов, постановлений проводятся консультации с Национальным водным комитетом.

Бассейновые Комитеты, включающие представителей всех заинтересованных сторон, наделены правами определения политики развития бассейна и установления платежей за водопользование. Комитет бассейна разрабатывает Рамочную программу по планированию и управлению водными ресурсами, в которой задаются основная стратегия и цели управления водным бассейном. Вместе с тем 6 Бассейновых Комитетов устанавливают водные схемы для соответствующих бассейнов рек.

Бассейновые Агентства являются исполнительными государственными финансово-техническими органами, обеспечивающими реализацию бассейновой политики на условиях самофинансирования с использованием рычагов экономического стимулирования (платежи и субсидии).

Большое значение имеют экономические инструменты. Их используют с двойной целью: возместить издержки, понесенные пользователями, и создать экономические стимулы, в том числе путем поддержки проектов, направленных на развитие водных ресурсов. Оба этих инструмента применяются водными агентствами, контролирующими бассейны крупнейших рек Франции. Объем субсидий с их стороны составляет более €2 млрд. в год. Эти средства получают из суммы штрафов за загрязнения, сбрасываемые в воду, и из платы за воду, потребляемую пользователями.

Бассейн делится на участки, подотчетные местным водным комиссиям, состоящим из представителей местных пользователей. Каждая комиссия разрабатывает свою Программу планирования и управления водными ресурсами, в которых ставятся конкретные задачи по использованию воды.

В целом очень важным является участие различных пользователей воды в выработке и реализации принятых решений. Это гарантирует их прозрачность, понятность для заинтересованных сторон, а главное – их эффективное исполнение» [53].

Последним в списке стран пример которых хотелось бы отметить являются Соединенные Штаты Америки.

«По сравнению со многими другими странами Соединенным Штатам даровано изобилие водных ресурсов. Тем не менее, и они сталкиваются с проблемами, вызванными периодической засухой, наводнениями, устаревшей инфраструктурой, угрозой негативного воздействия на прибрежную окружающую среду и экосистемы, с конфликтами по поводу разнообразных видов водопользования, а в настоящее время и с новыми проблемами, связанными с безопасностью и стабильностью.

Основу водного законодательства США составляет законодательство отдельных штатов. В США нет единого федерального органа, наделенного соответствующими полномочиями или взявшего на себя ответственность за содействие и облегчение процессов бассейнового планирования и управления. Ответственность и полномочия, направленные на потребности местных и специальных интересов водного управления, распределены между

многочисленными федеральными, штатными и местными органами управления, неправительственными организациями и частными компаниями.

В ряде штатов США действует принцип старшинства (по времени) права водопользования, в связи с чем, даже при собственности штатов на воду, растущие города и промышленные предприятия вынуждены выкупать «водные права» у их традиционных обладателей – фермеров. Кроме того, предусматривается законодательное регулирование «рациональности» водопользования в части поверхностных и подземных вод.

В речных бассейнах обычно существуют ассоциации водопользователей, которые следят за тем, чтобы каждый водопользователь не превысил своего права и не злоупотребил им, а главное, защищают свои интересы и права во взаимоотношениях с соседними ассоциациями.

В восточных штатах США применяется так называемый принцип «берегового права», по которому право на пользование водой имеют только собственники прибрежных земель. Отбор воды разрешается в таких пределах, чтобы не нарушить права расположенных ниже по течению пользователей.

Вопросы разумности (рациональности) использования водных ресурсов и соблюдения других «водных прав» в США проверяются в судебном порядке. В законодательстве США поверхностные и подземные воды регулируются разными правовыми нормами. Основной акцент в регулировании использования поверхностных вод делается на систему разрешений на водопользование.

Таким образом, несомненный интерес представляет то, каким образом средства государства и частных водопользователей в развитых странах вовлекаются в водохозяйственные вопросы, какие выстраиваются объемы и пропорции, какие складываются отношения, какими способами достигается рациональное управление водой и ее экономное расходование, как при этом учитываются потребности природы.

Формирование действенного механизма управления водными ресурсами является достаточно сложным и многоуровневым процессом. Мировой опыт водопользования ценен своей уникальностью и разнообразием. Для разумного управления водой власти, несущие основную ответственность, должны взять на себя инициативу путем установления целей в водохозяйственной политике и развития необходимого потенциала.

Также необходимо придавать особое значение и поощрять активное участие гражданского общества и частного сектора, поскольку уже признано, что водохозяйственные проблемы не могут решаться только правительством. Уроки формирования системы управления водными ресурсами в развитых странах могут послужить средством перехода от опыта к действиям, когда концепции систем управления водой в одной стране могут быть применены в других странах с целью преодоления водных проблем во всем мире.

В целом, на основании этого опыта Казахстану нужно улучшать свою, национальную систему, органично аккумулировать как удачные зарубежные

примеры, так и собственные казахстанские предложения, разработанные с учетом местной специфики, особенностей водного хозяйства страны» [53].



Вопросы применения опыта зарубежных стран должна стать темой для дальнейшей дискуссии в отечественных научных кругах.

## Заключение

Мировое сообщество, начиная с середины прошлого века, придает большую значимость проблеме водной безопасности. Данная тенденция в условиях глобального изменения климата приобретает краеугольное значение.

Важно отметить, что наша страна также озабочена данной проблемой и не остается позади современных тенденций развития защиты водных ресурсов.

Ратифицированы международные договоры и соглашения, налажен взаимный диалог с различными международными организациями, в т.ч. входящими в систему ООН, структурирована вертикаль государственного аппарата управления и т.д.

Современное водное законодательство прошло длительный этап своего становления, начиная с эпохи Казахского ханства. Трансформация социально-политического устройства, социально-культурные изменения нашего общества привели сегодня к принятию важных правовых актов, таких как Экологический кодекс, Водный кодекс и других подзаконных актов.

Несмотря на внешние атрибуты, выявлены существенные упущения как системного, так и теоретического характера. До настоящего времени не принята Водная Стратегия, отсутствует Закон «О безопасности гидротехнических сооружений», имеются ряд нелегитимных понятий в законодательстве.

В государственном аппарате наблюдается нестабильность механизмов управления, которые отражаются на эффективности управления отрасли водных ресурсов. Участвовавшие факты упразднения и реорганизаций Министерств и ведомств, размежевание полномочий центральных и местных органов власти не способствуют скорому решению реальных проблем.

К тому же, наблюдается кадровый голод сотрудников в сфере водного хозяйства, значительное уменьшение специальностей в реестре специальностей высших учебных заведений. Отмечена слабая научно-исследовательская работа, многие крупные исследования проведены еще в советский период.

Особое внимание уделено современным вызовам. Проблемы загрязненности поверхностных вод, гидротехнических сооружений, устаревших системы водоснабжения и водоотведения, весенних паводков создают реальную угрозу национальной безопасности.

Только принятие скорейших эффективных мер позволит решить проблемы, освещенные в данной работе.

Цель данной работы заключалась не в огульной критике всего и вся, а в трезвой оценке текущей ситуации в стране.

Решение приведенных проблем зависит не только от уполномоченных на то государственных органов, но также и от каждого гражданина страны.

Это будет возможно благодаря повышению уровня экологической культуры населения.

Здесь уместно будет привести слова бывшего Президента США Дж. Ф. Кеннеди, который сказал: «не спрашивай, что твоя страна сделала для тебя, спрашивай, что ты можешь сделать для своей страны».

К сожалению, сегодня преобладает элемент нерационального природопользования, а местами и применение варварских методов использования природных ресурсов нашей республики.

Рассуждая на тему своего исследования, автор пришел к выводу о том, что в научной среде Казахстана исследованию и освещению проблем охраны природы уделяется не совсем должное внимание по сравнению, например с исследованиями в области уголовного и гражданского законодательства. При этом, представляется, что данная сфера носит намного более значимый характер и сфера ее значительно шире, чем вышеприведенные.

Результат исследования подтолкнул к еще одной немаловажной проблеме, это существование значительного разрыва между имеющимися атрибутами системы водной безопасности и реальной ситуацией в стране. Получается как бы две самостоятельно движущиеся системы, которые не в должной мере взаимодействуют между собой.

Органы государственной власти (законодательная и исполнительная) нацелены на скорейшее имплементирование норм международного законодательства, иногда на наш взгляд без учета местной специфики; принятие очередных государственных программ без учета ошибок и анализа предыдущих и мнения научного сообщества (которое как уже отмечалось значительно уменьшилось как в количественном, так и в качественном измерении).

Кроме того, в исследовании дана оценка Предпринимательскому кодексу, также не способствующему исправлению сложившейся ситуации. Все это в купе тормозит процесс решения водных проблем.

Таким образом, государственный аппарат становится неповоротливым, малоподвижным, скованным, следовательно, малоэффективным. Главным недостатком является отсутствие мобильности в решении насущных задач.

При этом, позитивной тенденцией последнего времени является создание обособленного Министерства в сфере природных ресурсов, принятие Концепции развития водной отрасли на ближайшие 10 лет, а также позитивная активность Министерства.

Однако, хотелось бы отметить, что эти позитивные сдвиги приведут к качественному результату только в случае эффективно действующего государственного аппарата, а также как уже отмечалось гражданскому обществу.

Подводя итоги работы можно сделать вывод о том, что поставленные задачи исследования выполнены, а цели достигнуты.

Полагаем, что данная работа послужит эмпирическим материалом для последующих научных исследований.



Между тем, результаты исследования использованы в работе Карагандинской Академии МВД им. Б. Бейсенова и Генеральной прокуратуры РК.

## Список использованной литературы

### Введение

1. КазНИТУ им. СатпаеваАденова Д.К. Экосистемный подход к оценкам и использованию ресурсов подземных вод Казахстана в условиях климатически и антропогенно обусловленных изменений окружающей среды Алматы, 2019
2. Заседание комитета по международным отношениям, обороне и безопасности с представителями госорганов по вопросам гражданской защиты, обеспечения водной безопасности и подготовки к весенним паводкам – г. Нур-Султан, февраль 2019 года

### Раздел 1

1. Фукс С.Л. Очерки истории государства и права казахов в XVIII и первой половине XIX в. /Под общ.ред. С.Ф. Ударцева. – Астана, 2008. – 816 с.
2. Сусликова А.В. Развитие законодательства о праве собственности на водные объекты /<http://izron.ru/articles/teoreticheskie-i-prakticheskie-aspekty-razvitiya-yuridicheskoy-nauki-sbornik-nauchnykh-trudov-po-ito/sektsiya-3-grazhdanskoe-pravo-predprinimatelskoe-pravo-semeynoe-pravo-mezhdunarodnoe-chastnoe-pravo/razvitie-zakonodatelstva-o-prave-sobstvennosti-na-vodnye-obekty>
3. Турдубеккызы Э. Водные отношения в Кыргызстане до Советского периода /[http://ksla.kg/upload/file/vestnik/vestnik\\_2014\\_2/293-296.pdf](http://ksla.kg/upload/file/vestnik/vestnik_2014_2/293-296.pdf)
4. Свод Законов Российской Империи. В пяти книгах. Книга первая. Тома 1-3. Том 2. – СПб., 1912. С. 427-446. /<http://www.hrono.ru/dokum/turkestan1892.html>
5. Турдубеккызы Э. Водные отношения в Кыргызстане до Советского периода /[http://ksla.kg/upload/file/vestnik/vestnik\\_2014\\_2/293-296.pdf](http://ksla.kg/upload/file/vestnik/vestnik_2014_2/293-296.pdf)
6. Турдубеккызы Э. Водные отношения в Кыргызстане до Советского периода /[http://ksla.kg/upload/file/vestnik/vestnik\\_2014\\_2/293-296.pdf](http://ksla.kg/upload/file/vestnik/vestnik_2014_2/293-296.pdf)
7. Байсалов С.Б. Водное право Казахской ССР. - Алма-Ата, 1966.- с.153
8. Сусликова А.В. Развитие законодательства о праве собственности на водные объекты /<http://izron.ru/articles/teoreticheskie-i-prakticheskie-aspekty-razvitiya-yuridicheskoy-nauki-sbornik-nauchnykh-trudov-po-ito/sektsiya-3-grazhdanskoe-pravo-predprinimatelskoe-pravo-semeynoe-pravo-mezhdunarodnoe-chastnoe-pravo/razvitie-zakonodatelstva-o-prave-sobstvennosti-na-vodnye-obekty/>
9. Байсалов С.Б. О кодификации водного законодательства республик Средней Азии и Казахской ССР /Советское государство и право. – Алма-Ата, 1961. - №1. – с.131-136
10. Байсалов С.Б. Водное право Казахской ССР. - Алма-Ата, 1966.- с. 165
11. п.1 Временных правил водопользования и охраны ирригационных систем и сооружений в них в пределах Казахской АССР, утвержденных постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 01.07.1929./<https://lawru.info/dok/1929/07/01/n1200091.htm>
12. Байсалов С.Б. Водное право Казахской ССР. - Алма-Ата, 1966.- с. 203
13. Хасенова М.Н. Этапы становления и развития водного законодательства Республики Казахстан/ I Международная научно-практическая интернет-конференция "Проблемы и перспективы развития науки в начале третьего тысячелетия в странах СНГ". – Переяслав-Хмельницкий, 2012. – 284 с., с. 222-223.
14. Водный кодекс 9 июля 2003 года № 481 //<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000481>
15. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» //<http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790#z10>
16. Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» от 30.05.2013 года №577 //[https://greenkaz.org/images/for\\_news/pdf/npa/konceptsiya-po-perehodu.pdf](https://greenkaz.org/images/for_news/pdf/npa/konceptsiya-po-perehodu.pdf)

17. Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>
18. Варламов В.С., Гревиш А.И. Федеральные целевые программы развития регионов России в смягчении межрегиональной асимметрии // <http://ieie.nsc.ru>; Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // <http://www.ptpu.ru/issues/199/5--/99.htm>.
19. Постановление Правительства от 12.07.2018 года № 423 «Об утверждении Государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017 – 2021 годы» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000423>
20. Указ Президента Республики Казахстан от 4 апреля 2014 года № 786. Утратил силу указом Президента Республики Казахстан от 14 февраля 2017 года № 420 «О Государственной программе управления водными ресурсами Казахстана и внесении дополнения в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 957 «Об утверждении Перечня государственных программ» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000786>
21. Заключение Министерства национальной экономики РК по оценке реализации Государственной программы управления водными ресурсами Казахстана // <https://economy.gov.kz/ru>
22. Заключение Министерства национальной экономики РК по мониторингу хода реализации Государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан 2017-2021 годы по итогам 2018 года // <https://economy.gov.kz/ru>
23. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации" // <https://base.garant.ru/198991/>
24. Указ Президента Республики Казахстан от 2 июня 2003 года N 1099. Утратил силу Указом Президента Республики Казахстан от 4 марта 2010 года N 931 «О правилах разработки и реализации государственных программ в Республике Казахстан» // [https://tengrinews.kz/zakon/prezident\\_respubliki\\_kazahstan/konstitutsionnyiy\\_stroy\\_i\\_osnovyigou\\_udarstvennogo\\_upravleniya/id-U030001099](https://tengrinews.kz/zakon/prezident_respubliki_kazahstan/konstitutsionnyiy_stroy_i_osnovyigou_udarstvennogo_upravleniya/id-U030001099)
25. Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан от 6 января 2012 года №527» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527>
26. Толковый словарь Ожегова // <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=1346>
27. Water security for growth and development. Water Policy // Official Journal of the World Water Council, Volume 9, Number 6, 2007, pp. 545-5
28. Водная безопасность и глобальная повестка дня, ООН, 2013 // <http://www.cawater-info.net/bk/14-4-1.htm>
29. Бекишева С.Д. Совершенствование водного законодательства в условиях перехода Республики Казахстан к «зеленой экономике»
30. Водная безопасность – Global Water Partnership // <https://www.gwp.org/contentassets/1180bf6f64e04732ac00717c1c643581/tec-20-ru-web.pdf>

## Раздел 2

1. Гетьман А.П. Организационно-правовой механизм охраны окружающей природной среды // <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovoy-mehanizm-ohrany-okruzhayuschey-prirodnoy-sredy>
2. Водный кодекс 9 июля 2003 года № 481 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000481>
3. Столярова Л.В., Вакула М.А. Новации Водного кодекса Российской Федерации // Право и политика. 2008. №4

4. Экономика Казахстана // [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BA%D0%B0\\_%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0)
5. Треть доходов бюджетной системы России оказалась связана с нефтью и газом // <https://www.rbc.ru/economics/22/08/2019/5d555e4b9a7947aed7a185de>
6. Экологический кодекс от 9 января 2007 году №212 // [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000212\\_#z137](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000212_#z137)
7. Сиваков Д.О. Водное право: Учебно-практическое пособие. – Юстицинформ. - Москва, 2007. – с. 31
8. Колбасов О.С. Избранное. – М.: РГУП, 2017. с.140
9. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В.Атамчук. - М.: Юридическая литература, 1997.- 400 с.
10. Глазунова, Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов / Н.И.Глазунов. - М.: Дело, 1996. - 400с.
11. ВОДНЫЙ КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН Кодекс Республики Казахстан от 31 марта 1993 года. Утратил силу - Кодексом Республики Казахстан от 9 июля 2003 года N 481 (K030481) // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930003000>
12. Сулейменова С.Ж. Государственное управление водными ресурсами // <https://articlekz.com/article/9944>
13. Байсалов С.Б., Водное право Казахской ССР, - Алма-Ата, 1966 г., - с. 277
14. Мухитдинов Н.Б., Основы горного права, - Алма-Ата: Наука, 1983 г., - с. 123
15. Национальный доклад Республики Казахстан О состоянии водных ресурсов и основные проблемы современного управления, Женева, 13-14 декабря 2004г. // [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/ecosystem/Reports/Kazakhstan\\_ru.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/ecosystem/Reports/Kazakhstan_ru.pdf)
16. Ибатуллин С.Р., Заурбек А.К., Жданов Г.Н., Ким В.А., Мирсаитов Р.Г. Бассейновые советы – новый подход к управлению водными ресурсами и водосбережению в речных бассейнах Республики Казахстан // [http://www.cawater-info.net/bk/iwrm/pdf/basin\\_council.pdf](http://www.cawater-info.net/bk/iwrm/pdf/basin_council.pdf)
17. Тренинг по интегрированному управлению водными ресурсами для государственных служащих Республики Казахстан Совместный проект ЕЭС/ПРООН/ЕЭК ООН «Поддержка Казахстана по переходу к модели зеленой экономики» // [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/Water\\_Convention/2016/Projects\\_in\\_Central\\_Asia/Activity\\_1.4.3\\_Module\\_1\\_Political\\_civi\\_servants\\_RUS.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/Water_Convention/2016/Projects_in_Central_Asia/Activity_1.4.3_Module_1_Political_civi_servants_RUS.pdf)
18. Бринчук М.М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2009. – с.149
19. Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: Монография. – Институт законодательства и сравнительного правоведения. – Юриспруденция. – Москва, 2012 год. с. 13-14
20. Конституция РК принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_)
21. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081>
22. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_)
23. Бекишева С.Д. Проблемы охраны окружающей среды в деятельности органов прокуратуры и Министерства внутренних дел Республики Казахстан : автореферат дис. кандидата юридических наук : 12.00.06.- Алматы, 2000.- 27 с.
24. Ертаев К.Е., Тенизбаева Д.С. Проблемы использования водных ресурсов в Жамбылской области // <http://be5.biz/ekonomika1/r2013/4517.htm>

25. Справка о состоянии законности в деятельности Комитета по водным ресурсам Министерства экологии, геологии и природных ресурсов при управлении водными ресурсами и расходований бюджетных средств

### Раздел 3

1. Медеу А.Р., Мальковский И.М., Толеубаева Л.С. Водные ресурсы Казахстана: оценка, прогноз, управление (концепция). - Алматы, 2012. - Т. 1. - 94 с.
2. Норматов А.Ю., Исоев Х. - Водные ресурсы и их безопасность //http://www.cawater-info.net/pdf/normatov-isoev.pdf
3. Совбез обсудил проблемы водной безопасности Казахстана //https://ru.sputniknews.kz/politics/20190520/10203682/sovbez-problemy-voda-kazakhstan.html
4. Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности» от 6 января 2012 года № 527-IV //http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527
5. Водный кодекс 9 июля 2003 года № 481 //http://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000481
6. Сарсембеков Т.Т., Петраков И.А.: Аналитическая справка по вопросу законодательного обеспечения безопасности гидротехнических сооружений//http://www.cawater-info.net/bk/dam-safety/documents.htm
7. Отчетные данные Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан //http://pravstat.prokuror.gov.kz/rus
8. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 апреля 2004 года № 467 «Об утверждении Правил введения временного государственного управления водохозяйственными сооружениями, имеющими важное стратегическое значение для экономики республики и региона» //http://adilet.zan.kz/rus/docs/P040000467\_
9. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2017 года № 933 «О перечне водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение, в том числе которые могут быть переданы в аренду и доверительное управление» //https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo\_respubliki\_kazahstan\_premier\_ministr\_rk/selskoe\_hozyaystvo/id-P1700000933/
10. Комитет по водным ресурсам //https://moa.gov.kz/ru/committee2
11. Проблемы бесхозности гидротехнических сооружений в РК обсудили в сенате //http://www.zakon.kz/4885343-problemy-beshoznosti-gidrotehnicheskikh.html
12. Бесхозные дамбы и плотины в Казахстане передадут на баланс акиматов //https://kursiv.kz/news/vlast-i-biznes/2018-03/beshkoznye-damby-i-plotiny-v-kazakhstane-predadut-na-balans-akimatov
13. Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан» от 17 июня 2019 года №17 //http://www.akorda.kz/ru/legal\_acts/decrees/o-merah-po-dalneishemu-sovershenstvovaniyu-sistemy-gosudarstvennogo-upravleniya-respubliki-kazahstan-5
14. Положение о Министерстве экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан //http://ecogeo.gov.kz/ru/pages/polozhenie-o-ministerstve-ekologii-geologii-i-prirodnih-resursov-respubliki-kazahstan
15. ПОЛОЖЕНИЕ о Комитете по чрезвычайным ситуациям Министерства внутренних дел Республики Казахстан //http://emer.gov.kz/ru/komitet/polozheniya
16. Положение о Комитете по водным ресурсам Министерства экологии, геологии и природных ресурсов //http://ecogeo.gov.kz/ru/kategorii/polozhenie-19
17. Обзор деятельности по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений в Казахстане //http://kazaral.org/obzor-deyatelnosti-po-obespecheniyu-bezopasnosti-gidrotekhnicheskix-sooruzhenij-v-kazaxstane/

18. В МСХ РК обсудили проблемы безопасности гидротехнических сооружений в Казахстане // <http://agroinfo.kz/v-msx-rk-obsudili-problemy-bezopasnosti-gidrotexnicheskix-sooruzhenij-v-kazahstane/>
19. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концептуального плана законотворческой работы на 2016-2021 годы (шестой созыв Парламента Республики Казахстан)» от 6 сентября 2016 года № 314 // <http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/konceptualnyy-plan-zakonotvorcheskoj-raboty-na-2016-2021-gody>
20. Справка по вопросу «О готовности органов управления сил и средств Государственной системы гражданской защиты к паводковому периоду 2020 года» Комитета по чрезвычайным ситуациям МВД РК
21. Паводки в Казахстане: проблемы и решения // <http://agkipr.kz/archives/1216>
22. Гидрологические риски природного характера и их предупреждение в Казахстане /Плеханов П.А./Центральноазиатский журнал исследований воды (2017) 3(1): 19-25  
Специальный выпуск об опасностях, связанных с водой в Центральной Азии
23. СПРАВКА об экономическом ущербе от последствий наводнений по областям Казахстана (по состоянию на 01.07.93 г.). - Государственный комитет Республики Казахстан по статистике и анализу (письмо от 19.06.93 во исполнение решения Государственной комиссии по ЧС № 38-10/71 от 29.04.93 п. 2.2)
24. «Нас не затопит» // <https://yk.kz/news/show/33146>
25. Ответ на депутатский запрос Министра сельского хозяйства РК от 24 февраля 2017 года № 21-11/395 // <https://www.zakon.kz/4853405-otvet-na-deputatskijj-zapros-ministra.html>
26. Рамазанова Н.Е. PhD, доцент, РГП на ПХВ «Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева», г. Астана, Республика Казахстан С. Жусупова магистрант, РГП на ПХВ «Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева», г. Астана, Республика Казахстан К ВОПРОСУ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ НАВОДНЕНИЙ В БАССЕЙНЕ РЕКИ // <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-prognozirovaniya-navodneniy-v-bassejne-reki/viewer>
27. Постановление Правительства РК от 19 декабря 2014 года №1358 «Об утверждении Правил возмещения вреда (ущерба), причиненного пострадавшим, вследствие чрезвычайных ситуаций природного характера» // [https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo\\_respubliki\\_kazahstan\\_premier\\_ministr\\_rk/natsionalnaya\\_bezopasnost/id-P1400001358/](https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/natsionalnaya_bezopasnost/id-P1400001358/)
28. К.А. Нарбаев Методы оценки социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций в РК // <https://www.krsu.edu.kg/vestnik/2016/v6/a08.pdf>
29. Указ Президента РК от 19 марта 2010 года №954 « О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» // [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954_)
30. Куда утекают сточные воды Казахстана? // <http://www.exclusive.kz/expertiza/obshhestvo/14362/>
31. Информационно-справочные материалы к парламентским слушаниям на тему: «Водная безопасность Казахстана: состояние, проблемы и рекомендации»
32. Постановление Правительства РК от 24 мая 2011 года №570 «Об утверждении Программы «Ақ бұлақ» на 2011-2020 годы // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000570#z6>
33. Указ Президента РК от 6 апреля 2015 года «Об утверждении Государственной программы инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015-2019годы и внесении дополнения в Указ Президента РК от 19 марта 2010 года №957 «Об утверждении Перечня государственных программ» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500001030>
34. Почта 2,5 млн. человек в стране не имеют доступа к чистой питьевой воде // <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2019-11/pochti-25-mln-chelovek-v-strane-ne-imeyut-dostupa-k-chistoy-pitevoy-vode>

35. «Там подводная лодка всплывает» - Кульгинов о проблемах с ливневками в столице // [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/tam-podvodnaya-lodka-vsplyivaet-kulginov-problemah-377333/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/tam-podvodnaya-lodka-vsplyivaet-kulginov-problemah-377333/)
36. Куда утекают сточные воды Казахстана? // <http://www.exclusive.kz/expertiza/obshhestvo/14362/>
37. Отчет о научно-исследовательской работе «Научное обоснование путей решения проблем образования и утилизации отходов» (Итоговый отчет за 2011-2012 год, ТОМ II).
38. Погрязли: что служит источником загрязнения рек в ВКО // <https://www.caravan.kz/gazeta/pogryazli-chto-sluzhit-istochnikom-zagryazneniya-rek-v-vko-491815/>
39. Экологический кодекс РК // [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000212\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000212_)
40. Концепция государственной программы управления водными ресурсами Казахстана на 2020-2030 годы // <https://primeminister.kz/ru/news/pravitel-stvo-utverdilo-konceptsiu-programmy-upravleniy-vodnymi-resursami-rk-na-2020-2030-gody>
41. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 года №1235-р // <http://www.scrf.gov.ru/security/economic/document120/>
42. А.С. Бейсенова, академик НАН РК, доктор географических наук, профессор факультета естественных наук Евразийского национального университета им. Л. Гумилева На основе концепции водной безопасности // <https://www.kazpravda.kz/fresh/view/na-osnove-kontseptsii-vodnoi-bezopasnosti>
43. Водный кодекс РФ // <http://docs.cntd.ru/document/901982862>
44. Д. В. Козлов Сравнение Водных кодексов 1995 и 2006 годов. – Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2006. - №4. с.280-286
45. Д.О. Сиваков Водное законодательство в динамике. – Законодательство и экономика. 2008. - №7
46. Научно-практический комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 года №75-ФЗ. Под редакцией Ю.В. Сорокиной
47. Федеральный закон Российской Федерации «О безопасности гидротехнических сооружений», принятый Государственной Думой 23 июня 1997 года // <http://docs.cntd.ru/document/9046062>
48. Д.О. Сиваков Правовая охрана вод в свете Водной Стратегии России. – Журнал российского права. 2010. - №2
49. Досым Сатпаев Деформация вертикали. От «анонимных империй» до антилоббистов. «Черная папка» коммуникационного и политического апгрейда в Казахстане в условиях транзита власти. – Алматы, 2019 – 556 с., 400 с.
50. Конституция КНР (в редакции 2018г.) Chinalaw Center // [https://chinalaw.center/constitutional\\_law/china\\_constitution\\_revised\\_2018\\_russian/](https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2018_russian/)
51. Севальнев В.В. Правовой режим охраны вод по законодательству КНР. – Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции. Москва. 15 июня 2012 г. / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Изд-во «Анкил», 2012. 312 с., 213 с.
52. Севальнев В.В. Правовой режим охраны вод по законодательству КНР. – Водное законодательство и экологические вызовы: сборник материалов научно-практической конференции. Москва. 15 июня 2012 г. / сост. С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Изд-во «Анкил», 2012. 312 с., 215 с.
53. Бекниязов М.К. Опыт управления водными ресурсами в развитых странах // <https://isca.kz/ru/analytics-ru/2361>

## Приложение

1. Проект Закона РК «О безопасности гидротехнических сооружений»
  - Глава 1. Общие положения.
  - Глава 2. Обеспечение безопасности гидротехнических сооружений.
  - Глава 3. Контроль за безопасностью гидротехнических сооружений.
  - Глава 4. Финансовое обеспечение безопасности гидротехнических сооружений.
  - Глава 5. Нарушение законодательства о безопасности гидротехнических сооружений.
  - Глава 6. Заключительные положения.
2. Создать систему целевых индикаторов уровня водной безопасности регионов через количественные показатели. Данная матрица позволит определить уровень обеспечения водной безопасности в регионах и в целом по стране.

| Параметры оценки   | Единица измерения | Динамика по соотношению с предшествующим годом | Цель на следующий год |
|--|-------------------|--|-----------------------|
| Доступ населения к поверхностным водам   | %                 | -/+ (снижение или увеличение)                  | %                     |
| Доступ населения к централизованному водоснабжению                                   | %                 | -/+ (снижение или увеличение)                  | %                     |
| Доступ населения к централизованному водоотведению                                   | %                 | -/+ (снижение или увеличение)                  | %                     |
| Уровень капельного орошения сел/хоз земель   | %                 | -/+ (снижение или увеличение)                  | %                     |
| Качество питьевой воды   | %                 | -/+ (снижение или увеличение)                  | %                     |
| Уровень загрязненности поверхностных вод   | %                 | -/+ (снижение или увеличение)                  | %                     |
| Состояние гидротехнических сооружений  | %                 | -/+ (снижение или увеличение)                  | %                     |
| Паводки (количество, эффективность превентивных мер, борьба, устранение последствий) | %                 | -/+ (снижение или увеличение)                  | %                     |



|              |  |  |  |
|--------------|--|--|--|
| <b>Итого</b> |  |  |  |
|--------------|--|--|--|

3. Внести дополнение в главу 10 Системы ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы, утвержденных Указом Президента РК от 19 марта 2010 года №954 в части оценки результативности работы государственных органов через призму стабильной экологической обстановки в регионах, в т.ч. паводковой.
4. Определить «водную безопасность как устойчивое и защищенное состояние водных ресурсов, позволяющее удовлетворить нужды населения в полном объеме при минимальных рисках для их жизни и здоровья».
5. Внести дополнение в ст. 1 Водного кодекса РК и изложить в следующей редакции: «водохозяйственным сооружением, имеющим особое стратегическое значение, являются гидротехнические сооружения и устройства, оказывающие доминирующее влияние на социально-экономическое развитие страны, стабильное функционирование которых позволяет обеспечить нормальную жизнедеятельность населения».