



При финансовой поддержке
Европейского Союза



Полноправные люди. Устойчивые страны.

Совместный проект ЕС/ПРООН/ЕЭК ООН "Поддержка Казахстана для перехода к модели Зеленой Экономики

Обзор политики и рекомендации для Республики Казахстан в сфере управления трансграничными водными ресурсами

Астана, 2016 год

Обзор политики и рекомендации для Республики Казахстан в сфере управления трансграничными водными ресурсами. Астана, 2016. – 68 стр.

Данный Обзор был подготовлен в рамках Совместного проекта ЕС/ПРООН/ЕЭК ООН "Поддержка Казахстана для перехода к модели Зеленой Экономики.

Обзор подготовлен международными консультантами ЕЭК ООН на основе анализа существующей международной нормативно-правовой базы и практики сотрудничества Республики Казахстан в сфере управления трансграничными водными ресурсами.

Содержание данного отчета является предметом ответственности исключительно его авторов и ни в коей мере не является отражением позиции ПРООН, ЕЭК ООН и Европейского Союза.

Содержание

Введение	4
Часть I. Современная нормативно-правовая база и практика управления водными ресурсами в Республике Казахстан	6
1. Общие положения, нормативно-правовая база и практика управления водными ресурсами на национальном уровне.	6
2. Нормативно-правовая база и практика управления водными ресурсами на уровне речного бассейна	11
3. Нормативно-правовая база и практика управления водными ресурсами трансграничных речных бассейнов на национальном уровне	15
Часть II. Современное состояние международной нормативно-правовой базы сотрудничества в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан	19
1. Международная нормативно-правовая база	19
2. Многосторонняя региональная и суб-региональная нормативно-правовая база водного сотрудничества	23
2.1 Нормативно-правовая база водного сотрудничества в рамках СНГ	23
2.2 Нормативно-правовая база водного сотрудничества в бассейне Каспийского моря	24
2.3 Нормативно-правовая база водного сотрудничества в Центральном-Азиатском регионе и бассейне Аральского моря	25
3. Двухсторонняя нормативно-правовая база	28
3.1 Нормативно-правовая база сотрудничества с Китайской Народной Республикой (КНР)	28
3.2 Нормативно-правовая база сотрудничества с Российской Федерацией	30
3.3 Нормативно-правовая база сотрудничества с Кыргызской Республикой	34
3.4 Нормативно-правовая база сотрудничества с Республикой Узбекистан	35
Часть III. Общий анализ нормативно-правовой базы в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан	37
1. Анализ сильных сторон существующей нормативно-правовой базы в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан	37
2. Анализ слабых сторон существующей нормативно-правовой базы в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан	39
Часть IV. Институциональные механизмы сотрудничества и основные проблемы их функционирования	43
1. Современное состояние институциональных механизмов сотрудничества на региональном уровне	45
2. Современное состояние институциональных механизмов сотрудничества на уровне реализации двухсторонних соглашений	47
Часть V. Принципы, цели и задачи в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан	51
Часть VI. Предложения по совершенствованию институциональных механизмов и нормативно-правовой базы сотрудничества в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан	53

Введение

Республика Казахстан реализует стратегию, направленную на формирование и создание законодательно-правовой и административной основы перехода Республики Казахстан к модели «зелёной экономики». основополагающими документами, определяющими политику государства в этом направлении на данный момент, являются «Стратегия «Казахстан - 2050»: новый политический курс состоявшегося государства» и «Нұрлы Жол – путь в будущее». В этих документах определены четкие ориентиры на построение устойчивой и эффективной модели экономики, основанной на переходе страны на «зеленый» путь развития. Стратегия формулирует десять новых глобальных вызовов, стоящих перед Казахстаном и регионом, в числе которых обозначены:

- «острый дефицит воды»;
- «исчерпаемость природных ресурсов»;

В качестве одного из ответов на обозначенные выше глобальные вызовы предлагается переход страны к модели «зелёной экономики», в том числе через реализацию уже действующей концепции по переходу Республики Казахстан к «зелёной экономике».

Общая цель стратегии правительства - это переход к модели экологически устойчивого развития и значительное снижение экологических рисков и экологических проблем при сохранении экономического роста и конкурентоспособности, создание высокооплачиваемых рабочих мест и улучшение благосостояния людей.

Европейский Союз оказывают активную поддержку правительству Казахстана в реализации перехода к модели «зелёной экономики» и с этой целью реализуется совместный проект ЕС/ПРООН/ЕЭК ООН «Поддержка Казахстана по переходу к модели Зелёной Экономики». В рамках осуществления секретариатом ЕЭК ООН некоторых компонентов этого проекта реализуется вклад в развитие долгосрочной перспективы экологического и всеобъемлющего экономического развития страны. Одним из компонентов данного проекта является разработка «Обзора политики и рекомендаций для Республики Казахстан в сфере управления трансграничных водных ресурсов».

Представляемый документ подготовлен международными консультантами проекта на основе анализа существующей международной нормативно-правовой базы и практики сотрудничества Республики Казахстан в сфере управления трансграничными водными ресурсами. При подготовке обзора был проведен подробный анализ экспертных оценок и публикаций по итогам реализации ряда международных проектов, направленных на совершенствование системы управления трансграничными водными ресурсами. В документе также представлен общий анализ существующей системы управления трансграничными водными ресурсами, ее сильных и слабых сторон, и даны предложения по совершенствованию институциональных механизмов и нормативно-правовой базы сотрудничества в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан.

Обзор подготовлен авторским коллективом в следующем составе:

Александр Юрьевич Николаенко – Региональный советник программы по трансграничному водному сотрудничеству в Центральной Азии Германского общества международного сотрудничества (GIZ);

Сагит Рахматуллаевич Ибатуллин – Директор международного учебного центра по безопасности гидротехнических сооружений, доктор технических наук, профессор, член-корреспондент Казахской академии сельскохозяйственных наук Республики Казахстан;

Сергей Владимирович Виноградов – доктор, профессор Университета Данди (University of Dundee), Шотландия.

В ходе подготовки проекта Обзора и его рекомендаций были получены и учтены комментарии специалистов Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, бассейновых инспекций по регулированию использования и охране водных ресурсов Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, Министерства иностранных дел Республики Казахстан и иных государственных органов и экспертных организаций.

Данный Обзор также является частью рабочей программы Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Водная Конвенция). Данная конвенция помогает сторонам путем сотрудничества обеспечивать охрану, соответствующее качество и количество, а также устойчивое использование трансграничных водных ресурсов. Она представляет собой межгосударственную платформу для последовательного развития и продвижения трансграничного сотрудничества. Водная конвенция, изначально принятая как инструмент регионального сотрудничества, в феврале 2013 года после одобрения поправок к ней, приобрела статус глобальным юридическим документом, открытым для всех стран-членов ООН, а не только стран региона ЕЭК ООН. Республика Казахстан является стороной конвенции с января 2001 года. В 2018 года РК выступит принимающей стороной для следующей Конференции Сторон Конвенции, а также будет ее председателем с 2018 по 2021 годы.

Часть I. Современная нормативно-правовая база и практика управления водными ресурсами в Республике Казахстан

1. Общие положения, нормативно-правовая база и практика управления водными ресурсами на национальном уровне.

Основные принципы управления водными ресурсами в Республики Казахстан, как самостоятельной системы, были заложены в начале 90-х годов прошлого века. В 1993 году был принят Водный кодекс Республики Казахстан, который отражал сложившуюся в стране социально-экономическую, правовую, экологическую обстановку по состоянию на начало реформирования государственного устройства в целом и водохозяйственного сектора экономики в частности. Первая редакция Водного кодекса Республики Казахстан декларировала бассейновый принцип управления водными ресурсами, но одновременно сохраняла административно-территориальный принцип управления. Это привело к фактическому закреплению монополизма местных исполнительных органов в процессе управления водными ресурсами^[1]. Вторым, очень важным, элементом данной редакции Водного кодекса, являлся принцип платности специального водопользования, который к тому же содержал адресность использования поступающих средств, направляемых на ремонт и восстановление водохозяйственных сооружений.

Последовательное развитие и реформирование государственной системы управления, а также изменение социально-экономической ситуации в стране привели к существенным противоречиям в системе управления водными ресурсами Республики Казахстан. Это создало предпосылки для разработки новой редакции Водного кодекса, которая была принята 9 июля 2003 года (Закон Республики Казахстан № 481-III). На данный момент, именно этот законодательный акт является основой нормативно-правовой базы в сфере управления водными ресурсами в Республике Казахстан. Водный кодекс формирует базовые правовые, организационные, экономические и социальные основы водных отношений в Республике Казахстан.

Общими целями действующего на данный момент 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^[5].

В целом, национальное водное законодательство основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из Водного кодекса и иных нормативных актов Республики Казахстан [Водный кодекс, статья 2]. К таковым можно отнести целый комплекс взаимосвязанных нормативных документов.

Таблица 1. Количество нормативно-правовых актов, связанных с водным правом^[6]

Нормативно-правовые акты	Количество актов на 1 января 2016 г.
Кодексы Республики Казахстан	12
Законы Республики Казахстан	37
Указы Президента Республики Казахстан	21
Постановления Правительства Республики Казахстан	115
Приказы Министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов	98
Международные договора	29

Вся иерархия нормативно-правовых актов водного права реализует основные принципы, изложенные в статье 9 Водного Кодекса Республики Казахстан:

Статья 9. Принципы водного законодательства Республики Казахстан
Водное законодательство Республики Казахстан основывается на следующих принципах:

1. признания государственного значения вод, являющихся основой жизни и деятельности населения;
2. первоочередного обеспечения населения питьевой водой в необходимом количестве и гарантированного качества;
3. справедливого и равного доступа населения к воде;
4. комплексного и рационального водопользования с освоением современных технологий, позволяющих сократить забор воды и снизить вредное воздействие вод;
5. использования водных объектов в комплексе с их охраной;
6. платности специального водопользования;
7. возмещения ущерба, причиненного нарушением водного законодательства Республики Казахстан;
8. неотвратимости ответственности за нарушение водного законодательства Республики Казахстан;
9. гласности и привлечения общественности к решению задач по использованию и охране водного фонда;
10. доступности информации о состоянии водного фонда Республики Казахстан;
11. использования трансграничных вод на основе международных норм и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан.

Исходя из принципа государственного значения вод, Республика Казахстан реализует данные положения посредством государственного регулирования в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения [Раздел 3, Глава 5 Водного кодекса РК]. В свою очередь, структура

государственного управления подразделяется на несколько уровней с учетом комплексности и соподчиненности, причем уровни управления взаимосвязаны и выполняют следующие задачи:

Межгосударственный уровень – управление водными ресурсами реализуется через достижение сотрудничества по вопросам использования и охраны трансграничных водных ресурсов на основе заключения международных договоров и выполнения обязательств Республики Казахстан по ратифицированным ею международным договорам. При этом, необходимо учитывать, что согласно Статье 2 Водного Кодекса «если международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международных договоров». [5]

Государственный уровень - разработка основных направлений государственной политики в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения. Организация управления водохозяйственными сооружениями, находящимися в республиканской собственности. Определение порядка ведения государственного учета вод и их использования, государственного водного кадастра и государственного мониторинга водных объектов и многие другие функции, включая, например, утверждение правил регулирования водных отношений между областями республики. [5]

Бассейновый уровень – осуществление комплексного управления водными ресурсами гидрографического бассейна на основе бассейнового принципа. Координация деятельности субъектов водных отношений по использованию водных ресурсов с целью достижения положительного экономического эффекта, разумного, справедливого и экологически устойчивого водопользования. Разработка и реализация бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов и многие другие функции, включая, например, предъявление в суд исков о возмещении ущерба, нанесенного государству в случае нарушения водного законодательства. [5]

Территориальный уровень - принятие правил общего водопользования с учетом особенностей региональных условий, управление водохозяйственными сооружениями, находящимися в коммунальной собственности, и многие другие функции, включая, например, распределение лимитов водопользования среди водопользователей. [5]

Реализация функций государственного регулирования основывается на принципах, изложенных в статье 34 Водного кодекса РК:

Статья 34. Основные принципы государственного управления в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения
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.

В целях совершенствования системы управления водными ресурсами Казахстана и усиления межведомственной координации при Правительстве Республики Казахстан создан консультативно-совещательный Межведомственный совет. Одной из задач совета является выработка рекомендаций и предложений по национальным приоритетам политики в области водного хозяйства (Утверждено распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан № 141-р от 18 декабря 2015 года.)

В Республике Казахстан реализовано отделение функций государственного управления и контроля в области использования и охраны водного фонда от 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 реализацию иных функций хозяйственного использования вод, с другой стороны. Основываясь на принципах водного законодательства и соответствующих нормативно-правовых актах, структура государственного управления в области использования и охраны водного фонда сформирована следующим образом:

Схема 1. Общая структура управления водными ресурсами Республики Казахстан



При этом, на современном этапе развития нормативно-правовой базы водохозяйственного сектора Республики Казахстан выбор приоритетов и направлений развития опирается на утвержденные государственные стратегии и программы развития. основополагающим документом является «Стратегия «Казахстан - 2050»: новый политический курс состоявшегося государства», принятая в 2015 году. Стратегия формулирует десять новых глобальных вызовов, стоящих перед Казахстаном и регионом, в числе которых обозначены:

- «острый дефицит воды»;
- «исчерпаемость природных ресурсов».

Казахстан на государственном уровне признает угрозу дефицита водных ресурсов. В качестве ответа на вышеобозначенные глобальные вызовы предлагается переход страны к модели «зелёной экономики», в том числе через реализацию уже действующей концепции по переходу Республики Казахстан к «зелёной экономике» и Государственной программы управления водными ресурсами Казахстана на 2014 – 2040 годы^[2].

Концепция по переходу к «зелёной экономики», утвержденная указом Президента Республики Казахстан № 577 от 30 мая 2013 года, формулирует основные требования к развитию политики в области управления водными ресурсами. Данные требования включают необходимость разработки государственной программы с целью повышения эффективности водопользования и усиления доступности и надежности водных ресурсов. Также отмечается необходимость в совершенствовании политики управления водными ресурсами через:

1. улучшение системы управления водными ресурсами на национальном уровне и уровне бассейнов для обеспечения эффективного взаимодействия с водопользователями во всех секторах и на всех уровнях;
2. определение лимитов на воду, тарифов, отражающих полную стоимость воды, пересмотр субсидий и стимулов для поощрения водосбережения^[3].

В свою очередь, Государственная программа управления водными ресурсами Казахстана на 2014 – 2040 годы, утвержденная указом Президента Республики Казахстан №786 от 4 апреля 2014 года, ставит своей целью обеспечение водной безопасности Республики Казахстан путем совершенствования управления потреблением воды и водными ресурсами. В рамках реализации данной программы в числе общего перечня задач, включающих в себя стимулирование рационального использования и сокращение потерь водных ресурсов, очень важными являются:

1. дальнейшее развитие регулирования в части совершенствования стандартов и повышения экономических стимулов для рационального использования водных ресурсов;
2. дальнейшее совершенствование системы управления водными ресурсами в части развития компетенций по прогнозированию водных балансов, по повышению эффективности водопользования, по эффективному управлению инфраструктурой и реализацией проектов капитального строительства^[4].

Реализация данных задач потребует дальнейшего усиления и совершенствования существующей нормативно-правовой базы в сфере управления водными ресурсами Республики Казахстан.

[2. Нормативно-правовая база и практика управления водными ресурсами на уровне речного бассейна](#)

Одним из основополагающих принципов государственного управления в области использования и охраны водного фонда является бассейновое управление. Принцип бассейнового управления в нормативно-правовой базе и на практике

реализован посредством создания специального уполномоченного органа с соответствующими функциями – бассейновой инспекции, а с целью объединения и координации деятельности по восстановлению и охране водных объектов – бассейновых соглашений. С целью реализации принципа гласности и привлечения общественности к решению задач по использованию и охране водного фонда созданы Бассейновые советы, несущие консультативно-совещательные функции^[6].

В Республике Казахстан создано 8 Бассейновых инспекций по регулированию использования и охране водных ресурсов в виде республиканских государственных учреждений (БИ), как территориальные органы Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства. Бассейновая инспекция выполняет функции регулирования в пределах определенного водохозяйственного бассейна и может иметь филиалы в том случае, если зона ответственности включает в себя территории двух и более областей республики.

На БИ возложен ряд функций, которые позволяют в полной мере реализовать принцип управления водными ресурсами на уровне водохозяйственного бассейна. В общей сложности БИ осуществляют более 20 функций [Водный кодекс РК, статья 40], но наиболее важными в контексте бассейнового управления и использования существующих инструментов являются следующие:

- комплексное управление водными ресурсами гидрографического бассейна на основе бассейнового принципа - реализуется на основе положений водного кодекса и других нормативно-правовых актов, в том числе Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов водохозяйственного бассейна (СКИОВР) [Водный кодекс РК, статья 46]. При этом СКИОВР разрабатываются в целях планирования использования водных ресурсов и принятия решений по вопросам интегрированного управления водными ресурсами. С 2003 по 2009 год были разработаны и согласованы СКИОВР для бассейнов рек Большой и Малой Узени, Ертис (Иртыш – рус.), Есиль (Ишим – рус.), Нуры, Сарысу, Тобол, Торгай-Иргиз, Жайык (Урал – рус.), Шу, Талас, Сырдарья и Иле. Генеральная СКИОВР, охватывающая всю территорию республики, была разработана в 2012 году.
- координация деятельности субъектов водных отношений по использованию водных ресурсов с целью достижения положительного экономического эффекта, разумного, справедливого и экологически устойчивого водопользования. Данная функция реализуется с использованием и развитием таких инструментов, как бассейновые соглашения и бассейновые советы.
- государственный контроль за использованием и охраной водного фонда, соблюдением физическими и юридическими лицами водного законодательства Республики Казахстан. Реализация этой функции осуществляется на основе действующих нормативно-правовых актов

Республики Казахстан. Необходимо отметить высокую нагрузку - среднее расстояние до проверяемого объекта составляет 142 км ^[7].

- ведение государственного учета, государственного водного кадастра и государственного мониторинга водных объектов по бассейнам совместно с уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды и в сфере изучения и использования недр. Функция реализуется на основе Постановления Правительства РК от 26 января 2004 года № 85 «Об утверждении Правил ведения государственного мониторинга водных объектов, государственного учета вод и их использования». В каждой бассейновой инспекции работает специализированный отдел, ответственный за это направление.
- подготовка и реализация бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов на основе перспективных планов и программ развития в пределах соответствующего бассейна (на основе статьи 42, Водного кодекса РК); к настоящему времени заключено более 25 бассейновых соглашений.
- организация работы бассейнового совета, проведение консультаций с членами бассейнового совета по вопросам использования и охраны водного фонда на территории бассейна. Бассейновые советы созданы во всех восьми водохозяйственных бассейнах Республики Казахстан.

Бассейновое соглашение является инструментом, позволяющим наиболее эффективно объединять и координировать усилия, направленные на восстановление и охрану водных объектов. Бассейновое соглашение служит системообразующим компонентом в общем пакете нормативно-правовых документов, обеспечивающих реализацию водоохранной и водохозяйственной деятельности в отношении отдельных водных объектов или бассейна реки в целом. Бассейновые соглашения содержат обязательства сторон по кооперации сил и средств, необходимых для реализации конкретных водоохранных мероприятий, с указанием сроков их исполнения ^[5].

Бассейновое соглашение может заключаться по инициативе одной или нескольких сторон, к числу которых относятся бассейновые инспекции, местные исполнительные органы областей и другие субъекты, расположенные в пределах бассейна водного объекта или речного бассейна. Соглашение может иметь форму общепобассейнового, которое заключается между всеми субъектами водного права, расположенными в бассейне, или форму двух- и многосторонних соглашений по конкретным водохозяйственным проблемам или водным объектам ^[6].

В качестве примера можно привести Бассейновое соглашение, заключенное в Балкаш-Алакольском бассейне:

- Соглашение между Балкаш-Алакольской бассейновой инспекцией, акиматом города Балхаш и ТОО «Корпорация Казахмыс» подписано 9 октября 2010 года. Его зона действия распространяется на территорию северо-западной части озера Балхаш в пределах границ города Балхаш. Предметом

соглашения является охрана водных объектов от загрязнения, засорения и истощения, предотвращение переноса загрязнений и восстановление водных объектов до достижимого наилучшего статуса (химического, экологического и пр.), совместная разработка и реализация целевых программ, мероприятий по обеспечению охраны водных объектов и рациональному использованию водных ресурсов^[8]. В исполнение данного соглашения, стороны разработали и согласовали программу действий с четко определенными сроками исполнения и необходимыми инвестициями. В ходе заседаний Балкаш-Алакольского бассейнового совета представляются результаты и достижения в рамках согласованного плана работ, проводятся совместное обсуждение и выработка рекомендаций в развитие соглашения.

Бассейновые соглашения, являясь инструментом конкретизирующим мероприятия по восстановлению и охране водных объектов, объединяют различные заинтересованные стороны, требуют определенной координации в ходе их реализации. Таким координирующим органом для соглашения или обсуждения и выработки общих решений для водохозяйственного бассейна является Бассейновый совет [Водный кодекс РК, статья 43]. Одной из основных задач бассейновых советов является обеспечение участия общественности и граждан в выработке управленческих решений по водным вопросам. Таким образом, через деятельность бассейновых советов реализуется ряд конституционных прав граждан^[9].

Бассейновые советы не являются органами управления водными ресурсами. Функции управления возложены на бассейновые инспекции, а бассейновые советы являются консультативно-совещательными органами, включающими и представляющими водопользователей в различных формах, которые обеспечивают учет их интересов при обсуждении решений по управлению водными ресурсами. Бассейновая инспекция учитывает мнения и требования водопользователей, представленных на заседании Бассейнового совета^[6].

В широком смысле цель бассейнового совета состоит в обеспечении необходимой организационной основы для осуществления интегрированного управления водными ресурсами. Данный подход к определению цели нашел отражение в рамках Типового положения о бассейновом совете, утвержденного Комитетом по водным ресурсам, где в качестве цели его создания определено развитие сотрудничества и консолидации усилий государственных и негосударственных субъектов по вопросам управления, использования и охраны водных ресурсов бассейна^[9].

3. Нормативно-правовая база и практика управления водными ресурсами трансграничных речных бассейнов на национальном уровне

«Вода – крайне ограниченный ресурс и борьба за обладание источниками уже становится важнейшим фактором геополитики, являясь одной из причин

напряженности и конфликтов на планете. Проблема водообеспечения остро стоит и в нашей стране. Нам не хватает качественной питьевой воды. Целый ряд регионов испытывает в ней острую потребность. Есть и геополитический аспект этой проблемы. Уже в настоящее время мы столкнулись с серьезным вопросом использования водных ресурсов трансграничных рек. При всей сложности данного вопроса мы не должны допускать его политизации» ^[2] [Стратегия - 2050].

На государственном уровне учитывается, что Республика Казахстан в целом не относится к вододефицитным странам, однако признается угроза дефицита водных ресурсов. При этом, благодаря притоку трансграничных рек из Китая, Узбекистана, России и Кыргызстана формируется более 44% от всего объема поверхностных водных ресурсов. Изменения гидрологического цикла, связанные с изменением климата, могут привести к различным воздействиям и рискам в бассейнах трансграничных рек. Это значительно увеличивает значимость урегулирования трансграничных перетоков для решения существующих и потенциальных водных проблем страны^[4]. Согласно некоторым прогнозам приток по трансграничным рекам может сократиться на 40% уже к 2030 году^[3].

Осознавая нарастание проблем, связанных с потенциальным сокращением трансграничного перетока поверхностных вод, Казахстан придает большое значение развитию нормативно-правовой базы в сфере использования и охраны трансграничных вод.

В соответствии со Статьей 15 Водного Кодекса РК:

1. *Трансграничными водами* являются поверхностные и подземные водные объекты, которые обозначают и (или) пересекают Государственную границу Республики Казахстан.

2. Порядок использования и охраны трансграничных вод устанавливается настоящим Кодексом, законодательством Республики Казахстан о Государственной границе и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

В сфере трансграничного водного сотрудничества государственными уполномоченными органами Казахстана на национальном уровне являются Комитет по водным ресурсам и Департамент трансграничных рек Министерства сельского хозяйства и Министерство иностранных дел. Каждый орган несет свою часть ответственности в пределах своей компетенции.

Основой нормативно-правовой базы в этой сфере является Раздел 11 Особенной части Водного Кодекса Республики Казахстан, в Главе 31 которого изложены основные направления, принципы, механизмы и экономические основы международного сотрудничества по трансграничным водам.

Направления международного сотрудничества включают в себя защиту интересов и выполнение обязательств Республики Казахстан по ратифицированным

международным договорам, участие в гармонизации и сближении водных законодательств приграничных стран и научно-техническое сотрудничество, совместная разработка и реализация программ, норм, стандартов, проектов и мониторинга в области использования и охраны трансграничных вод^[5].

В своей политике в области использования и охраны трансграничных вод Республика Казахстан руководствуется, в том числе, принципами обеспечения экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности, развития международного природоохранного сотрудничества, а также обеспечения права всех стран трансграничного водотока на справедливое, разумное и взаимовыгодное использование водных ресурсов с учетом общепризнанных принципов и норм международного водного права. Исходя из положений международных конвенций, стороной которых является Казахстан, он декларирует принципы управления водными ресурсами с учетом удовлетворения потребностей нынешнего поколения без ущерба для потребностей будущих поколений и соблюдения баланса экологических прав и интересов человека и потребностей экономического развития водохозяйственных систем бассейнов трансграничных рек. Казахстан разделяет и ряд других общепризнанных принципов, включая принцип международной ответственности и компенсации ущерба, вызванного трансграничными воздействиями^[5].

На практике, данные принципы реализуются государственными уполномоченными органами в рамках созданной вертикальной структуры управления водными ресурсами. При этом стратегия развития водных ресурсов и системы управления определена Правительством Республики Казахстан в концепции по переходу Республики Казахстан к «зелёной экономике» и Государственной программы управления водными ресурсами Казахстана на 2014 – 2040 годы. В целях усиления межведомственной координации при Правительстве Республики Казахстан создан консультативно-совещательный Межведомственный совет, который возглавляет Первый заместитель Премьер-Министра Республики Казахстан и в состав которого входят представители заинтересованных министерств, в том числе:

- вице-министр сельского хозяйства Республики Казахстан, заместитель председателя;
- председатель Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, секретарь;
- заместитель Министра иностранных дел Республики Казахстан;
- вице-министр национальной экономики Республики Казахстан;
- заместитель Министра внутренних дел Республики Казахстан;
- вице-министр энергетики Республики Казахстан;
- вице-министр по инвестициям и развитию Республики Казахстан;
- вице-министр образования и науки Республики Казахстан;
- вице-министр финансов Республики Казахстан.

При необходимости, в зависимости от рассматриваемых вопросов, к участию в заседании совета могут быть приглашены председатели соответствующих бассейновых советов.

Кроме того, в целях решения водохозяйственных задач с учетом прогнозов развития страны и отдельных регионов, гарантированного обеспечения отраслей экономики водными ресурсами и сохранения равновесия природных экосистем Правительством Республики Казахстан утверждена «Генеральная схема комплексного использования и охраны водных ресурсов» (Постановление Правительства Республики Казахстан № 200 от 8 апреля 2016 года). В данном документе уточнены имеющиеся ресурсы поверхностных и подземных вод, дана оценка уровня их использования и определены потребности в воде отраслей экономики в будущем. Это позволяет определить лимиты водопользования и целевые показатели необходимых объемов воды, в том числе, в трансграничных речных бассейнах.

Основываясь на национальных интересах и нормативно-правовой базе, Республика Казахстан играет активную роль в решении существующих вопросов в сфере использования и охраны трансграничных водных ресурсов. Государственные уполномоченные органы участвуют в разрешении существующих проблем с сопредельными странами на основе конструктивного диалога, в рамках двух и многосторонних механизмов сотрудничества, межгосударственных комиссий и рабочих групп.

Ответственность за подготовку и организацию переговорного процесса с прибрежными странами как на уровне отдельных бассейнов, так и на уровне межгосударственных комиссий возложена на Департамент трансграничных рек Министерства сельского хозяйства. В зависимости от содержания принятых в результате переговорного процесса решений и заключенных соглашений, реализация достигнутых договоренностей на национальном уровне возлагается на Комитет по водным ресурсам и его структурные подразделения. Эта работа осуществляется в рамках механизмов межгосударственного сотрудничества и включает в себя, помимо прочего, разработку и согласование программ мониторинга, совместное финансовое и техническое участие, обмен информацией о водохозяйственной обстановке в бассейнах трансграничных рек. Совместная деятельность может включать также разработку, согласование и осуществление мероприятий по эксплуатации трансграничных вод и водохозяйственных сооружений, создание при необходимости межгосударственного органа по управлению трансграничными водами для совместной реализации межгосударственных и межправительственных соглашений в области использования и охраны трансграничных вод, ратифицированных Республикой Казахстан, и другие механизмы сотрудничества^[5]. В части реализации комплекса водохозяйственных и технологических мероприятий ответственность возлагается на Республиканское государственного предприятия «Казводхоз». Обеспечение и

соблюдение нормативно-правовых требований водного законодательства и лимитирование водопользования возложено на Бассейновую инспекцию соответствующего трансграничного речного бассейна.

Важным компонентом сотрудничества по трансграничным речным бассейнам является совместный мониторинг количества и качества трансграничных водных ресурсов. Ответственность за реализацию данного компонента, в случае если достигнуто согласие с сопредельной стороной, возлагается на Республиканское государственное предприятие «Казгидромет» Министерства энергетики Республики Казахстан.

Часть II. Современное состояние международной нормативно-правовой базы сотрудничества в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан

Национальная нормативная система в области использования и охраны водных ресурсов, в том числе трансграничных, испытывает влияние принципов и норм международного права. При этом должным образом ратифицированные международные договоры имеют приоритет перед национальными нормами. Согласно статье 4 Конституции Республики Казахстан

«3) Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона».

Дополнительные разъяснения были даны в постановлениях Конституционного совета РК № 2 от 18 мая 2006 года и № 18/2 от 11 октября 2000 года.

Соответственно, Водный кодекс Республики Казахстан также отражает этот принцип в статье 2:

«2. Если международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международных договоров».

Сегодня Республика Казахстан обладает развитой международно-правовой базой в сфере использования и охраны трансграничных вод, которую можно разделить на несколько основных блоков:

1. Рамочная международная нормативно-правовая база, включающая международные конвенции, ратифицированные Казахстаном, и создающая общие рамки сотрудничества в сфере управления трансграничными водотоками.
2. Региональная нормативно-правовая база, основанная на многосторонних соглашениях, заключенных между государствами Содружества Независимых Государств, Центрально-Азиатского региона и Каспийского региона.
3. Двухсторонняя нормативно-правовая база, состоящая из соглашений, заключенных между двумя государствами в отношении конкретных речных бассейнов или водных объектов.

1. Международная нормативно-правовая база

Республика Казахстан в целях защиты национальных интересов, обеспечения экологически безопасного и экономически оптимального уровня водопользования и охраны водного фонда, занимает активную позицию в формировании рамочной основы сотрудничества в сфере управления трансграничными водными ресурсами в соответствии с международно-правовыми нормами.

В связи с этим необходимо отметить, что Казахстан является стороной всех пяти природоохранных конвенций Европейской Экономической Комиссии ООН (ЕЭК ООН). Данные конвенции имеют «рамочный» характер и устанавливают общие принципы, обязательства и стандарты поведения для своих участников^[11].

Важнейшим элементом нормативно-правовой базы является **Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер** (Хельсинки, 17 марта 1992), ратифицированная Законом Республики Казахстан № 94-II от 23 октября 2010 года. Цели Водной Конвенции достигаются преимущественно путем заключения ее сторонами двусторонних и многосторонних соглашений в отношении конкретных трансграничных вод (бассейнов или их частей). Термин «трансграничные воды» согласно статье 1 Конвенции определяется следующим образом: ««Трансграничные воды» означают любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами, или расположены на таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах».

В целом данная Конвенция направлена на усиление национальных и международных мер по охране и экологически обоснованному управлению трансграничными поверхностными и подземными водами. Основные обязательства, предусмотренные Конвенцией, охватывают обязательство по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, т.е. значительных вредных последствий для окружающей среды, а также их социальных и экономических аспектов, обязательство разумного и справедливого использования трансграничных вод, и обязательство сотрудничать в сфере использования и управления такими водами. Такое сотрудничество должно осуществляться преимущественно в пределах водосборного бассейна.

Водную Конвенцию ЕЭК ООН можно считать ключевым международным правовым инструментом в этой сфере. Другие природоохранные конвенции ЕЭК ООН дополняют и поддерживают положения Водной Конвенции в области трансграничного водного сотрудничества. Таким образом, существует общая нормативная основа, объединяющая как минимум три конвенции, и базирующаяся на принципах справедливого и разумного использования, сотрудничества и мирного разрешения споров^[11]. Общим также является обязательство предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия (так называемое правило «не причинения ущерба»), выраженное как обязательство «должной осмотрительности». Термин «трансграничное воздействие» согласно статье 1 Водной Конвенции определяется следующим образом: ««Трансграничное воздействие» означает любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которой расположен полностью или частично в районе, находящемся под

юрисдикцией той или иной Стороны, для окружающей среды в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны».

Упомянутые выше природоохранные конвенции ЕЭК ООН включают следующие.

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте была принята в Эспо (Финляндия) 25 февраля 1991 года и ратифицирована Законом Республики Казахстан № 86-II от 21 октября 2000 года. Конвенция Эспо закрепляет обязательства сторон по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) отдельных видов деятельности на раннем этапе планирования. Она также устанавливает общее обязательство сторон уведомлять друг друга и проводить консультации в отношении всех планируемых больших проектов, которые могут оказать значительное вредное воздействие на окружающую среду в трансграничном контексте. Такие проекты включают крупные плотины и водохранилища, а также деятельность по забору подземных вод в случае, если годовой объем забираемой воды достигает 10 миллионов кубических метров или более. Принятая в 2004 году вторая поправка к Конвенции, которая еще не вступила в силу, расширила список видов деятельности, требующих ОВОС и предварительного уведомления. Были, в частности, включены: а) работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами, при которых такая переброска направлена на предотвращение возможной нехватки воды и объем перемещаемой воды превышает 100 млн. м³ в год; б) работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами с многолетним средним потоком забора воды из бассейна, превышающим 2 000 млн. м³ в год, при которых объем перебрасываемых вод превышает 5% этого потока. В обоих случаях исключается переброска водопроводной питьевой воды; в) установки для очистки сточных вод производительностью, превышающей эквивалент численности населения в размере 150 000 человек.

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий была принята в Хельсинки (Финляндия) 17 марта 1992 года и ратифицирована Законом Республики Казахстан № 91-II от 23 октября 2000 года. Конвенция о промышленных авариях направлена на предотвращение промышленных аварий, обеспечение готовности к ним и ликвидацию последствий аварий, которые могут привести к трансграничному воздействию, включая аварии, вызванные стихийными бедствиями. Она поощряет международное сотрудничество, касающееся взаимной помощи, исследований и разработок, обмена информацией и технологией в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий. Конвенция о промышленных авариях обязывает стороны разрабатывать и осуществлять политику и стратегии для снижения риска промышленных аварий и совершенствования мер по их предотвращению, обеспечению готовности к ним и ликвидации их последствий, включая восстановительные меры. Стороны обязаны установить опасные виды деятельности, которые могут вызвать трансграничное воздействие, провести оценку рисков, связанных с осуществлением опасных видов деятельности, и уведомить затрагиваемые стороны о них. В случае возникновения

промышленной аварии, координация мер по ликвидации последствий аварии внутри страны и между странами включает эффективное уведомление, а также оказание взаимной помощи посредством совместных действий по ликвидации последствий аварии и совместной работы по моделированию.

Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды принята в Орхусе (Дания) 25 июня 1998 года и ратифицирована Законом Республики Казахстан « 92-II от 23 октября 2000 года. Орхусская конвенция зиждется на трёх “столпах”: доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды. Орхусская конвенция предоставляет права общественности и возлагает обязанности на стороны и государственные органы по обеспечению доступа к информации и участию общественности. Она подкрепляет эти права положениями о доступе к правосудию. Конвенция также обязывает стороны способствовать осуществлению ее принципов в процессе принятия решений на международном уровне и в рамках международных организаций.

Кроме природоохранных конвенций ЕЭК ООН, в ряду важнейших рамочных международных документов следует также упомянуть **Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц**, заключенную 2 февраля 1971 года в Рамсаре (Иран) и ратифицированную Законом Республики Казахстан № 94 от 13 декабря 2005 года. Конвенция представляет собой первый глобальный международный договор, целиком посвященный одному типу экосистем - водно-болотным угодьям (ВБУ), которые занимают промежуточное положение между сухопутной и водной экосистемами. Конвенция способствует охране ВБУ международного значения, особенно важных в качестве местобитания водоплавающих птиц. Всего на территории Казахстана выявлено 19 территорий ВБУ, рекомендованных к внесению в список глобально значимых, из которых в настоящее время 6 уже внесены в Рамсарский список.

В сфере регулирования вопросов сбора и обмена метеорологической информацией, к которой относится и информация по трансграничным водам, определяющее значение имеет **Конвенция Всемирной метеорологической организации**, ратифицированная Постановлением Верховного Совета Республики Казахстан № 1791-XII от 18 декабря 1992 года. Конвенция преследует цели координировать, придать однообразие и улучшить метеорологическую деятельность во всем мире и содействовать эффективному обмену метеорологической информацией между странами.

Международная нормативно-правовая база Казахстана в сфере использования и охраны трансграничных водных ресурсов не ограничивается перечисленными выше рамочными конвенциями. Она включает большое число многосторонних договоров,

соглашений и других документов, имеющих региональное значение, например, заключенных в рамках СНГ или Международного фонда спасения Арала. Наиболее значительные из указанных инструментов будут рассмотрены в следующей части доклада.

2. Многосторонняя нормативно-правовая база, имеющая региональное и суб-региональное значение

2.1 Нормативно-правовая база водного сотрудничества в рамках СНГ

В региональном контексте попытка сформировать нормативно-правовую базу сотрудничества в сфере трансграничных водных ресурсов была предпринята в рамках СНГ. В этом плане следует в первую очередь отметить **Соглашение об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств – участников СНГ**, которое было подписано в Москве 11 сентября 1998 году и вступило в силу в 2002 году. Республика Казахстан депонировала документ о присоединении к данному соглашению 28 марта 2005 года, но все еще выполняются внутригосударственные процедуры по его полному принятию. Соглашение в целом следует положениям Водной Конвенции ЕЭК ООН, но предлагает более жесткий подход в части исчисления ущерба, наносимого водным объектам, не проведения водохозяйственных мероприятий, которые могут оказывать негативное влияние на окружающую среду, в том числе на водные объекты, определения общих принципов использования и деления водных ресурсов. В настоящее время сторонами этого трансграничного водного соглашения СНГ являются лишь Таджикистан, Белоруссия и Российская Федерация, поэтому его влияние на межгосударственные отношения, касающиеся совместно используемых водных ресурсов в регионе, незначительно. Соглашение не получило поддержки в рамках СНГ и решение проблем совместного использования и охраны трансграничных водотоков переместилось на суб-региональный, бассейновый и двусторонний уровень.

В числе соглашений, в какой-то степени касающихся трансграничных водных ресурсов, можно отметить **Соглашение о межгосударственной гидрометеорологической сети СНГ**, заключенное 16 марта 2001 года в Москве и утвержденное Постановлением Правительства Республики Казахстан № 944 от 23 августа 2002 года. Согласно данному соглашению сотрудничество стран-участниц СНГ осуществляется по следующим направлениям:

- формирование и обеспечение функционирования межгосударственной системы наблюдений за гидрометеорологическими условиями и другими характеристиками окружающей природной среды на основе национальных гидрометеорологических сетей, а также имеющихся коммуникационных инфраструктур;
- содействие разработке и реализации стратегии развития компонентов МГМС СНГ, разработке и реализации соответствующих совместных научно-технических программ;

- содействие правовому, нормативно-методическому, метрологическому, технологическому и программно-аппаратному обеспечению деятельности МГМС СНГ.

2.2 Нормативно-правовая база водного сотрудничества в бассейне Каспийского моря

Одним из приоритетных для Казахстана суб-регионов является бассейн Каспийского моря, которое представляет собой самый большой бессточный водоем на земле. Изолированность Каспийского моря, а также особые климатические условия, привели к образованию уникальной экосистемы. В последние десятилетия произошло резкое увеличение антропогенной нагрузки на окружающую среду Каспийского моря. На море и в прибрежной зоне ведутся геологоразведочные работы и добыча углеводородов, в акватории осуществляется интенсивное судоходство. Прикаспийские страны, осознавая, что сохранение уникальной экосистемы Каспия возможно только при эффективном региональном сотрудничестве, заключили в ноябре 2003 года в г. Тегеране **Рамочную конвенцию по охране морской среды Каспийского моря** (Тегеранская конвенция). Казахстан ратифицировал Тегеранскую конвенцию Законом РК № 97 от 13 декабря 2005 года. Постановлением Правительства Республики Казахстан № 749 от 28 августа 2007 года «О некоторых мерах по реализации Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря» определен национальный уполномоченный орган, координирующий выполнение положений Конвенции на территории Республики Казахстан.

Целью Тегеранской конвенции является защита морской среды Каспийского моря от всех видов и источников загрязнения, включая загрязнение из наземных источников, включая впадающие в море водотоки. Она базируется на общепризнанных экологических принципах и стандартах, включая превентивный принцип, принцип «загрязнитель платит» и принцип доступности информации. Она содержит обязательства касающиеся оценки воздействия на морскую среду, мониторинга состояния морской среды, научных исследований и разработки методов предотвращения загрязнения морской среды. Конвенция предусматривает сотрудничество сторон по широкому спектру экологических проблем Каспийского моря, в том числе посредством разработки дополнительных соглашений - протоколов, предписывающих конкретные меры, стандарты и процедуры по выполнению ее положений. С точки зрения предотвращения загрязнения и охраны пресноводных ресурсов Каспийского бассейна особая роль принадлежит Протоколу по защите Каспийского моря от загрязнения из наземных источников и в результате осуществляемой на суше деятельности, который был заключен в г. Москва 12 декабря 2012 года и одобрен Указом Президента Республики Казахстан № 486 от 28 января 2013 года.

2.3 Нормативно-правовая база водного сотрудничества в Центрально-Азиатском регионе и бассейне Аральского моря

Казахстан играет активную роль в формировании международной нормативно-правовой основы сотрудничества со странами Центральной Азии в сфере использования и охраны трансграничных водных ресурсов. На настоящий момент в Центрально-Азиатском регионе сформировалась и применяется устоявшаяся правовая база межгосударственного сотрудничества.

В Арало-Сырдарьинском бассейне около 80 % стока поступает с территории Республики Узбекистан. В Генеральной схеме (КСИОВР) в водохозяйственных расчетах на перспективу в качестве водных ресурсов реки Сырдарья в зоне Шардаринского водохранилища принят расчетный приток к водохранилищу с учетом работы Токтогульской ГЭС в энергетическом режиме. Среднемноголетний расчетный объем притока к Шардаринскому водохранилищу (включая сток рек Келес, Куруккелес) составляет 16,3 км³. Объем притока в маловодный год составляет 9,3 км³.

Фундаментом системы правового регулирования водного сотрудничества в Центральной Азии являются региональные и субрегиональные (с ограниченным числом участников) соглашения, центральное место среди которых принадлежит пятистороннему **Соглашению о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников от 1992 года** (с участием Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан). Основная цель Соглашения – создание правовых основ регионального водного сотрудничества через организацию совместного управления водораспределением. Соглашение закрепило общие принципы, в целом соответствующие международной практике (равенство прав на пользование и ответственность за состояние трансграничных водных ресурсов, обязательство соблюдения согласованного порядка и установленных правил их использования и охраны, обязательство не допускать действий, затрагивающих интересы других сторон и способных нанести им ущерб, и т.д.). Наиболее важную роль Соглашение сыграло в плане создания институциональных механизмов водного сотрудничества в регионе – Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (МКВК) и ее органов^[12].

В число инструментов регионального уровня так же входят **Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона от 1993 года**. Целью данного Соглашения является определение общих задач регионального водного и экологического сотрудничества государств Центральной Азии. Оно направлено, в частности, на упорядочение системы и повышение дисциплины водопользования в бассейне, а также на выработку соответствующих межгосударственных правовых и нормативных актов.

Наиболее существенным аспектом Соглашения является институциональный. Соглашение способствовало дальнейшему развитию механизма регионального сотрудничества путем создания Межгосударственного Совета по проблемам бассейна Аральского моря и Комиссии по социально-экономическому развитию, научно-техническому и экологическому сотрудничеству (предшественницы Межгосударственной Комиссии по устойчивому развитию (МКУР)), а также подчинением вновь созданной организации МКВК.

К инструментам регионального уровня можно отнести и межправительственное **Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья от 1998 года** (с участием четырех стран - Казахстана, Кыргызской Республики, Узбекистана и Таджикистана). Данное соглашение касается относительно узкого, но практически наиболее значимого вопроса – водно-энергетического обмена между государствами бассейна реки Сырдарья. Его участниками являются четыре государства, связанные едиными водно-энергетическими отношениями. В отличие от Соглашения 1992 года данный документ имеет преимущественно технический характер. Позитивные принципы, такие как сотрудничество и добрососедство, обязательство соблюдать согласованный порядок водопользования и другие, в нем прямо не декларируются, а лишь подразумеваются. Центральное место занимает схема водно-энергетического обмена. В ее основу положен принцип согласования режима работы гидротехнических объектов и водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада в интересах подачи достаточного количества воды для ирригационных целей^[12].

В определенной степени в указанную группу региональных (а точнее субрегиональных) инструментов, имеющих отношение к водоресурсной проблематике, можно включить также **Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования от 1998 года** (Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан) и **Соглашение об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, строительстве, эксплуатации газопроводов Центрально-азиатского региона от 1996 года** (Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан).

Особую роль среди региональных инструментов играют акты институционального характера, в своей совокупности создающие правовую базу и определяющие юридический статус, положение, компетенцию и круг ведения органов сотрудничества государств Центральной Азии в области управления и охраны водных ресурсов региона. В их число входят как собственно международные договоры – в первую очередь межправительственное пятистороннее **Соглашение о статусе Международного Фонда спасения Арала (МФСА) и его организаций от 1999 года**, так и другие акты, формально не являющиеся международными соглашениями, но, тем не менее, рассматривающиеся как юридически обязательные^[12].

Важное положение в системе региональных актов занимают Решения Глав государств о создании или изменении институциональных механизмов и органов сотрудничества

- «О создании Международного Фонда спасения Арала» от 4 января 1993 года и «О реорганизации структуры Международного Фонда спасения Арала» от 28 февраля 1997 года.

К «институциональным» актам относятся и разнообразные положения: Положение об МФСА, Положение об Исполнительном Комитете МФСА, Положение о МКВК, Положение о МКУР, Положение о постоянно действующем органе (секретариате) МКВК, Положение о Секретариате МКУР, Положение о Научно-информационном центре по водохозяйственным проблемам при МКВК, Положение о филиалах НИЦ МКВК в государствах бассейна Аральского моря и другие акты подобного рода.

Третью группу региональных инструментов, определяющих общие принципы и направления водного сотрудничества в Центральной Азии, составляют принимаемые время от времени акты рекомендательного характера - декларации и заявления глав государств Центральной Азии. В эту категорию документов так называемого «мягкого права» входят **Нукуская декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблеме устойчивого развития бассейна Аральского моря 1995 года, Ашхабадская декларация 1999 года, Ташкентское заявление 2001 года, Душанбинская декларация 2002 года, Совместное заявление Глав государств - учредителей МФСА 2009 года.** Указанные декларации и заявления часто содержат положения политико-правового характера либо указывают на принципы, которыми страны Центральной Азии должны руководствоваться в своих отношениях в водно-энергетической области (см., например, п. 3 Ташкентского заявления от 28 декабря 2001 года о важности скоординированных и согласованных действий в области рационального и взаимовыгодного использования водных объектов, водно-энергетических ресурсов и водохозяйственных сооружений в Центральной Азии на основе общепризнанных принципов и норм международного права)^[12].

К числу рекомендательных относятся также документы менее высокого уровня, такие как **Заявление руководителей водохозяйственных органов республик Средней Азии 1991 года.** Последнее, хотя и находится значительно ниже заявлений и деклараций глав государств с точки зрения правовой иерархии, имеет важное значение в практическом плане.

Отдельную группу региональных инструментов составляют решения Глав государств Центральной Азии, обязательные для исполнения, но не имеющие нормативного характера. В этом плане особая роль принадлежит решениям по вопросам долгосрочного планирования регионального водного сотрудничества (например, решение «**Об основных направлениях Программы конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2011-2015 гг.**»), или по вопросам деятельности институциональных механизмов сотрудничества (например, решение «**Об обеспечении организационной деятельности Исполкома МФСА**»). Сюда также

относятся и решения органов регионального сотрудничества: Правления МФСА, МКВК и т.п. [12]

3. Двухсторонняя нормативно-правовая база

3.1 Международная нормативно-правовая база сотрудничества с Китайской Народной Республикой (КНР)

Казахстан и КНР имеют два крупных трансграничных бассейна - Ертисский и Балкаш-Алакольский – и несколько более мелких, которые включают 24 трансграничных водотока (в т.ч. 6 в бассейне р. Иртыш, 7 в бассейне р. Иле и 3 в бассейне р. Эмель и др.)

Согласно оценкам казахстанских экспертов, (НИИ водного хозяйства, Казгипроводхоз, КВР), выполненным в 2005-2010 гг., для водообеспечения и поддержания экологического равновесия в бассейнах рек Ертис и Иле необходимо учитывать рост дополнительных отъёмов воды из этих рек на территории КНР. Тенденция увеличения водозабора со стороны КНР связана с ростом населения, особенно после принятия правительством КНР решения об освоении северных территорий, и переселения в Синдзян-Уйгурский Автономный Район (СУАР) населения из центральных районов, развитием промышленности, освоением месторождений нефти и введением новых орошаемых земель. В случае полного использования КНР потенциала водных ресурсов участков рек Ертис и Иле, находящихся на его территории, годовой сток в бассейне этих рек будет иметь тенденцию к сокращению.

Река Ертис берет начало в КНР, пересекает территории сначала Казахстана, затем России, где и впадает в р. Обь. Общий среднемноголетний сток р. Ертис составляет 33,9 км³ в год.

Река Иле берёт начало на Тянь-Шане в КНР на высоте 3 540 м в месте слияния рек Кунгес и Текес. Общая длина р. Иле — 1 439 км, из которых 815 км (56,6%) находится на территории Казахстана. Река Иле впадает в западную часть озера Балхаш, сильно опресняя его.

Общий среднемноголетний сток Балкаш-Алакольского речного бассейна, куда входит р. Иле, составляет 28.4 км³. При этом Государственная программа управления водными ресурсами Казахстана на 2014 – 2040 годы, утвержденная указом Президента Республики Казахстан №786 от 4 апреля 2014 года указывает на то, что «...прогнозируемое снижение поверхностного стока обусловлено, главным образом, уменьшением притока воды из трансграничных рек с 44,7 км³ в год до 32,6 км³ в год. Основанием для данного прогноза является увеличение объемов водозабора соседними странами в последние годы, связанное с ростом экономического и социального развития регионов. Наибольший риск уменьшения притока воды имеют

реки, берущие начало на территории Китайской Народной Республики: Иртыш и Иле, потенциальный объем снижения стока которых составляет 7,7 км³ в год.»

В последние годы между Казахстаном и КНР сформировалась достаточно развитая нормативно-правовая база взаимоотношений в сфере использования и охраны трансграничных водотоков, которая включает ряд соглашений и протоколов.

Наиболее значимым из них является **Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством КНР о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек**, подписанное 12 сентября 2001 года. В Соглашении страны признают необходимость «...руководствоваться общепринятыми принципами и нормами международного права, в духе взаимопонимания, взаимной уступчивости и дружеских консультаций». Согласно ст. 2 «при использовании и охране трансграничных рек, Стороны будут придерживаться принципов справедливости и рациональности, а также тесно сотрудничать с позиции искренности, добрососедства и дружбы». В ст. 3 отмечается необходимость «предпринимать соответствующие меры и прилагать усилия по предотвращению или смягчению возможного серьезного ущерба в результате...бедствий, аварий...». Следует особо отметить, что это положение не касается трансграничного ущерба, который может быть причинен нормальной экономической деятельностью.

Тем не менее, в ст. 4 закреплена обязанность «...рационально использовать и охранять водные ресурсы трансграничных рек с учетом взаимных интересов». Соглашение предусматривает сотрудничество по созданию единых методов наблюдения, измерения, анализа и оценки объема и качества воды, изучения будущих изменений водности и качества воды трансграничных рек.

В целях реализации Соглашения 31 октября 2003 года была учреждена **Совместная казахстанско-китайская комиссия по использованию и охране трансграничных рек**. В рамках этой комиссии были созданы рабочие группы и проводятся работы по обмену гидрологическими и гидрохимическими данными.

Межправительственное Соглашение 2001 года носит в целом рамочный характер, что предполагает его дальнейшую конкретизацию и развитие путем принятия последующих соглашений по отдельным вопросам сотрудничества, конкретным водотокам или видам деятельности. К их числу относятся **Соглашение между МСХ РК и МВХ КНР о развитии научно-исследовательского сотрудничества на трансграничных реках** 2006 года, а также **Соглашение об экстренном уведомлении о стихийных бедствиях на трансграничных реках** 2005 года.

В 2011 году были заключены два ключевых межправительственных соглашения, имеющих прямое отношение к трансграничному водному сотрудничеству:

- **Соглашение между Правительством РК и Правительством КНР «Об охране качества вод трансграничных рек»** (подписано 22 февраля 2011 года.)

- **Соглашение между Правительством РК и Правительством КНР в области охраны окружающей среды** (подписано 13 июня 2011 года.)

В рамках второго Соглашения была создана **Казахстанско-Китайская комиссия по сотрудничеству в области охраны окружающей среды** и утверждены программы совместных исследований, реализуемые совместными рабочими группами специалистов РК и КНР в соответствии с утвержденными планами и методиками.

Наряду с соглашениями общего характера получила развитие договорно-правовая база по отдельным трансграничным рекам. Примером таких соглашений разного уровня может служить **Соглашение между представителями Райымбекского района Алматинской области Республики Казахстан и представителями уезда Джау Су Или-Казахской автономной области КНР о сотрудничестве в сфере использования трансграничных рек Сумбе и Кайшибулак**, подписанное 12 июля 2004 года. Необходимо особо отметить **Соглашение между Правительством РК и Правительством КНР об управлении и эксплуатации совместного объединенного гидроузла «Достык» на реке Хоргос**, подписанное 7 сентября 2013 года и ратифицированное Законом РК № 255-V от 20 ноября 2014 года. В соответствии с последним совместно построены и эксплуатируются в данное время гидроузел и гидропост на трансграничной реке Хоргос. Вододеление осуществляется на паритетной основе (50% на 50%) независимо от численности населения, проживающего в прибрежных районах.

Новый импульс двустороннему сотрудничеству, в том числе по трансграничным рекам, дала **Совместная Декларация РК и КНР о дальнейшем углублении Всестороннего стратегического партнерства**, подписанная Главами двух государств 7 сентября 2013 года.

Таким образом, между Казахстаном и КНР установилось прочное двухстороннее сотрудничество и партнерство по вопросам использования и охраны трансграничных водных ресурсов. В процессе имплементации упомянутых выше соглашений происходит постоянный обмен гидрологическими данными, вырабатываются единые стандарты измерений, создается транспарентная база данных по речным бассейнам. Решены вопросы совместного управления гидроузлами, реконструкции отдельных устаревших сооружений, строительство селезащитных сооружений.

3.2 Международная нормативно-правовая база сотрудничества с Российской Федерацией.

Сотрудничество между Республикой Казахстан и Российской Федерацией в сфере использования и охраны трансграничных водных объектов осуществляется по 20 трансграничным рекам, основными из которых являются Жайык, Есиль, Тобол, Ертис, Большой и Малый Узени.

- Бассейн реки Жайык (Урал – рус.) протяженностью 2 428 км включает в себя трансграничные реки Илек, Орь, Кигач, Хобда, Уртя-Буртя и Чаган. Запасы поверхностных вод в казахстанской части бассейна оцениваются в 12,8 км³ в год,

причем по приблизительным оценкам 4,1 км³ образуются в пределах границ Республики Казахстан и 8,7 км³ поступают с территории РФ. Основным фактором воздействия на водные ресурсы в бассейне является загрязнение промышленными (особенно в г. Магнитогорск и Оренбургской области, РФ) и городскими (в городах Уральск и Атырау, РК) сточными водами. Серьезной проблемой остается уровень содержания шестивалентного хрома в реке Илек (приток Жайык), в отдельные периоды значительно превышающий предельно допустимую концентрацию (в 7 раз). Помимо этого, наблюдается изменение гидрологического режима стока реки, вследствие чего возможен дефицит водных ресурсов. Происходит заиление русла и разрушение береговой линии.

- Бассейн реки Тобол, Торгай и Иргиз (Тобол-Тургайский бассейн) занимает общую площадь 214 тыс. км². Водный фонд бассейна составляет 2,9 км³, из которых поверхностный сток в реках равен 1,55 км³, объем подземных вод – 0,425 км³, а объем водохранилищ – 1,5 км³. В настоящее время основной трансграничной проблемой бассейна является неэффективное регулирование стока половодья при отсутствии точного прогноза объема весеннего стока.
- Бассейн реки Есиль занимает площадь 189 тыс. км². Запас поверхностных вод в казахской части бассейна оцениваются в 2,59 км³ в год; объем подземных вод - 0,165 км³. Особенностью рек бассейна является неравномерность распределения стока не только по сезонам года, но и по годам. Расходы воды в разные годы могут различаться в сотни раз, что значительно осложняет планирование хозяйственного использования водных ресурсов этих рек.

Начиная с 1992 года в рамках сотрудничества с Российской Федерацией в области трансграничных рек заключены и реализуются целый ряд соглашений и других договоренностей. Центральное место среди них занимают следующие:

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 7 сентября 2010 года (Усть-Каменогорск) заменило Соглашение между Правительством РК и Правительством РФ о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 27 августа 1992 года. В соответствии с Соглашением 1992 года была создана и продолжает свою деятельность Совместная Российско-Казахстанская комиссия по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов.

Согласно ст. 3 Соглашения 2010 года стороны взяли на себя обязательства:

- воздерживаться от действий или случаев бездействия, которые могут привести к ухудшению гидрологического и гидрохимического режима трансграничных водных объектов и состояния связанных с ними экосистем;
- принимать меры по предотвращению, ограничению, сокращению и ликвидации загрязнения трансграничных водных объектов;

- принимать меры по предотвращению или смягчению негативных последствий, возникающих в результате изменения состояния трансграничных водных объектов, в том числе наводнений, ледяных заторов, инфекций, передающихся посредством воды, заиления русел, эрозии берегов;
- принимать меры по обеспечению содержания в исправном техническом состоянии гидротехнических сооружений, накопителей сточных вод и жидких отходов, являющихся потенциальным физическим источником трансграничного воздействия.

Соглашение содержит ряд процедурных обязательств, связанных с мероприятиями, осуществление которых может повлечь вредные трансграничные последствия. Так, сторона, планирующая мероприятия, способные оказать трансграничное воздействие до начала их реализации, обязана уведомить об этом другую сторону и сообщить об этом Совместной комиссии. При необходимости стороны самостоятельно или совместно проводят оценку воздействия планируемых мероприятий на окружающую среду. В случае необходимости Совместной комиссией проводятся консультации по поводу планируемых мероприятий. В период проведения консультаций стороны обязаны воздерживаться от осуществления таких мероприятий, если не достигнута договоренность об ином. Если осуществление каких-либо мероприятий одной из сторон причинит вред другой стороне, первая несет ответственность за его возмещение. В каждом случае размеры вреда определяются совместными группами экспертов, создаваемыми Совместной комиссией.

Стороны договорились обмениваться гидрологической, водохозяйственной и иной информацией в области использования и охраны трансграничных водных объектов и способствовать сотрудничеству по вопросам научно-технического прогресса в области водного хозяйства, комплексного использования и охраны водных ресурсов трансграничных водных объектов, эксплуатации гидротехнических сооружений, предотвращения загрязнения и истощения вод, а также их вредного воздействия.

С целью получения информации о состоянии трансграничных водных объектов и об источниках их загрязнения, а также для прогнозирования возможных изменений состояния трансграничных водных объектов осуществляется мониторинг состояния трансграничных водных объектов и обмен данными мониторинга по согласованным программам. Стороны совместно на регулярной основе проводят оценку состояния водных ресурсов бассейнов трансграничных водных объектов, а также оценку эффективности мер, принимаемых для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия.

Стороны обязались разрабатывать и согласовывать планы мероприятий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, а также создавать системы связи, оповещения и сигнализации на основе применения совместимых технических средств. При возникновении чрезвычайной ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия стороны обязаны незамедлительно информировать о

ней друг друга; в случае необходимости, сотрудничать в оперативном изучении и прогнозировании развития такой ситуации; предпринимать меры по локализации, смягчению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. По запросу любой из сторон другая оказывает ей соответствующую помощь в предотвращении, смягчении и ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

В целом Соглашение является наиболее детализированным и максимально соответствующим современной международно-правовой практике документом из всех договоров, заключенных Казахстаном с сопредельными государствами.

В рамках Совместной комиссии принимаются особые правовые акты – протоколы, которые регламентируют вопросы сотрудничества РК и РФ по бассейнам конкретных водотоков - рек Жайык (Урал – рус.), Есиль, Тобол, Ертис, Большой и Малый Узень. Они способствуют координации водохозяйственной деятельности и повышению эффективности мер по совместному использованию и охране упомянутых трансграничных водных объектов. Хотя протоколы не являются международными соглашениями в строгом смысле этого термина, содержащиеся в них договоренности неукоснительно выполняются обеими сторонами.

Соглашение между Правительством РК и Правительством РФ о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 22 декабря 2004 года (г. Москва) устанавливает общие рамки совместных действий, направленных на сохранение, предотвращение загрязнения и улучшение состояния всех компонентов окружающей среды, включая пресноводные ресурсы. В частности, стороны договорились сотрудничать в исследовании, рациональном использовании, защите и охране от загрязнения водных объектов. Для координации деятельности по реализации Соглашения Стороны создали Смешанную российско-казахстанскую комиссию по вопросам окружающей среды.

Соглашение между Правительством РК и Правительством РФ по сохранению экосистемы трансграничной реки Урал от 5 октября 2016 года (г. Астана) устанавливает рамки дальнейшего развития и укрепления долгосрочного сотрудничества и стратегического партнерства в урегулировании вопросов сохранения экосистемы бассейна трансграничной реки Урал.

Сотрудничество будет осуществляться по следующим направлениям:

- подготовка совместных действий и планов мероприятий по улучшению экосистемы бассейна и предотвращению трансграничного загрязнения реки Урал;
- содействие применению новых технологий в области сохранения экосистемы бассейна трансграничной реки Урал;
- содействие сотрудничеству научно-исследовательских организаций и общественных объединений в области сохранения экосистемы бассейна трансграничной реки Урал;
- подготовка предложений по сохранению животного мира бассейна трансграничной реки Урал, включая копытных животных, водоплавающих птиц и рыб;

- подготовка предложений по борьбе с незаконными вырубками леса, вредителями, болезнями леса и лесными пожарами в пойменной части трансграничной реки Урал;
- содействие в организации мероприятий по увеличению лесистости бассейна трансграничной реки Урал;
- информирование в соответствии с законодательством государств сторон общественности о мерах по сохранению экосистемы бассейна трансграничной реки Урал;
- подготовка предложений по адаптации экосистемы бассейна трансграничной реки Урал к изменению климата;
- содействие в организации мероприятий по снижению нагрузки загрязнения экосистемы трансграничной реки Урал как из точечных источников, так и диффузных источников;
- обмен информацией о состоянии экосистемы бассейна трансграничной реки Урал и создание сторонами механизма принятия совместных мер по ликвидации и сокращению трансграничного воздействия в бассейне трансграничной реки Урал при возникновении чрезвычайных ситуаций, а также иные сферы сотрудничества, представляющие взаимный интерес.

Также в целях координации и реализации соглашения стороны приняли решение о создании Казахстанско-российской комиссии по сохранению экосистемы бассейна трансграничной реки Урал. Комиссия будет работать под руководством двух сопредседателей, назначаемых сторонами, а состав комиссии будет определяться сопредседателями исходя из принципа равного представительства сторон. Заседания комиссии будут проводиться не реже одного раза в год.

3.3 Международная нормативно-правовая база сотрудничества с Кыргызской Республикой.

Двустороннее сотрудничество между Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой в сфере использования и охраны трансграничных водных объектов осуществляется по бассейнам трансграничных рек Чу и Талас. Формирование стока рек Чу и Талас происходит полностью на территории Кыргызской Республики. Использование водных ресурсов этих бассейнов имеет существенное значение для социально-экономического развития обоих государств и оказывает влияние на равновесие зависящих от них экосистем.

Протяженность реки Чу составляет 1186 км, из них 336 км находится в пределах территории Кыргызстана и 850 км – в пределах Казахстана. Бассейн р. Чу занимает общую площадь 62,5 тыс. км². Среднегодовой сток оценивается в 6,6 км³ в год. Протяженность р. Талас составляет 661 км, в том числе 444 км – в пределах Казахстана. Площадь бассейна р.Талас – 52,7 тыс. км². Среднегодовой сток - около 1,6 км³ в год.

Распределение водных ресурсов этих рек между Кыргызстаном и Казахстаном традиционно осуществлялось на основе принципов и условий, выработанных

Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР и отраженных в следующих документах:

- в бассейне реки Талас – в соответствии с «Положением о делении стока в бассейне р. Талас» от 31 января 1983 года и дополнительным Протоколом к нему от 18 июля 1983 года. Согласно этим документам водные ресурсы бассейна подлежат делению между обеими Сторонами на паритетной основе;
- в бассейне реки Чу - в соответствии с «Положением о делении стока в бассейне р. Чу» от 24 февраля 1983 года и дополнительным Протоколом к нему от 18 февраля 1985 года. Согласно этим документам, водные ресурсы бассейна подлежат делению в следующей пропорции: 58% для Кыргызстана и 42% для Казахстана.

Правительствами Республики Казахстан и Кыргызской Республики 21 января 2000 года подписано **Соглашение об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас**, ратифицированное Законом Республики Казахстан № 301 от 7 марта 2002 года. Стороны Соглашения договорились, что эксперты двух стран рассматривают вопросы разработки и реализации совместных мер по бесперебойной и безопасной эксплуатации водохозяйственных объектов межгосударственного пользования на реках Чу и Талас в целях обеспечения водой аграриев и экосистем сопредельных территорий Казахстана и Кыргызстана. В соответствии со ст. 3 Соглашения Кыргызстан, как владелец указанных сооружений, получил право на компенсацию Казахстаном части расходов необходимых для обеспечения их безопасной и надежной эксплуатации. По Соглашению распределение затрат на содержание и техническое обслуживание водохозяйственной инфраструктуры межгосударственного пользования должно производиться пропорционально объему воды, используемой каждой стороной (ст. 4). Соглашение установило процедуры взаимного оповещения о чрезвычайных природных или техногенных ситуациях на водохозяйственных сооружениях межгосударственного пользования (ст. 8), а также проведение совместных мероприятий для их защиты (ст. 7). Стороны договорились создать постоянные комиссии для определения режима работы водохозяйственной инфраструктуры и доли каждой из них в финансировании мероприятий по эксплуатации и техническому обслуживанию инфраструктуры.

С 2006 года действует Комиссия Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас (ЧТВК). В целях экспертной поддержки деятельности ЧТВК созданы так же рабочие группы, поддерживаемые ее Секретариатом.

3.4 Международная нормативно-правовая база сотрудничества с Республикой Узбекистан.

Двухстороннее сотрудничество между Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан в сфере использования и охраны трансграничных водных объектов осуществляется в основном в рамках региональных инструментов и механизмов сотрудничества, таких как МФСА, МКВК и МКУР. Но вместе с тем необходимо отметить подписанное 2 июня 1997 года в городе Алматы **Соглашение между**

Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Согласно нормам данного документа, Стороны осуществляют сотрудничество в целях выявления, изучения, предотвращения и сокращения негативных воздействий на окружающую среду в следующих областях:

- согласование действий по строительству новых объектов в приграничной зоне;
- охрана и рациональное использование водных ресурсов и предотвращения их загрязнения;
- проведение совместных экологических экспертиз для объектов, имеющих потенциальное трансграничное воздействие;
- создание сети информационного обеспечения в области охраны окружающей среды и природопользования и оповещение о чрезвычайных ситуациях в приграничных территориях.

Часть III. Общий анализ нормативно-правовой базы в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан

Современная нормативно-правовая база в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан формировалась с учетом национальных интересов и целей развития и с использованием мирового опыта и правоприменительной практики. Существующая нормативно-правовая база обладает широкими возможностями с целью реализации общих задач регулирования и охраны водных ресурсов, но безусловно требует дальнейшего совершенствования как на национальном уровне, так и на уровне межгосударственных договорно-правовых отношений.

1. Анализ сильных сторон существующей нормативно-правовой базы в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан

Важнейшей составляющей нормативно-правовой базы является признание «угрозы дефицита водных ресурсов» на высоком политическом и государственном уровне, что отражено в стратегических документах Республики Казахстан, таких как «Стратегия - 2050», «Концепция перехода к «Зелёной экономике»» и Государственной программы управления водными ресурсами Казахстана на 2014 – 2040 годы. Это формирует рамочные условия и общую государственную политику по достижению и поддержанию экологически безопасного и экономически оптимального уровня водопользования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения для сохранения и улучшения жизненных условий населения и окружающей среды.

В существующей нормативно-правовой базе отражены общепризнанные международные нормы, направленные на достижение справедливого и равноправного доступа водопользователей соответствующих государств к трансграничным водным ресурсам, и принципы интегрированного управления водными ресурсами. С учетом этих принципов определяется компетенция государственных органов управления водным фондом; при этом основу государственного управления составляет бассейновый принцип управления. Нужно отметить, что в Республике Казахстан реализовано разделение функций государственного контроля и управления в области использования и охраны водного фонда и функций хозяйственного использования водных ресурсов.

Вместе с тем реализована общая экологизация водного права и установлены приоритеты экологических требований в управлении водным фондом и в водохозяйственной деятельности. Созданы механизмы участия гражданского общества и водопользователей в управлении водными ресурсами. Реализованы принципы платности специального водопользования и возмещения ущерба, нанесенного объектам водного фонда.

Международная нормативно-правовая база Республики Казахстан в сфере управления трансграничными водными ресурсами включает различные виды международно-правовых инструментов. Во-первых, это международные конвенции, в которых участвует Казахстан, носящие как правило «рамочный» характер и формулирующие общие принципы, обязательства и стандарты поведения для своих участников. Во-вторых, многостороннее и двухстороннее сотрудничество со всеми сопредельными государствами (Россией, Китаем и странами Центральной Азии) развивается посредством принятия и выполнения соответствующих международных договоров и создания совместных институтов на их основе. Данные соглашения охватывают различные аспекты экологически безопасного и экономически оптимального водопользования и охраны трансграничных водных ресурсов. Приоритетным в этом плане является обеспечение прав всех стран трансграничного водотока на его справедливое и разумное использование с должным учетом общепризнанных принципов и норм международного водного права, национальных интересов и принятых ими международных обязательств

В контексте разработки и реализации межгосударственных соглашений особую важность имеют вопросы вододеления на трансграничных реках, предотвращение загрязнения, мониторинг состояния и анализ и оценка качества вод, а также оперативное реагирование на чрезвычайные ситуации.

В отношениях со странами Центральной Азии большое значение имеет сотрудничество в рамках Международного Фонда спасения Арала и его структур, включая Межгосударственную координационную водохозяйственную комиссию. Особое внимание уделяется реализации Программ по оказанию помощи странам бассейна Аральского моря (ПБАМ) и распределению водных ресурсов в рамках МКВК. Были достигнуты и с разной степенью успеха выполняются договоренности по вопросам вододеления и водно-энергетического обмена, совместного управления водными ресурсами на основе единых организационных механизмов. Осуществляется обмен информацией и проводятся регулярные консультации по целому ряду вопросов использования водных ресурсов. Тремя актами, принятыми на уровне Глав государств, и двумя рамочными соглашениями по управлению водными ресурсами, была подтверждена политическая воля к сотрудничеству, которая нашла отражение в относительно бесконфликтном осуществлении распределения водных ресурсов стран региона на протяжении около двух десятилетий^[12].

На двустороннем уровне, совместно с КНР осуществляется вододеление по отдельным малым трансграничным рекам (Хоргос, Сумбе и Кайшыбулак), мониторинг как количественных, так и качественных показателей вод, обмен информацией о состоянии трансграничных водных объектов. В отношениях с Российской Федерацией особое внимание уделяется таким вопросам как сохранение экосистем трансграничных рек, мониторинг водных ресурсов, проведение совместных проверок хозяйственной деятельности предприятий, влияющих на состояние водных ресурсов,

пропуск паводков, наполнение водохранилищ и водообеспечение населения и отраслей экономики.

Вместе с Кыргызской Республикой рассматриваются вопросы разработки и реализации совместных мер по безопасной и надежной эксплуатации водохозяйственных объектов межгосударственного значения на реках Чу и Талас в целях обеспечения водой сельского хозяйства и экосистем сопредельных территорий. При этом применяются экономические механизмы сотрудничества с целью возмещения затрат государству, отвечающему за эксплуатацию водохозяйственных объектов, по управлению, регулированию и охране трансграничных вод, используемых другим государством на основе долевого участия.

[2. Анализ слабых сторон существующей нормативно-правовой базы в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан](#)

Анализ существующей международной нормативно-правовой базы Республики Казахстан показывает, что несмотря на наличие развитой системы международных соглашений с сопредельными странами по трансграничным водным ресурсам, как на региональном, так и на двустороннем уровне, существующая правовая база не совершенна. Она нуждается в улучшении как с точки зрения формально-юридической и содержательной, так и в плане эффективности ее применения и реализации.

Республика Казахстан ратифицировала целый ряд международных конвенций «рамочного» характера, требования к исполнению положений которых являются весьма общими и по определению лишены конкретики. При этом ответственность за реализацию родственных конвенций возложена на различные ведомства и на практике не разработаны согласованные планы по реализации взятых на себя обязательств в рамках конвенций. Нет ясного понимания какие инструменты тех или иных конвенций должны использоваться для достижения интересов Казахстана в отдельных речных бассейнах и какие механизмы могут обеспечить эти интересы. Эксперты указывают на имеющее место некоторую разрозненность и отсутствие единой линии формирования и проведения политики в сфере управления водными ресурсами, т.к. водными вопросами занимаются разные министерства и ведомства. Это приводит к недостаточной интеграции системы управления качеством и количеством, как поверхностных, так и подземных водных ресурсов в трансграничных речных бассейнах^[10].

В этом отношении, например, не всегда эффективно обеспечивается исполнение одного из важнейших обязательств по Водной Конвенции ЕЭК ООН - обязательства сотрудничества. Последнее является средством для соблюдения другого ключевого обязательства по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия и принципа справедливого и разумного использования. Это обязательство крайне важно в контексте двухстороннего сотрудничества с другими странами-участницами Водной Конвенции, для которых последняя является

юридически обязательной. Например, Республика Узбекистан, как сторона Конвенции, обязана соблюдать все требования последней, что может способствовать более успешному сотрудничеству в вопросах обмена данными и совместного мониторинга. В случае необходимости, в рамках Водной Конвенции также целесообразно рассмотреть возможность более активного использования ее имплементационного механизма – Комитета по осуществлению.

Безусловно, использование инструментов данных конвенций ограничено и не во всех случаях возможно, учитывая, что ряд сопредельных (прибрежных) стран ни в одной из них не участвуют (Китай), или участвуют не во всех (в Конвенции Эспо участвует Кыргызстан, не участвуют Россия, Таджикистан и Узбекистан; в Конвенции о промышленных авариях участвует Россия, не участвуют Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан; в Конвенции об участии общественности участвуют Кыргызстан и Таджикистан, не участвуют Россия и Узбекистан).

В этом плане основной фокус должен быть направлен на дальнейшее развитие и совершенствование международной нормативно-правовой базы сотрудничества на двухстороннем, бассейновом и региональном уровне. На данный момент становление подобной нормативной системы нельзя считать завершенным. Существующая база не обеспечивает экологически устойчивое и экономически оптимальное водопользование в отдельных трансграничных бассейнах.

Соглашения между РФ и Казахстаном о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов и ряд сопутствующих актов сформировали нормативную основу и организационные механизмы для достаточно эффективного двухстороннего сотрудничества. Тем не менее очевидны неблагоприятные тенденции, связанные с усилением воздействия антропогенных факторов и климатических изменений на качество и количество вод в некоторых трансграничных бассейнах. В этих условиях могут потребоваться новые меры, возможно в форме самостоятельных двухсторонних соглашений по наиболее значимым трансграничным речным бассейнам, таким как Жайык, Ертис, Большой и Малый Узень. Бассейн реки Ертис в особенности вызывает серьезную озабоченность, поскольку существующий правовой режим, опирающийся на ряд двухсторонних соглашений между Казахстаном и КНР, с одной стороны, и между Казахстаном и Россией, с другой стороны, излишне фрагментарен и не позволяет применить бассейновый подход и принципы интегрированного управления водными ресурсами.

Наряду с этим можно отметить незавершенность процесса институализации сотрудничества в сфере совместного управления трансграничными водами. Хотя совместная комиссия и ее рабочие группы существуют и в целом действуют, работа на практике построена от одного заседания комиссии к другому, что снижает эффективность ее деятельности. Создание постоянно действующего механизма в форме секретариата комиссии может значительно улучшить реализацию принятых решений и повысить скоординированность общих действий, в том числе в случае

возможных инцидентов трансграничного характера, что подтверждается практикой работы других подобных международных комиссий.

Все вышесказанное относится также и к сотрудничеству Казахстана с КНР. Наличие лишь рамочных соглашений не позволяет регулировать практические вопросы количества и качества водных ресурсов в трансграничных бассейнах рек Или и Иртыш. Нужна их последующая детализация путем принятия дополнительных инструментов, в том числе по ключевому вопросу водodelения. Наряду в этом существуют проблемы и в институциональной сфере. Во-первых, две действующие межправительственные комиссии в области трансграничного водного сотрудничества подчиняются разным ведомствам и отвечают за разные его аспекты: охрана водных ресурсов и их использование, хотя в принципе они должны рассматриваться как единая комплексная проблематика. В этой связи может быть рассмотрен вопрос о соответствующей координации их деятельности или даже какой-то форме объединения. Во-вторых, можно было бы обсудить целесообразность создания постоянно действующего механизма (секретариата), возможно общего для двух комиссий, для координации и поддержки их деятельности в период между заседаниями.

Нормативно-правовая база двустороннего сотрудничества Казахстана и Кыргызстана по бассейнам рек Чу и Талас включает в себя, с юридической точки зрения, как обязательные инструменты (Межправительственное соглашение, Положение о Комиссии), так и многочисленные документы в виде рекомендаций и правил, что создает необходимые условия для взаимовыгодного сотрудничества. Тем не менее, созданная нормативно-правовая основа еще далека от совершенства, так как не охватывает все вопросы управления водными ресурсами в бассейнах, в том числе не отражает основные принципы ИУВР.

Значительным недостатком в установлении эффективного правового режима управления трансграничными водными ресурсами является практическое отсутствие правового регулирования на уровне речного бассейна. Учитывая это, реализация серьезных и конкретных действий для перехода к комплексному использованию и охране водных ресурсов в бассейнах этих трансграничных рек будет затруднена. Причина заключается в недостаточности нормативно-правовой базы, определяющей взаимодействие в планировании действий и распределение ответственности между национальными организациями в целях разделения, использования и охраны водных ресурсов, выполнения бассейновых программ и мероприятий и т.д. Исходя из вышесказанного, в целом, управление распределением и использованием водных ресурсов должно меняться. Необходимо вовлекать в работу Комиссии представителей органов, регулирующих сектора сельского хозяйства, охраны окружающей среды и других водопользователей^[13].

Действующие нормативные документы и находящиеся на стадии разработки рекомендации и правила, должны представлять единую нормативную систему, быть

взаимоувязаны и дополняют друг друга. Это будет основой для создания долгосрочной и устойчивой системы сотрудничества.

Что касается анализа существующей международной нормативно-правовой базы сотрудничества в бассейне Аральского моря подробный анализ был проведен в ходе реализации проекта UNECE/GIZ «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами». Тем не менее можно высветить отдельные наиболее важные аспекты этого анализа. В нем отмечается, в частности, что «...существующая правовая база далека от совершенства и нуждается в серьезном улучшении. Это касается как отдельных конкретных соглашений, так и всей системы международно-правового регулирования водного сотрудничества в регионе. ... Имеющиеся юридические инструменты либо носят формально-декларативный характер, либо устарели, либо не выполняются полностью или частично и не содержат полноценных действенных механизмов по обеспечению их соблюдения. Это касается, в первую очередь, соглашений о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов 1992 года, о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря 1993 года, а также Соглашения по Сырдарье 1998 года. Серьезным недостатком правовых основ водного сотрудничества в бассейне Аральского моря является фрагментарность юридической базы региональных институтов. Нельзя не отметить наличие целого ряда недостаточно увязанных между собой актов, создающих или определяющих правовой статус и положение разнообразных органов регионального сотрудничества. Существенным пробелом действующего правового режима в сфере управления водными ресурсами является практически полное отсутствие правового регулирования на бассейновом уровне (помимо существующих регионального и двустороннего). Единственное соглашение по бассейну реки Сырдарья не является по сути «бассейновым», к тому же на данный момент оно не реализуется, т.к. касается весьма узкой проблематики водно-энергетического обмена».^[12]

Безусловно, существует необходимость дальнейшего совершенствования международной нормативно-правовой базы в сфере управления трансграничными водными ресурсами, как на региональном уровне, так и на уровне двухсторонних отношений с сопредельными странами. Формирование подобной нормативно-правовой базы может быть долгосрочной целью, но при этом необходимо формулировать стратегию достижения этой цели. Это также касается более активного внедрения бассейнового подхода и принципов ИУВР путем принятия всеобъемлющих соглашений по бассейнам двух важнейших трансграничных рек – Сырдарьи и Амударьи.

Часть IV. Институциональные механизмы сотрудничества и основные проблемы их функционирования

Республика Казахстан имеет более 40 различных нормативно-правовых актов, международных договоров и соглашений в области управления трансграничными водными ресурсами. К ним относятся соглашения и законы РК по ратификации международных конвенций, имеющих значения для всех трансграничных речных бассейнов, а также региональные и двухсторонние соглашения со странами Центральной Азии, России, Китая. Практически вся нормативно-правовая база по трансграничным бассейнам подкреплена соответствующими институциональными структурами, призванными обеспечивать более эффективное сотрудничество заинтересованных стран.

При создании институциональных механизмов должен соблюдаться ряд принципов организации совместных органов, принятие которых повышает их эффективность. К ним относятся:

- широкая компетенция и мандат, позволяющие решать широкий круг вопросов, связанных с управлением, использованием и охраной трансграничных вод;
- полномочия совместного органа, достаточные для его эффективного функционирования;
- организационная структура, позволяющая принимать решения и обеспечивать их реализацию, а также наличие финансовых средств на поддержание структуры и полномочий по их поиску и использованию;
- механизм ответственности и отчетности;
- механизм участия общественности в деятельности совместного органа;
- эффективные пути взаимодействия с национальными органами государств.

С институциональной точки зрения в практике трансграничного водного сотрудничества можно выделить следующие формы или фазы:

- Отсутствие каких-либо органов по реализации принятых соглашений.
- Назначение уполномоченных (полномочных) представителей правительства стороны соглашения. Институт уполномоченных имеет ряд типичных черт, которые часто (но не во всех случаях) рассматриваются как недостаток: практика назначения одних и тех же чиновников ответственными за несколько соглашений; совмещение поста уполномоченного с другой должностью в министерстве; недостаточная самостоятельность; отсутствие финансовых средств; потенциальная опасность придания приоритета ведомственным интересам над общегосударственными.

При этом общая мировая тенденция состоит в том, что государства рано или поздно приходят к необходимости создания совместных органов.

- Создание совместных органов (как правило в виде совместных комиссий), которые доказали свою эффективность в качестве механизма трансграничного, в том числе межотраслевого, сотрудничества. Однако, совместные органы

могут существенно отличаться в плане их организации, компетенции, полномочий и финансирования. Наряду с комиссиями, которые ничем кроме названия не отличаются от института уполномоченных, имеются полноценные международные организации с постоянно действующими органами, широким кругом полномочий и бюджетом, обеспечивающим функционирование как самих органов, так и различных программ сотрудничества под их эгидой.

Институциональный подход наиболее характерен для сотрудничества в бассейне Аральского моря и трансграничных рек Центральной Азии (МФСА, МКВК, МКУР, БВО «Сырдарья», БВО «Амударья», Чу-Таласская, Казахстанско-Китайская, Российско-Казахстанская и т.д.)

- Совместные комиссии и суб-региональные организации и их органы обладают относительной независимостью и достаточно широким кругом полномочий по реализации соответствующих соглашений вплоть до применения бассейнового подхода и ИУВР.
- Некоторые совместные органы могут охватывать своей деятельностью весь бассейн трансграничного водотока или его часть. Например, БВО «Сырдарья» в силу своего мандата и полномочий охватывает среднее и нижнее течение Сырдарьи, несмотря на то, что в БВО помимо Узбекистана и Казахстана входят и страны верховьев - Таджикистан и Кыргызстан.
- Совместные органы могут создаваться для координации сотрудничества по отдельному вопросу (например, охрана водотока), видам использования трансграничного водотока (например, водно-энергетическое) или конкретного проекта или программы.

Например, в исполнение Соглашения КНР – РК создано несколько целевых комиссий по отдельным проблемам Балкаш-Алакольского бассейна с сопредседательством стран. Для эффективного выполнения Соглашения между Правительством РФ и Правительством РК о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов (от 7 сентября 2010 года) стороны создали на паритетных условиях совместную Российско-Казахстанскую комиссию, которая работает под руководством 2-х сопредседателей, назначаемых сторонами и имеющих равные права. Решения, принимаемые Комиссией по вопросам вододеления, рационального использования и охраны водных ресурсов обязательны к исполнению для водопользователей обеих стран. В рамках Совместной комиссии действуют рабочие группы, отвечающие за индивидуальные трансграничные водотоки.

В процессе углубления сотрудничества в рамках действующего соглашения часто наблюдается тенденция расширения компетенции совместных органов. Примером является создание в Международном Фонде Спасения Арала Межгосударственной комиссии по устойчивому развитию, основной задачей которой является продвижение экологических программ и проектов, в том числе в составе Генеральных программ действий в бассейне Аральского моря.

Однако в большинстве случаев функции совместных органов являются координационно-совещательными, с рекомендациями для лиц, принимающих решения.

Исключения составляют такие совместные региональные международные организации, которые возглавляются высшими лицами государств. Примером такой организации является МФСА, объединяющий в себе высшее руководство стран ЦА – в рамках неформального Совета Глав государств, решения которых обязательны для выполнения во всех странах.

1. Современное состояние механизмов сотрудничества на региональном уровне.

В современных условиях и, особенно в перспективе, для Казахстана наибольшую угрозу представляет нарастание дефицита водных ресурсов в Центральной Азии. За последние 50 лет водообеспеченность населения по ряду причин (демографических, климатических и т.д.) в бассейне Аральского моря снизилась в 4 раза и подошла к критической отметке в 1,7 тыс. м³ воды в год на человека (согласно критериям ООН). Если в среднем по республике этот показатель равен 6,2 тыс. м³ в год на одного жителя, то в Казахстанской части бассейна Сырдарьи этот показатель приближается к указанному выше критическому порогу.

Эффективное сотрудничество в области управления водными ресурсами трансграничных бассейнов невозможно без соответствующих региональных и бассейновых организационных механизмов и структур. Регион ЦА и бассейн Аральского моря являются показательными с точки зрения институционально оформленного и структурированного взаимодействия государств бассейна. МФСА представляет собой уникальный межгосударственный механизм, который играет важную роль как единственная политическая площадка, на которой присутствуют все пять стран Центральной Азии (в отличие от ЕАЭС и ОДКБ).

С организационной точки зрения структура МФСА довольно необычная, поскольку состоит из ряда международных организаций, расположенных на трех уровнях значимости. На верхнем уровне находится сама материнская международная организация – МФСА со своими центральными органами: Правлением и Исполкомом. Для международного сообщества МФСА, как это зафиксировано в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 2008 года, представляет региональный механизм сотрудничества в бассейне Аральского моря в целом.

Уровнем ниже находятся еще две международные организации – Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия и Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию. В свою очередь, подразделения этих региональных комиссий, их научно-исследовательские центры и, в случае МКВК – Тренинговый центр, также имеют статус международных организаций с тем же правом получения грантов, субсидий и займов в иностранной

валюте без оплаты налогов, и заключения контрактов с местными и иностранными специалистами.

Слабая сторона этой структуры состоит в параллельном существовании и функционировании недостаточно связанных между собой и имеющих почти полную административную и хозяйственную самостоятельность международных организаций. В результате этого нередко возникают трудности в координации и управлении их деятельностью. Кроме того, необходимо отметить, что в последние несколько лет участились случаи игнорирования заседаний или направления сопредседателями от стран Центральной Азии на заседания МКВК неуполномоченных на принятие решения лиц, что в целом снижает эффективность работы МФСА.

Отсутствует взаимодействие в планировании деятельности и разделении ответственности между региональными организациями за выполнение принятых региональных программ и планов работы, прежде всего Программы действий по оказанию помощи странам бассейна Аральского моря. ПБАМ - это основная долгосрочная программа действий в регионе, поручение о подготовке которой дается главами государств Центральной Азии. За формулирование ПБАМ и контроль за ее выполнением отвечает Исполнительный комитет МФСА. В то же время, каждая из региональных организаций имеет собственную программу работ, которая не увязана в должной степени ни с ПБАМ, ни с программами работ других организаций. Региональные комиссии не представляют центральным органам МФСА на рассмотрение и утверждение свои планы и программы работ. Такое положение имеет место, несмотря на то, что в соответствующих Положениях о региональных организациях предусматривается определенное, но не прописанное детально, взаимодействие для достижения координации деятельности. Например, Положение о МКУР предусматривает утверждение ее программ и планов действий МФСА, хотя и не указывается, каким органом Фонда. В Положении об МКВК от 2008 года содержится запись о разработке и осуществлении совместно с МКУР региональных экологических программ, но не упоминается вообще о координации ее деятельности с центральными органами МФСА.

Каждая из них поддерживает контакты и связи с международными организациями и донорами в поисках поддержки для своей деятельности без достаточной координации и консультаций с другими региональными организациями, что может вести к определенной конкуренции между ними за поддержку доноров и создает у последних не вполне благоприятное впечатление о системе МФСА в целом. Такое положение создает предпосылки для снижения эффективности поддержки, предоставляемой региональному сотрудничеству со стороны международного сообщества, а в некоторых случаях – для параллелизма и повторения поддерживаемых международными донорами программ и проектов.

Правление МФСА возглавляется Президентом Фонда, избираемым из числа глав государств-учредителей на срок, устанавливаемый решением Совета глав государств Центральной Азии, однако фактически Президент Фонда не принимает участия во встречах Правления. В соответствии с Положением об МФСА от 9 апреля 1999 года Президент Фонда наделен довольно значительными полномочиями. Он осуществляет руководство деятельностью Фонда, определяет его внешнеэкономическую и международную деятельность и утверждает планы его работы. Президент Фонда также утверждает Положение об Исполнительном комитете МФСА и, по согласованию с другими главами государств, назначает его Председателя, являющегося главным исполнительным лицом организации. Национальные филиалы Исполкома МФСА не играют той ведущей роли в координации действий на национальном уровне, которую они должны были бы иметь. Это приводит к неэффективному использованию ограниченных людских и материальных ресурсов и в целом снижает эффективность участия стран в деятельности региональных организаций в рамках МФСА.

Несовершенство правовой базы во многом стало причиной создания несовершенных институциональных механизмов сотрудничества. Исторически сложившийся из нескольких региональных организаций в течение первых лет после распада СССР механизм сотрудничества в Центральной Азии под флагом МФСА, несомненно, способствовал необходимой консолидации усилий стран-членов в намерении совместно решать социально-экономические, водные и экологические проблемы в бассейне Аральского моря. Тем не менее, существующий механизм сотрудничества под эгидой МФСА, фактически состоящий из трех недостаточно сотрудничающих между собой межправительственных организаций, весьма несовершенен. Такой недостаточно отлаженный механизм тормозит развитие оптимальной политики стран в решении проблем бассейна Аральского моря и препятствует скоординированному и эффективному воплощению этой политики в жизнь.

[2. Современное состояние механизмов сотрудничества на уровне реализации двухсторонних соглашений.](#)

В целях развития двухсторонних отношений с сопредельными странами в сфере управления трансграничными водными ресурсами, Республика Казахстан создает развитую систему международной договорно-правовой базы и совместные институциональные механизмы реализации положений отдельных соглашений.

В рамках реализации **Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек** от 12 сентября 2001 года, 31 октября 2003 года была учреждена **Совместная Казахстанско-Китайская комиссия по использованию и охране трансграничных рек**. При Совместной комиссии созданы следующие рабочие группы:

- 1) Рабочая группа экспертов Совместной комиссии (2003 год);

- 2) Рабочая группа экспертов ответственных органов РК и КНР по реализации Плана основных направлений технических работ по водodelению на трансграничных реках (2010 год);
- 3) Совместная контрольная комиссия по распределению вод р. Хоргос (2002 год)
- 4) Постоянная водная комиссия по использованию и водоразделу рек Сумбе и Кайшыбулак (2008 год).

Частью деятельности Совместной комиссии также является обмен гидрологическими и гидрохимическими данными по следующим водотокам:

- 1) р. Ертис - гидропосты Буран (РК) - Наньвань (КНР);
- 2) р. Иле - гидропосты Добынь (РК) - Сандаохэцзы (КНР);
- 3) р. Текес - гидропосты Текес (РК) - Цефандацяо (КНР).

Помимо этого, в рамках **Соглашения между Правительством РК и Правительством КНР в области охраны окружающей среды (от 13 июня 2011 года)** учреждена **Казахстанско-Китайская комиссия по сотрудничеству в области охраны окружающей среды**. Для решения приоритетных проблем утверждено 5 совместных межправительственных программ:

1. Программа работ по исследованию влияния изменения климата на водные ресурсы.
2. Программа исследований изменений ресурсов ледников и влияния на водные ресурсы.
3. Программа работ по анализу экологического состояния дельты реки Иле и озера Балкаш.
4. Программа работ по изучению влияния деятельности человека на экосистему бассейнов рек Иле и Ертис.
5. Программа работ по изучению водосберегающих технологий в ирригации.

Эти программы выполняются совместными рабочими группами специалистов двух стран в соответствии с утвержденными планами и методиками.

Несмотря на значительный прогресс в работе совместных комиссий и отдельных рабочих групп экспертов некоторые вопросы еще предстоит решить. В этом плане ключевыми являются вопросы недопущения загрязнения и водodelения по трансграничным рекам. Кроме того, как отмечают эксперты, в некоторых случаях Казахстан запаздывает с выполнением достигнутых договоренностей и решений Совместной комиссии^[10]. Это связано с необходимостью внутриведомственных и межведомственных согласований для реализации принятых решений.

Опыт совместного использования и охраны трансграничных водных ресурсов между Республикой Казахстан и Российской Федерацией насчитывает уже более 23 лет. Все это время, начиная с 1993 года, работает Совместная Российско-Казахстанская комиссия по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов. В рамках Комиссии сформированы следующие рабочие группы:

- 1) Рабочая группа по бассейну реки Урал,

- 2) Рабочая группа по бассейну р. Иртыш,
- 3) Рабочая группа по бассейну р. Ишим,
- 4) Рабочая группа по бассейну р. Тобол,
- 5) Рабочая группа по бассейну рек Большой и Малый Узень,
- 6) Рабочая группа по протоку Кигач (р. Волга).

В рамках Комиссии рассматриваются состояние и результаты мониторинга водных ресурсов трансграничных рек, проведение совместных проверок хозяйственной деятельности предприятий, влияющих на состояние водных ресурсов, пропуск паводков, наполнение водохранилищ и условия водообеспечения населения и отраслей экономики. Благодаря Комиссии достигнут значительный прогресс в двухстороннем сотрудничестве, в частности, с целью повышения эффективности мер против загрязнения в трансграничных бассейнах. В состав Комиссии дополнительно включены представители экологических, санитарных, пограничных, контрольно-надзорных и других служб. При этом, велась работа по совместным проектам: «Мониторинг и оценка качества вод трансграничной реки Тобол», «Трансграничное управление водными ресурсами реки Иртыш» и проводится ряд совместных программ по мониторингу в бассейнах трансграничных рек.

В рамках двухстороннего сотрудничества между Казахстаном и Кыргызской Республикой также достигнут значительный прогресс в создании институциональных механизмов. С целью выполнения **Соглашения об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас** (подписанного в 2000 году) с 2006 года действует Комиссия Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас (ЧТВК). Комиссия создана на паритетных условиях, состоит из двух частей на основе принципа равного представительства и работает под руководством двух сопредседателей, назначаемых Правительствами государств. Комиссия действует главным образом в форме сессий, которые проходят два раза год. Исполнительным органом Комиссии является постоянный двухсторонний секретариат, состоящий из национального секретариата Республики Казахстан и национального секретариата Кыргызской Республики. Основной задачей Комиссии является установление рабочего режима для водохозяйственных сооружений межгосударственного значения и определение необходимых эксплуатационных затрат.

В целях экспертной поддержки деятельности ЧТВК создано пять рабочих групп, поддерживаемых ее Секретариатом, по следующим направлениям:

- Правовые и институциональные вопросы;
- Вопросы ежегодного распределения водных ресурсов;
- Гидротехнические инженерные работы и реконструкция сооружений;
- Экономические вопросы;
- Вопросы охраны окружающей среды, мониторинга и обмена данными.

Несмотря на некоторые организационные и финансовые проблемы и трудности, сотрудничество в рамках Комиссии развивается весьма успешно и трансформируется от согласованной эксплуатации и технического обслуживания водохозяйственных сооружений межгосударственного значения к разработке и реализации совместных мероприятий по комплексному использованию и охране водных ресурсов в этих бассейнах.

Слабость Совместной комиссии заключается в том, что она по сути является межведомственным органом, который состоит в основном из руководителей водохозяйственных ведомств. Комиссия не обладает надлежащими полномочиями и рычагами влияния на другие национальные министерства и ведомства стран - участниц в целях исполнения своих решений. Комиссия не имеет механизма регулирования противоречий, которые могут возникнуть по поводу исполнения национальных обязательств по управлению водными ресурсами и водопользованию. Еще одна слабость Комиссии заключается в ограниченности круга представленных в ней интересов. Так, в ее деятельности недостаточно представлены интересы энергетического сектора, финансовых, экономических, экологических, правоохранительных ведомств, гидрометеорологической службы и местных администраций. Отсутствие должной координации между отдельными министерствами и ведомствами затрудняет разработку согласованной национальной политики в отношении участия страны в подготовке и осуществлении совместных мероприятий и действий. ^[13]

Часть V. Принципы, цели и задачи в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан

Общей **целью** управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан является достижение экологически безопасного и экономически оптимального вододеления и водопользования, охраны водного фонда для сохранения и улучшения жизненных условий населения и окружающей среды в соответствующих трансграничных речных бассейнах^[5].

Предполагается, что достижение этой цели будет возможно в результате осуществления долгосрочной и целенаправленной национальной политики в области использования и охраны водных ресурсов, включая бассейны трансграничных водотоков. Основываясь на международных договорах, стороной которых является Республика Казахстан, и национальном водном праве, в частности на ст. 142 Водного Кодекса, Казахстан в своей политике руководствуется **принципами**:

- 1) обеспечения экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности и развития международного природоохранного сотрудничества;
- 2) обеспечения права всех стран трансграничного водотока на справедливое, разумное и взаимовыгодное использование водных ресурсов с учетом общепризнанных принципов и норм международного водного права;
- 3) управления водными ресурсами с учетом удовлетворения потребностей нынешнего поколения без ущерба для потребностей будущих поколений;
- 4) соблюдения баланса экологических прав и интересов человека и потребностей экономического развития водохозяйственных систем бассейнов трансграничных рек;
- 5) взаимопомощи и мирного урегулирования спорных вопросов при решении проблем использования и охраны трансграничных вод;
- 6) обеспечения мер предосторожности по предупреждению возможных трансграничных воздействий на состояние трансграничных вод;
- 7) международной ответственности и компенсации ущерба, вызванного трансграничными воздействиями^[5].

Для достижения указанной выше цели национальной политики в области водных ресурсов необходимо решить ряд конкретных **задач**, направленных на устранение существующих недостатков в сложившейся нормативно-правовой и институциональной практике управления трансграничными водными ресурсами:

1. Совершенствование межгосударственной нормативно-правовой базы совместного использования и охраны трансграничных водных ресурсов на основе развития существующей системы межгосударственных соглашений по отдельным бассейнам трансграничных рек, имеющих стратегическое значение в экономическом развитии и сохранении экологической безопасности Республики Казахстан;

2. Совершенствование экономических и финансовых инструментов сотрудничества в бассейнах трансграничных рек на основе опыта совместного управления, водodelения и использования водохозяйственных объектов межгосударственного значения;
3. Усиление системы мониторинга и оценки трансграничных водных ресурсов до уровня, обеспечивающего получение своевременной и точной информации о текущем состоянии и прогнозов развития водохозяйственной и экологической ситуации в трансграничных речных бассейнах;
4. Усиление потенциала в сфере управления трансграничными водными ресурсами путем повышения общего уровня знаний, информированности и понимания задач и особенностей переговорного процесса на уровне рамочных межгосударственных соглашений и на уровне соглашений по отдельным трансграничным речным бассейнам;
5. Укрепление институциональной базы сотрудничества путем повышения эффективности деятельности национальных государственных уполномоченных органов на бассейновом уровне и межгосударственных органов.

Часть VI. Предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы и институциональных механизмов сотрудничества в сфере управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан

Предлагаемый подход к совершенствованию нормативно-правовой базы и институциональных механизмов предусматривает развитие существующих механизмов в контексте основных задач, описанных в предыдущем разделе. Он основывается на необходимости активизации переговорных процессов в двустороннем и многостороннем форматах с учетом современных вызовов, включая изменение климата, продолжение строительства новых ГТС, несогласованности действий между странами и т.д.

1. Совершенствование межгосударственной нормативно-правовой базы совместного использования и охраны трансграничных водных ресурсов на основе развития существующей системы межгосударственных соглашений по отдельным бассейнам трансграничных рек, имеющих стратегическое значение в экономическом развитии и сохранении экологической безопасности Республики Казахстан:

1.1 Несмотря на наличие рамочных соглашений со всеми прибрежными сторонами, значительным недостатком в установлении эффективного правового режима управления водными ресурсами является практическое отсутствие правового регулирования на уровне речного бассейна. Это не дает возможности оперативно рассматривать и решать проблемные ситуации в отдельных речных бассейнах. На начальном этапе желательно на основании уже проведенных исследований и разработанных комплексных схем использования и охраны водных ресурсов, сформулировать приоритеты и переговорные позиции Республики Казахстан в виде соответствующих документов для каждого из стратегических бассейнов. Следует определить индикативные уровни вододеления, целевые показатели уровня воды и ее качества, обеспечивающие интересы экономического развития и экологической безопасности того или иного региона или бассейна. Это потребует тесной межведомственной координации и согласования и позволит зафиксировать интересы и приоритеты Казахстана на уровне целевых показателей, что создаст необходимую основу для эффективного переговорного процесса. В свою очередь разработка «переговорных» документов» позволит отстаивать указанные интересы вне зависимости от изменения конъюнктуры или состава команды переговорщиков. Основываясь на проведенном анализе уже сейчас можно предложить разработать подобные «переговорные» документы для следующих бассейнов трансграничных рек – Ертис, Иле (сотрудничество с Китайской Народной Республикой), Сырдарья – в региональном контексте и в развитие двухсторонних отношений с Республикой Узбекистан.

1.2 На следующем этапе необходимо на основании подготовленных индикативных показателей определить стратегию и тактику переговорного процесса в целом по каждому из предполагаемых речных бассейнов с вовлечением представителей секторов, участвующих в работе межведомственного совета по вопросам управления водными ресурсами Казахстана.

1.3 В контексте сотрудничества с Кыргызской Республикой, учитывая узкую ведомственную направленность действующего соглашения (на регулирование и совместное содержание гидротехнических сооружений межгосударственного значения), на данном этапе предлагается сфокусировать внимание на привлечении к работе Совместной Комиссии представителей других заинтересованных сторон и формирование нормативной базы с фокусом на гармонизацию правил водопользования и охраны водных ресурсов в зоне действия соглашения. При этом необходимо рассматривать возможность и предлагать в качестве развития сотрудничества варианты расширения действующего соглашения или разработки межправительственных соглашений по бассейнам в более широком контексте, с учетом принципа обеспечения мер предосторожности по предупреждению возможных трансграничных воздействий на состояние трансграничных вод и более активное использование двухстороннего соглашения по охране окружающей среды. Возможными вариантами развития сотрудничества являются:

- Создание международного (или трансграничного) бассейнового совета для рек Чу и Талас как консультативно-совещательного органа Комиссии;
- Согласование и создание сети оперативного мониторинга расходов воды на ключевых водозаборах и взаимообмен оперативной водохозяйственной информацией по бассейнам рек Чу и Талас;
- Инициация внесения изменений и дополнений в Положение о Комиссии, расширение функций и полномочий Комиссии, связанных с координацией действий по эффективному управлению водными ресурсами на базе ИУВР.

1.4 Дальнейшее углубление сотрудничества с Китайской Народной Республикой с учетом достигнутого в последние годы прогресса возможно посредством принятия двухсторонних соглашений по отдельным трансграничным водотокам. С целью подготовки заключения и последующей реализации соглашения по бассейну реки Иле и озеру Балкаш можно использовать опыт реализации соглашения по реке Хоргос и соглашения по управлению и эксплуатации совместного объединенного гидроузла «Достык», а также опыт совместного управления ключевыми ГТС межгосударственного значения. При подготовке нового соглашения необходимо закрепить гидрологическое единство Балкаш–Алакольского бассейна, на основе проведения комплексной оценки состояния озера Балкаш. Учитывая стратегическое значение озера Балкаш, особое

внимание следует уделить разработке и реализации программы водосбережения и повышения эффективности водопользования в бассейне. Одной из задач этой программы должно быть повышение эффективности ирригационных и мелиоративных систем с целью увеличения боковой приточности в р. Иле, и в конечном итоге, в озеро Балкаш. Подобную же работу, с учетом стратегической важности бассейна, необходимо инициировать по бассейну реки Ертис, в том числе с фокусом на сохранение экосистемы озера Зайсан. Важным представляется развитие и расширение программ совместного мониторинга и обмена гидрологической информацией по отдельным гидрологическим постам.

1.5 Усиление сотрудничества с Российской Федерацией, предлагается осуществлять через развитие двухсторонних межгосударственных соглашений по отдельным, наиболее значимым, трансграничным речным бассейнам с фокусом на сохранение существующей структуры межгосударственного вододеления. Учитывая подписанное соглашение **по сохранению экосистемы трансграничной реки Урал** от 5 октября 2016 года, необходимо продолжать переговорный процесс для подготовки соглашения по протоке Кигач, и параллельно разработать программу совместных действий по их реализации. Подобную же работу, с учетом стратегической важности бассейна, необходимо инициировать по бассейну реки Ертис. Основываясь на опыте реализации программы по совместному мониторингу в бассейне реки Ертис и протоки Кигач (бассейн р. Волга), инициировать реализацию подобных программ и для других трансграничных бассейнов.

1.6 С точки зрения обеспечения экологически безопасного и экономически оптимального водопользования и вододеления в южных регионах Республики Казахстан особо важным представляется совершенствование нормативно-правовой базы и институциональной структуры сотрудничества в бассейне Аральского моря. В этих целях необходимо инициировать возобновление переговорного процесса по доработке документа «Концептуальные элементы совершенствования организационно-правовой базы МФСА», подготовленного в период председательства Казахстана в МФСА. Учитывая неизбежные сложности, с которыми столкнется это предложение, можно было бы одновременно инициировать ряд предложений, направленных на усиление практического взаимодействия различных структур МФСА, повышения эффективности работы их исполнительных органов и улучшение подотчетности. На первом этапе предлагается предпринять следующие действия:

- Возобновить практику приглашения на заседания МКВК представителей министерств энергетики и энергетического сектора заинтересованных стран.
- Инициировать проведение совместных заседаний МКВК и МКУР (с периодичностью, например, раз в два года), выработку совместной повестки дня и согласованного плана работ с фокусом на

обеспечение охраны водного фонда для сохранения и улучшения жизненных условий населения и окружающей среды в трансграничных речных бассейнах.

- Предложить разработать и утвердить унифицированную форму и структуру отчетности исполнительных органов МКВК - БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья», включая поквартальные отчеты и отчеты по итогам сезонов с анализом исполнения лимитов и др. Следует также упростить доступ к информации и повысить прозрачность работы БВО посредством создания интернет сайтов БВО с обязательством представлять данные по основным объектам. Список объектов и тип представляемой информации также должен быть утвержден МКВК в ежедекадном разрезе или по утвержденному МКВК графику.
- Усилить непосредственный контроль за исполнением лимитов вододеления, утвержденных МКВК, на постоянной основе путем усиления представительства Казахстана в руководстве БВО «Сырдарья» и включения дополнительно штатного специалиста в отдел вододеления и водопользования БВО. Одной из мер повышения доверия сторон является проведение совместного мониторинга и обследования состояния ГТС и мониторинговых станций на критически важных участках вододеления. В этой связи, необходимо рассмотреть возможность создания мониторинговых миссий в составе двух представителей от каждой из заинтересованных стран, начиная с мая по конец августа каждого года. Их целью будет посещение соответствующих ГТС для проверки соответствия отчетных данных и общей оценки состояния данных ГТС. Для обеспечения прозрачности и повышения доверия предложить практику подобного мониторинга на объектах Республики Казахстан (например - Шардара и Коксарай, КМК и др.).

1.7 Учитывая положительный опыт двухстороннего сотрудничества по другим трансграничным речным бассейнам, предлагается активизировать сотрудничество с Республикой Узбекистан. Предложить Республике Узбекистан, как стороне Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки 1992 г.), создать рабочую межведомственную группу, состоящую из представителей природоохранного ведомства, гидрометеорологических служб и водохозяйственных ведомств с целью обсуждения реализации отдельных положений конвенции, в частности касающихся совместного мониторинга, включая качество вод.

1.8 Важным элементом усиления сотрудничества в сфере управления трансграничными водными ресурсами является развитие информационных ресурсов, направленных на освещение усилий Республики Казахстан на международном уровне, в том числе с учетом того, что Казахстан принимает следующую конференцию сторон Хельсинской конвенции (1992

г.) и Международный центр оценки вод (The International Water Assessment Centre (IWAC)). Необходимо продолжить и усилить практику представления официальной информации в рамках международных конференций, в том числе с использованием информационных ресурсов, о состоянии трансграничного сотрудничества, возможных угрозах и экономических потерях в трансграничных речных бассейнах. Это будет служить важной составляющей информационного поля или своего рода «пропагандой» усилий, предпринимаемых Республикой Казахстан, и существующих проблем, для решения которых необходима международная поддержка.

2. Совершенствование экономических и финансовых инструментов сотрудничества в бассейнах трансграничных рек на основе полученного опыта совместного управления и водodelения на водохозяйственных объектах межгосударственного значения:

2.1 Провести анализ и оценку обоснованности и эффективности (затрат и выгод) экономических и финансовых инструментов сотрудничества по опыту работы с КНР и Кыргызской Республикой, в том числе, механизма приобретения электроэнергии в Кыргызстане с целью обеспечения необходимого для Казахстана объема воды в реке Сырдарья.

2.2 На основе соответствующего анализа подготовить предложения по использованию подобного опыта в других трансграничных речных бассейнах или на отдельных объектах межгосударственного значения в соответствии с интересами Республики Казахстан.

2.3 Инициировать переговорный процесс относительно модификации существующего (но не действующего) или выработки нового соглашения об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья.

3. Усиление системы мониторинга и оценки трансграничных водных ресурсов до уровня, обеспечивающего получение своевременной и точной информации о текущем состоянии и прогнозов развития водохозяйственной и экологической ситуации в трансграничных речных бассейнах:

3.1 На основе опыта реализации совместных программ по мониторингу трансграничных речных бассейнов с Российской Федерацией и отдельных работ с Китайской Народной Республикой подготовить предложения по усилению мониторинговой сети на трансграничных реках Республики Казахстан.

3.2 В рамках работы Чу-Таласской совместной комиссии инициировать реализацию совместной мониторинговой программы по бассейнам рек Чу и Талас.

3.3 В рамках реализации положений Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования от 1997 года инициировать реализацию совместной мониторинговой программы по бассейну реки Сырдарья.

- 3.4 В рамках работы существующих межгосударственных комиссий по сотрудничеству в сфере использования и охраны трансграничных рек инициировать рассмотрение возможности создания совместных автоматических мониторинговых станций на трансграничных водохозяйственных объектах.
4. Усиление потенциала в сфере управления трансграничными водными ресурсами путем повышения общего уровня знаний, информированности и понимания задач и особенностей переговорного процесса на уровне рамочных межгосударственных соглашений и на уровне соглашений по отдельным трансграничным речным бассейнам.
- 4.1 Организовать ежегодные курсы повышения квалификации на базе одного из профильных учебных центров Республики Казахстан для сотрудников бассейновых инспекций, участников рабочих групп и переговорного процесса, отвечающих за вопросы регулирования и использования водных ресурсов в бассейнах трансграничных рек.
- 4.2 Организовать серию тренингов по опыту использования международного водного права и правоприменительной практике для уполномоченных сотрудников МИД, МСХ и других государственных уполномоченных органов.
- 4.3 Организовать тренинги по опыту международного водного права и правоприменительной практике для преподавателей высших учебных заведений, имеющих курс управления водными ресурсами.
- 4.4 По договоренности с профильными высшими учебными заведениями организовать проведение ознакомительных лекций и мастер-классов для студентов и магистрантов водных специальностей по практике и опыту развития межгосударственного сотрудничества в сфере управления трансграничными водными ресурсами.
5. Укрепление институциональной базы сотрудничества на основе повышения эффективности деятельности национальных государственных уполномоченных органов на бассейновом уровне и межгосударственных исполнительных органов.
- 5.1 Подготовить предложения по изменению штатного расписания и усилению потенциала Бассейновых инспекций, в зоне ответственности которых находится регулирование и контроль водных ресурсов в бассейнах трансграничных рек.
- 5.2 С целью усиления взаимодействия с сопредельными странами активизировать работу Бассейновых советов в бассейнах трансграничных рек с вовлечением в их работу представителей сопредельных стран в качестве наблюдателей.
- 5.3 Подготовить предложения по усилению эффективности устойчивости работы секретариата Чу-Таласской комиссии и рабочих групп в рамках исполнения своих компетенций.
- 5.4 Подготовить предложения по созданию секретариата Совместной Казахстанско-Китайской комиссии по использованию и охране

трансграничных рек, с целью повышения эффективности координации в сфере вододеления на трансграничных реках, в том числе на р. Хоргос, Сумбе и Кайшыбулак.

5.5 Рассмотреть возможность усиления Бассейновых инспекций, принимающих участие в переговорном процессе в рамках реализации положений межгосударственных соглашений и ответственных за реализацию достигнутых договоренностей.

5.6 Подготовить предложения по соблюдению всеми государственными организациями республики единых показателей, относящихся к оценке, использованию, распределению и мониторингу водных ресурсов РК, представленных в «Генеральной схеме комплексного использования и охраны водных ресурсов» (Постановление Правительства республики Казахстан № 200 от 8 апреля 2016 года).

Список использованных источников

1. *Петраков И., Николаенко А., Аляхасов Ж.* Управление водными ресурсами в Казахстане – история, современное состояние, анализ, сравнения – Алматы, ПРООН Казахстан, издательство «Контур», 2007.
2. Стратегия «Казахстан - 2050», 2015.
3. Концепция по переходу Республики Казахстан к «зелёной экономике», 2013.
4. Государственная программа управления водными ресурсами Казахстана на 2014 – 2040 годы, 2014.
5. Водный кодекс Республики Казахстан, 2003.
6. *Петраков И., Кеншимов А.*, Практическое руководство по применению статей Водного кодекса Республики Казахстан – Алматы, ОО «OST-XXI век», 2012.
7. Информация о деятельности Комитета по водным ресурсам МСХ РК, 2014.
8. Отчет «Трансграничный диалог и сотрудничество в бассейне реки Или-Балхаш» - ПРООН Казахстан, Алматы, 2010 г.
9. Методическое пособие по созданию Бассейновых советов – КВР МСХ РК, ПРООН Казахстан, Алматы, 2005 г.
10. *Турмагамбетов А., Орман А, Бурлибаев М., Скольский В., Мирхашимов И., Джумагулов А.*, Сравнительно-правовой анализ водных законодательств сопредельных с Казахстаном государств и подготовка рекомендаций для гармонизации механизма управления трансграничными реками – Алматы, издательство «Кананат», 2011.
11. Совершенствование управления водными ресурсами и трансграничного водного сотрудничества в Центральной Азии: роль природоохранных конвенций ЕЭКООН – ЕЭКООН, Женева, 2011.
12. Совершенствование организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА: анализ и предложения. Дискуссионный документ – Международный фонд спасения Арала, ЕЭК ООН, Алматы, 2010.
13. Развитие сотрудничества по рекам Чу и Талас. Отчет проекта (Чу-Талас II) ЕЭКООН и ОБСЕ – ЕЭКООН, Женева, 2011.

Перечень нормативно-правовых актов, международных договоров в области управления трансграничными водными ресурсами Республики Казахстан

Бассейн	Название нормативно-правового акта	Срок действия
<p>Имеющие значение для всех трансграничных речных бассейнов Республики Казахстан</p>	<p>Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 года)</p>	<p>Закон Республики Казахстан к Конвенции от 23.10.2000 г. N 94-II Действует на сегодняшний день</p>
	<p>Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 г.)</p>	<p>Закон Республики Казахстан от 23 октября 2000 г. N 91-II Действует на сегодняшний день</p>
	<p>Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо (Финляндия), 25 февраля 1991 г.)</p>	<p>Закон Республики Казахстан от 21.10.2000 г. N 86-II Действует на сегодняшний день</p>
	<p>Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (с поправками, внесенными в нее Парижским протоколом от 3 декабря 1982 года, и поправками, внесенными в Режиме 28 мая 1987 года)</p>	<p>Закон Республики Казахстан от 13 декабря 2005 года N 94 Действует на сегодняшний день</p>
	<p>Конвенция Всемирной метеорологической организации (Вашингтон, 1947 год)</p>	<p>Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года Действует на сегодняшний день</p>
	<p>Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция, 1998 год)</p>	<p>Закон Республики Казахстан от 23 октября 2000 года N 92-II ЗРК Действует на сегодняшний день</p>

	Соглашение о межгосударственной гидрометеорологической сети Содружества Независимых государств (Москва, 16 марта 2001 года)	Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2002 года № 944
	Соглашение о основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств – участников СНГ (Москва, 11 сентября 1998)	Действует на сегодняшний день
Договорно-правовая база РК и РФ (бассейны рек Урал, Ишим, Тобол, Иртыш, Большой и Малый Узени)	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов (взамен Соглашения между Правительством РК и Правительством РФ о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов от 27 августа 1992 г.) (от 7 сентября 2010)	Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 сентября 2010 года № 891 Действует на сегодняшний день
	Положение о Казахстано-Российской комиссии по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов. (Атырау, от 7 января 1993г.)	Действует на сегодняшний день
	Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (Москва, 22 декабря 2004 года)	Постановление Правительства Республики Казахстан от 9 сентября 2005 года № 907 Действует на сегодняшний день
Урало – Каспийский бассейн	Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря (Тегеран, 4 ноября 2003 г.)	Закон Республики Казахстан от 13 декабря 2005 года N 97 Вступила в силу 12 августа 2006 года, Действует на сегодняшний день
	Соглашение между правительством Республики Казахстан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области	Действует на сегодняшний день

	охраны окружающей среды (Алматы, 10 июня 1997 г.)	
	Декларация между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о сотрудничестве на Каспийском море (Астана, 9 сентября 2000 г.)	
	Протокол о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов, координации водохозяйственной деятельности в бассейне р. Урал	Действует на сегодняшний день
	Соглашение между Правительством РК и Правительством РФ по сохранению экосистемы трансграничной реки Урал (Астана, 5 октября 2016 г.)	
Тобол-Ишимский бассейн	Протокол о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов, координации водохозяйственной деятельности в бассейне реки Тобол	Действует в настоящее время в рамках Казахстанско-Российской комиссии по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов
	Протокол о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов, координации водохозяйственной деятельности в бассейне реки Ишим	
Иртышский бассейн	Соглашение между правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации об организации и условии перевозок грузов и пассажиров казахстанскими и российскими судами в бассейне реки Иртыш (вступило в силу 12 сентября 2002 года)	Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 августа 2002 года № 907 Действует на сегодняшний день
	Протокол намерений о сотрудничестве в охране и использовании трансграничных вод бассейна реки Иртыш между Новосибирской, Омской, Тюменской областями РФ и Восточно-Казахстанской,	

	Павлодарской, Семипалатинской областями Республики Казахстан. (Омск, 9 января 1993 года)	
<p>Договорно- правовая база Республики Казахстан и Китайской Народной Республикой (19 трансграничных с КНР рек, наиболее крупные из них Или и Иртыш)</p>	Соглашение между Правительством РК и Правительством КНР о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек (Астана, 12 сентября 2001 г.)	Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 сентября 2002 года № 989 Действует на сегодняшний день
	Положение о Казахстанско- Китайской Совместной комиссии по использованию и охране трансграничных рек (Пекин, 31 октября 2003 г.)	Действует на сегодняшний день
	Соглашение между Министерством сельского хозяйства РК и Министерством водного хозяйства КНР об экстренном уведомлении сторон о стихийных бедствиях на трансграничных реках (Астана, 4 июля 2005 г.)	Постановление Правительства Республики Казахстан от 01 июля 2005 года № 677 Действует на сегодняшний день
	Соглашение между Министерством сельского хозяйства РК и Министерством водного хозяйства КНР о развитии научно- исследовательского сотрудничества на трансграничных реках (Пекин, 20 декабря 2006 г.)	Действует на сегодняшний день
	Соглашение между Министерством охраны окружающей среды РК и Министерством водного хозяйства КНР о взаимном обмене гидрологической и гидрохимической информацией (данными) пограничных гидропостов основных трансграничных рек (Пекин, 20 декабря 2006 г.)	Действует на сегодняшний день
	Соглашение между Правительством РК и Правительством КНР об охране качества вод трансграничных рек	Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2011 года № 1114

	(Пекин, 22 февраля 2011 г.)	Действует на сегодняшний день
	Соглашение между Правительством РК и Правительством КНР о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (Астана, 13 июня 2011 г.)	Постановление Правительства Республики Казахстан от 07 мая 2012 года № 583 Действует на сегодняшний день
Балхаш-Алакольский бассейн	Соглашение о распределении и использовании вод реки Хоргос (от 30 апреля 1965 года)	
	Протокол о порядке работы совместной Советско-Китайской контрольной комиссии по распределению вод реки Хоргос (от 25 ноября 1975 года)	
	Соглашение о распределении и использовании вод реки Хоргос (Кульджа, 28 августа 2002 г.)	Действует на сегодняшний день
	Соглашение между представителями Райымбекского района Алматинской области Республики Казахстан и представителями уезда Джау Су Иле-Казахской автономной области Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере использования трансграничных рек Сумбе и Кайшибулак (Монгол-Куре, 12 июля 2004 г.)	Действует на сегодняшний день
	Соглашение между Правительством РК и Правительством КНР об управлении и эксплуатации совместного объединенного гидроузла «Достык» на реке Хоргос (Астана, 7 сентября 2013 г.)	Ратифицировано Законом РК от 20 ноября 2014 года № 255-V Вступило в силу 7 января 2015 года
Шу-Таласский	Положение о делении стока в бассейне реки Чу между Казахской ССР и Киргизской ССР (24 февраля 1983 года)	Действует на сегодняшний день
	Положение о делении стока по бассейну реки Талас между Казахской ССР и Киргизской ССР	Действует на сегодняшний день

	(31 января 1983)	
	Временное положение о водodelении р. Талас, Куркуреусу и Аспара между Казахской ССР и Киргизской ССР (5 февраля 1948 г.)	Действует на сегодняшний день
	Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас (г. Астана, 21 января 2000 г.)	Закон Республики Казахстан от 7 марта 2002 года N 301 Вступило в силу 16 апреля 2002 года
	Положение о комиссии Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас	Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 декабря 2005 года № 1260
	Положение о Секретариате Комиссии Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас (22 декабря 2006 г.)	Утверждено решением заседания Комиссии Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас
Арало-Сырдарьинский	Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников (Алма-Ата, 18 февраля 1992г.)	Действует на сегодняшний день

Устав бассейнового водохозяйственного объединения «Амударья» (Ашхабад, 6 апреля 1992 г.)	Действует на сегодняшний день
<u>Устав бассейнового водохозяйственного объединения «Сырдарья»</u> (Ашхабад, 6 апреля 1992 г.)	Действует на сегодняшний день
Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона (Кзыл-Орда, 26 марта 1993 г.)	Действует на сегодняшний день
Положение о постоянно действующем органе (Секретариате) Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (Нукус, 10 октября 1993)	Действует на сегодняшний день
Положение о научно-информационном центре по водохозяйственным проблемам при Межгосударственной Координационной Водохозяйственной Комиссии (НИЦ МКВК) (Бишкек, 9 августа 1996)	Действует на сегодняшний день
Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Киргизской Республики, Правительством Республики Таджикистан, Правительством Республики Узбекистан «О Статусе Международного фонда спасения Арала (МФСА) и его организаций» (Ашхабад, 9 апреля 1999 г.)	Закон Республики Казахстан от 08.11.2010 N 348-IV Действует на сегодняшний день
Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-	Действует на сегодняшний день

энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (Бишкек, 17 марта 1998 года)	
Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования (Бишкек, 17 марта 1998 года)	Действует на сегодняшний день
Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области гидрометеорологии (Бишкек, 17 июня 1999 г.)	Закон Республики Казахстан от 05 января 2001 года N 137-II Действует на сегодняшний день
Положение о Межгосударственной координационной водохозяйственной Комиссии Центральной Азии (МКВК) (Алматы 18 сентября 2008 г.)	Действует на сегодняшний день
Положение о порядке ротации исполнительных органов Межгосударственной координационной водохозяйственной Комиссии Центральной Азии (МКВК) и их руководителей (Алматы 18 сентября 2008 г.)	Действует на сегодняшний день