

А.К. Кеншимов,
*Заместитель Председателя Комитета по водным ресурсам
Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан,
Национальный Директор проекта ПРООН
«Национальный план ИУВР и водосбережения для Казахстана»*

УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В КАЗАХСТАНЕ: ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПЛАНА ИУВР И РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ВОДНОГО КОДЕКСА НА НАЦИОНАЛЬНОМ И БАСЕЙНОВОМ УРОВНЯХ

В соответствии с Водным кодексом Республики Казахстан, Комитет по водным ресурсам Министерства Сельского хозяйства Республики Казахстан (далее – Комитет) является уполномоченным государственным органом в области использования и охраны водного фонда страны. На Комитет возложены управление, регулирование использования и охрана водного фонда, в том числе возобновляемых водных ресурсов. Комитет реализует свои функции непосредственно, либо через Бассейновые водохозяйственные управления (БВУ).

Вся гидрографическая сеть страны разделена на 8 бассейнов (Арало-Сырдарьинский, Шу-Таласский, Балхаш-Алакольский, Иртышский, Ишимский, Нура-Сарысуский, Тобол-Торгайский и Урало-Каспийский) и ключевая роль в управлении водными объектами на бассейновом уровне отведена БВУ. В задачи БВУ входят:

- управление использованием водных ресурсов в бассейне, включая их распределение между водопользователями;
- разработка планов забора и подачи воды;
- выдача лицензий и разрешений на специальное водопользование;
- определение лимитов водопотребления и режимов работы водохранилищ, оперативный контроль за их соблюдением;
- составление оперативных водохозяйственных планов по бассейну и др.

В целях совершенствования управления водными ресурсами и внедрения международного опыта, Комитет, с июня 2004 года, в рамках проекта Программы Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) при поддержке Правительства Норвегии, Департамента Великобритании по Международному развитию (DFID), а также Глобального Водного Партнерства (ГВП) осуществляет разработку Национального плана Интегрированного управления водными ресурсами и водосбережения.

Основанием для разработки Плана являются:

- международные обязательства Казахстана, принятые на Всемирном Саммите по Устойчивому Развитию в Йоханнесбурге (2002 г.), о необходимости всем странам разработать Планы Интегрированного управления водными ресурсами и водосбережения;
- план мероприятий по реализации договоренностей, достигнутых в ходе официального визита Премьер-министра Королевства Норвегии К. М. Бондевика в Республику Казахстан 25-26 мая 2004 года, утвержденный Распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 13 октября 2004 года (№ 302-р). План мероприятий состоит из 11 задач, из них 10-я направлена на "Активизацию двустороннего сотрудничества в целях реализации комплексного плана для Республики Казахстан по управлению водными ресурсами и решения задач Йоханнесбургского плана действий".

Кроме того, в соответствии с пунктом 10 «Концепции развития водного сектора и водохозяйственной политики Республики Казахстан до 2010 года», совершенствование системы управления водными ресурсами и водопользованием признано приоритетным направлением водной политики. Главной целью при этом является обеспечение устойчивого

социально-экономического развития страны через достижение баланса между имеющимися водными ресурсами и потребностями в них.

Естественно, на этом пути имеются множество водно-экологических проблем, наиболее острыми из которых являются:

- нарастающий дефицит воды;
- загрязнение поверхностных и подземных вод;
- огромные сверхнормативные потери воды;
- обострение проблем обеспечения населения качественной питьевой водой;
- проблемы межгосударственного вододеления;
- ухудшение технического состояния плотин, гидроузлов и прочих сооружений.

Практически на всей территории республики имеет место напряженная водохозяйственная обстановка и экологическое неблагополучие охватило все основные речные бассейны страны.

Удельная водообеспеченность равна 37 тыс. м³ на км² и 6,0 тыс. м³ на одного человека в год. Кроме того, из всего объема ресурсов поверхностных вод (100,5 км³) около половины (44,0 км³) формируются за пределами территории Республики и поступают из сопредельных государств: Китая, Узбекистана, Кыргызстана и России. В перспективе с увеличением хозяйственной деятельности в бассейнах трансграничных рек республики и сопредельных государств, особенно в зоне формирования и преимущественного использования водных ресурсов, проблема сокращения естественных ресурсов поверхностных вод Казахстана будет усиливаться.

Очевидно, что водное хозяйство страны будет развиваться в условиях дефицита водных ресурсов и решение водных проблем требует эффективной системы управления, основанной на интегрированном подходе к управлению водными ресурсами. Так как дальнейшее устойчивое развитие страны во многом будет зависеть от наличия достаточного количества и хорошего качества водных ресурсов, а также функционирования водохозяйственного комплекса в целом, для достижения этих целей требуется соответствующая структура управления водным сектором.

Поэтому План ИУВР будет являться основополагающим документом, содержащим конкретный план приоритетных действий, по совершенствованию системы управления водным сектором и соответственно будет иметь стратегическое значение для Республики.

Учитывая необходимость комплексного решения проблем водного сектора, в разработке Плана приняли участие все заинтересованные стороны. Так, в ходе разработки Плана:

- создана Рабочая группа, состоящая из международных и национальных экспертов;
- создана Межведомственная рабочая группа, в состав которой входят все заинтересованные органы, такие как: Министерство экономики и бюджетного планирования; Министерство энергетики и минеральных ресурсов; Министерство охраны окружающей среды; Министерство здравоохранения; Министерство индустрии и торговли; Министерство по чрезвычайным ситуациям; Агентство по управлению земельными ресурсами и другие министерства и ведомства, а также местные исполнительные органы власти (Акиматы). Планируется, что в дальнейшем Межведомственная группа будет способствовать эффективному исполнению Плана, а также разработке дальнейших мероприятий по его реализации;
- для формирования положений Плана, и информирования об основных принципах Интегрированного управления водными ресурсами проведены различные семинары и заседания круглых столов с участием всех заинтересованных сторон. Кроме того, для повышения потенциала Бассейновых водохозяйственных управлений были проведены тренинги: по управлению водохозяйственной информацией; по определению качества вод мини лабораторией Фотометр – 5000 компании Palintest; а также по разработке Бассейновых планов Интегрированного управления водными ресурсами для каждого речного бассейна;

- в марте 2005 года была разработана и представлена на рассмотрение заинтересованным организациям Концепция перехода к интегрированному управлению водными ресурсами; а в ноябре 2005 года подготовлена и также представлена на рассмотрение всем заинтересованным сторонам первая редакция Плана, замечания и предложения к которой поступили от 42-х заинтересованных организаций. Все переложения сведены в Сводку отзывов в апреле текущего года.

Со всеми проектными материалами вы можете ознакомиться на интернет-сайте – www.voda.kz.

В настоящее время План дорабатывается с учетом замечаний и предложений заинтересованных организаций, а также проводится подготовительная работа для возможности представления Плана в качестве Государственной Программы на утверждение в Правительство Республики Казахстан.

Примечательно то, что в Казахстане уже созданы определенные правовые и организационные условия для перехода к интегрированному управлению водными ресурсами.

Так, например, Казахстан ратифицировал более 20-ти экологических Конвенций, в том числе Хельсинскую Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, а также Орхусскую Конвенцию по доступу к экологической информации. К тому же согласно программно-стратегическим документам Республики проводятся работы по гармонизации нормативно правовых актов с Европейским законодательством. Президент Республики Казахстан 30 июня 2005 года подписал закон о ратификации Протокола к Соглашению о партнерстве и сотрудничестве между республикой и Европейским Союзом.

В республике существует необходимая законодательная база, такая как Водный, Земельный и Лесной Кодексы (2003), Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (2002), Закон «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» (2003). В настоящее время разрабатывается новый Экологический кодекс взамен действующего Закона об охране окружающей среды (1997). Планируется, что новый Экологический кодекс усилит принцип «загрязнитель платит», что послужит улучшению экологического состояния водных ресурсов.

В целом, несмотря даже на имеющиеся определенные недостатки нормативно правовой базы, существующее законодательство РК позволяет осуществить необходимые организационные преобразования в водном секторе.

Кроме того, Казахстан уже имеет определенное преимущество для перехода к интегрированному управлению водными ресурсами, так как согласно Водному законодательству управление водными объектами основано на бассейновом принципе, что соответствует первому принципу Интегрированного управления водными ресурсами.

Однако анализ состояния существующих проблем показал, что проведенная реформа системы управления еще не завершена до требуемого уровня. Необходимо провести комплекс мероприятий для создания условий перехода к интегрированному управлению водными ресурсами и обеспечению эффективной реализации Водного законодательства РК.

В связи с этим особо необходимо отметить, что разрабатываемый в рамках проекта ПРООН План интегрированного управления водными ресурсами способствует эффективному внедрению в практику действующего законодательства. Так, например, План включает конкретный комплекс мер, направленных на реализацию требований нового Водного Кодекса, принятого в 2003 году. Многие его положения соответствуют принципам Интегрированного управления водными ресурсами:

- в основу Водного кодекса положены международные принципы справедливого и равного доступа водопользователей к воде. В качестве приоритета выделяется питьевое водоснабжение;

- при разработке нового Водного кодекса были объединены системы выдачи разрешений на поверхностные и подземные воды в рамках Комитета по водным ресурсам (до введения в действие Водного кодекса вопросы использования и охраны подземных вод находились в ведении Комитета геологии и недропользования Министерства энергетики и минеральных ресурсов);

- важные нововведения в Водном кодексе связаны с усилением бассейнового принципа управления водными ресурсами (План ИУВР подготавливаемый в рамках проекта ПРООН способствует эффективной его реализации) например:

- 1) В Водном кодексе отдельно выделены задачи и функции Бассейновых водохозяйственных управлений, ранее некоторые задачи были закреплены за Комитетом по водным ресурсам; (для эффективной реализации таких функций на практике, в Плане ИУВР предусматривается ряд мероприятий по повышению институционального и организационного потенциала Бассейновых водохозяйственных управлений Комитета по водным ресурсам и других организаций);
- 2) С целью объединения и координации деятельности различных государственных и негосударственных субъектов водных отношений (местных исполнительных органов, бассейновых водохозяйственных управлений, объединений водопользователей, негосударственных водохозяйственных организаций, НПО и др.), в Водном кодексе предусмотрено заключение между ними Бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных ресурсов. В настоящее время таких Бассейновых соглашений мы еще не имеем. В связи с этим в Плане ИУВР такая работа предусмотрена и уже в рамках проекта ПРООН подготовлена определенная методическая основа для их разработки;
- 3) Признавая необходимость участия всех заинтересованных сторон в управлении водохозяйственным комплексом, а также для обеспечения прозрачности и подотчетности системы управления водными ресурсами, Водный кодекс закрепил создание Бассейновых советов для каждого речного бассейна. Поэтому, в реализацию Кодекса в Плане ИУВР предусмотрены мероприятия по созданию и дальнейшему развитию Бассейновых советов. В рамках проекта ПРООН уже создано 4 Бассейновых совета и к завершению проекта будут созданы во всех речных бассейнах РК. Однако, само их создание в рамках проекта ПРООН – это только начало длительного процесса их развития. Бассейновым советам потребуется значительная финансовая и юридическая поддержка для обеспечения эффективности их работы, особенно в первые годы становления (минимум 5 лет) когда будет определяться их роль, ответственность и полномочия;

Кроме того, в процессе создания Бассейновых советов нерешены еще отдельные вопросы, особенно обеспечение интересов всех водопользователей: Одним из ключевых элементов развития Бассейновых советов является обеспечение представительства в них интересов простых/физических лиц водопользователей. Данная проблема, прежде всего, связана с недостаточно развитой сетью или отсутствием соответствующих объединений в стране (таких как Ассоциаций водопользователей). Тем не менее, важно, чтобы в БС были представлены интересы всех водопользователей, включая сельское население, городское население, представителей орошаемого земледелия, а также заинтересованных в развитии рекреационного сектора. Этот аспект также как и в случае с другими вопросами будет развит в свое время. Однако для ускорения и поддержания процесса развития необходимы пилотные проекты или альтернативные формы оценки такого представительства. Наилучшим способом решения данной задачи могло бы стать проведение проекта с целью определения приемлемого варианта мобилизации ключевых заинтересованных сторон. Такое исследование, конечно

же, лучше провести в ближайшее время, учитывая то, что Бассейновые Советы находятся на первоочередной стадии становления.

- 4) В Водном кодексе расширен круг функций и задач местных исполнительных органов власти. Так, например, Акиматы разрабатывают региональные программы по рациональному использованию водных объектов, а также осуществляют реализацию бассейновых программ по рациональному использованию и охране водных ресурсов. В реализацию этих требований для улучшения системы водохозяйственного планирования, и учитывая отсутствие принятых Местными органами Планов управления речными бассейнами, в Плане ИУВР предусмотрена разработка Бассейновых планов управления водными ресурсами для каждого речного бассейна, которые должны подготавливаться с учетом Водной рамочной директивы Европейского Союза (2001 г.). Особенно важно, что уже в рамках действия проекта ПРООН создается определенная основа для подготовки таких Бассейновых планов, путем проведения 2-х тренингов для БВУ и в результате ожидается, что БВУ смогут улучшить свою годовую отчетность в части организационных работ. Однако в рамках Проекта ПРООН полноценная разработка Планов управления речными бассейнами пока не представляется возможной. В месте с тем, для эффективного управления бассейнами рек помощь в их разработке крайне необходима;
- 5) Водный Кодекс определяет задачи научного и информационного обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов. В реализацию Водного кодекса в Плане ИУВР предусмотрены мероприятия по улучшению процессов обмена и управления водохозяйственной информацией, а также по созданию и развитию информационной инфраструктуры водного хозяйства. На сегодняшний день практически отсутствует основа для формирования информационной инфраструктуры водного хозяйства Республики. В КВР и БВУ нет специализированных отделов, которые занимались бы информационным обеспечением. В 2004 году была попытка создания Информационного центра при КВР. Но данная инициатива не получила развития. Поэтому очень важным вопросом является создание отделов информационного обеспечения в КВР и БВУ, а также Национального информационного центра водного хозяйства. Кроме того, ввиду большого количества участников в управлении бассейнами рек требуется создание Единого информационного пространства, объединяющего всех органов управления, задействованных в водохозяйственной деятельности. Основным структурным элементом информационного пространства должна стать Единая информационно-аналитическая система бассейнов рек Казахстана. Благодаря проекту ПРООН уже создана первоначальная методическая база для создания и развития информационной структуры водного хозяйства. Однако для внедрения ее в практику требуется дальнейшая, значительная финансовая и техническая помощь.

Кроме того, учитывая то, что выполнение современных и перспективных задач изучения, использования и охраны водных ресурсов, возможно только при наличии высококвалифицированных кадров, План ИУВР включает ряд мер направленных на развитие системы образования и информирования общественности в области рационального использования и охраны водных ресурсов. Это подготовка и повышение квалификации специалистов для водного хозяйства, создание и развитие тренинговых центров, научно исследовательских и проектных организаций, а также проведение компаний по информированию общественности. Для повышения эффективности водопользования План ИУВР особо подчеркивает необходимость проведения в кратчайшие сроки Проектов по обучению фермеров совершенным методам ведения хозяйства.

Конечно же, это не все примеры о том, как План ИУВР способствует эффективному исполнению положений Водного кодекса. Например, в реализацию 11 главы Водного

Кодекса «Государственный учет поверхностных и подземных вод, государственный водный кадастр, государственный мониторинг водных объектов...» План ИУВР определяет конкретный план действий по совершенствованию системы государственного мониторинга водных объектов, улучшению процессов обмена и управления информацией. Кроме того, План ИУВР включает раздел по совершенствованию системы управления качеством водных объектов и экосистем, а также он будет способствовать эффективной реализации статьи Водного кодекса в части международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод.

В целом в Казахстане имеются все предпосылки для перехода к ИУВР, но необходимо выполнить достаточно большой комплекс мер для обеспечения развития процесса. Реализация Плана займет по оценкам от 10 до 20 лет при условии принятия соответствующих обязательств, приложения необходимых усилий и достаточного финансирования.

Учитывая то, что переход к интегрированному подходу управления водным сектором является длительным и сложным процессом План ИУВР предполагает долгосрочную перспективу и рассчитан на период до 2025 года. Однако подробный план мероприятий с определением финансовых затрат и ответственных исполнителей приводится до 2010 года и определяет комплекс мер, которые являются наиболее значимыми и безотлагательными.

Финансирование реализации Плана ИУВР в основном предусматривается из средств республиканского и местных бюджетов. Однако, учитывая то, что План ИУВР включает достаточно большое количество сложных и дорогостоящих работ выполнение многих его мероприятий без поддержки Международных донорских организаций не возможно. Поэтому необходим поиск таких источников финансирования.

В качестве приоритетных направлений по реализации Плана можно выделить следующие проекты:

- 1) Создание и развитие Единой информационной инфраструктуры по водному хозяйству. Проведение обучающих тренингов и организация курсов повышения квалификации по темам: (1) использование и управление информацией; (2) пользование современной техникой (компьютеры, принтеры, сканеры и т.д.); (3) обучение современным информационным технологиям: «Интернет и локальные сети, базы данных, геоинформационные системы, специализированное программное обеспечение для различных областей водного хозяйства». Также необходимо формирование при КВР и БВУ отделов информационного обеспечения; создание Национального информационного центра водного хозяйства; создание Единой информационно-аналитической системы бассейнов рек Казахстана;
- 2) Разработка Бассейновых планов управления водными ресурсами для каждого речного бассейна, основываясь на положениях Водной рамочной Директивы Европейского Союза (включая разработку Стратегии по управлению качеством воды; разработку Технико-экономического обоснования (ТЭО) по созданию лабораторий качества воды и Реализация ТЭО);
- 3) Поддержка развития Бассейновых Советов (для обеспечения представительства в БС интересов всех водопользователей включая сельское население, городское население, представителей орошаемого земледелия, а также рекреационного сектора необходимы Пилотные проекты с целью определения приемлемого варианта мобилизации ключевых заинтересованных сторон);
- 4) Повышение эффективности водопользования в секторе орошаемого земледелия (необходимы проекты по оценке инфраструктуры; оценке передовых технологий орошения; совершенствованию ценообразования и тарифной политики; а также широкомасштабные проекты по обучению фермеров);
- 5) Развитие системы мониторинга как поверхностных и подземных водных объектов, так и мониторинга земельных ресурсов (Модернизация и развитие наблюдательной

- сети мониторинга водных объектов на бассейновом уровне, а также земельных ресурсов; закупка мобильных лабораторий; улучшение нормативно-правовой базы);
- б) Развитие системы подготовки и повышения квалификации кадров в области использования и охраны водного фонда, в том числе за рубежом. Программа получения зарубежного образования должна в основном быть направлена на учебные заведения Европейских стран, поскольку в Казахстане будут адаптированы принципы Водной рамочной директивы Европейского Союза. Также необходимо создавать практические учебные центры на базе БВУ, разработать и реализовать Пилотные проекты для обучения учителей школ водным и экологическим дисциплинам.