

**А.Д. Рябцев**

Председатель Комитета по водным ресурсам МСХ РК

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

По мере роста объемов промышленного производства и сельскохозяйственной продукции, численности населения и площадей орошаемого земледелия актуальность проблем рационального использования и охраны водных ресурсов возрастает с каждым годом практически во всех странах мира.

Характерен в этом отношении удельные показатели водных ресурсов на одного человека. Если в середине XX-го столетия количество водных ресурсов на одного человека составляло 33 тыс. м<sup>3</sup>, то уже на рубеже столетий этот показатель сократился до 7,1 тыс. м<sup>3</sup>. В настоящее время в Центральной Азии этот показатель составляет всего 3,5 тыс. м<sup>3</sup>.

Также характерно то, что по мере сокращения доли пресной воды на единицу потребления, заинтересованность широких слоев населения в объективном и справедливом управлении водными ресурсами и в сохранении надлежащего их качества возрастает. Немаловажную роль здесь играет образованность населения, и их понимания роли водных ресурсов в поддержании и улучшении качества жизни, в борьбе с бедностью и в развитии экономики в целом. Поэтому, активизация гражданского общества, возникновение различных объединений граждан по интересам, в том числе в области регулирования использования водных ресурсов, является объективным процессом.

Для государств Центральной Азии вопросы водообеспечения были всегда в центре внимания, так как здесь экономическое развитие региона, исторически, во многом отождествлялось с развитием орошаемого земледелия и ирригации. Здесь, в дореволюционный период, использование водных ресурсов регулировалось канонами шариата, и права каждого водопотребителя и его участие в процессе распределения воды строго ограничивались принятыми на его основе правилами.

С приходом советской власти, и переводом всей экономики на плановую основу, управление водными ресурсами было централизовано и самой сутью такого управления участие общественности сводилось к минимуму. Поскольку функционирование советского общества, включая общественные организации, таких как профессиональные союзы и другие объединения, основывалось на единой идеологии, водные законодательства советских времен также не предусматривали возможность участия граждан в регулировании водных отношений между государственными органами и хозяйствующими субъектами.

До середины прошлого столетия темпы развития ирригации были невысокими, и масштабы ее влияния на окружающую среду ощущались слабо. Поэтому считалось, что вода, как возобновляемый природный ресурс, неисчерпаема и не имеет экономической ценности. Но, после 50-х годов, с появлением мощной строительной и землеройной техники, а также в результате широкомасштабного освоения земель под орошаемое земледелие, за сравнительно короткий промежуток времени (20-30 лет) водные ресурсы рек Центральной Азии были полностью вовлечены в хозяйственное использование.

А уже, к середине 80-х годов водные ресурсы реки Сырдарья уже использовались в 1,5 кратном размере. Воды р. Амударья также были полностью вовлечены в хозяйственное использование. В эти годы Аральское море практически перестало получать воду из этих рек. В конечном итоге, чрезмерное использование водных ресурсов привело к известным негативным последствиям и возникновению Аральского кризиса.

са, а с распадом советского союза проблемы еще более обострились в связи с разрывом всех экономических связей между бывшими союзными республиками и отсутствием взаимоотношений с другими государствами мира. Новообразованным государствам региона пришлось практически с нуля начинать строить взаимоотношения между собой и с мировым сообществом в части решения водных проблем бассейна Аральского моря.

В целях преодоления, улучшения экологических и социально-экономических условий в Приаралье, бассейнах рек Амударьи и Сырдарьи Главами государств и Правительствами стран были предприняты комплексные меры, в том числе по привлечению помощи мирового сообщества. Для выработки и осуществления взаимосогласованных действий по рациональному использованию водно-энергетических ресурсов в регионе проведены ряд научно-прикладных исследований по различным программам и проектам, в том числе с привлечением международных консультантов.

Основные работы начались с принятием 11 января 1994 года в г. Нукусе «Программы конкретных действий по оздоровлению экологической ситуации в бассейне Аральского моря с учетом социально-экономического развития региона». С окончанием проекта GEF «Управление водными ресурсами и окружающей средой в бассейне Аральского моря» можно сказать, что закончился первый этап действий по решению проблем региона.

За этот промежуток времени накоплен огромный опыт, в основном положительный, по взаимодействию между национальными органами и организациями различных отраслей экономики как внутригосударственном и межгосударственном масштабе. Особенно следует подчеркнуть положительный опыт взаимодействия государственных водохозяйственных органов стран Центральной Азии и созданной ими в первые годы независимости – Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК), которая сыграла большую роль в бесконфликтном управлении водными ресурсами.

Следует отметить, что за эти годы одновременно проводилось реформирование всей экономики государств, в том числе водохозяйственной отрасли. Каждая страна избрала свой путь экономического развития, и в соответствии с принятой ими идеологией проводила свою аграрную, водохозяйственную и энергетическую политику. При этом естественно, интересы государств были разновекторными, а порою противоречили друг другу. В этих условиях МКВК сумела найти общую точку соприкосновения, и насколько это возможно, обеспечивала бесперебойное обеспечение водой отраслей экономики стран бассейна. Также следует подчеркнуть, что реализация Программы конкретных действий ... практически осуществлялась при активном сопровождении МКВК и водохозяйственных органов и организаций стран бассейна.

Вместе с тем, в этот период, привлечение широкой общественности в решение проблем Аральского моря было минимальным и носило эпизодический характер. Это было обусловлено рядом причин. Во-первых, государства региона получили независимость, шел поиск путей и моделей экономического развития, и государственные институты ещё достаточно уделяли внимания становлению гражданского общества. Во-вторых, сами граждане ещё не были готовы активно включиться в процессы управления водными ресурсами и заниматься водно-экологическими проблемами. В-третьих, не было специалистов, которые глубоко понимали роль и значение гражданского общества в решении водно-экологических проблем, которые могли бы заниматься этими вопросами на уровне общественности.

Активизация гражданского общества в Казахстане началась с ратификацией Орхусской конвенции о доступе к информации, участием общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды. Появились около 150 экологических неправительственных организаций, деятель-

ность которых связана с решением водных проблем. Они занимаются и водными экосистемами, и просвещением общественности, и взаимодействуют с правительственными организациями по вопросам управления и регулирования использования водных ресурсов и т. д., то есть становятся реальной силой, которые могут повлиять на регулирование водных отношений на уровне территорий, бассейнов рек и регионов.

Основная задача гражданского общества заключается в том, чтобы обратить внимание государственных органов и лиц, принимающих решения, к проблемам рационального использования и охраны водных ресурсов. Кроме того, общественные организации незаменимы в экологическом воспитании граждан общества и подрастающего поколения. Только они могут прийти к каждому человеку, реально помочь им овладеть навыками бережного отношения к воде и окружающей среде, а также рационально использовать природные ресурсы.

В настоящее время эта работа в Казахстане заметно оживилась и стала охватывать широкий спектр вопросов – от вовлечения НПО, движений и партии с различными базовыми платформами в процесс улучшения экологической ситуации в регионах республики, до расширения полномочий Ассоциаций водопользователей, Бассейновых советов и других общественных образований. Неправительственные организации систематически проводят семинары и конференции, выступают в СМИ и организуют общественные слушания, практические акции по озеленению территорий, расчистке водоохраных зон и полос и т. д.

В последнее время все больше НПО, деятельность которых связана с решением водно-экологических проблем, появляются в сельских местностях. Более всего таких НПО имеются в зонах Каспийского и Аральского морей, Алтая Западного Тянь-Шаня. Много экологических НПО в Кызылординской области.

В последние годы с созданием Регионального экологического центра Центральной Азии (РЭЦ ЦА) достигнуты определенные успехи в создании условий для объединения усилий НПО стран региона в улучшении экологического состояния бассейна Аральского моря.

Так, в 2002 году РЭЦ ЦА рассмотрело более 250 предложений от НПО и инициативных групп из всех стран ЦА. В результате конкурсного отбора были профинансированы и проектные предложения по активизации участия общественности в решении актуальных проблем региона.

Одним из таких проектов РЭЦ ЦА является "Разработка рекомендаций по практическому применению в Центральной Азии международных конвенций по использованию водных и энергетических ресурсов трансграничных водотоков". В рамках проекта выработаны рекомендации по совместному использованию водно-энергетических ресурсов с учетом принятых международных норм и правил. Выполнены анализ эффективности действия соглашений по бассейнам рек Аральского моря и оценка применимости международных правовых норм к использованию водных ресурсов региона. Проведены семинары в городах Кызыл-Орда (Казахстан) и Нукус (Каракалпакстан) по практическому применению существующих международных правовых норм к трансграничным водотокам Центральной Азии с приглашением неправительственных организаций, представителей региональных и местных водохозяйственных организаций. Проектная команда из Казахстана и Узбекистана обобщила все материалы и подготовила их в электронном формате для широкого распространения.

В ходе выполнения проекта «Гражданское участие в эффективном управлении природными ресурсами на трансграничных территориях ЦАР», реализованного при финансовой поддержке РЭЦ ЦА, участниками из Казахстана и Узбекистана проведена оценка состояния использования водных ресурсов в трансграничном контексте, анализ водного законодательства государств, оценены возможности учета в национальных законодательствах положений международных конвенций. Изучены национальные

программы и опыт взаимодействия национальных структур по контролю над использованием воды, проведена оценка современного состояния водопользования и роли населения в управлении водными ресурсами. Участники проекта попытались определить место гражданского общества в самом процессе принятия решений и в процессе управления экосистемами. Исполнители проекта издали информационный бюллетень «Науот» на русском и узбекском языках, а также сборник «Водные ресурсы и участие общественности в эффективном управлении (Казахстан и Узбекистан)». В нем авторы показали, что участие общественности и вовлечение ее в управление – это новая система взглядов, это согласованная система взаимодействия между политикой, законами, инструкциями, институтами, гражданским обществом и потребителем.

Наиболее распространенными водными акциями в Казахстане являются очистка водоемов от мусора и экологические туры. Так, например, широкая экологическая акция проведена представителями общественных экологических движений по проблемам сохранения экологии трансграничной речной системы Иртыш. Участники акции (26 представителей общественных движений и 5 представителей карагандинских НПО) прошли на плотках из пластиковых бутылок по Иртышу маршрутом Риддер – Усть-Каменогорск – Семипалатинск – Павлодар.

Акция продолжалась 35 дней, ее организаторы «взбудоражили» не только местное население, но и электронные и печатные средства массовой информации как местные, так и республиканские. В ходе акции были затронуты наиболее экологические вопросы сохранения чистоты Иртыша и других рек региона. Участники перехода демонстрировали на лекциях, беседах и «круглых столах» специально подготовленную ими выставку фотографий и детских рисунков под девизом «Берега реки моей». Были собраны подписи в поддержку создания биорезервата на казахстанском Алтае. Школам были выделены информационные комплекты и другая наглядная продукция, которые можно использовать на уроках экологического образования.

Павлодарское общественное объединение «ЭКОМ» в июне 2000 года провело лодочную акцию, в которой участвовали представители НПО Павлодара, политических партий, студенты и преподаватели Павлодарского государственного университета. Активисты прошли сплавом на лодках по Иртышу от Павлодара до Омска с посещением всех крупных населённых пунктов. Акция состоялась в рамках информационной компании «Чистый Иртыш». В Омске были организованы общественные слушания, в которых участвовали и представители государственных экологических органов Омской области России. Здесь прозвучала идея создания «Парламента чистой воды», были сделаны первые шаги по объединению действующих российских и казахстанских общественных экологических штабов.

Ежегодно с 2001 года по инициативе Экологического союза «Табиғат» проводится международная регата «Живой Балхаш». Активное участие в регате принимают команды водников, выступающие на плотках, катамаранах, байдарках, рафтах, шлюпках и каноэ. Объединение «Беловодье» в 2002 году провело санитарный рейд в защиту реки Иртыш. Были очищены берега реки от Усть-Каменогорска до Семипалатинска. Очистка водоёмов от мусора, как правило, повторяются из года в год акция, к которой общественные организации привлекают школьников, студентов, госслужащих и городские власти. Конечной целью этой деятельности является закрепление за конкретными организациями шефства над определёнными участками рек, а также привлечение внимания местных органов власти к состоянию водотоков.

В рамках проекта «Чистая река» и Водной компании ЭкоФорума весной 2003 года была проведена акция по очистке малых рек Карагандинской области. В акции приняли участие 2000 человек из 22 школ г. Караганды и жители 12 населённых пунктов.

Во время экотуров проводятся независимые экологические исследования состояния рек, отбор проб воды. Результаты этих исследований предоставляются для сведения работникам акиматов и местным жителям.

В конце мая 2003 года общественные организации ЦА региона, в том числе Казахстана, при поддержке международных доноров в Ташкенте провели международную конференцию «Участие общественности в преодолении водного дефицита в ЦА». Участники конференции поддержали переход стран ЦА на интегрированное управление водными ресурсами и выразили желание активизировать участие НПО в разработке моделей устойчивого водопользования в международных, региональных и национальных водно-хозяйственных организациях ЦА. Была подчеркнута важность присоединения стран Центральной Азии к международным правовым документам (Конвенциям, соглашениям и протоколам) по трансграничным водотокам, совершенствования национальных водных законодательств и приведение их в соответствие с нормами международного права. Участники посчитали самым важным направлением экологического движения Центральной Азии вовлечение общественности в управление водными ресурсами. Очередным шагом в этом направлении было признано создание сети НПО ЦА по водной тематике.

Представители НПО Казахстана входят в состав «Глобальное водное партнерство в Центральной Азии и Кавказе (GWP)» и принимают активное участие в программах по вовлечению общественности в процесс интегрированного управления водными ресурсами

Глава государства и Правительство Республики Казахстан уделяет большое внимание активизации участия общественности в решении насущных проблем страны, в том числе в вопросах рационального использования водных ресурсов и охраны окружающей среды. Прежде всего, это выразилось в ратификации Орхусской конвенции ООН и Хельсинкской конвенции (1992) по охране трансграничных водотоков и международных озер. На Всемирном саммите ООН по устойчивому развитию (2002 г., Йоханнесбург) Казахстан, в числе других государств, подтвердил свою приверженность Целям Развития Тысячелетия, включая сокращение вдвое к 2015 году количества людей, не имеющих доступа к безопасной питьевой воде и средствам санитарии; добиваться принятия профилактических и защитных мер для поощрения устойчивого экономного использования воды и борьбы с ее нехваткой и др.

Участие Казахстана практически во всех глобальных мероприятиях по водным ресурсам, признание основных международных конвенций, касающихся водных ресурсов, которые, по сути, относятся к международному водному праву, говорит о том, что в республике полностью признается право НПО как равноправного участника управления водными ресурсами на всех уровнях и партнера по реализации соответствующих проектов. Это закреплено также в новом водном законодательстве Республики Казахстан.

Так, в новой редакции Водного кодекса Республики Казахстан (пункты 9 и 10 статьи 9), принятого 9 июля 2003 года, отмечено, что гласность и привлечение общественности к решению задач по использованию и охране водного фонда, а также доступность информации о состоянии водного фонда Республики Казахстан, являются принципами водного законодательства Республики Казахстан.

Более того, пунктом 2 статьи 43 этого кодекса предусмотрено создание Бассейновых Советов. Они должны стать консультативно – совещательными органами и возглавляться руководителями соответствующих бассейновых управлений. Законом предусмотрено, что в состав Совета входят, наряду с представителями местных представительных, исполнительных и территориальных органов, также представители общественных объединений.

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

В свою очередь бассейновое соглашение о восстановлении и охране водных объектов заключается между бассейновыми управлениями, местными исполнительными органами, общественностью и другими субъектами, расположенными в пределах водного бассейна в целях объединения и координации их деятельности, а также реализации мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Бассейновые соглашения содержат обязательства сторон по кооперации сил и средств, необходимых для реализации конкретных водоохранных мероприятий с указанием сроков их исполнения.

Для реализации целей и задач бассейновых соглашений физические и юридические лица могут создавать фонды, средства которых предназначены для осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Пунктом 3 статьи 63 Водного кодекса Республики Казахстан предусмотрено, что общественные объединения по своей инициативе могут даже проводить общественный контроль в области использования и охраны водного фонда. При этом порядок проведения общественного контроля определяется общественными объединениями в соответствии с их уставами по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими государственный контроль в области использования и охраны водного фонда.

Одной из форм активизации участия общественности в управлении водными ресурсами является создание и расширение сети ассоциаций водопользователей. С этой целью в Казахстане в апреле текущего года принят Закон «О сельском потребительском кооперативе водопользователей», под которым признается добровольное объединение граждан и (или) юридических лиц для совместной эксплуатации и совместного управления системами водопользования для нужд сельского хозяйства. Кооператив водопользователей осуществляет планирование графиков подачи и распределения воды в пределах установленного лимита водопотребления, ведет учет и отчетность по использованию воды, осуществляет эксплуатацию и реконструкцию системы водопользования и её элементов, ведет строительные, ремонтные, очистные и другие работы системы водопользования и её элементов и т.д. По существу, ассоциации водопользователей реально принимают участие в процессе управления водными ресурсами.

Таким образом, в настоящее время в Казахстане имеются законодательные основы и все объективные предпосылки для дальнейшей активизации участия общественности в процессе использования и охраны водных ресурсов. В других странах Центральной Азии также создаются и совершенствуются условия, в том числе законодательная база, по вовлечению населения и юридических лиц в решение насущных проблем в области водных отношений.

Вместе с тем, несмотря на расширение участия НПО при рассмотрении водных проблем, можно привести лишь очень ограниченное количество примеров, когда мнение общественности получило отражение в окончательном тексте важных государственных документов, имеющих отношение к вопросам охраны окружающей среды. Участие общественности в процессе принятия решений, доступ к экологической информации, возможность обращаться за защитой своих прав на здоровую окружающую среду к органам правосудия – обязательные компоненты любого правового государства. Для общественности Казахстана крайне важно чувствовать себя полноправным членом мирового сообщества, в котором уважают мнение и конституционные права граждан.