

Сулейменова С.Ж.,
Аскарова А.О.

Основные принципы управления водными ресурсами

В данной статье раскрыты основополагающие принципы управления водными ресурсами в условиях рыночных отношений Республики Казахстан. Многоцелевой характер использования водных ресурсов делает необходимым установление приоритетов водопользования. Первоочередным является удовлетворение потребности населения в питьевой воде, резервирование в этих целях запасов подземных вод. Предусматриваются нормативная надежность водообеспечения других отраслей экономики и ограничения на использование воды в маловодные годы.

Ключевые слова: принципы, водные ресурсы, управление водным хозяйством, рациональное использование вод, водное право, водные правоотношения.

Suleimenova S.Zh.,
Askarova A.O.

The basic principles of water management

In this article the basic principles of water management in conditions of market relations of the Republic of Kazakhstan. Multi-purpose nature of the use of water resources makes it necessary to establish priorities for water use. Priority is to meet the needs of the population in drinking water, the reservation for that purpose groundwater reserves. Provision of water supply reliability regulatory other sectors of the economy and restrictions on the use of water in dry years.

Key words: principles, water resources, water management, rational use of water, water law, water relationship.

Сулейменова С.Ж.,
Аскарова А.О.

Су ресурсының басқаруының негізгі қағидалары

Берілген мақалада Қазақстан Республикасының нарықтық жағдайындағы су ресурстарын басқаруының негізгі қағидалары қарастырылған. Су пайдалануының қажеттілігі, су ресурстарын мәнді, жан-жақты сипатта қолданылуы болып табылады. Бірінші кезекте, халықты сумен қамтамасыз ету, су астындағы қорларын мақсатына сай пайдалануы болып табылады. Экономиканың өзге салаларын сумен қамтамасыз етудің нормативті сенімділігі және су тапшылығы жылдарында судың қолданылуын шектеу қарастырылады.

Түйін сөздер: қағидалар, су ресурстары, су шаруашылығын басқару, суды рационалды қолдану, су құқығы, су құқықтық қатынастар.

**ОСНОВНЫЕ
ПРИНЦИПЫ
УПРАВЛЕНИЯ
ВОДНЫМИ
РЕСУРСАМИ**

Существующая водообеспеченность является сдерживающим фактором освоения богатых минерально-сырьевых, топливно-энергетических и земельных ресурсов. Известно, что в Казахстане сосредоточены значительные запасы нефти, газа, угля, фосфоритов, железных руд и цветных металлов. Здесь находятся большие площади пашен и пастбищ, пригодных для хозяйственного освоения.

Устойчивое развитие экономики определяется наличием и состоянием водных ресурсов. Оценка условий развития производства в том или ином районе начинается, прежде всего, с оценки водных ресурсов, которые по своему значению приближаются к топливно-энергетическим, составляющим, как известно, основу базовых отраслей экономики.

Привлечение дополнительных водных ресурсов путем переброски из других районов дело довольно отдаленного будущего, поэтому удовлетворение потребностей населения, развивающихся отраслей экономики в воде будет решаться только за счет экономного использования располагаемых водных ресурсов. Это обстоятельство требует проведения значительной работы по рационализации использования вод, осуществления долговременных программ по их экономии, освоения водосберегающих технологий, всемерное сокращение затрат воды на единицу продукции, внедрение прогрессивных норм расходования воды.

Правовой основой осуществления водохозяйственной политики являются Водный кодекс Республики Казахстан, а также соответствующие этому Закону правительственные акты, регулирующие вопросы водного хозяйства и управления водными ресурсами. Многоцелевой характер использования водных ресурсов делает необходимым установление приоритетов водопользования. Первоочередным является удовлетворение потребности населения в питьевой воде, резервирование в этих целях запасов подземных вод. Предусматриваются нормативная надежность водообеспечения других отраслей экономики и ограничения на использование воды в маловодные годы.

Ведение водного хозяйства, использование водных ресурсов в стране до недавнего времени определялось хозяйственно-экономическими интересами без учета социальных и

экологических последствий экстенсивного водопользования.

Отношения, возникающие при обеспечении экологической, санитарно-эпидемиологической безопасности водных объектов и предотвращении вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на естественные водные экологические системы, регулируются Водным кодексом РК, законодательством Республики Казахстан о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, а также Экологическим кодексом Республики Казахстан.

По утверждению Л.И. Дембо, водное законодательство регулирует всю совокупность отношений, связанных с использованием водных ресурсов, вопросы водопользования, охраны вод, водного режима, обслуживания водных источников, строительства и эксплуатации водных систем. Однако, Л.И. Дембо предупреждал, что водное хозяйство в широком понимании нельзя смешивать с соответствующей отраслью народного хозяйства, в которой используются водные ресурсы, т. е. сельскохозяйственное водопользование надо отличать от сельского хозяйства, использование водной энергии для гидроэнергетики – от гидроэнергетического хозяйства в целом, регулирование управления водоемами для целей рыбного хозяйства – от регулирования самого рыбного хозяйства, регулирование водного режима судоходных рек от регулирования водного транспорта и т.д. «Короче говоря, нужно отличать водное законодательство от законодательства, регулирующего отдельные отрасли хозяйства, связанные с водным хозяйством» [1, с. 454].

В той части, в какой отношения водного хозяйства являются по существу отношениями по использованию и охране вод, они являются предметом водного законодательства. К их числу принадлежат отношения государственной собственности на воды, все отношения, связанные с приобретением, осуществлением и утратой субъективных прав на пользование водами, определением и практическим осуществлением условий и требований, предъявляемых к водопользователям в целях обеспечения рационального использования и охраны вод, отношения по борьбе с вредным воздействием вод и некоторые другие.

Вместе с тем понятием водного хозяйства охватываются отношения и капитального строительства и собственности на гидросооружения, материально-технического снабжения и финансирования эксплуатируемых сооружений, ор-

ганизации труда и техники безопасности и т. д. В этой части водное хозяйство никак не может служить предметом водного законодательства. Поэтому Л.И. Дембо и О.С. Колбасов не без основания правильно считают, что термин «водное хозяйство» вообще нецелесообразно употреблять для характеристики предмета водного законодательства [2, с. 218-247].

Отношения, возникающие в дальнейшем в процессе реализации и использования добытой из природной среды воды, в основном выходят из сферы регулирования водного законодательства и становятся предметом преимущественно административного и гражданского законодательства. Совершенно очевидно, например, что покупка бутылки минеральной воды в магазине представляет собой гражданское отношение, регулируемое соответствующими нормами законодательства о купле-продаже товаров. Примерно также по своей экономической сущности оцениваются и отношения, возникающие между владельцами водопроводов и их абонентами, а также некоторые другие отношения, в которых вода выступает как товар, а не природный объект. По существу, эти отношения, хотя их объектом и является вода, не являются водными. Однако нельзя сказать, что к ним полностью утрачивается интерес с точки зрения водного законодательства.

Рассматриваемые отношения, не будучи водными, все же оказывают определенное влияние на состояние вод, обуславливая большую или меньшую степень рациональности водопользования (например, в части экономного и бережного расходования питьевой или технической воды и т. п.). Поэтому водное законодательство до некоторой степени заинтересовано регулировать данные отношения – регулировать в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования и охраны вод. Соответственно, в водном законодательстве предусмотрены и необходимые юридические нормы [3, с. 20-24].

Например, в ВК РК Разделе 5 Организация водного хозяйства в ст. 80 «Требования к деятельности водохозяйственных организаций» указано, что водохозяйственные организации обязаны принимать меры, предотвращающие загрязнение, засорение и истощение водных объектов и вредное воздействие вод.

Вместе с тем предусмотренные в Водном кодексе Республики Казахстан нормы о деятельности коммунальных водохозяйственных организаций (ст. 78 Водного кодекса Республики

Казахстан), требования по сокращению объемов забора и использования воды (ст. 86 Водного кодекса Республики Казахстан), также не являются предметом регулирования водного законодательства.

Что касается управления водным хозяйством, то существовавшая ранее организационная структура практически не решала проблем сохранения водных источников, рационального использования и воспроизводства водных ресурсов, что вело к ускорению их истощения, обострению экологической обстановки. Многоведомственность в решении задач управления водными ресурсами и водообеспечения, охраны вод не способствовала экономической ответственности за результаты использования вод. Покрытие расходов на водообеспечение путем прямого бюджетного финансирования или централизованного выделения капитальных вложений формировало представление о бесплатности водных ресурсов, в чем особенно заинтересованы крупные потребители, искажало экономическую значимость этого ресурса.

Само управление водными ресурсами в такой форме не учитывало специфических особенностей водных ресурсов, к которым следует отнести пространственное взаимовлияние, отсутствие локальных границ, изменчивость стока во времени. Их игнорирование ведет к тому, что во всех речных бассейнах водопользователями, расположенными в верховьях, ущемляются интересы низовий. Вода к ним поступает в ограниченном объеме и, как правило, низкого качества.

Особая роль водных ресурсов в экономике страны, их специфичность и крайняя ограниченность обусловили необходимость осуществления структурного реформирования водохозяйственного сектора экономики, направленного на обеспечение интегрированного подхода к управлению водными ресурсами, решение экологических проблем. Для реализации этих задач создается адекватная структура водного хозяйства, соответствующая каждому уровню управления.

Единство и взаимозависимость водных ресурсов и направления водохозяйственной деятельности в пределах каждого бассейна реки (водоема) в совокупности с гидротехническими сооружениями образуют интегрированную водохозяйственную систему бассейна рек (водоема).

В условиях водохозяйственной системы работа большинства гидротехнических сооружений, в том числе по регулированию речного стока и территориальному перераспределению

водных ресурсов определяется общими правилами использования водных ресурсов в данном бассейне, независимо от месторасположения конкретных водохозяйственных объектов и водопотребителей и водопользователей. Прежде всего, это относится к водохранилищам и внутри- и межбассейновым переброскам речного стока, осуществляющим взаимодополняющее его регулирование в бассейне реки.

Отдельно взятые в бассейне реки, водохранилища и гидроузлы по регулированию стока, подчиняются диспетчерским графикам работы, рассчитанным исходя из решения задачи в пределах всего бассейна.

Водохозяйственные системы бассейнов рек любого порядка обладают определенной автономностью в проведении своей внутрибассейновой политики, но все они по отношению к водохозяйственной системе большого порядка являются ее подсистемами, своего рода укрупненными технологическими элементами, взаимозависимыми между собой.

Поэтому в качестве основного технологического звена должны приниматься водохозяйственные системы бассейнов крупных рек, на базе которых создаются бассейновые водохозяйственные объединения – органы управления речными бассейнами.

Водохозяйственные системы бассейнов небольших рек присоединяются к бассейновым водохозяйственным объединениям крупных рек.

Комитет по водным ресурсам как национальный орган осуществляет управление водными ресурсами на бассейновой основе и их регулирование в интересах всех отраслей с учетом экологических требований.

Осуществляемая организационно-структурная реорганизация системы водного хозяйства направлена на четкое разделение ответственности на национальном и местных уровнях и вместе с тем на интегрированное управление водными ресурсами. При этом основным принципом является создание условий для проведения общенациональной политики в воспроизводстве и рациональном использовании водных ресурсов. Водохозяйственное и мелиоративное строительство признано целесообразным выполнять на подрядной основе, организационными формами которого могут быть, например, концерны, ассоциации и т.д. Такой порядок и разграничение хозяйственных функций существующих структур управления водным хозяйством и мелиорацией позволит в полном объеме и с достаточной эффективностью решать вопросы обеспечения

населения и народного хозяйства водой, поддержания водных источников в нормальном состоянии, предотвращения их от истощения и загрязнения.

Бассейны рек рассматриваются в качестве основы построения органов государственного управления водными ресурсами. Этот принцип исходит из единства этих ресурсов и многостороннего характера их использования: экономического, экологического, культурно-оздоровительного. В отличие от земли, ее недр и лесов, воды, как правило, не поддаются локальному формированию и использованию. Поскольку многие речные бассейны охватывают территории нескольких областей и районов, решение тех или иных вопросов водопользования в пределах одного и того же бассейна не может решаться, исходя только из местных условий и интересов. Бассейновый принцип управления водными ресурсами позволяет обеспечить их рациональное регулирование и распределения между потребителями, устранить возникающие противоречия на межотраслевом уровне.

Рассмотренные основные принципы и положения формирования системы управления водным хозяйством базируются на кооперативных принципах управления водными ресурсами фонда и реализуются через бассейново-территориальные структуры органов водного хозяйства.

На национальном уровне решение главных задач сосредотачивается на следующих направлениях:

- проведение научно-технической и инвестиционной политики, обеспечивающей рациональное использование водных ресурсов, сохранение водного фонда;

- обеспечение потребностей народного хозяйства и населения в воде;

- решение региональных и межотраслевых проблем водообеспечения, охраны водоемов и малых рек;

- эффективное решение международных, межотраслевых и межобластных задач использования и охраны водных ресурсов.

Первичным звеном системы ведения водного хозяйства являются территориальные предприятия по водному хозяйству. Именно на этом уровне решаются территориальные проблемы по водообеспечению населения и отраслей экономики, содержанию и эксплуатации гидротех-

нических сооружений. Поэтому оно входит в структуру местной исполнительной власти, а с другой стороны – в структуру Комитета по водным ресурсам, тем самым имея двойное подчинение.

Бассейновый орган управления отражает интересы государства во всех водных отношениях, являясь представительным государственным органом управления водными ресурсами бассейна и его охраны, осуществляя исключительно контрольно-регулирующие функции. На него возлагается разработка бассейновых водохозяйственных программ, обеспечение защиты государственных интересов на трансграничных водных источниках. На бассейновом уровне представляется важным более широко представлять интересы обществу, привлекать население к осуществлению доступных проектов и программ улучшения санитарии, сохранения естественных водотоков и водоемов, создания устойчивых систем водоснабжения.

В условиях формирования рыночных отношений и соответствующих им организационно-хозяйственных структур, принятая система управления обеспечивает охрану и воспроизводство водных ресурсов, оптимальные условия водопользования, сохранение экологической устойчивости окружающей среды в пределах конкретного речного бассейна и территории.

Данные обстоятельства, а также развитие рыночной экономики, глубокие преобразования в социальной сфере, изменение общественного отношения к экологической ситуации, а также десятилетний опыт водных отношений в новых условиях, вызвали необходимость существенной корректировки водного законодательства и на его основе, восстановление водохозяйственной инфраструктуры и совершенствования системы 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.

Литература

- 1 Дембо Л.И. Вопрос о понятии природных объектов и их отличии от неприродных (товарных) объектов подробно освещен в книгах: «Правовые вопросы охраны природы в СССР». – М.: Госюриздат, 1963.
- 2 Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. – М., 1972. – С. 16-24; «Государство, право, экономика»; М.: Юридическая литература, 1970. – С. 218-247.
- 3 Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. – М., 1972. – С. 20-24.

References

- 1 Dembo L.I. Vopros o ponjatii prirodnyh ob#ektov i ih otlichii ot neprirodnih (tovarnyh) ob#ektov podrobno osveshhen v knigah: «Pravovye voprosy ohrany prirody v SSSR». – М.: Gosjurizdat, 1963.
- 2 Kolbasov O.S. Vodnoe zakonodatel'stvo v SSSR. – М., 1972. – S. 16-24; «Gosudarstvo, pravo, jekonomika»; М.: Juridicheskaja literatura, 1970. – S. 218-247.
- 3 Kolbasov O.S. Vodnoe zakonodatel'stvo v SSSR. – М., 1972. – S. 20-24.