

**Байдельдинов Д.Л.**

д.ю.н., профессор,  
Казахский национальный университет имени аль-Фараби,  
Казахстан, г. Алматы, e-mail: Daulet.Baideldinov@kaznu.kz

**УГРОЗЫ ВОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАЗАХСТАНА:  
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Необходимость научного исследования проблем обеспечения водной безопасности связано с рядом факторов: формирование объяснительного аппарата водной безопасности, адекватные рыночные отношения; переход на новый подход к управлению водными ресурсами, охватывающий императивные, диспозитивные свойства, средства экономических описаний, отличающиеся от противоположных командно-административных методов социальных явлений; расхождение, несоответствие действующего водного законодательства РК.

В статье рассмотрены угрозы водной безопасности и правовые механизмы обеспечения водной безопасности в Республике Казахстан.

Методологическую основу статьи составили сравнительно-правовой метод, формально-логический, системно-структурный анализ, научная абстракция, единство объективного и субъективного в процессе развития правовых процессов, экспертной оценки, анализ документов и материалов.

В статье раскрываются основные водные проблемы Республики Казахстан, внутренние и внешние факторы.

**Ключевые слова:** водные угрозы, водная безопасность, правовое регулирование, правовое обеспечение.

Baideldinov D.

doctor of law, Professor, Al-Farabi Kazakh National University,  
Kazakhstan, Almaty, e-mail: Daulet.Baideldinov@kaznu.kz

**Threats to water security in Kazakhstan: legal aspects**

The need for a scientific study of the problems of ensuring water security is associated with a number of factors: the formation of an explanatory apparatus of water security, adequate market relations; transition to a new approach to water resources management, covering imperative, dispositive properties, means of economic descriptions, different from the opposite to the command-administrative methods of social phenomena; discrepancy, inconsistency of the current water legislation of the Republic of Kazakhstan.

The article discusses threats to water security and the legal mechanisms for ensuring water security in the Republic of Kazakhstan.

The methodological basis of the article consists of a comparative legal method, formal-logical, system-structural analysis, scientific abstraction, unity of objective and subjective in the process of development of legal processes, expert assessment, analysis of documents and materials.

The article reveals the main water problems of the Republic of Kazakhstan, internal and external factors.

**Key words:** water threats, water security, legal regulation, legal support.

Байдельдинов Д.А.

з.ғ.д., профессор, әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті,  
Қазақстан, Алматы қ., e-mail: Daulet.Baideldinov@kaznu.kz

### Қазақстанның су қауіпсіздігінің қатерлері: құқықтық аспектілері

Су қауіпсіздігін қамтамасыз ету проблемаларын ғылыми зерттеудің бірнеше факторларға байланысты болуы қажет: суды қорғаудың түсіндірме аппаратын қалыптастыру, барабар нарықтық қатынастар; Әлеуметтік құбылыстардың командалық-әкімшілік әдістеріне қарама-қайшы өзгешеліктерді, шаруашылық сипаттама құралдарын қамтитын су ресурстарын басқарудың жаңа тәсіліне көшу; Қазақстан Республикасының қолданыстағы су заңнамаларының сәйкес келмеуі.

Мақалада су қауіпсіздігіне және Қазақстан Республикасындағы су қауіпсіздігін қамтамасыз етудің құқықтық тетіктеріне қауіп-қатерлер қарастырылады.

Мақаланың әдістемелік негізін салыстырмалы-құқықтық әдіс, формальді логика әдісі, жүйелеу құрылымдық талдау әдісі, ғылыми абстракция, салыстыру мен ұқсастық, құқықтық процестердің дамуы барысындағы объективті мен субъективтінің бірлігі, сараптамалық бағалау, зерттеу құжаттары мен материалдарын талдау мен зерттеу әдістері құрады.

Мақала Қазақстан Республикасының негізгі су проблемаларын, ішкі және сыртқы факторларды анықтайды.

**Түйін сөздер:** су қауіп-қатерлері, су қауіпсіздігі, құқықтық реттеу, құқықтық қамтамасыз ету.

### Введение

Чистая вода необходима для поддержания человеческой жизни и имеет первостепенное значение для здоровья человека. К счастью, на планете достаточно пресной воды для каждого ее жителя. Однако слабая экономика и отсутствие инфраструктуры приводят к тому, что миллионы людей, в основном дети, умирают от болезней, связанных с отсутствием надлежащего водоснабжения, санитарии и гигиены.

Вода – крайне ограниченный ресурс и борьба за обладание источниками уже становится важнейшим фактором геополитики, являясь одной из причин напряженности и конфликтов на планете. Питьевая вода – важнейший фактор здоровья человека. Практически все ее источники подвергаются антропогенному и техногенному воздействию разной интенсивности.

Водная безопасность является глобальным условием жизнедеятельности человечества. На сегодняшний день в некоторых местах встречаются территории, неспособные обеспечить не только достаток чистой воды, но и жизненную потребность в чистой воде.

В статье 1 Конституции Республики Казахстан, принятой 30 августа 1995 года, отмечено, что «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы». Поэтому во время кризиса водной безопасности важно со стороны государства немедленное принятие процедур, четкое системное выполнение работ, а также уделение осо-

бого внимания важному направлению водного обеспечения страны – обеспечению чистой питьевой водой население РК, улучшению санитарных условий страны, а также контроль за возобновлением их работ.

Санитарное состояние большей части открытых водоемов Казахстана в последние годы улучшилось из-за уменьшения сброса стоков промышленных предприятий, но все еще остается тревожным.

Сейчас, главная проблема водообеспечения в нашей стране – это не хватка качественной питьевой воды. Многие регионы испытывают в ней острую потребность.

### Основная часть

Проблема водной безопасности Республики Казахстан в условиях ограниченности и уязвимости водных ресурсов рассматривается как компонент национальной безопасности. Это вызвано тем, что пресная вода – важнейший природный ресурс, без которого невозможна никакая деятельность человека и который ничем нельзя заменить. С другой стороны, вода – неотъемлемая часть всей природы и главный компонент окружающей среды. В конце концов, вода – грозная природная стихия, приносящая разрушения и бедствия. Это обуславливает большую сложность взаимодействия общества с водной средой, которая имеет много особенностей для различных регионов Казахстана и претерпевает существенные изменения по мере развития общества и изменения климатических условий.

В Послании народу Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева от 15 декабря 2012 года под названием Стратегия «Казахстан-2050»: новое политическое направление сформированного государства» отмечено, что Четвертый мировой вызов – острый дефицит воды. Президент отметил, что за последние 60 лет на планете потребление питьевой воды возросло в 8 раз. К середине столетия многие страны будут вынуждены импортировать воду. В этой связи Правительству было поручено разработать долгосрочную государственную программу по развитию водной отрасли ([http://www.akorda.kz/gu/official\\_documents/strategies\\_and\\_programs](http://www.akorda.kz/gu/official_documents/strategies_and_programs)).

Стратегической целью Государственной программы является обеспечение водной безопасности Республики Казахстан путем повышения эффективности управления водными ресурсами.

Задачи определены по трем основным направлениям:

1) гарантированное обеспечение населения, окружающей среды и отраслей экономики водными ресурсами путем осуществления мер по водосбережению и увеличению объемов располагаемых водных ресурсов;

2) повышение эффективности управления водными ресурсами;

3) обеспечение сохранности водных экологических систем.

Следует отметить, что данная программа является первым программным документом по водным ресурсам, принятым Казахстаном за годы независимости. Программы «Питьевые воды» и «Ақ бұлақ» являются отраслевыми и рассматривают только часть вопроса водообеспечения – питьевого водоснабжения.

В аналитическом разделе программы определены основные угрозы в обеспечении водной безопасности. Так, при самом неблагоприятном сценарии, включающем в себя последствия климатических изменений, беспрецедентного увеличения водозабора сопредельными государствами, нерационального использования вод внутри страны (потери воды у нас достигают до 50-60%), к 2040 году дефицит водных ресурсов в Казахстане может достигнуть показателя в 12<sup>3</sup> км. в год. Поэтому Казахстан, ставящий перед собой стратегическую цель вхождения в число тридцати самых развитых стран мира, выработал новые подходы реализации государственной политики управления водными ресурсами.

Госпрограммой предлагается комплекс мер, позволяющих не допустить водный дефицит

в Казахстане (<https://www.zakon.kz/4617112-prezident-rk-podpisal-ukaz-o.html>).

Проблемы обеспечения водной безопасности Республики Казахстан требуют принятия комплексных решений, основанных на глубоких научных исследованиях, в том числе решений в юридической сфере.

Необходимость научного исследования проблем обеспечения водной безопасности связано с рядом факторов: формированием объяснительного аппарата водной безопасности, адекватными рыночными отношениями; переход на новый подход управления водными ресурсами, охватывающим императивные, диспозитивные свойства, средства экономических описаний, отличающиеся от противоположных командно-административных методов социальных явлений; расхождением, несоответствием действующего водного законодательства РК.

На сегодняшний день нормативно-правовая обеспеченность водных отношений не успевает за скоростью изменений развития этих отношений в обществе. Это указывает на необходимость научного исследования со стороны правового регулирования соответствующих проблем обеспечения водной безопасности. Водные ресурсы Казахстана – живые, особенные, поэтому по сравнению с другими странами, у нас концентрация больше на внутренний риск.

Водная система Центральной Азии и Казахстана. 30% процентов населения нашей планеты живет в зоне водного дефицита. Что касается Казахстана, то на разных «водных» картах республика выглядит белым пятном. Потому что нет четких данных о том, как используют в Казахстане воду в сельском хозяйстве, в промышленности, в быту.

В странах Центральной Азии все крупные реки являются трансграничными. Кыргызстан – единственная страна, водные ресурсы которой формируются на собственной территории, все остальные страны региона в той или иной мере зависят от поступления воды с территории сопредельных государств. Особенно сложная ситуация характерна для Узбекистана и Туркменистана, почти 90% их возобновляемых водных ресурсов поступает извне. В этом отношении и Казахстан является водозависимой страной, поэтому проблема использования трансграничных рек для нас является в высшей степени приоритетной. Удельная водообеспеченность равна 37 тыс. м<sup>3</sup> на км<sup>2</sup> и 6,0 тыс. м<sup>3</sup> на одного человека в год. Для сравнения: в Грузии она составляет 878 тыс. м<sup>3</sup> на км<sup>2</sup> и 11613 тыс. м<sup>3</sup> на одного челове-

ка, в Кыргызстане соответственно 245 тыс. м<sup>3</sup> на км<sup>2</sup> и 11 763 тыс. м<sup>3</sup> на одного человека. Сравнения с Туркменистаном и Таджикистаном еще более разительны – не в нашу пользу. Немаловажно и то, что водные ресурсы по территории Казахстана распределены крайне неравномерно. На восточный регион приходится 34,5% ресурсов, юго-восточный – 24,1%, южный – 21,2%, западный – 13,4%, северный – 4,2%, центральный – 2,6%. Наиболее обеспечена водой Восточно-Казахстанская область – 290 тыс. м<sup>3</sup> на км<sup>2</sup>. В то же время испытывают острый дефицит в Атырауской, Кызылординской, и особенно в Мангыстауской области, где практически нет источников пресной воды.

Водообеспечение отраслей экономики осуществляется на 85% за счет поверхностных вод, остальная часть – за счет подземных, морских и сточных. На нужды сельского хозяйства используется до 80-90% всей потребляемой воды. В нашей стране семь из восьми бассейнов главных рек являются трансграничными. Более 40% ежегодных возобновляемых ресурсов поверхностных вод поступает с территории соседних государств. Развитие экономики Казахстана как в целом, так и в разрезе территориально-промышленных комплексов, областей и отдельных городов, во многом зависит от обеспеченности страны водой. Поскольку почти половина водных ресурсов Казахстана формируется вне ее территории, без преувеличения можно сказать, что вода становится стратегическим инструментом международных отношений с соседними государствами (inform.kz.).

Основное внимание в настоящее время необходимо сосредоточить на состоянии водных ресурсов главных водных артерий – Сырдарья, Иртыша и Или.

К 2030 году в Казахстане ожидается снижение водных ресурсов со 100 до 85 млрд. куб.м., т. е. на 15%. Одна из основных причин снижения водных ресурсов – географическое расположение Казахстана, который находится в низовьях крупных трансграничных рек. Сопредельные государства ежегодно увеличивают потребление воды, уменьшая уровень в наших реках.

В пределах Казахстана в бассейне Иртыша проживает 2,5 млн. человек, в Северо-Восточных и Центральном регионах расположены крупные промышленные центры по добыче и переработке полезных ископаемых – Усть-Каменогорск, Семипалатинск, Павлодар. Дальнейшее развитие энергетики, промышленности и сельского хозяйства непосредственным об-

разом связано с использованием ресурсов этой реки (inform.kz.).

Современное сотрудничество государств Центральной Азии базируется на двух важнейших уставных межгосударственных договорах – Ташкентском заявлении глав государств Республики Казахстан, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан от 28 декабря 2001 года и Договоре между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан об учреждении организации «Центрально-Азиатское сотрудничество» от 28 февраля 2002 года. Среди основных направлений ЦАС наиболее важной в нашем контексте является задача по проведению скоординированных и согласованных действий в области рационального и взаимовыгодного использования водных объектов, водно-энергетических ресурсов и водохозяйственных сооружений.

В целях обеспечения всемерной помощи и поддержки в реализации проекта под эгидой Всемирного банка и Глобального экологического фонда проекта «Управление водными ресурсами и окружающей средой в бассейне Аральского моря», Главы государств Центральной Азии Республики Казахстан, Киргизской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан 9 апреля 1999 года подписали Ашгабатскую Декларацию, в которой указали на необходимость выработки совместных мер в осуществлении региональной стратегии и конкретных действий по рациональному использованию водных ресурсов региона, основанных на экосистемном и интегрированном принципах водохозяйственной деятельности (Исаева Ж. А., 1999: 144). В этом контексте обращает на себя внимание мнение российских теоретиков экологического права М.М. Бринчук и Э.Ф. Нурмухаметовой, отметивших, что глобальный характер экологических задач способствует формированию новой философии и практики международного экономического взаимодействия, основанной на необходимости помощи сильных участников мирового хозяйства слабым в решении взаимосвязанных задач экономики и экологии (Проблема пресной воды..., 2011: 87).

## Заключение

Немаловажное значение в разрешении проблемы охраны и использования трансграничных водотоков занимает принятие двусторонних и



многосторонних договоров государствами ЦАР. Показателен в этом отношении пример подписания Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек от 12 сентября 2001 года. Между Китаем и Республикой Казахстан определены 27 трансграничных рек. За период с 2002-2004 гг. состоялось 5 раундов казахстанско-китайских переговоров по трансграничным рекам и 2 заседания Рабочих групп экспертов, в ходе которых произошло определенное сближение позиций сторон по проблеме, а также состоялся осмотр гидротехнических сооружений, в т.ч. канала Иртыш-Карамай (Сотрудничество и безопасность в Центральной Азии: состояние и перспективы, 2008: 323).

Международно-правовой основой сотрудничества государств является многосторонняя Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 года). Эта Конвенция подготовлена под эгидой ЕЭК ООН и вступила в силу 6 октября 1996 года ([www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/watercourses\\_lakes.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercourses_lakes.shtml)). Она играет важную роль в развитии сотрудничества по трансграничным водам во многих частях региона ЕЭК ООН. Протокол по воде и здоровью к этой конвенции направлен на предотвращение, контроль и снижение заболеваемости, связанной с водой.

Участниками Конвенции являются Республика Казахстан, Российская Федерация, Великобритания, Германия и другие страны, тогда как Китайская Народная Республика, Республика Таджикистан, Туркменистан, Кыргызская Республика, Республика Узбекистан не являются членами данной Конвенции.

Еще одним примером многостороннего сотрудничества государств является принятие в Нью-Йорке 21 мая 1997 года Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, ставшей, по мнению современных теоретиков международного права, «единственным юридическим инструментом, обеспечивающим комплексную юридическую структуру управления трансграничными водами» (Дускаев К. К., 2004: 19-21).

Одним из важнейших направлений деятельности ООН уже давно является преодоление глобального кризиса, обусловленного недостаточно развитой системой водоснабжения, которая столь необходима для удовлетворения основных человеческих потребностей. Проблема усугу-

бляется также ростом спроса на воду как для бытового использования, так и для коммерческой и сельскохозяйственной деятельности.

Проблемам, связанным с водой, были посвящены Конференция ООН по водным ресурсам (1977 год), Международное десятилетие снабжения питьевой водой и санитарии (1981–1990 годы), Международная конференция по водным ресурсам и окружающей среде (1992 год) и Всемирная встреча на высшем уровне «Планета Земля» (1992 год). В результате проведенной работы в ходе Десятилетия доступ к чистой питьевой воде получили 1,3 миллиарда жителей развивающихся стран.

А также, есть еще много таких международных организации, такие как:

Всемирный Водный Совет: международная многосторонняя платформа для обеспечения глобальной водной безопасности

Всемирный Водный Совет был организован в 1996 году в ответ на растущую обеспокоенность мирового сообщества о глобальных водных проблемах. Его цель – повышение осведомленности сообщества, создание политических обязательств и инициирование действий по решению насущных водных проблем на всех уровнях, включая высший уровень принятия решений, для того, чтобы способствовать эффективному управлению и использованию воды во всех ее измерениях на экологически устойчивой основе. ЮНЕСКО и ЭКОСОС присвоили ВВС специальный консультативный статус.

- Азиатско-Тихоокеанский Водный Форум;
- Центр знаний Азиатско-Тихоокеанского Водного Форума;
- Международная сеть бассейновых организаций;
- Международная комиссия по ирригации и дренажу;
- Международное бюро по водным ресурсам;
- Межисламская сеть по развитию и управлению водными ресурсами;
- Международная ассоциация по водным ресурсам;
- Международная комиссия по большим плотинам.

Однако, несмотря на значительное число субъектов международных экологических организаций вопросы водной безопасности по-прежнему остаются не разрешенными. Можно отметить, что ни законодательными, ни организационными мероприятиями данную проблему не решить полностью. Угрозы водной проблемы Республики Казахстан четко разде-

ляют на внутренние и внешние. Внутренние гораздо эффективнее регулируются нормами законодательства, чем вопросы внешней водной безопасности.

Поэтому на сегодняшний момент необходимо разработать эффективную систему законодательства, регулиующую вопросы внешней водной безопасности.

#### Литература

Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства: Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14.12.2012 г. // [http://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/strategies\\_and\\_programs](http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs).

Президент РК подписал Указ о Госпрограмме управления водными ресурсами Казахстана // <https://www.zakon.kz/4617112-prezident-rk-podpisal-ukaz-o.html>

Трансграничные реки – стратегический ресурс водообеспечения Казахстана [Электронный ресурс] // Информ. агентство «Казинформ». – 2005. – 21 октября. – Режим доступа: [inform.kz](http://inform.kz).

Исаева Ж. А. Проблемы правового регулирования экологического оздоровления Приаралья: дисс. ... к.ю.н. / Кызылординский государственный университет, 1999. – 144 с.

Проблема пресной воды. Глобальный контекст политики России. – М., 2011. – 87 с.

Сотрудничество и безопасность в Центральной Азии: состояние и перспективы. – Алматы: КИСИ, 2008. – С. 323.

Хельсинская Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992) // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/watercourses\\_lakes.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercourses_lakes.shtml).

Дускаев К. К. Трансграничные проблемы водных отношений Республики Казахстан // Экология и устойчивое развитие. – №2, февраль, 2004. – С. 19-21

#### References

Strategiya «Kazahstan-2050»: Novyyiy politicheskiy kurs sostoyavshegosya gosudarstva: Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan – Lider Natsii N.A. Nazarbaeva narodu Kazahstana ot 14.12.2012 g. // [http://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/strategies\\_and\\_programs](http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs).

Prezident RK podpisal Ukaz o Gosprogramme upravleniya vodnyimi resursami Kazahstana // <https://www.zakon.kz/4617112-prezident-rk-podpisal-ukaz-o.html>

Transgranichnyie reki – strategicheskiy resurs vodoobespecheniya Kazahstana [Elektronnyiy resurs] // Inform. agentstvo «Kazinform». – 2005. – 21 oktyabrya. – Rezhim dostupa: [inform.kz](http://inform.kz).

Isaeva Zh. A. Problemyi pravovogo regulirovaniya ekologicheskogo ozdorovleniya Priaralya: diss. ... k.yu.n. / Kyzyilordinskiy gosudarstvenniy universitet, 1999. – 144 s.

Problema presnoy vodyi. Globalnyiy kontekst politiki Rossii. – M., 2011. – 87 s.

Sotrudnichestvo i bezopasnost v Tsentralnoy Azii: sostoyanie i perspektivy. – Almatyi: KISI, 2008. – S. 323.

Helsinskaya Konventsiya po ohrane i ispolzovaniyu transgranichnyih vodotokov i mezhdunarodnyih ozer (1992) // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/watercourses\\_lakes.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercourses_lakes.shtml).

Duskaev K. K. Transgranichnyie problemyi vodnyih otnosheniy Respubliki Kazahstan // Ekologiya i ustoychivoe razvitie. – #2, fevral, 2004. – S. 19-21