



МРНТИ 10.53.30

<https://doi.org/10.32523/2616-6844-2024-146-1-158-175>

Научная статья

Нормативно-правовое регулирование гидротехнических сооружений и их влияние на водную безопасность Республики Казахстан

Ж.Б. Музтауов^{1*}, Ю.А. Гаврилова¹, Д.М. Умаров²

¹Казахстанско-Американский свободный университет, Усть-Каменогорск, Казахстан

²Ташкентский государственный юридический университет, Ташкент, Узбекистан

(e-mail: ¹muztauovzhandos@mail.ru, ¹gavriloyuliya@yandex.kz, ²umarov_dilshod@list.ru)

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования и контроля гидротехнических сооружений (далее - ГТС), а также действующая система государственного управления. Цель – определить проблемы правового регулирования обеспечения безопасного управления ГТС и выработать предложения по совершенствованию действующего законодательства и механизма государственного регулирования.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить нормативно-правовую базу, регулирующую систему обеспечения безопасной эксплуатации ГТС;
- определить ответственные государственные органы, к полномочиям которых относится реализация государственной политики в области водного хозяйства, в т.ч. регулирование и контроль за деятельностью собственников ГТС;
- выявить коллизии в нормах национального права, препятствующие безопасной эксплуатации ГТС и проблемы государственного управления в сфере ГТС.

ГТС представляет собой сложный механизм, выполняющий одновременно несколько задач для удовлетворения нужд экономики страны и населения.

Следовательно, система ГТС нуждается не только в четком законодательном регулировании, но и эффективном государственном менеджменте.

Ежегодно государством в рамках национальных проектов и государственных программ затрачиваются миллиарды бюджетных средств, направленных на реформирование системы ГТС, которая в настоящее время представляет собой материально изношенные водохозяйственные сооружения, возведенные в советское время.

Сейчас в Казахстане насчитывается около 1700 ГТС, которые вместо развития отраслей энергетики и сельского хозяйства страны являются бременем для бюджета страны.

Отсутствие должного государственного контроля за деятельностью собственников ГТС в сочетании с отсутствием четкой законодательной регламентации создают риск возникновения чрезвычайных ситуаций, которые могут негативным образом сказаться на экосистеме региона, а также гидроэнергетики и ирригации в целом.

Результаты исследования позволили определить текущие проблемы законодательного характера, системы государственного управления и выработать предложения по их решению.

Ключевые слова: ГТС, Водный кодекс, многофакторное обследование, национальный проект, декларация безопасности, государственное управление.

Введение

В последнее время значительно возрос запрос общества на благоприятную окружающую среду и состояние защищенности в экосистеме.

Краеугольное значение в системе обеспечения экологической безопасности страны приобрела водная безопасность, которая имеет одно из определяющих значений не только в жизни человека, но и в экономической стабильности государства.

В связи с реализацией новой экологической политики вода перестает быть лишь звеном в развитии секторов экономики. Вода становится ценнейшим ресурсом, отсутствие которой может привести к экологическим и гуманитарным катастрофам.

По этой причине необходимо уже сегодня обратить самое пристальное внимание на состояние ГТС и принять концептуальные изменения в подходах и методах управления водными ресурсами.

Подтверждением необходимости изменения подходов к рассматриваемому вопросу послужили трагические события, произошедшие в 2010 году в с. Кызылагаш Алматинской области (погибли 43 человека, эвакуировано около 1000), 2014 году в пос. Кокпекты Карагандинской области (погибли 5 человек, эвакуировано 360) и 2016 году в г. Атбасар Акмолинской области (эвакуировано 70 человек).

Указанные примеры подтверждают то, к чему может привести природная стихия, помноженная на текущие проблемы отрасли.

Актуальность исследования обусловлена неусовершенствованной нормативно-правовой базой, регулирующей правоотношения, связанные с ГТС, и слабой изученностью с точки зрения теории экологического права.

В разное время проблемы ГТС затрагивались в научных трудах Байсалова С.Б., который классифицировал водохозяйственные сооружения по признакам государственной принадлежности, колхозно-кооперативной и иной, Мукашева А.А. в своих исследованиях, водохозяйственные сооружения рассматривала с точки зрения объекта права собственности, Бекишевой С.Д. изучены вопросы предоставления земельных участков под водохозяйственные сооружения.

Также необходимо отметить вклад ученых Российской Федерации.

Так, А машукели С.А. рассматривала правовой режим ГТС как элемент водохозяйственной системы, Романова О.А. – водохозяйственную деятельность как объект научного правового исследования, Сиваков Д.О. определил тенденцию правового регулирования водохозяйственной деятельности.

В этой связи рассматриваемый вопрос должен стать одним из ключевых направлений развития системы водного хозяйства, особенно в контексте ее сегодняшнего реформирования.

Материалы и методы

В ходе проведения исследования использованы нормы национального и зарубежного водного законодательства и статистические сведения. Методологической основой послужили методы индукции и дедукции, а также аналогии и обобщения, которые позволили раскрыть основные вопросы регулирования и контроля ГТС.

Результаты и обсуждение

«В современном мире насчитывается около 58,4 тыс. плотин, из которых 37,4 тыс. возведено за последние 65 лет. В настоящее время с помощью водохранилищ зарегулировано более 16,1 тыс. км³ речного стока из общего объема в 38,3 тыс. км³» [1].

Состояние и безопасное управление ГТС играет ключевую роль в обеспечении не только экологической безопасности, но и экономической стабильности государства.

В настоящее время в Казахстане насчитываются около 1700 ГТС.

По данным бывшего председателя Госинспекции «Госводхознадзор» при Кабинете Министров Республики Узбекистан Камалова Т.К., «от надежности эксплуатации и безопасного состояния плотин и других гидротехнических сооружений в регионе Центральной Азии зависит около 90% всего сельскохозяйственного производства, 40% выработки электроэнергии, безопасность более чем 15 млн. населения, проживающего на территориях ниже плотин, и в целом устойчивое функционирование других отраслей экономики» [3].

В соответствии с пунктом 17 приказа Председателя Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства по инвестициям и развитию РК от 5 декабря 2018 года № 249-нқ «Об утверждении государственных нормативов в области архитектуры, градостроительства и строительства Республики Казахстан» гидротехнические сооружения в зависимости от их высоты и типа грунтов основания, социально-экономической ответственности и последствий возможных гидродинамических изменений подразделяются на классы [4].

В настоящее время установлены 4 класса ГТС, «большинство гидротехнических сооружений представлено сооружениями IV класса капитальности (свыше 90% их общего числа), построенными, в основном, хозяйственным способом. Многие из них эксплуатируются без ремонта и реконструкции 30-40 и более лет и являются объектами повышенной опасности. Они предназначались преимущественно для нужд сельского хозяйства, и новые собственники в настоящее время не имеют достаточных средств для поддержания их в технически исправном состоянии» [5].

В соседнем Китае «в конце 2012 года имелось 93 308 мелких водохранилищ или 95,2% от общего числа. С 1954 года по 2013 года зарегистрировано 3523 случая разрушения ГТС, что привело к значительным человеческим жертвам и экономическим потерям, таким, как разрушение плотин Баньцяо и Симантан, которые привели к гибели 200 000 человек» [6].

Необходимо отметить, что текущее состояние ГТС вызывает большие нарекания ввиду их срока эксплуатации и ненадлежащего проведения ремонтно-восстановительных работ.

К примеру, по данным межведомственной комиссии, созданной в Восточно-Казахстанской области для ежегодного обследования ГТС, которая состоит из представителей местных исполнительных органов, органов по гражданской защите и инспекции по контролю за использованием и охраной водных ресурсов, в Восточно-Казахстанской области из 131 ГТС 83 находятся в неудовлетворительном состоянии, 7 – аварийном. Данные по сооружениям приведены в таблице 1.

Таблица 1

Состояние гидротехнических сооружений на 1 января 2023 года

Примечание: составлено на основании данных межведомственной комиссии

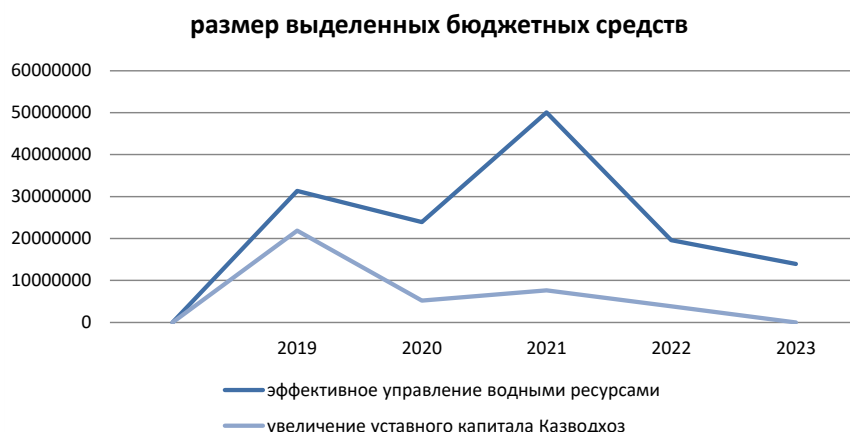
№	Наименование	Общее количество	Неудовлетворительное	Аварийное	Удовлетворительное
1	Водохранилища	39	21	5	13
2	Пруды	30	21	2	7
3	Плотины	3	-	-	3
4	Дамбы	1	1	-	-
5	Гидроузлы	7	3	-	4
6	Магистральные каналы	44	35	-	9
7	Другие ГТС	7	2	-	5
Итого		131	83	7	41

Финансирование работ по реконструкции объектов осуществляется из республиканского и местного бюджетов по установленным программам.

Законом РК «О республиканском бюджете на 2019-2021 годы» [7] и Законом РК «О республиканском бюджете на 2021-2023 годы» [8] Министерству экологии, геологии и природных ресурсов РК и Министерству сельского хозяйства РК выделены внушительные бюджетные средства по программам «Эффективное управление водными ресурсами» и «Увеличение уставного капитала Республиканского государственного предприятия на праве хозяйственного ведения «Казводхоз». Данные представлены в Диаграмме 1.

Диаграмма 1

Сумма средств, выделенных из республиканского бюджета [7,8]. Сумма в тыс. тенге



Примечание: составлено на основании данных [7,8].

Между тем, целевой программы по реконструкции ГТС нет, например, в качестве предложения можно было бы определить целевую программу «обеспечение безопасности водохозяйственных сооружений». Следовательно, показатель, по которому можно было бы определить эффективность исполнения мероприятий и освоения средств государственного бюджета, не имеется.

«Поскольку соответствующие расходы не выделяются отдельной бюджетной программой в Министерстве экологии, геологии и природных ресурсов и Министерстве по чрезвычайным ситуациям, то трудно оценить ресурсные потребности и фактические затраты на повышение надежности ГТС. Ориентировочно они не превышают \$4,7 млн. долларов в год на период до 2025 года» [9].

Устаревшие технологии прошлого столетия не могут в полной мере обеспечить безопасность сооружений. Информатизация процесса занимает малую долю, по мнению европейских ученых, «обработка данных важна, когда речь заходит о проблеме безопасности плотин. Обработка данных позволяет имитационным моделям выполнить прогнозы поведения плотины, что в значительной степени помогает процессу управления плотинной» [10].

Кроме того, одним из механизмов развития водного хозяйства являются государственные программы и национальные проекты, содержащие целевые показатели по исполнению мероприятий, обеспеченные бюджетными средствами.

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства РК от 26 февраля 2021 года №99 «О внесении изменения в постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» системой государственного планирования в РК (далее – Система государственного планирования) признается комплекс взаимосвязанных элементов, состоящий из принципов, документов, процессов и участников государственного планирования, обеспечивающий развитие страны на долгосрочный (свыше 5 лет), среднесрочный (от года до 5 лет включительно) периоды [11].

К одному из документов Системы государственного планирования относится национальный проект.

Указом Президента РК №670 от 7 октября 2021 года утвержден перечень 10 национальных проектов, куда вошел проект «Зеленый Казахстан», утвержденный затем постановлением Правительства РК от 12 октября 2021 года №731 со сроком реализации до 2025 года.

Одной из основных целей проекта является эффективное и бережное использование воды.

Задачей 1 по направлению II. Үнемді Қазақстан предполагается:

- сокращение потерь воды при орошении на 4 км³;
- снижение объема забора свежей воды в промышленности на 1,3 км³;
- дополнительное аккумулирование воды объемом 1,7 км³.

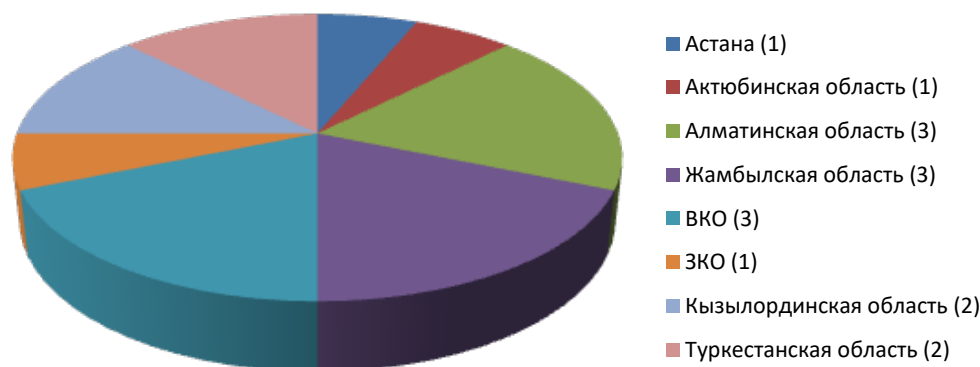
В рамках проекта планируется до 2025 года реконструировать 16 ГТС. Данные представлены в Диаграмме 2.

Диаграмма 2

Сооружения, подлежащие реконструкции

Примечание: составлено на основании данных национального проекта

данные национального проекта "Зеленый Казахстан"



Для реализации указанных мероприятий по реконструкции ГТС планируется выделить из республиканского и местного бюджетов 61 195 806 тыс. тенге.

Между тем, менее чем через год постановлением Правительства Республики Казахстан от 22 сентября 2023 года № 828 национальный проект утратил силу, что в очередной раз подтверждает нестабильность отечественного законодательства, который препятствует эффективной реализации поставленных задач по совершенствованию системы управления ГТС.

Ранее действовавшие Указ Президента РК от 4 апреля 2014 года №786 «О Государственной программе управления водными ресурсами Казахстана и внесении дополнения в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года №957 «Об утверждении Перечня государственных программ» и Указ Президента РК от 14 февраля 2017 года №420 «Об утверждении Государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017-2021 годы и внесении изменения и дополнения в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года №957 «Об утверждении Перечня государственных программ», не достигнув намеченных показателей, поставлены на утрату.

Так, программа, утвержденная Указом Президента РК 4 апреля 2014 года, рассчитывалась на 2014-2020 годы, утратила силу Указом Президента РК от 14 февраля 2017 года №420.

Постановка программы на утрату обусловлена скорее упразднением профильного Министерства окружающей среды и водных ресурсов РК, на которого возлагалась ответственность по достижению намеченных целей и перераспределением средств на удовлетворение нужд сельского хозяйства в рамках программы развития агропромышленного сектора экономики.

Для достижения целевых индикаторов постановлением Правительства РК от 5 мая 2014 года №457 утвержден План мероприятий по реализации Государственной программы управления водными ресурсами Казахстана на 2014-2020 годы (утратило силу постановлением Правительства РК от 13 марта 2017 года №113) [12].

К примеру, планом предусматривался капитальный ремонт магистральных и распределительных каналов республиканской и коммунальной собственности для сокращения потерь с 24 % в 2012 году до 20 % к 2020 году.

В связи с утратой силы Указа Президента РК от 4 апреля 2014 года исполнение мероприятий на сумму 220 633,6 тыс. тенге за 2018-2020 годы вызывает сомнения в эффективной реализации плановых мероприятий. В 2018-2020 годы планировалось сократить потери воды объемом 402 млн. м³.

Аналогично программа, утвержденная Указом Президента РК 14 февраля 2017 года, рассчитывалась на 2017-2021 годы, утратила силу Указом Президента РК от 19 апреля 2019 года №29.

Постановлением Правительства РК 13 марта 2017 года № 113 утвержден План мероприятий по реализации Государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017–2021 годы и внесении изменения в постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1136 «Об утверждении перечня правительственных программ и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан».

Мероприятия по реконструкции 9 ГТС из 41 не реализованы и перешли в план мероприятий, предусмотренный национальным проектом, который, как уже было отмечено, утратил силу.

В этой связи следует вывод о том, что ранее нереализованные проекты реконструкции ГТС так и остались на стадии планирования.

Например, мероприятия по реконструкции плотинного водозабора на р. Каргыба Тарбагатайского района ВКО (начато в 2013 году) и сооружений Уйдининского водохранилища Зайсанского района ВКО (начато в 2014 году), несмотря на 9-месячный срок реконструкции, так и не введены в эксплуатацию (освоено более 1,6 млрд. тенге).

Учитывая накопившиеся проблемы в отрасли водного хозяйства, необходимо исключить практику преждевременной постановки на утрату документов Системы государственного планирования, так как цели, поставленные в национальных проектах и программах, не достигаются, что в значительной степени оказывает влияние на решение проблем, связанных с реконструкцией ГТС, а также сохранения и увеличения объема водных ресурсов.

Далее хотелось бы подробнее остановиться на нормах права, регулирующих правоотношения, связанные с ГТС.

Основные положения о ГТС заложены в Водном кодексе РК, где согласно статье 1, под ГТС понимаются инженерные сооружения, используемые для управления водными ресурсами, подачи воды водопользователям, водоснабжения и водоотведения, предупреждения вредного воздействия вод.

В соответствии с нормами Водного кодекса РК ГТС могут находиться как в государственной (республиканской, коммунальной), так и частной собственности.

Водный кодекс РК 2003 года содержит общие положения о ГТС, к которым отнесены право собственности на объекты, регистрационно-учетная часть и ответственность собственников за нарушение норм водного законодательства.

В проекте нового Водного кодекса РК от 2023 года сделана попытка усовершенствовать действующее законодательство путем выделения взаимоотношений в области ГТС в отдельную главу и дополнив ее нормами о составлении реестра ГТС, классификации в зависимости от степени опасности и формирования общих требований к обеспечению безопасной эксплуатации ГТС.

Между тем, в Казахстане до настоящего времени отсутствует единый Закон, который содержал бы в себе нормы и требования к безопасной эксплуатации ГТС.

Ранее неоднократно принимались попытки принятия подобного закона. В 2017 году на портале «Открытые НПА» для обсуждения размещен проект Закона РК «О безопасности гидротехнических сооружений».

Необходимо отметить, что планами мероприятий по реализации государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017–2021 годы, утвержденными постановлением Правительства РК 13 марта 2017 года № 113, во втором полугодие 2018 года планировалась разработка проекта Закона РК «О безопасности гидротехнических сооружений», которое не реализовано до настоящего времени.

В случае принятия нормативного правового акта были бы обобщены имеющиеся подзаконные правовые акты в систематизированный закон с последующим реформированием системы государственного управления, что, в свою очередь, повлияло бы на обеспечение безопасного управления ГТС и развития экономики через системы электроэнергетики и мелиорации.

К примеру, в соседнем Узбекистане, понимая важность принятия такого правового акта, в 1999 году принят Закон РУ «О безопасности гидротехнических сооружений». В 2023 году принят обновленный Закон Республики Узбекистан «О безопасности гидротехнических сооружений».

«Главная цель введения Закона - обеспечение защиты жизни, здоровья и имущества граждан, а также имущества предприятий, предотвращение разрушения зданий и сооружений, размыва почвы, опасных изменений уровня подземных вод и нанесения иного вреда в результате аварий гидротехнических сооружений. Поэтому действие Закона распространяется на все гидротехнические сооружения, аварии которых могут создать чрезвычайные ситуации, сопровождающиеся угрозой жизни и здоровью людей, нарушением условий их труда и жизнедеятельности» [3].

Понимая важность принятия подобного правового акта, аналогично Узбекистану, в Таджикистане в 2010 году принят Закон «О безопасности гидротехнических сооружений».

Между тем, в новый Закон Республики Узбекистан «О безопасности гидротехнических сооружений» заложены основные принципы безопасности ГТС, определены полномочия государственных органов, включая Кабинет Министров страны, детализированы права и обязанности эксплуатирующих, проектных и подрядных организаций.

Необходимо особо подчеркнуть о заложенных в Законе Узбекистана нормах, касающихся возмещения ущерба, причиненного в результате чрезвычайной ситуации.

Учитывая схожесть системы регулирования и набора проблем, государственным органам Казахстана следует перенять положительный опыт соседей для выработки мер по решению стоящих перед страной проблем.

Принятие нового законодательного акта в Казахстане обусловлено не только необходимостью совершенствования действующего законодательства и модернизацией водохозяйственной системы, но и готовностью к предстоящим глобальным и региональным вызовам, связанным с уменьшением уровня поверхностных вод и таянием ледников, что неизбежно приведет к переходу на режим сохранения и экономии водных ресурсов.

Одними из механизмов оценки состояния ГТС являются проведение многофакторного обследования и разработка декларации безопасности плотин.

Согласно статье 1 Водного кодекса, многофакторным обследованием признается оценка технического состояния гидротехнических сооружений и основного оборудования, определение остаточного ресурса их элементов методом визуального осмотра и проведением комплекса инженерных исследований (геодезических, геофизических, геотехнических, гидрографических и других) в целях предупреждения вредного воздействия вод [13].

Между тем, в качестве примера можно привести данные Ертисской бассейновой инспекции по регулированию и охране водных ресурсов Комитета водного хозяйства Министерства водных ресурсов и ирригации РК, согласно которым, в ВКО филиалом РГП на ПХВ «Казводхоз» Комитета водного хозяйства Министерства водных ресурсов и ирригации РК многофакторное обследование республиканских ГТС не проводилось, не обеспечено декларирование 4 объектов, что ставит под сомнение эффективное использование водохозяйственных сооружений.

Следует отметить, что Кодекс РК об административных правонарушениях не содержит прямой нормы, образующей состав административного правонарушения за непроведение многофакторного обследования и неразработку декларации безопасности плотин.

Следовательно, законодательная неурегулированность теоретически может способствовать освобождению собственников ГТС от административной ответственности за невыполнение установленных требований водного законодательства.

Отмеченные законодательные пробелы коррелируются с вопросами практического правоприменения, требующих скорейшего разрешения.

Так, содержание и эксплуатацию республиканских ГТС осуществляет РГП на ПХВ «Казводхоз» Комитета водного хозяйства Министерства водных ресурсов и ирригации РК (далее - Казводхоз).

Функции по содержанию и эксплуатации коммунальных ГТС возложены на коммунальные предприятия акиматов областей, а также районные и городские акиматы.

Государственный контроль возложен на Комитет водного хозяйства Министерства водных ресурсов и ирригации, «однако из-за нечеткости разграничения полномочий в этой сфере, недостаточности финансирования, отсутствия квалифицированных специалистов данное ведомство не в состоянии выполнять и осуществлять возложенные на него контрольно-надзорные задачи и функции.

Однако при этом со стороны уполномоченных государственных органов надлежащий контроль практически не ведется или осуществляется формально.

На гидроузлах не укомплектована служба эксплуатации, не организовано должное взаимодействие с центрами по гидрометеорологии и мониторингу. Эти и другие факторы становятся причинами аварий» [9].

Непосредственно контроль за соблюдением водного законодательства физическими и юридическими лицами, в соответствии со статьей 40 Водного кодекса РК, возложен на бассейновые инспекции Комитета водного хозяйства [13].

Между тем, в соседних странах созданы и функционируют отдельные службы по контролю за безопасностью ГТС, которые позволяют своевременно противостоять современным угрозам и вызовам.

Так, в структуре Министерства энергетики и водных ресурсов Республики Таджикистан действует Служба по государственному надзору в сфере безопасности гидротехнических сооружений, а в Республике Узбекистан при Кабинете Министров – «Госводхознадзор», к основным задачам которых относятся разработка нормативных правовых актов и контроль за состоянием ГТС, а также полнота принимаемых мер собственниками сооружений.

Кроме Комитета водного хозяйства, вопросы регулирования ГТС возложены на местные исполнительные органы, Министерство по чрезвычайным ситуациям (ЧС, промышленная безопасность), Министерство торговли и интеграции (техническое регулирование), Министерство национальной экономики (тариф) и Министерство энергетики (энергетический надзор).

Вышеперечисленные обстоятельства, т.е. разобщенность компетенций, не в полной мере способствуют оперативному решению вопросов, стоящих перед государством. Отсутствие должного контроля на протяжении длительного периода времени обусловлено несколькими причинами.

Во-первых, Указом Президента РК от 17 июня 2019 года №17 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан» образовано Министерство экологии, геологии и природных ресурсов РК с передачей функций Министерства сельского хозяйства РК в области использования и охраны водного фонда.

Следует отметить, что после упразднения в 2014 году Министерства окружающей среды и водных ресурсов РК вопросы регулирования и контроля водного фонда на протяжении 5 лет находились в подчинении не профильного министерства. При этом принципы сохранения воды как ценного природного ресурса и базового элемента обеспечения жизнедеятельности человека отошли на второй план, что на несколько лет отодвинуло страну от решения проблем водной отрасли.

Между тем, Указом Президента РК от 1 сентября 2023 года №318 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан» Министерство экологии и природных ресурсов РК реорганизовано путем выделения из него Министерства водных ресурсов и ирригации РК с передачей ему функций и полномочий в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения, водоотведения.

Во-вторых, постановлением Правительства РК от 9 декабря 2021 года № 874 внесены изменения в постановление Правительства РК от 15 декабря 2004 года № 1324 «О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов» и от 15 апреля 2008 года № 339 «Об утверждении лимитов штатной численности министерств и иных центральных исполнительных органов с учетом численности их территориальных органов и подведомственных им государственных учреждений».

Согласно подпункту 1) пункта 2 Постановления, центральным и местным исполнительным органам поручено в срок до 1 января 2022 года провести работу по сокращению штатной численности в соответствии с лимитами штатной численности [14].

Указанное обстоятельство привело к сокращению штата инспекторов, осуществляющих государственный контроль, что вызывает сомнения в решении задач не только по контролю за ГТС, но и водной отрасли в целом. В практической деятельности это может привести к отсутствию координации субъектов водных отношений, контроля и мониторинга водных объектов, отсутствию контроля за режимом работы водохранилищ межотраслевого, межобластного и межреспубликанского значения и многое другое.

В-третьих, бассейновые инспекции и Казводхоз, т.е. орган, осуществляющий государственный контроль и хозяйствующее предприятие, находятся в прямом подчинении Комитета водного хозяйства Министерства водных ресурсов и ирригации, тем самым создавая риск возникновения конфликта интересов внутри ведомства.

Законодательная неурегулированность и ведомственная разобщенность приводят не только к экологическому вреду, но и экономическим потерям, так, «ежегодный ущерб от неудовлетворительного состояния регулирующих и защитных сооружений от вредного воздействия вод – от паводков, наводнений, подтоплений - оценивается в целом по стране в десятки миллионов долларов США» [15].

По результатам анализа нормативных правовых актов и системы государственного управления нами разработаны и предлагаются практические рекомендации по совершенствованию системы регулирования и контроля, а также законодательной базы.

1. Принять Закон РК «О безопасности гидротехнических сооружений».

2. Исключить РГП на ПХВ «Казводхоз» из структуры Комитета водного хозяйства и сделать подотчетным непосредственно созданному Министерству водных ресурсов и ирригации.

3. Создать службы по контролю за состоянием водохозяйственных сооружений.

4. Внести дополнение в совместный приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 11 августа 2021 года № 79 и Председателя Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан от 12 августа 2021 года № 1 «О некоторых вопросах национальных проектов» в части опубликования ежегодных отчетов о реализации проектов в средствах массовой информации для доступности населения.

5. Внести дополнение в Кодекс РК об административных правонарушениях по установлению ответственности за непроведение многофакторного обследования и неразработку декларации безопасности плотин.

Заключение

Совершенствование действующего водного законодательства позволит наделить государственные органы правовой базой для полноценного регулирования данного вопроса, предложения по организации эффективного взаимодействия между органами государственного управления и подведомственными структурами позволят исключить волокиту и бюрократию при решении проблем, стоящих перед государством.

Решение задач, продиктованных динамичным развитием общества, требует от государства принятия адекватных мер по совершенствованию водной отрасли, где важное значение приобретают водохозяйственные сооружения.

Принятие новых нормативных правовых актов, внесение изменений в ряд других актов, а также реформирование системы государственного управления позволит не только решить накопленные проблемы, но и придать новый импульс для развития отрасли.

Изучением рассматриваемого вопроса обобщены статистические данные и научные исследования предыдущих лет. Несмотря на большой интерес со стороны международного сообщества к вопросам, связанным с ГТС, широкая дискуссия в казахстанском сообществе отсутствует, имеющаяся носит фрагментарный характер. Результаты исследования показали наличие системных проблем, которые негативным образом влияют на скорое решение проблем, сложившихся в данной отрасли. По итогам исследования выработаны практические рекомендации для эффективного и безопасного регулирования и использования ГТС.

Вклад авторов

Музтауов Ж.Б. внес существенный вклад как в концепцию, так и в написание работы. Произвел сбор и анализ эмпирических данных; провел дополнительный анализ и пересмотр результатов и выводов исследования.

Гавриловой Ю.А. проведен критический пересмотр содержания статьи путем анализа и оценки текста с целью выявления его сильных и слабых сторон. Проведена корректировка цели статьи, дана оценка аргументов, стиля и языка изложения материала. Предложены конструктивные рекомендации по ее улучшению; рекомендовала использовать статистические и социологические методы исследования для получения достоверных результатов.

Умаровым Д.М. даны рекомендации по использованию опыта зарубежных стран для достижения цели исследования; скорректированы практические рекомендации по совершенствованию системы регулирования и контроля, а также законодательной базы РК.

Список литературы

1. Рябцев А.Д. Безопасность гидротехнических сооружений. 23 заседание Балкаш-Алакольского Бассейнового Совета. [Электрон. ресурс] – URL:<http://www.cawater-info.net/bk/dam-safety/files/ryabtsev.pdf> (дата обращения: 03.02.2024).

2. Перечень водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение, в том числе которые могут быть переданы в аренду и доверительное управление, утвержденный Постановлением Правительства РК 29.12.2017 года №933. [Электрон. ресурс] – URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/P1700000933> (дата обращения: 03.02.2024).

3. Камалов Т.К. О нормативно-правовых актах в области обеспечения безопасности гидротехнических сооружений. [Электрон. ресурс] – URL: <http://www.cawater-info.net/bk/dam-safety/files/kamalov.pdf> (дата обращения: 03.02.2024).

4. Приказ Председателя Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства по инвестициям и развитию РК от 05.12.2018 года № 249-нқ «Об утверждении государственных нормативов в области архитектуры, градостроительства и строительства РК». [Электрон. ресурс] – URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/V1800017888> (дата обращения: 03.02.2024).

5. Ибраев Т.Т., Ли М.А. Безопасность гидротехнических сооружений РК. [Электрон. ресурс] – URL: <http://www.cawater-info.net/bk/dam-safety/files/ibraev-li.pdf> (дата обращения: 03.02.2024).

6. Xingbo Zhou, Jianping Zhou, Xiaohu Duand Shouyi Li «Study on dam risk classification in China» IWA Publishing 2015 Water Science & Technology: WaterSupply | 15.3 | 2015 – журнал на английском языке

7. Закон РК «О республиканском бюджете на 2019-2021 годы». [Электрон. ресурс] – URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1800000197> (дата обращения: 03.02.2024).

8. Закон РК «О республиканском бюджете на 2021-2023 годы». [Электрон. ресурс] – URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z2000000379> (дата обращения: 03.02.2024).

9. Второй обзор результатов деятельности проекта «Создание потенциала для сотрудничества по безопасности плотин в Центральной Азии». Европейская Экономическая Комиссия Организация Объединенных Наций при финансовой поддержке Правительства РФ. [Электрон. ресурс] – URL: https://unesco.org/sites/default/files/2021-07/Dam%20Safety%20Review_RU.pdf (дата обращения: 03.02.2024).

10. Martac R., Milivojevic N., Despotovic-Zrakic M., Bogdanovic Z., Barac D. «Enhancing Large Dam Safety Using IoT Technologies: A Case of a Smart Dam» Journal of Universal Computer Science, vol. 26, no. 5 (2020), 583-603 submitted: 18/7/2019, accepted: 14/3/2020, appeared: 28/5/2020 CC BY-ND 4.0 – журнал на английском языке

11. Постановление Правительства РК от 29.11.2017 года № 790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан». [Электрон. ресурс] – URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/P2100000099> (дата обращения: 03.02.2024).

12. Постановление Правительства РК от 5 мая 2014 года №457, утвержден План мероприятий по реализации Государственной программы управления водными ресурсами Казахстана на 2014-2020 годы. [Электрон. ресурс] – URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/P1400000457> (дата обращения: 03.02.2024).

13. Водный кодекс РК. [Электрон. ресурс] – URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/K030000481> (дата обращения: 03.02.2024).

14. О внесении изменений в постановления Правительства РК от 15.12.2004 года № 1324 «О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов» и от 15.04.2008 года № 339 «Об утверждении лимитов штатной численности министерств и иных центральных исполнительных органов с учетом численности их территориальных органов и подведомственных им государственных учреждений». [Электрон. ресурс] – URL: <http://10.61.42.188/rus/docs/P2100000874> (дата обращения: 03.02.2024).

15. Проблемы бесхозности гидротехнических сооружений в РК обсудили в Сенате. [Электрон. ресурс] – URL:<http://www.zakon.kz/4885343-problemy-beshoznosti-gidrotehnicheskih.html> (дата обращения: 03.02.2024).

Ж.Б. Мұзтауов¹, Ю.А. Гаврилова¹, Д.М. Умаров²

¹Қазақстан-Америка еркін университеті, Өскемен, Қазақстан

²Ташкент мемлекеттік заң университеті, Ташкент, Өзбекстан

Гидротехникалық құрылыстарды нормативтік-құқықтық реттеу және олардың Қазақстан Республикасының су қауіпсіздігіне әсері

Андатпа. Мақалада гидротехникалық құрылыстарды (бұдан әрі - ГТҚ) нормативтік-құқықтық реттеу және бақылау мәселелері, сондай-ақ қолданыстағы мемлекеттік басқару жүйесі қарастырылады. Мақсаты – ГТҚ-ны қауіпсіз басқаруды қамтамасыз етуді құқықтық реттеу мәселелерін анықтау, қолданыстағы заңнаманы және мемлекеттік реттеу тетігін жетілдіру жөнінде ұсыныстар әзірлеу.

Мақсатқа жету үшін келесі міндеттерді шешу қажет:

– ГТҚ қауіпсіз пайдалануды қамтамасыз ету жүйесін реттейтін нормативтік-құқықтық базаны айқындау;

– су шаруашылығы саласындағы мемлекеттік саясатты іске асыру өкілеттілігі, оның ішінде ГТҚ меншік иелерінің қызметін реттеу және бақылауға жауапты мемлекеттік ұйымдарды айқындау;

– ГТҚ-ны қауіпсіз пайдалануға кедергі келтіретін ұлттық құқық нормаларындағы қайшылықтарды және ГТҚ саласындағы мемлекеттік басқару проблемаларын анықтау.

ГТҚ – бұл ел экономикасы мен халықтың қажеттілігін қанағаттандыру үшін бір уақытта бірнеше міндеттерді орындайтын күрделі механизм.

Демек, ГТҚ жүйесі нақты заңнамалық реттеуді ғана емес, сонымен бірге тиімді мемлекеттік басқаруды да қажет етеді.

Жыл сайын мемлекет ұлттық жобалар мен мемлекеттік бағдарламалар шеңберінде кеңес заманында салынған материалдық тозығы жеткен су шаруашылығы құрылыстары болып табылатын ГТҚ жүйесін реформалауға бағытталған миллиардтаған бюджет қаражатын жұмсайды.

Қазір Қазақстанда 1700-ге жуық ГТҚ бар, олар елдің энергетика және ауыл шаруашылығы салаларын дамытудың орнына ел бюджетіне салмақ салып отыр.

ГТҚ меншік иелерінің қызметіне тиісті мемлекеттік бақылаудың, нақты заңнамалық регламенттің болмауы аймақтың экожүйесіне, сондай-ақ жалпы гидроэнергетика мен ирригацияға теріс әсер етуі мүмкін төтенше жағдайлардың туындау қаупін тудырады.

Зерттеу нәтижелері заңнамалық сипаттағы, мемлекеттік басқару жүйесіндегі өзекті мәселелерді анықтауға және оларды шешу бойынша ұсыныстар әзірлеуге мүмкіндік берді.

Түйін сөздер: ГТҚ, Су кодексі, көп факторлы зерттеу, ұлттық жоба, қауіпсіздік декларациясы, мемлекеттік басқару.

Zh.B. Muztauov¹, Yu.A. Gavrilova¹, D.M. Umarov²

¹*Kazakhstan-American Free University, Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan*

²*Tashkent State Law University, Tashkent, Uzbekistan*

Regulatory and legal regulation of hydraulic structures and their impact on water safety of the Republic of Kazakhstan.

Abstract. The article discusses the issues of regulatory regulation and control of hydraulic structures (hereinafter referred to as GTS), as well as the current system of public administration. The purpose is to identify the problems of legal regulation of ensuring the safe management of GTS and to develop proposals for improving the current legislation and the mechanism of state regulation.

To achieve this goal, it is necessary to solve the following tasks:

- to determine the regulatory framework governing the system for ensuring the safe operation of GTS;
- to identify responsible state bodies whose powers include the implementation of state policy in the field of water management, including regulation and control over the activities of GTS owners;
- to identify conflicts in the norms of national law that impede the safe operation of GTS and problems of public administration in the field of GTS.

The GTS is a complex mechanism that performs several tasks simultaneously to meet the needs of the country's economy and population.

Consequently, the GTS system needs not only clear legislative regulation, but also effective public management.

Every year, the state spends billions of budget funds within the framework of national projects and state programs aimed at reforming the GTS system, which currently represents materially worn-out water management facilities erected during the Soviet era.

Currently, there are about 1,700 GTS in Kazakhstan, which, instead of developing the country's energy and agriculture sectors, are a burden on the country's budget.

The lack of proper state control over the activities of GTS owners, combined with the lack of clear legislative regulation, creates a risk of emergency situations that can negatively affect the ecosystem of the region, as well as hydropower and irrigation in general.

The results of the study made it possible to identify current problems of a legislative nature, the public administration system and develop proposals for their solution.

Keywords: GTS, Water Code, multifactorial survey, national project, safety declaration, public administration.

References

1. Ryabcev A.D. «Bezopasnost' gidrotekhnicheskikh sooruzhenij» 23 zasedanie Balkash-Alakol'skogo Bassejnovogo Soveta. [«Safety of hydraulic structures» 23rd meeting of the Balkash-Alakol Basin Council.] – Available at: <http://www.cawater-info.net/bk/dam-safety/files/ryabtsev.pdf> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

2. Perechen' vodohozyajstvennyh sooruzhenij, imeyushchih osoboe strategicheskoe znachenie, v tom chisle kotorye mogut byt' peredany v arendu i doveritel'noe upravlenie, utverzhdenyj Postanovleniem

Pravitel'stva RK 29.12.2017 goda №933. [The list of water management facilities of special strategic importance, including those that can be leased and trust management, approved by Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan dated December 29, 2017 No. 933.] – Available at: <http://10.61.42.188/rus/docs/P1700000933> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

3. Kamalov T.K. O normativno-pravovyh aktah v oblasti obespecheniya bezopasnosti gidrotekhnicheskikh sooruzhenij. [On regulatory legal acts in the field of ensuring the safety of hydraulic structures] – Available at: <http://www.cawater-info.net/bk/dam-safety/files/kamalov.pdf> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

4. Prikaz Predsedatelya Komiteta po delam stroitel'stva i zhilishchno-kommunal'nogo hozyajstva Ministerstva po investiciyam i razvitiyu RK ot 05.12.2018 goda № 249-нқ «Ob utverzhdenii gosudarstvennyh normativov v oblasti arhitektury, gradostroitel'stva i stroitel'stva RK». [Order of the Chairman of the Committee for Construction and Housing and Communal Services of the Ministry of Investment and Development of the Republic of Kazakhstan dated 05.12.2018 No. 249-pk «On approval of state standards in the field of architecture, urban planning and housing and communal services of the Republic of Kazakhstan»] – Available at: <http://10.61.42.188/rus/docs/V1800017888> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

5. Ibraev T.T., Li M.A. «Bezopasnost' gidrotekhnicheskikh sooruzhenij RK». [«Safety of hydraulic structures of the Republic of Kazakhstan»] – Available at: <http://www.cawater-info.net/bk/dam-safety/files/ibraev-li.pdf> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

6. Xingbo Zhou, Jianping Zhou, Xiaohu Duand Shouyi Li «Study on dam risk classification in China» IWA Publishing 2015 Water Science & Technology: WaterSupply | 15.3 | 2015.

7. Zakon RK «O respublikanskom byudzhete na 2019-2021 gody». [The Law of the Republic of Kazakhstan «On the Republican Budget for 2019-2021»] – Available at: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z1800000197> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

8. Zakon RK «O respublikanskom byudzhete na 2021-2023 gody». [The Law of the Republic of Kazakhstan «On the Republican Budget for 2021-2023»] – Available at: <http://10.61.42.188/rus/docs/Z2000000379> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

9. Vtoroj obzor rezul'tatov deyatel'nosti proekta «Sozдание potenciala dlya sotrudnichestva po bezopasnosti plotin v Central'noj Azii» Evropejskaya Ekonomicheskaya Komissiya Organizaciya Ob"edinennyh Nacij pri finansovoj podderzhke Pravitel'stva RF. [The project «Building capacity for cooperation in the field of dam - Middle Ostrich safety in Asia» by the European Economic Commission of the Organization for United People's Support of the Government of the Russian Federation] – Available at: https://unece.org/sites/default/files/2021-07/Dam%20Safety%20Review_RU.pdf (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

10. Martac R., Milivojevic N., Despotovic-Zrakic M., Bogdanovic Z., Barac D. «Enhancing Large Dam Safety Using IoT Technologies: A Case of a Smart Dam» Journal of Universal Computer Science, vol. 26, no. 5 (2020), 583-603 submitted: 18/7/2019, accepted: 14/3/2020, appeared: 28/5/2020 CC BY-ND 4.0.

11. Postanovlenie Pravitel'stva RK ot 29.11.2017 goda № 790 «Ob utverzhdenii Sistemy gosudarstvennogo planirovaniya v Respublike Kazahstan». [Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan dated 29.11.2017 No. 690 «On Approval of the State Development Planning System of the Republic of Kazakhstan»] – Available at: <http://10.61.42.188/rus/docs/P2100000099> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

12. Postanovlenie Pravitel'stva RK ot 5 maya 2014 goda №457 utverzhdnen Plan meropriyatij po realizacii Gosudarstvennoj programmy upravleniya vodnymi resursami Kazahstana na 2014 - 2020 gody. [The Government of the Republic of Kazakhstan dated May 5, 2014 No. 457 approved an action plan for the implementation of the State Program for Water Resources Management in Kazakhstan for 2014-2020] – Available at:<http://10.61.42.188/rus/docs/P1400000457> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

13. Vodnyj kodeks RK. [The Water Code of the Republic of Kazakhstan] – Available at: http://10.61.42.188/rus/docs/K030000481_ (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

14. O vnesenii izmenenij v postanovleniya Pravitel'stva RK ot 15.12.2004 goda № 1324 «O nekotoryh voprosah utverzhdeniya limitov shtatnoj chislennosti mestnyh ispolnitel'nyh organov» i ot 15.04.2008 goda № 339 «Ob utverzhdenii limitov shtatnoj chislennosti ministerstv i inyh central'nyh ispolnitel'nyh organov s uchetom chislennosti ih territorial'nyh organov i podvedomstvennyh im gosudarstvennyh uchrezhdenij». [On Amendments to the Resolutions of the Government of the Republic of Kazakhstan dated 15.12.2004 No. 1324 «On Certain Issues of Approving the staffing limits of local Executive bodies» and dated 15.04.2008 No. 339 «On Approving the staffing limits of Ministries and other central executive bodies, taking into account the number of their territorial bodies and subordinate State institutions»] – Available at: <http://10.61.42.188/rus/docs/P2100000874> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

15. Problemy beskhoznosti gidrotekhnicheskikh sooruzhenij v RK obsudili v Senate. [The problem of ownerless hydraulic structures in the Republic of Kazakhstan was discussed in the Senate] – Available at:<http://www.zakon.kz/4885343-problemy-beshoznosti-gidrotekhnicheskikh.html> (accessed: 03.02.2024). [in Russian]

Сведения об авторах:

Музтауов Ж.Б. – автор для корреспонденции, магистр юридических наук, докторант, Казахстанско-Американский свободный университет, ул. М. Горького, 76, 070004, Усть-Каменогорск, Казахстан.

Гаврилова Ю.А. – научный руководитель докторанта, кандидат юридических наук, профессор, проректор по научной работе и развитию послевузовского образования, Казахстанско-Американский свободный университет, ул. М. Горького, 76, 070004, Усть-Каменогорск, Казахстан.

Умаров Д.М. – зарубежный научный консультант докторанта, кандидат юридических наук, доцент, Ташкентский государственный юридический университет, ул. Сайилгох, 35, 100047, Ташкент, Узбекистан.

Information about the authors:

Muztauov Zh.B. – corresponding author, master of Law, PhD student of Kazakhstan-American Free university, 76 M. Gorky Street, 070004, Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan.

Gavrilova Yu.A. – scientific supervisor of the doctoral student, candidate of Legal Sciences, professor, Vice-Rector for Research and Development of Postgraduate Education of the Kazakhstan-American Free University, 76 M. Gorky Street, 070004, Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan.

Umarov D.M. – foreign scientific consultant, candidate of Legal Sciences, Associate Professor at Tashkent State Law University, 35 Sayilgoh street, 100047, Tashkent, Uzbekistan.



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY NC) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).