

Рекомендации по итогам экспертного обсуждения «Паводки в Казахстане: проблемы и решения»

18 мая 2017 года аналитическая группа «Кипр» и Фонд Сорос-Казахстан провели экспертную дискуссию, посвященную проблемам паводков в Казахстане. Целью обсуждения стал анализ паводковой ситуации, ее итогов, поиск проблем и, соответственно, решений системного характера.

Докладчиками стали: заместитель министра внутренних дел Республики Казахстан Юрий ИЛЬИН, заместитель генерального директора РГП «Казгидромет» Серик САИРОВ, заместитель генерального директора Казахстанского агентства прикладной экологии (КАПЭ) по науке Малик БУРЛИБАЕВ, заведующий лабораторией гидроэлектростанций и гидротехнических сооружений КазНИИ энергетики им. академика Ш.Ч. Чокина Марат КОШУМБАЕВ, географ, политолог, член Общественного совета г.Алматы Марат ШИБУТОВ, директор Общественного объединения «Ангел» (г.Атбасар) Людмила ПЕТРОВА.

В обсуждении приняли участие представители Мажилиса Парламента РК, Министерства энергетики, ГУ «Казселезащита» КЧС МВД РК, РГУ «Балкаш-Алакольская бассейновая инспекция по регулированию использования и охране водных ресурсов КВР МСХ РК», ТОО «Казгидро», ПК «Институт Казгипроводхоз», ТОО «Казинжэнергопроект», эксперты КИСИ при Президенте РК, ЮНЕСКО и др.

Текущая ситуация

Общая характеристика:

С начала паводкового периода 2017 года было подтоплено 1502 жилых дома, 862 дачных дома, 8 зданий в 87 населенных пунктах. Переливы воды через дорожное полотно на 171 автомобильных и 4 железнодорожных участках дорог. Погибли 5 человек. Эвакуировано 10509, спасено 90 человек. Отогнано 21,5 тысяч голов скота, возвращено в подворья 19,3 тысяч голов (из ответа премьер-министра РК Бакытжана Сагинтаева на депутатский запрос №113 от 21.04.2017).

Экономическая оценка прямого и косвенного ущерба населению и экономике страны – отсутствует.

Решения власти на данный момент:

- разработан проект Дорожной карты на среднесрочный период, предусматривающий системные меры по устранению угроз подтоплений населенных пунктов и объектов инфраструктуры;

- в рамках Госпрограммы развития АПК на 2017-2021 гг. предусмотрены мероприятия по разработке ПСД и строительству 22 новых водохранилищ с общей дополнительной аккумуляцией воды в объеме 1,9 млрд. м³ на общую сумму 57,2 млрд тенге;

- в рамках Госпрограммы развития АПК на 2017-2021 гг. предусмотрены также реконструкция и ремонтно-восстановительные работы на ГТС, капитальный ремонт водохозяйственных систем;

- на стадии обсуждения проект Закона РК о ГТС.

Основная проблематика

Государственное управление:

➤ Конфликт интересов. Комитет по водным ресурсам включен в состав Министерства сельского хозяйства, тогда как сельское хозяйство является основным водопотребителем. В подчиненности РГП «Казгидромет» Министерству энергетики также прослеживается конфликт интересов – между целями экологического мониторинга и развития промышленности.

➤ По мнению экспертов, реорганизация Министерства по ЧС не способствует росту качества профилактики ЧС.

➤ Комитет водных ресурсов из-за малочисленности и неуккомплектованности кадрами занимается только оперативным управлением, тогда как необходимо перспективное, стратегическое планирование.

➤ Ключевые структуры возглавляют специалисты другого профиля (РГП «Казгидромет» в разное время управляли врач, агроном, железнодорожник), что является недопустимым.

➤ Паводки не были отражены в Стратегическом плане Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан на 2014-2018 годы ни среди индикаторов, ни среди рисков. В итоге масштабная угроза оставлена ключевым государственным органом без внимания.

➤ Акиматы руководствуются Прогнозом социально-экономического развития, Программой развития территорий, Генеральным планом населенного пункта, которые не учитывают два основных гидрологических документа – Схему комплексного использования и охраны вод речного бассейна, а также Проект водоохранных зон и полос речного бассейна. Необходима гармонизация.

➤ Из-за несогласованности ключевых документов акиматы не соблюдают «красные линии», выдают разрешение на строительство в низких поймах рек, где впоследствии дома оказываются затопленными.

➤ На местном уровне финансирование ликвидации последствий ЧС производится из резерва акима, который не учитывается в бюджете и не охватывается проверками, то есть с точки зрения коррупционных действий паводки выгодны, поскольку дают возможность трат без отчетности.

➤ Не обеспечено участие общественности при планировании и реализации противопаводковой деятельности, сооружении ГТС.

➤ Отсутствуют утвержденные методы оценки риска и нанесенного прямого и косвенного ущерба населению и экономике страны.

➤ К проектированию и строительству дамб, плотин и др. необходимо привлекать специализированные организации и институты, уже зарекомендовавшие себя. Выбор проектировщика и застройщика на основе тендера (по ценовому предложению) себя не оправдывает. Пример последствия – размыв насыпной дамбы в г. Атбасар.

➤ Реагирование на прогнозы. РГП «Казгидромет» 1 марта адресовал госорганам предупреждение о том, что объемы снегозапасов превышают емкость водохранилищ в 2-3 раза.

➤ Власть привлекает для консультирования иностранные компании, которые не владеют местным фактологическим материалом и при высокой стоимости дают недостаточный результат.

О строительстве новых водохранилищ:

Эксперты подвергли критике решение о строительстве 22 новых водохранилищ, приведя следующие аргументы:

➤ Согласно Хельсинской конвенции 1992 года и Нью-Йоркской конвенции 1996 года, гидротехнические сооружения, строящиеся в сопредельных государствах, должны быть согласованы с нижележащей страной. Строительство новых водохранилищ без согласования с Российской Федерацией станет нарушением прав РФ на водопотребление и водопользование.

Между тем специалисты считают, что РФ такого согласования не даст, поскольку уже имеет претензии по трансграничным рекам Ишим, Иртыш и Тобол.

➤ Решение принято без учета смены циклов многоводия и маловодия. Нынешний многоводный цикл сменится маловодным, в течение которого водохранилища не будут заполнены и будут пересыхать.

➤ Учитывая коррупционные риски, низкое качество строительства из-за выбора наиболее низкого ценового предложения при госзакупках (тендерах), строительство водохранилищ в разы увеличивает риски человеческих жертв при прорыве плотин. Если в целом из-за наводнения в 2017 году погибли 5 человек, то при прорыве плотины в пос. Кызылагаш в 2010 году погибли более 40 человек. Возможные прорывы плотин на будущих водохранилищах могут повлечь сотни жертв.

➤ Строительство водохранилищ и коммерческое управление водозабором может повлечь существенные негативные последствия для речных экосистем республики.

➤ В мировой практике развитые страны отходят от строительства водохранилищ на равнинах и сокращают количество уже имеющихся.

Водохозяйственный сектор:

➤ Оснащение РГП «Казгидромет» не позволяет осуществлять качественную деятельность и обеспечивать госорганы полной гидрометеорологической информацией: количество гидропостов сократилось с 506 до 307 (данные КАПЭ).

➤ С 2015 года имеется ежегодное недофинансирование РГП «Казгидромет» в размере порядка 1,5 млрд тенге.

➤ В республике насчитывается 1600 ГТС, которые обслуживают и проверяют 8 бассейновых инспекций, у которых недостаточно кадров, а у кадров нет необходимого оборудования и спецтехники.

➤ В зонах аварийного (каталитического) сброса водохранилищ расположены объекты – дома, мосты, дороги и т.д., поскольку водоохраные зоны и полосы установлены без учета указанного сброса. Это не позволяет осуществлять аварийный сброс воды из водохранилища во всем возможном объеме из-за угрозы затопления объектов в зоне сброса.

➤ Доступность данных. В ПК «Институт Казгипроводхоз» отметили, что для расчетов водности рек должны быть доступны многолетние данные, в том числе РГП «Казгидромет», которые практически недоступны из-за стоимости.

➤ В принципе отсутствует или отсутствует в свободном доступе информация о комплексных исследованиях территории Казахстана по водным ресурсам, тогда как изменены русла рек, уменьшился сток, изменился климат. Эксперты вынуждены пользоваться устаревшими данными 50-летней давности.

➤ Для составления профилей основных рек в «Схемах комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейнов рек» нужны и не проводятся специальные работы по моделированию рек на основе полевой топографической деятельности.

➤ Ранее существовавшее Министерство мелиорации и водного хозяйства планировало разработку «Схем комплексного использования и охраны водных ресурсов малых рек», однако план не был реализован. Малые реки, на которых наблюдаются катастрофические явления, остались без внимания. На малых реках закрыты ранее имевшиеся гидропосты.

➤ Кадры. Учебные институты Казахстана не выпускают инженеров-мелиораторов, которые могут решать комплексные водохозяйственные вопросы. Выпускаются специалисты по водным ресурсам и водопользованию, «обладающие весьма слабыми знаниями о региональных водохозяйственных проблемах, опыта работ в решении противопаводковых проблем они также не имеют».

➤ Возможность разрушения Шардаринской плотины представляют угрозу для юга республики, однако обращения в этой связи Регионального центра гидрологии Центральной Азии не получают адекватной реакции.

➤ Имеется ряд нерешенных проблем ГТС:

- отсутствует Дорожная карта развития водообеспечения регионов со строительством ГТС;
- в сфере ГТС не внедрялись новые разработки последние 30 лет;
- не финансируются НИОКР по ГТС;
- нет уполномоченного органа по контролю и мониторингу за состоянием ГТС;
- Основная масса ГТС находится в руках частных владельцев, которые не соблюдают правила эксплуатации ГТС.

Законодательство, нормативно-правовая база:

- Нет Закона «О безопасности ГТС»;
- Не обновляются правила эксплуатации ГТС.
- В законодательстве не закреплён вынос зданий и сооружений из зон аварийного сброса воды из водохранилищ, нет запрета на строительство в зонах затопления;
- Отсутствуют единые правила эксплуатации водохранилищ.

Рекомендации

На основании полученных на заседании рекомендаций экспертов и собственного анализа, а также с учетом того, что водные вопросы представляют собой предмет национальной безопасности в долгосрочной перспективе, аналитическая группа «Кипр» предлагает вниманию заинтересованных сторон следующие решения и рекомендации:

Правительству

- Рассмотреть возможность реорганизации с выведением Комитета по водным ресурсам из состава Министерства сельского хозяйства, Комитета по ЧС – из состава МВД РК, РГП «Казгидромет» – из состава Министерства энергетики и оформлением в виде отдельных структур.
- Отдельно созданной структуре по водному хозяйству – обобщить многолетние рекомендации специалистов водного профиля, разработать и реализовать долгосрочную стратегию развития водного хозяйства республики.
- Рассмотреть возможность создания уполномоченного органа по контролю и мониторингу за состоянием ГТС, ответственным за исполнение правил эксплуатации ГТС.
- Рассмотреть возможность устранения недофинансирования РГП «Казгидромет», увеличения количества метеостанций и гидропостов, где проводится снегомерная съемка.
- Проанализировать целесообразность строительства 22 новых водохранилищ с учетом рисков, обозначенных профильными организациями и институтами. Рекомендуется отказаться от обозначенного плана.
- Обеспечить проведение комплексных исследований территории Казахстана по водным ресурсам, их финансирование, научное сопровождение деятельности госорганов в сфере водного хозяйства.

Министерствам

В случае, если реорганизации не будет,

- Министерству сельского хозяйства предлагается:
 - Внести поправки в стратегические планы в части индикаторов и рисков;
 - Расширить Комитет по водным ресурсам, обеспечить стратегическое планирование развития водного хозяйства.
- Министерству энергетики:
 - Увеличить количество гидропостов РГП «Казгидромет» на реках Северного, Западного и Центрального Казахстана
 - Увеличить количество метеостанций и гидропостов, где проводится снегомерная съемка
- Министерству финансов предлагается сводить ежегодно все затраты на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций из резервных фондов правительства и акиматов. Публиковать эти данные в статистическом бюллетене Министерства финансов и в отчете правительства по бюджету в Мажилисе.

Мажилису Парламента РК

- Рассмотреть возможности:
 - Инициировать разработку Закона РК «О безопасности ГТС» с учетом всех экспертных рекомендаций и опыта других государств, в том числе Российской Федерации.
 - Отразить в законодательстве РК вопросы по: 1) выносу зданий и сооружений из зон аварийного сброса воды из водохранилищ, нет запрета на строительство в зонах затопления; 2) единым правилам эксплуатации водохранилищ.
 - Включить в законодательство РК норму о создании системы мониторинга и оценки прямого и косвенного ущерба населению и экономике страны в рамках деятельности Межведомственной государственной комиссии по предупреждению и ликвидации ЧС.
 - Инициировать парламентское обсуждение о необходимости реорганизаций в правительстве для устранения конфликта интересов в сфере развития водного хозяйства, охраны окружающей среды и ЧС.
 - Инициировать парламентское обсуждение по угрозе прорыва Шардаринской плотины.
 - Инициировать парламентское обсуждение по целесообразности строительства 22 новых водохранилищ на территории РК.

Акиматам

- Внести в «красные линии» генеральных планов населенных пунктов границы водоохраных полос. Разработать план по выносу строений с территории водоохраных полос.
- Проработать вопрос обеспечения реального учета мнений населения, взаимодействия с гражданским сектором, НПО с использованием механизмов общественных слушаний, социального аудита и т.д.

Приложения:

- 1) Стенограмма заседания АГ «Кипр» от 18 мая 2017 года (26 стр);
- 2) Рекомендации. Марат Шибуттов, географ, политолог, член Общественного совета г.Алматы (2 стр);
- 3) Рекомендации. Петр Плеханов, заместитель директора ТОО «Казинжэнергопроект», эксперт по ЧС природного характера и климатическим рискам, к.г.н. (3 стр);
- 4) Рекомендации. Марат Кошумбаев, заведующий лабораторией гидроэлектростанций и гидротехнических сооружений КазНИИ энергетики им. академика Ш.Ч. Чокина, доктор технических наук (1 стр).