

**АЗАМАТТЫҚ ҚҰҚЫҚ ЖӘНЕ ПРОЦЕСС.
ЕҢБЕК ҚҰҚЫҒЫ. БІЛІМ БЕРУ ҚҰҚЫҒЫ
ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС. ТРУДОВОЕ ПРАВО.
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
CIVIL LAW AND PROCESS. LABOR LAW. EDUCATIONAL LAW**

МРНТИ 10.53.21
УДК 349.6:556.18

<https://doi.org/10.51889/2959-6181.2026.85.3.008>

Абдикешов М.К.¹ , Куандыков Б.Ж.² , Бейсенбаева М.Т.^{1*} 

¹Казахский национальный аграрный исследовательский университет

²Казахский национальный педагогический университет имени Абая

(e-mail: ¹maratabdikeshov@mail.ru, ²elvirab1010@mail.ru, *manshuk.beisenbaeva@mail.ru)

**ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОХРАНЫ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ В СИСТЕМЕ
БАСЕЙНОВОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ К
ЭКОЛОГИЧЕСКИ ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ**

Аннотация

Данное исследование посвящено анализу правовых механизмов исследования правовых механизмов охраны водных ресурсов в системе бассейнового управления Республики Казахстан на основе современного тренда - трансформации контрольно-административной модели к экологически ориентированной. На основе научных методов исследования проанализированы положения Водного кодекса Республики Казахстан 2025 года, вопросы государственного регулирования и мониторинга, актуальные международные подходы к интегрированному управлению водными ресурсами, эмпирические данные. Результаты исследования включают установление факта невозможности оценки эффективности бассейнового управления только в результате контроля. В статье выявляются различия между контрольно-административной и экологически ориентированной моделями на основе двухуровневой системы оценки, главными позициями которой являются правоприменительные и экологические показатели. Основным результатом исследования является вывод о том, что при наличии целевых экологических и водохозяйственных показателей бассейнового планирования последующее их правовое использование недостаточно формализовано. Резюмируется слабость правовой связи между результатами мониторинга, бассейновым планированием, оценкой экологических рисков и государственным реагированием. Предлагается создать единый правовой механизм, при котором данные мониторинга используются при бассейновом планировании и оценке экологических рисков, результаты этой оценки определяют меры государственного реагирования, а достигнутые результаты служат основанием для корректировки дальнейших управленческих решений.

Ключевые слова: водные ресурсы, бассейновое управление, бассейновая водная инспекция, охрана вод, государственный контроль, экологическая эффективность, экологический мониторинг.

Әбдікешов М.Қ.¹, Қуандықов Б.Ж.², М.Т.Бейсенбаева¹

¹ Қазақ ұлттық аграрлық зерттеу университеті

² Абай атындағы Қазақ ұлттық педагогикалық университеті

БАССЕЙНДІК БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІНДЕГІ СУ РЕСУРСТАРЫН ҚОРҒАУДЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ ТЕТІКТЕРІ: МЕМЛЕКЕТТІК БАҚЫЛАУДАН ЭКОЛОГИЯЛЫҚ БАҒДАРЛАНҒАН МОДЕЛГЕ ДЕЙІН

Аңдатпа

Бұл зерттеу Қазақстан Республикасының бассейндік басқару жүйесіндегі су ресурстарын қорғаудың құқықтық тетіктерін қазіргі заманғы үрдіс әкімшілік-бақылау моделінен экологиялық бағытталған модельге трансформациялану негізінде талдауға арналған. Ғылыми зерттеу әдістері негізінде Қазақстан Республикасының 2025 жылғы Су кодексінің ережелері, мемлекеттік реттеу және мониторинг мәселелері, су ресурстарын интеграцияланған басқарудың өзекті халықаралық тәсілдері және эмпирикалық деректеріне талдау жасалынған. Талдау нәтижелері бассейндік басқарудың тиімділігін тек бақылау нәтижесімен ғана бағалаудың мүмкін еместігін анықтауды қамтып отыр. Мақалада екі деңгейлі бағалау жүйесі негізінде бақылау-әкімшілік және экологиялық бағытталған модельдер арасындағы айырмашылық айқындалып отыр. Зерттеудің негізгі нәтижесі бассейндік жоспарлаудың экологиялық және сушаруашылық көрсеткіштері олардың келешекте құқықтық пайдаланылуы жеткілікті түрде бекітілмеген деген қорытындының жасалуы. Сонымен қатар жүргізілетін мониторинг нәтижелерінің, бассейндік жоспарлаудың, экологиялық тәуекелдер мен мемлекеттік әсер етуді бағалаудың арасындағы құқықтық байланыстың әлсіздігі түйінделеді. Зерттеуде бассейндік жоспарлау және экологиялық тәуекелдерді бағалау кезінде, ал осы бағалаудың нәтижелері мемлекеттік деңгейде шараларын анықтаса, ал қол жеткізілген нәтижелер келешектегі басқарушылық шешімдерге түзету енгізуге негіз болатын мониторинг мәліметтері қолданылатын біркелкі құқықтық тетік құру ұсынылады.

Түйін сөздер: су ресурстары, бассейндік басқару, бассейндік су инспекциясы, суларды қорғау, мемлекеттік бақылау, экологиялық тиімділік, экологиялық мониторинг.

Abdikeshov M.K.¹, Kuandykov B.Zh.², M.T.Beisenbaeva¹

¹ *Kazakh National Agrarian Research University*

² *Kazakh National Pedagogical University named after Abai*

LEGAL MECHANISMS OF WATER RESOURCES PROTECTION IN THE BASIN MANAGEMENT SYSTEM: FROM STATE CONTROL TO AN ECOLOGICALLY ORIENTED MODEL

Abstract

This study is designed to analyze the legal mechanisms for protecting water resources in the basin management system of the Republic of Kazakhstan based on the transformation of the current process from an administrative-control model to an environmentally oriented model. Based on scientific research methods, the provisions of the Water Code of the Republic of Kazakhstan for 2025, issues of state regulation and monitoring, relevant international approaches to integrated water resources management, and empirical data were analyzed. The results of the analysis include the identification of the impossibility of assessing the effectiveness of basin management solely by monitoring results. The article identifies the difference between the control-administrative and environmentally oriented models based on a two-level assessment system. The main result of the study is the conclusion that the environmental and water management indicators of basin planning are not sufficiently established for their future legal use. In addition, the weak legal connection between the results of monitoring, basin planning, environmental risks, and state impact assessment is summarized. The study proposes the creation of a uniform legal mechanism for monitoring data to be used in basin planning and

environmental risk assessment, with the results of this assessment determining state response measures, and the results achieved as a basis for adjusting future management decisions.

Key words: water resources, basin management, basin water inspection, water protection, state control, environmental efficiency, environmental monitoring.

Введение

Нарастающий дефицит воды, климатических изменений и увеличения антропогенной нагрузки охрана водных ресурсов приобретает важнейшее значение для экологической политики и государственного управления Республики Казахстан. Современные исследования акцентируют внимание на особенностях водной обеспеченности страны, которая в значительной степени зависит не столько от механизмов распределения водных ресурсов, сколько от объема поверхностного стока от трансграничных водотоков [1-2]. Весьма ценным является обоснование предупреждения деградации водных экосистем в пределах конкретных водохозяйственных бассейнов [3, с. 300]. В таком контексте важно учитывать целесообразность бассейнового принципа управления. Применение бассейнового принципа управления позволяет более объективно оценивать речной бассейн как единый объект управленческого и правового воздействия [4; 5, с. 50; 6, с. 1125; 7, с. 320]. В настоящем исследовании под бассейновым управлением понимается основанная на гидрографическом принципе система государственного управления, в рамках которой использование, охрана, восстановление и мониторинг водных ресурсов, бассейновое планирование, государственный контроль и координация деятельности заинтересованных субъектов осуществляются применительно к водохозяйственному бассейну как единой природной и управленческой системе. В условиях применения экологически ориентированной модели создаются предпосылки для учета взаимосвязи различных видов водопользования, совокупной антропогенной нагрузки, экологических потребностей водных объектов и климатических рисков [2; 8, с. 56; 9, с. 15]. В международной практике именно бассейновый уровень постепенно становится пространственной основой интегрированного управления водными ресурсами, объединяющего правовые, экологические, экономические и институциональные инструменты [6; 8, с. 56; 10; 11].

Для Казахстана данная проблема получила новое правовое значение после принятия Водного кодекса Республики Казахстан от 9 апреля 2025 года¹. Кодекс закрепил бассейновое управление и приоритет охраны водного фонда как принципы водного законодательства. Также получили развитие бассейновое планирование, государственный мониторинг водных объектов, бассейновые советы и бассейновые соглашения. Бассейновые планы должны учитывать экологическую и климатическую ситуацию. Они включают меры по сохранению экосистем, предупреждению истощения и загрязнения вод, сокращению потерь и восстановлению водных объектов. Это создает правовые предпосылки для перехода от реагирования на нарушения к предупреждению экологических рисков.

Проблематика правовой охраны водных ресурсов получила развитие в казахстанской и зарубежной научной литературе. В отечественных исследованиях рассматриваются вопросы обеспечения экологических прав граждан [12, с. 43], юридической ответственности как средства обеспечения экологического правопорядка [13, с. 98], правового регулирования трансграничных водных ресурсов Казахстана [1], а также международно-правовых механизмов трансграничного водного взаимодействия [14, с. 187]. В исследованиях последних лет особое внимание уделяется реформированию водного законодательства государств Центральной Азии [3-4;], интегрированному управлению водными ресурсами [6; 9; 15], институциональным механизмам водного управления [5; 7; 8; 11] и проблемам координации различных субъектов и уровней управления [8; 11]. Современные исследования крупных речных бассейнов Казахстана

¹ Водный кодекс Республики Казахстан от 9 апреля 2025 года № 178-VIII // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2500000178> (дата обращения: 18.07.26).

дополнительно показывают существенную пространственную неоднородность водных условий и необходимость дифференцированного подхода к мониторингу и адаптации управления к климатическим изменениям [2]. Вместе с тем анализ научной литературы позволяет выявить исследовательский пробел. Государственный контроль в сфере использования и охраны водных ресурсов и бассейновое управление преимущественно рассматриваются как взаимосвязанные, но функционально не разграниченные элементы государственного управления [3; 6-8; 11].

Эта проблема особенно важна в условиях институционального усиления бассейновых водных инспекций Казахстана. Рост числа контрольных мероприятий и административных взысканий показывает усиление правоприменительной деятельности государства. Однако такие показатели сами по себе не позволяют определить, улучшается ли состояние водных объектов. Поэтому необходимо различать правоприменительную и экологическую эффективность. Первая отражает способность государства выявлять и пресекать нарушения. Вторая характеризует фактическое состояние объекта правовой охраны.

Цель исследования: обосновать правовые направления перехода от преимущественно контрольно-административной модели бассейнового управления к экологически ориентированной модели. Такая модель должна обеспечивать взаимосвязь государственного контроля, бассейнового планирования, мониторинга, предупреждения экологических рисков, межведомственной координации и участия заинтересованных сторон.

Материалы и методы

Исследование основано на сочетании нормативно-правового, доктринального и сравнительно-институционального анализа. Материалы исследования сформированы из трех взаимосвязанных групп источников. Во-первых, это нормативные правовые акты Республики Казахстан, регулирующие использование и охрану водных ресурсов, деятельность бассейновых водных инспекций, бассейновое планирование, государственный мониторинг и экологические требования к водным объектам. Анализ нормативного материала дополнялся научными исследованиями международно-правового регулирования трансграничных вод и интегрированного управления водными ресурсами [1; 3; 13; 14].

Во-вторых, в научный оборот введены научные публикации казахстанских и зарубежных авторов, посвященные водному праву, бассейновому управлению, интегрированному управлению водными ресурсами, экологической охране вод, трансграничным водным отношениям и институциональным механизмам водного управления. Доктринальную базу составили исследования ученых, представленные в международных научных базах данных и национальных рецензируемых изданиях.

В-третьих, в состав исследуемых источников вошли официальные данные о деятельности бассейновых водных инспекций Республики Казахстан за 2023-2025 годы², которые позволили дать эмпирическую оценку динамики государственного контроля. Что касается статистических данных, то такой массив источников составил эмпирическую базу для сопоставления правоприменительных результатов с предлагаемыми экологическими критериями оценки.

Последовательность этапов научного анализа осуществлена поэтапно. На первом этапе с помощью формально-юридического метода проведена концептуализация основных понятий и категорий в контексте проблематики. На втором этапе применялся системно-функциональный метод, позволивший рассмотреть государственный контроль не изолированно, а как элемент более широкой системы бассейнового управления. На третьем этапе приоритет был дан компаративному методу. Сопоставление проводилось по единым функциональным критериям: объект управления, характер государственного воздействия, роль бассейнового планирования, значение мониторинга, степень межведомственной координации, участие заинтересованных субъектов и критерии конечной эффективности [4; 6-11; 15, с. 143]. Международный ориентир был сконцентрирован на современных подходах к интегрированному управлению речными бассейнами, сравнительному анализу была подвергнута европейская практика бассейнового планирования [6; 7; 10]. На четвертом этапе применялся институциональный анализ,

направленный на исследование места бассейновых водных инспекций в системе государственного управления. На пятом этапе проводился эмпирико-статистический анализ официальных данных о контрольной деятельности бассейновых водных инспекций. Статистика интерпретировалась с учетом методологического ограничения: рост количества проверок или административных взысканий сам по себе не свидетельствует об улучшении экологического состояния водных объектов. Это послужило основанием для разработки двухуровневой модели оценки, включающей показатели правоприменительной и экологической эффективности.

Правовые механизмы оценивались по их способности обеспечивать измеримый экологический результат, что позволило осуществить переход от описания компетенции бассейновых органов к анализу функциональной эффективности всей системы бассейнового управления.

Результаты и обсуждение

Тенденции развития современного водного законодательства Республики Казахстан фиксируют трансформацию преимущественно административного регулирования использования водных ресурсов и контроля за соблюдением установленных требований. Ситуация меняется: наблюдается переход к модели, в которой самостоятельное значение приобретают экологическое состояние водного объекта, предупреждение его деградации и управление совокупной антропогенной нагрузкой в пределах водохозяйственного бассейна. Как показывает практика, традиционная территориальная организация государственного управления не обеспечивает в полной мере учет экологической взаимосвязанности водной системы [6; 7]. Законодатель определил вектор развития: Водный кодекс Республики Казахстан 2025 года¹ усиливает именно бассейновую логику правового регулирования. А в данном контексте следует отметить, что особое значение для экологизации бассейнового управления имеет бассейновое планирование. Бассейновый план охраны и использования водных ресурсов формируется с учетом экологической, климатической, социально-экономической и демографической ситуации. Кроме того, важно иметь ввиду определяющее значение мер по охране и восстановлению водных объектов, сокращению потерь воды и обеспечению потребностей окружающей среды, населения и экономики. Таким образом вектор в определении объекта планирования переносится с отдельных актов водопользования на состояние и перспективы развития водохозяйственного бассейна как целостной системы. Этот процесс нельзя признать завершенным в связи с тем, что само по себе наличие правовых инструментов не дает основание для вывода о существовании их функциональной взаимосвязи.

Чтобы оценить правоприменительную активность бассейновых водных инспекций, целесообразно обратиться к официальным статистическим данным за 2023-2025 годы. Данные Министерства водных ресурсов и ирригации Республики Казахстан показывают уровень государственного контроля в сфере использования и охраны водных ресурсов. В открытом доступе имеются сведения за 2023-2024 годы, которые представлены Министерством в ретроспективном сравнительном формате, данные в разрезе показатели за 2025 год представлены отдельно отдельно. В данном исследовании показатели 2023 года были использованы для анализа начального периода, а прямое сопоставление проведено преимущественно между 2024 и 2025 годами².

В 2023 году бассейновые водные инспекции провели 105 проверок и выявили 208 нарушений водного законодательства. В 2024 году было проведено 439 проверок, выявлено 1855 нарушений, выдано 429 предписаний и наложено 582 административных штрафа на сумму 48,4 млн тенге. В 2025 году проведено 503 проверки, выявлено 596 нарушений, выдано 170 предписаний и наложено 873 штрафа на сумму 161,6 млн тенге. Из них 365 штрафов на сумму 75,2 млн тенге были связаны с самовольным водопользованием².

В 2024-2025 годах количество проверок увеличилось на 14,6 %, число штрафов - на 50 %, а их общая сумма выросла более чем в 3,3 раза. Одновременно количество выявленных нару-

шений сократилось примерно на 67,9 %. В этот же период штат бассейновых инспекций был увеличен с 98 до 204 сотрудников, а в областных центрах созданы территориальные отделы¹.

Эмпирические данные свидетельствуют об усилении правоприменительного потенциала бассейновых инспекций. Вместе с тем на их основе нельзя делать прямой вывод об улучшении экологического состояния водных объектов. Количество проверок, предписаний и штрафов характеризует прежде всего интенсивность государственного контроля. Сокращение числа выявленных нарушений также нельзя автоматически считать показателем экологического улучшения, поскольку оно может зависеть от структуры нарушений, контрольных приоритетов и особенностей правоприменительной практики. В связи с этим целесообразно разграничивать правоприменительную и экологическую эффективность бассейнового управления. Правоприменительная эффективность отражает способность государственных органов выявлять и устранять нарушения, обеспечивать исполнение предписаний и применять меры юридической ответственности. Экологическая эффективность характеризует состояние объекта правовой охраны и может оцениваться по динамике количества и качества воды, уровня загрязнения и истощения, соблюдения экологического стока, сокращения несанкционированного и сверхлимитного водозабора, восстановления водных объектов и достижения целей бассейнового планирования.

Вместе с тем, несмотря на тесную взаимосвязь, эти два уровня тождественными не являются. Проверка, предписание или штраф являются результатами правоприменительной деятельности. Экологический эффект возникает тогда, когда такие меры способствуют устранению источника риска, предупреждению вреда или улучшению состояния водного объекта. При этом экологические показатели нельзя напрямую использовать для оценки работы конкретной бассейновой инспекции. Состояние бассейна зависит также от климатических условий, естественной водности, трансграничного притока, хозяйственной деятельности и структуры водопотребления [2; 6]. Значительная часть этих факторов находится за пределами компетенции инспекции.

В данной связи предлагается двухуровневая система оценки. Первый уровень включает показатели правоприменительной деятельности бассейновых инспекций. Второй уровень отражает экологическую результативность бассейнового управления в целом. Вклад конкретной инспекции следует оценивать по устранению экологически значимых нарушений, исполнению предписаний, использованию данных мониторинга при определении контрольных приоритетов, реализации мероприятий бассейнового плана и участию в межведомственной координации.

Следовательно, административная активность, правоприменительный результат и экологический эффект должны оцениваться отдельно. Такой подход позволяет отказаться от оценки эффективности бассейнового управления только по количеству проверок и санкций и включить экологический результат в общую систему оценки.

Анализ международной практики также фиксирует переход от административного контроля и распределения воды к интегрированному бассейновому управлению. При таком подходе учитываются состояние водных экосистем, взаимосвязь различных видов водопользования и экологические цели бассейна [6; 7]. В европейской практике бассейновое планирование связано с мониторингом состояния вод, определением экологических целей и разработкой соответствующих мер. Исследование практики Ирландии показывает значение взаимосвязи мониторинга, планирования, межведомственного взаимодействия и участия заинтересованных сторон [10]. Другие исследования подтверждают, что эффективное бассейновое управление требует координации водной, экологической, сельскохозяйственной и энергетической политики [8].

¹ Министерство водных ресурсов и ирригации Республики Казахстан. Почти в 9 раз выросло число выявленных нарушений водного законодательства с момента создания Министерства водных ресурсов и ирригации // Министерство водных ресурсов и ирригации Республики Казахстан. Закон и порядок: какие полномочия имеют бассейновые водные инспекции? // Официальный интернет-ресурс. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/water/press/news/details/1142528?lang=ru> (дата обращения: 24.07.2026).

Для Казахстана важен опыт Центральной Азии. Исследования показывают необходимость развития бассейновых институтов, учета экологических потребностей в воде и совершенствования межведомственной координации [3; 9; 11; 15]. Различия между водохозяйственными бассейнами Казахстана также требуют учета гидрологических, климатических и трансграничных факторов [2].

Исходя из вышеизложенного можно резюмировать: экологически ориентированное бассейновое управление характеризуют четыре основных признака: ориентация на состояние водной экосистемы, предупреждение экологических рисков, связь мониторинга с планированием и межведомственная координация.

Выявленные особенности правового регулирования и результаты эмпирической оценки позволяют перейти от анализа отдельных элементов бассейнового управления к их системному моделированию. Результаты нормативного, эмпирического и сравнительного анализа дают основания для вывода о целесообразности разграничения двух моделей бассейнового управления - контрольно-административной и экологически ориентированной.

Как правило, контрольно-административная модель основана преимущественно на отношениях между государственным органом и водопользователем. Основными инструментами контрольно-административной модели являются разрешение, согласование, проверка, предписание, выявление нарушения и применение мер юридической ответственности. Основное внимание сосредоточено на соблюдении требований конкретным водопользователем.

Экологически ориентированная модель строится вокруг более широкой связи в парадигме государственного управления и состояния водохозяйственного бассейна. Соблюдение требований отдельным водопользователем сохраняет значение, но дополнительно учитываются совокупная антропогенная нагрузка, экологические риски и достижение целей, установленных для соответствующего бассейна. Основные различия двух моделей представлены в таблице 1.

Таблица 1. Сравнительная характеристика контрольно-административной и экологически ориентированной моделей бассейнового управления

Критерий	Контрольно-административная модель	Экологически ориентированная модель
Объект управления	Контроль, надзор, разрешительные и согласительные процедуры	Контроль в сочетании с планированием, мониторингом, прогнозированием и координацией
Основная цель	Установленное нарушение	Нарушение и/или установленный экологический риск
Характер воздействия	Место деятельности водопользователя	Водохозяйственный бассейн как единая гидроэкологическая система
Роль бассейновой инспекции	Ограниченный учет	Учет кумулятивной нагрузки различных видов деятельности
Основание государственного реагирования	Информационное обеспечение контроля	Основа прогнозирования, планирования и предупреждения рисков
Пространственный уровень оценки	Планово-программный инструмент	Связующее звено между экологическими показателями и управленческими решениями
Совокупное воздействие	Дополнительный механизм	Необходимый элемент управления
Мониторинг	Преимущественно консультативное	Элемент формирования и корректировки бассейновых решений
Бассейновый план	Проверки, нарушения, предписания, штрафы	Правоприменительные показатели и показатели экологического состояния
Межведомственная координация	Соблюдение обязательных требований	Сохранение, восстановление либо недопущение ухудшения состояния водной экосистемы

Участие заинтересованных субъектов	Контроль, надзор, разрешительные и согласительные процедуры	Контроль в сочетании с планированием, мониторингом, прогнозированием и координацией
Показатели эффективности	Установленное нарушение	Нарушение и/или установленный экологический риск
Конечный результат	Место деятельности водопользователя	Водохозяйственный бассейн как единая гидроэкологическая система

Примечание: составлено авторами по результатам исследования.

Предлагаемая экологически ориентированная модель включает пять взаимосвязанных элементов – это превентивная охрана водных ресурсов, экологически ориентированное бассейновое планирование, риск-ориентированный мониторинг, институциональная координация, участие заинтересованных субъектов. Касательно первого элемента, следует иметь в виду, что государственное реагирование должно осуществляться не только после выявления нарушения, но и при установлении экологического риска. Для этого результаты мониторинга должны учитываться при планировании и определении приоритетов государственного контроля. В контексте экологически ориентированного бассейнового планирования: бассейновый план должен связывать данные о состоянии водных ресурсов с конкретными управленческими мерами. Ухудшение состояния водного объекта должно учитываться при корректировке мероприятий бассейнового плана и контрольных приоритетов. Риск-ориентированный мониторинг предполагает, что данные о количестве и качестве воды, водозаборе, загрязнении, состоянии экосистем и климатических факторах необходимо рассматривать во взаимосвязи. Это позволяет выявлять территории и виды деятельности, создающие повышенный риск для конкретного бассейна. Институциональная координация основана на том, что состояние водных ресурсов зависит от решений в сфере сельского хозяйства, промышленности, энергетики, коммунального хозяйства, землепользования и охраны окружающей среды. Поэтому экологический результат требует согласования действий бассейновых инспекций и других государственных органов [8; 11]. Участие заинтересованных субъектов: бассейновые советы, бассейновые соглашения и доступ к экологической информации должны обеспечивать участие водопользователей, местных сообществ и других заинтересованных субъектов в определении и реализации бассейновых приоритетов [12].

Предлагаемая модель требует также изменения подхода к оценке эффективности. Целесообразно использовать два уровня оценки. Первый уровень включает показатели правоприменительной деятельности бассейновых инспекций: проверки, выявленные и устраненные нарушения, предписания и меры реагирования. Второй уровень характеризует экологическую результативность бассейнового управления в целом: состояние водных объектов и степень достижения экологических и водохозяйственных целей бассейнового плана. При этом экологические показатели не должны напрямую использоваться для оценки отдельной бассейновой инспекции. Состояние водных объектов зависит не только от ее деятельности, но и от природных, климатических, трансграничных и хозяйственных факторов. Поэтому вклад инспекции целесообразно оценивать по результатам, относящимся к ее компетенции: устранению экологически значимых нарушений, исполнению предписаний, использованию данных мониторинга, реализации мероприятий бассейнового плана и участию в межведомственной координации.

Отметим, что действующее регулирование уже предусматривает количественные и качественные индикаторы бассейнового планирования, характеризующие состояние водных объектов, мониторинг, экологический сток и использование водных ресурсов¹. Следовательно, создание принципиально новой системы экологических показателей не требуется. Основная

¹ Об утверждении Правил разработки генерального плана интегрированного управления водными ресурсами и бассейнового плана охраны и использования водных ресурсов: приказ Министра водных ресурсов и ирригации Республики Казахстан от 23 июля 2025 года № 180-НҚ, зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 24 июля 2025 года № 36502 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2500036502> (дата обращения: 28.07.2026).

задача состоит в обеспечении юридической связи между результатами мониторинга, достижением целевых индикаторов бассейнового плана, приоритетами государственного контроля и последующей корректировкой управленческих решений. При таком подходе государственный контроль не противопоставляется экологическому управлению, а становится частью единой системы, ориентированной на предупреждение экологических рисков и достижение целей бассейнового управления [16, с. 47].

Полученные результаты соответствуют общему направлению развития современного водного права, в котором бассейновое управление рассматривается как система, объединяющая правовые, экологические и институциональные механизмы [3; 6-11]. Однако применительно к Казахстану проблема приобретает новое содержание. После принятия Водного кодекса 2025 года основной вопрос состоит уже не столько в наличии бассейновых институтов, сколько в обеспечении их функциональной взаимосвязи. Результаты исследования уточняют выводы А.Оzenbayeva и соавторов о недостаточности правового регулирования на уровне речного бассейна [1].

Новый Водный кодекс сформировал нормативную основу бассейнового управления, включая планирование, мониторинг, бассейновые советы и соглашения. Поэтому современный правовой дефицит связан прежде всего с тем, насколько эти инструменты взаимодействуют между собой и влияют на принятие управленческих решений. Этот вывод согласуется с позицией исследователей о необходимости развития работоспособных бассейновых институтов и межведомственной координации в Центральной Азии [3]. Мы предлагаем дополнительный критерий такой работоспособности: данные мониторинга, экологические риски и цели бассейнового плана должны иметь юридическое значение для определения приоритетов государственного контроля и других управленческих решений.

Значение координации подтверждается и исследованием, согласно которому одной иерархической модели управления недостаточно для эффективного управления водными ресурсами [8]. Для Казахстана это особенно важно, поскольку состояние бассейнов зависит от решений в сфере сельского хозяйства, промышленности, энергетики, землепользования и охраны окружающей среды. Поэтому усиление полномочий бассейновых инспекций само по себе не обеспечивает экологический результат.

Интересен подход ученых к адаптивному водному управлению, обосновывающий необходимость учета климатической информации и экологических рисков [9]. В предлагаемой модели эти данные должны использоваться не только при планировании, но и при корректировке бассейновых решений и определении приоритетов государственного воздействия.

Критерием юридического разграничения контрольно-административной и экологически ориентированной моделей бассейнового управления является объект управленческой оценки: в первом случае - соблюдение требований конкретным водопользователем, во втором - состояние бассейна, экологические риски и совокупное воздействие различных видов деятельности.

Весьма важным в контексте рассматриваемой проблематики является разграничение правоприменительной и экологической эффективности. Административная статистика показывает интенсивность государственного контроля, но не позволяет непосредственно определить его экологический эффект. Поэтому показатели деятельности бассейновых инспекций должны дополняться оценкой достижения экологических и водохозяйственных целей бассейна. При этом состояние водных объектов нельзя непосредственно связывать с деятельностью отдельной инспекции, поскольку оно зависит также от природных, климатических, трансграничных и хозяйственных факторов [2; 5].

Резюмируя изложенное, предлагается рассматривать мониторинг, бассейновое планирование, оценку экологических рисков, государственное реагирование и последующую оценку достигнутых результатов как взаимосвязанные элементы единого механизма бассейнового управления. Результаты такой оценки должны использоваться для корректировки дальнейших управленческих решений. Этот вариант решения не предполагает отказа от

государственного контроля, назначение которого качественно трансформируется. Суть изменений заключается в том, что контроль становится одним из инструментов достижения экологических целей бассейнового управления. Следовательно, дальнейшее развитие законодательства должно быть направлено прежде всего на юридическую связь мониторинга, бассейнового планирования, государственного контроля и межведомственной координации.

Тем самым настоящее исследование не противопоставляет государственный контроль современным экологическим подходам. Напротив, предлагается его функциональная переориентация: контроль должен сохранять роль обязательного инструмента обеспечения законности, но его приоритеты и оценка результатов должны определяться экологическими целями бассейнового управления.

Заключение

Проведенное исследование показывает, что современное водное законодательство Казахстана создает предпосылки для перехода от преимущественно контрольно-административной к экологически ориентированной модели бассейнового управления. Новый Водный кодекс закрепляет бассейновое планирование, мониторинг и другие необходимые инструменты. Поэтому основная задача заключается не в создании новых механизмов, а в обеспечении их правовой и функциональной взаимосвязи.

Предлагается разграничивать контрольно-административную и экологически ориентированную модели бассейнового управления. Первая направлена прежде всего на выявление нарушений и применение мер реагирования. Вторая связывает государственный контроль с мониторингом, бассейновым планированием, предупреждением экологических рисков и межведомственной координацией. При этом государственный контроль сохраняет свое значение, но становится средством достижения экологических целей.

Анализ деятельности бассейновых водных инспекций за 2023-2025 годы показал усиление правоприменительной активности. Однако количество проверок, нарушений и санкций не позволяет непосредственно оценить состояние водных объектов. Поэтому необходимо различать правоприменительную и экологическую эффективность. Первая характеризует выполнение государственными органами контрольных функций, вторая - результативность бассейнового управления с позиции состояния водных ресурсов. Экологические показатели при этом должны использоваться для оценки системы бассейнового управления в целом, а деятельность конкретной инспекции - оцениваться по ее вкладу в достижение соответствующих целей.

Действующее регулирование уже предусматривает экологические и водохозяйственные индикаторы бассейнового планирования. Основной правовой пробел состоит в недостаточной связи этих индикаторов с последующими управленческими решениями. В связи с этим предлагается рассматривать мониторинг, бассейновое планирование, оценку экологических рисков, меры государственного реагирования и последующую оценку достигнутых результатов как последовательные и функционально взаимосвязанные элементы единого механизма бассейнового управления. Результаты такой оценки должны служить основанием для корректировки последующих управленческих решений. На уровне Водного кодекса целесообразно закрепить общий принцип периодической оценки реализации бассейновых планов, а порядок использования индикаторов и результатов такой оценки конкретизировать в подзаконном регулировании.

Дальнейшее развитие бассейнового управления должно быть направлено на интеграцию уже существующих правовых механизмов в единый управленческий цикл. Конечным критерием его эффективности должно выступать не количество контрольных действий, а способность системы предупреждать экологические риски, сохранять и восстанавливать водные ресурсы. В конечном итоге эффективность бассейнового управления должна определяться не количеством совершенных государственным органом действий как таковых, а способностью правового механизма обеспечить предупреждение экологических рисков, сохранение и восстановление

водных ресурсов. Именно переход от оценки административной активности к оценке результата правового воздействия на состояние водной системы при одновременном разграничении системной экологической эффективности и индивидуального вклада бассейновых инспекций составляет основное направление дальнейшего развития правового регулирования охраны водных ресурсов в Республике Казахстан.

Вклад авторов

Абдикешов М.К. осуществил анализ проанализировал материалов по водному законодательству и деятельности бассейновых инспекций.

Куандыков Б.Ж. изучил международный опыт и провел сравнительно-правовой анализ.

Бейсенбаева М.Т. разработала структуру исследования, обобщила полученные результаты, сформулировала выводы и осуществила научное редактирование статьи.

Список использованной литературы:

1. Ozenbayeva A., Yerezhepkyzy R., Yessetova S., Jangabulova A., Beissenbayeva M. *Legal regulation of transboundary water resources of the Republic of Kazakhstan* // *Environmental Development*. - 2022. - Vol. 44. - Art. 100781. - DOI: 10.1016/j.envdev.2022.100781.
2. Yapiyev V., Ongdas N., Saidaliyeva Z., Zhiyenbek A., Smogulova T., Baigaliyeva M., Prikaziuk E. *Baseline information and regionalization of the large river basins of Kazakhstan* // *Frontiers in Water*. - 2025. - Vol. 7. - Art. 1601671. - DOI: 10.3389/frwa.2025.1601671.
3. Ziganshina D. *Water Law Reforms in Central Asian Countries: Recent Trends and Developments* // *Chinese Journal of Environmental Law*. -2022. -Vol. 6. -No. 2. -P. 295-322. - DOI: 10.1163/24686042-12340089.
4. Orazaliev K., Mukasheva A., Ybyray N., Nurekeshov T. *Current regulation of water relations in Central Asia* // *Regional Science Policy & Practice*. -2024. -Vol. 16. -No. 9. -Art. 100038. - DOI: 10.1016/j.rspp.2024.100038.
5. Abdullaev I., Assubayeva A., Bobojonov I., Djanibekov N., Dombrowsky I., Gafurov A., Hamidov A., Herrfahrdt-Pähle E., Janusz-Pawletta B., Ishangulyyev R., Kasymov U., Mirkasimov B., Petrick M., Strobehn K., Ziganshina D. *Current challenges in Central Asian water governance and their implications for research, higher education, and science-policy interaction* // *Central Asian Journal of Water Research*. -2025. -Vol. 11. -No. 1. -P.47-58. -DOI: 10.29258/CAJWR/2025-R1.v11-1/47-58.eng.
6. Pandya A.B., Sharma P. *River basin management in the context of integrated water resources management* // *Irrigation and Drainage*. -2022. -Vol. 71. -No. 4. - P. 1122-1126. - DOI: 10.1002/ird.2762.
7. Schmeier S. *The Legal and Institutional Framework for Basin Management Across Governance Levels* // *Handbook of Catchment Management*. 2nd ed. / eds. R. Ferrier, A. Jenkins. - Wiley, 2021. - P. 309-337. - DOI: 10.1002/9781119531241.ch12.
8. Lukat E., Lenschow A., Dombrowsky I., Meergans F., Schütze N., Stein U., Pahl-Wostl C. *Governance towards coordination for water resources management: The effect of governance modes* // *Environmental Science & Policy*. -2023. -Vol. 141. - P. 50-60. - DOI: 10.1016/j.envsci.2022.12.016.
9. Sharipova B., Chemayeva N. *Adaptive water governance in Central Asia: Un-puzzling the concept* // *Central Asian Journal of Water Research*. -2022. -Vol. 8. -No. 2. -P. 1-18. - DOI: 10.29258/CAJWR/2022-R1.v8-2/1-18.eng.
10. Antwi S.H., Linnane S., Getty D., Rolston A. *River Basin Management Planning in the Republic of Ireland: Past, Present and the Future* // *Water*. - 2021. - Vol. 13. - No. 15. - Art. 2074. - DOI: 10.3390/w13152074.
11. Ziganshina D. *Water infrastructure in Central Asia: legal and institutional frameworks* // *Frontiers in Climate*. - 2023. - Vol. 5. - Art. 1284400. - DOI: 10.3389/fclim.2023.1284400.

12. Касымбек А.О., Рамазан С. Проблема обеспечения экологических прав граждан // Вестник КазНПУ имени Абая. Серия «Юриспруденция». - 2023. -Т. 72. - № 2. - С. 40-46. - DOI: 10.51889/2959-6181.2023.72.2.005.
13. Kudabayeva A., Zholdasbekova A., Avcu S.A. The Role of International Water Law in Central Asia's Water and Food Security // Public Administration and Civil Service. - 2023. - No. 4(87). - P. 95-101. - DOI: 10.52123/1994-2370-2023-1112.
14. Muztauov Zh.B., Gavrilova Yu.A. Agreements on Transboundary Water Bodies: State and Prospects of Development // Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan. - 2023. - No. 4(75). - P. 183-193. - DOI: 10.52026/2788-5291_2023_75_4_183.
15. Prniyazova A., Volkov A. Controversial Issues on Integrated Water Resources Management in Central Asia and Ways to Solve Them // Public Administration and Civil Service. - 2024. - No. 1(88). - P. 136-151. - DOI: 10.52123/1994-2370-2024-1162.
16. Ережепқызы Р., Жолмахан А.М., Ибрагим А.Б. Анализ форм юридической ответственности в контексте совершенствования законодательства Республики Казахстан для обеспечения экологического правопорядка // Вестник КазНПУ имени Абая. Серия «Юриспруденция». -2024. -Т.77. -№3. -С.41-51. -DOI:10.51889/2959-6181.2024.77.3.004.

References:

1. Ozenbayeva A., Yerezhpekyzy R., Yessetova S., Jangabulova A., Beissenbayeva M. Legal regulation of transboundary water resources of the Republic of Kazakhstan // Environmental Development. -2022. -Vol.44. -Art. 100781. - DOI: 10.1016/j.envdev.2022.100781.
2. Yapiyev V., Ongdas N., Saidaliyeva Z., Zhiyenbek A., Smogulova T., Baigaliyeva M., Prikaziuk E. Baseline information and regionalization of the large river basins of Kazakhstan // Frontiers in Water. - 2025. - Vol. 7. - Art. 1601671. - DOI: 10.3389/frwa.2025.1601671.
3. Ziganshina D. Water Law Reforms in Central Asian Countries: Recent Trends and Developments // Chinese Journal of Environmental Law. -2022. -Vol.6. -No.2. -P. 295-322. - DOI: 10.1163/24686042-12340089.
4. Orasaliyev K., Mukasheva A., Ybyray N., Nurekeshov T. Current regulation of water relations in Central Asia // Regional Science Policy & Practice. -2024. -Vol.16. -No.9. -Art. 100038. - DOI: 10.1016/j.rsp.2024.100038.
5. Abdullaev I., Assubayeva A., Bobojonov I., Djanibekov N., Dombrowsky I., Gafurov A., Hamidov A., Herrfahrdt-Pähle E., Janusz-Pawletta B., Ishangulyyev R., Kasymov U., Mirkasimov B., Petrick M., Strobehn K., Ziganshina D. Current challenges in Central Asian water governance and their implications for research, higher education, and science-policy interaction // Central Asian Journal of Water Research. -2025. -Vol.11. -No.1. -P.47-58. -DOI: 10.29258/CAJWR/2025-R1.v11-1/47-58.eng.
6. Pandya A.B., Sharma P. River basin management in the context of integrated water resources management // Irrigation and Drainage. -2022. -Vol. 71. - No. 4. - P.1122-1126. - DOI: 10.1002/ird.2762.
7. Schmeier S. The Legal and Institutional Framework for Basin Management Across Governance Levels // Handbook of Catchment Management. 2nd ed. / eds. R. Ferrier, A. Jenkins. - Wiley, 2021. - P. 309-337. - DOI: 10.1002/9781119531241.ch12.
8. Lukat E., Lenschow A., Dombrowsky I., Meergans F., Schütze N., Stein U., Pahl-Wostl C. Governance towards coordination for water resources management: The effect of governance modes // Environmental Science & Policy. -2023. -Vol.141. - P. 50-60. - DOI: 10.1016/j.envsci.2022.12.016.
9. Sharipova B., Chemayeva N. Adaptive water governance in Central Asia: Un-puzzling the concept // Central Asian Journal of Water Research. - 2022. - Vol. 8. - No. 2. - P. 1-18. - DOI: 10.29258/CAJWR/2022-R1.v8-2/1-18.eng.

10. Antwi S.H., Linnane S., Getty D., Rolston A. River Basin Management Planning in the Republic of Ireland: Past, Present and the Future // *Water*. - 2021. - Vol. 13. - No. 15. - Art. 2074. - DOI: 10.3390/w13152074.
11. Ziganshina D. Water infrastructure in Central Asia: legal and institutional frameworks // *Frontiers in Climate*. - 2023. - Vol. 5. - Art. 1284400. - DOI: 10.3389/fclim.2023.1284400.
12. Kasymbek A.O., Ramazan S. Problema obespechenija jekologicheskikh prav grazhdan // *Vestnik KazNPU imeni Abaja. Serija «Jurisprudencija»*. - 2023. - T. 72. - № 2. - S. 40-46. - DOI: 10.51889/2959-6181.2023.72.2.005.
13. Kudabayeva A., Zholdasbekova A., Avcu S.A. The Role of International Water Law in Central Asia's Water and Food Security // *Public Administration and Civil Service*. - 2023. - No. 4(87). - P. 95-101. - DOI: 10.52123/1994-2370-2023-1112.
14. Muztauov Zh.B., Gavrilova Yu.A. Agreements on Transboundary Water Bodies: State and Prospects of Development // *Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan*. - 2023. - No. 4(75). - P. 183-193. - DOI: 10.52026/2788-5291_2023_75_4_183.
15. Prniyazova A., Volkov A. Controversial Issues on Integrated Water Resources Management in Central Asia and Ways to Solve Them // *Public Administration and Civil Service*. - 2024. - No. 1(88). - P. 136-151. - DOI: 10.52123/1994-2370-2024-1162.
16. Erezhepkzy R., Zholmahan A.M., Ibragim A.B. Analiz form juridicheskoy otvetstvennosti v kontekste sovershenstvovaniya zakonodatel'stva Respubliki Kazahstan dlja obespechenija jekologicheskogo pravoporjadka // *Vestnik KazNPU imeni Abaja. Serija «Jurisprudencija»*. - 2024. - T. 77. - № 3. - S. 41-51. - DOI: 10.51889/2959-6181.2024.77.3.004.

FTAMP 10.63.01
ЭОЖ 349.2

<https://doi.org/10.51889/2959-6181.2026.85.3.009>

Д.С. Байсымакова^{1*} , Ж.Ө. Өмірәлі² 

¹Абай атындағы Қазақ ұлттық педагогикалық университеті

² Қонаев университеті

(e-mail: *baisymakovadana@gmail.com, zhaziraomirali@mail.ru)

ДІНИ НОРМАЛАРДЫ САҚТАЙТЫН ЖҰМЫСКЕРЛЕРДІҢ ЕҢБЕК ҚҰҚЫҚТАРЫН ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУДІҢ ЖЕКЕ ШАРТТЫҚ ТЕТІКТЕРІ

Аңдатпа

Мақала діни нормаларды ұстанатын жұмыскердің жеке қажеттілігін еңбек шарты арқылы ескерудің мүмкіндігі мен құқықтық шектеріне арналған. Қазақстанның еңбек заңнамасы дінге байланысты кемсітушілікке тыйым салады, алайда жұмыс кестесін, үзілісті, киім үлгісін немесе өзге еңбек жағдайларын діни қажеттілікке бейімдеудің жалпы тәртібін белгілемейді. Зерттеуде жеке шарттық реттеудің осындай жағдайда атқаратын қызметі формалды-құқықтық және салыстырмалы-құқықтық тәсілдер арқылы бағаланды. Негізгі нәтиже ретінде діни қажеттілік пен оны іске асыруға мүмкіндік беретін нақты еңбек жағдайы ажыратылды: қажеттіліктің болуы еңбек жағдайын өздігінен өзгертпейді, ал арнайы норманың болмауы жұмыс берушінің өтінішті негізсіз қабылдамауына негіз болмайды. Жеке келісімнің шегін анықтауда төрт мән-жай ұсынылады: сұралатын жағдайдың еңбек функциясымен байланысы, еңбек қауіпсіздігі, жұмыс берушінің ұйымдастырушылық мүмкіндігі және басқа жұмыскерлер мен үшінші тұлғалардың құқықтарына әсері. Бұл өлшемдер жұмыскердің сенімін бағалауға емес, сұралған еңбек жағдайының құқықтық негізділігін анықтауға бағытталған.

Түйін сөздер: еңбек шарты, жеке шарттық реттеу, еңбек құқықтары, діни сенім бостандығы, діни қажеттіліктер, еңбек жағдайларын дараландыру, кемсітушілік.