

О бассейновом управлении

Самое лучшее и экологичное

Бассейновый подход к управлению водными ресурсами общепризнанно является наилучшим и самым экологичным. Суть его в том, что управление водными ресурсами и охрана водных объектов привязана не к административному делению территории, а к бассейнам рек. Только в рамках бассейна можно решать проблемы реки целиком. Река со всеми ее притоками и водосборными пространствами представляет собой единый живой организм. Производимые даже на незначительных участках изменения сказываются на состоянии природной системы всего бассейна. Надо, чтобы решения и действия, направленные на улучшение состояния реки, распространялись на весь ее бассейн, тогда от них будет ощутимая польза.

В идеале деление на бассейны должно происходить по гидрографическому принципу, т.е. по водоразделам. Крупные речные бассейны (Волго-Каспийский, Енисейский и другие) могут быть разделены на подбассейны, опять же с использованием гидрографических, а не административных подходов. Бассейновый принцип закреплен в новой Рамочной Директиве ЕС по воде и реализуется во многих странах. В России бассейновый подход декларируется Водным кодексом как в области государственного управления (бассейновые водные управления как территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области использования и охраны водных объектов), так и в области участия в управлении водными ресурсами водопользователей и общественности через бассейновые советы.

О Бассейновых советах и Бассейновых соглашениях

Наиболее распространенным подходом к управлению водными ресурсами на водосборе является создание бассейновых советов.

Бассейновый совет – координационный орган, создаваемый с целью обеспечения реализации бассейнового соглашения и координации совместной деятельности договаривающихся сторон в рамках бассейнового соглашения.

Бассейновое соглашение о восстановлении и охране водных объектов заключается в соответствии со ст. 120 Водного кодекса РФ и имеет целью юридическое закрепление добровольного объединения усилий договаривающихся Сторон для взаимодействия и координации действий по восстановлению состояния водных ресурсов, их рациональному использованию, гарантирующим надежное обеспечение населения и объектов экономики водой требуемого качества. Оно является государственным актом, реализуемым в соответствии с актами экологического законодательства.

В 1992 г. Роскомвод разработал концепцию бассейнового управления водопользованием, методические рекомендации и механизм заключения бассейновых соглашений и создания бассейновых советов. В соответствии с этими документами в 1994 г. были разработаны бассейновые соглашения и созданы Бассейновые советы практически для всех крупнейших рек России: Волги, Оби, Енисея, Лены. Однако, спустя год, после принятия Водного кодекса РФ, большинство из них не было пролонгировано и закончило свое существование.

Действующий Водный кодекс включает ст. 120, вводящую понятие бассейнового соглашения. В развитие этой статьи подготовлены методические рекомендации по порядку разработки и реализации бассейновых соглашений, утвержденные первым зам. Министра природных ресурсов РФ Н.Н. Михеевым 12 октября 2000 г. (см. приложения). Согласно этим рекомендациям в 2000 г. начался новый процесс заключения бассейновых соглашений и создания бассейновых советов в России. Принятый этими рекомендациями порядок сохраняется и в настоящее время до принятия нового Водного кодекса. Порядок создания и деятельности бассейновых советов утверждается Правительством РФ.

«Статья 120. Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов.

Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов (далее - бассейновые соглашения) предназначаются для координации и объединения деятельности, направленной на восстановление и охрану водных объектов.

Бассейновое соглашение заключается между специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расположенными в пределах бассейна водного объекта (с 01.01.2005 г. этот абзац утрачивает силу в соответствии с ФЗ № 122-ФЗ от 22.08.2004 г.; следовательно, снимаются строгие требования к составу участников бассейнового соглашения).

В рамках бассейнового соглашения может создаваться координационный орган (бассейновый совет). Положение о бассейновом совете утверждается Правительством Российской Федерации.

Участие в бассейновом совете представителей федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и водопользователей определяется Положением о бассейновом совете.

Для реализации целей и задач бассейнового соглашения гражданами и юридическими лицами в соответствии с гражданским законодательством может быть создан фонд, средства которого предназначены для осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Подготовка бассейнового соглашения осуществляется на основе водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, государственных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов и иных научных и проектных разработок, а также предложений органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, речь идет не столько о бассейновых советах, сколько о бассейновых соглашениях. Бассейновый совет – факультативный (необязательный) орган речного управления, причем вторичный и опять же необязательный (может создаваться, а может и не создаваться) по отношению к бассейновому соглашению. Подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов относится к полномочиям РФ и осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда – в данном случае Федеральным агентством водных ресурсов в соответствии с Положением о нем.

Существующий Водный кодекс РФ отводит бассейновым советам роль координационного органа в рамках бассейнового соглашения. Приведем полностью соответствующую статью ВК:

В новом ВК, который принят в третьем чтении в Госдуме и подписан Президентом РФ, также предусмотрены бассейновые советы, но редакция соответствующей статьи изменилась.

«Статья 29. Бассейновые советы

1. В целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов создаются бассейновые советы, осуществляющие разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа.

2. Рекомендации бассейновых советов учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов.

3. В состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

4. Порядок создания и деятельности бассейновых советов устанавливается Правительством Российской Федерации».

В такой редакции бассейновые советы не привязаны к заключению бассейновых соглашений и, по идее, могут быть образованы и существовать автономно. Пункт же 3 предлагаемой редакции означает, что до утверждения соответствующего порядка создания и деятельности бассейновых советов Правительством РФ норма о бассейновых советах действовать не будет.

Несмотря на то, что норма о бассейновых советах появилась в законодательстве почти 10 лет назад, бассейновые советы пока не стали тем полезным органом, каким могли бы стать. Кроме того, существует ряд заключенных бассейновых соглашений при том, что бассейновые советы в рамках этих соглашений не созданы. Для речной общественности более важны именно бассейновые советы, т.к. в их работе может принимать участие общественность (через общественные объединения).

Бассейновые соглашения, как определено действующим ВК, заключаются между федеральным «водным органом» (Федеральным агентством водных ресурсов) и органами исполнительной власти субъектов РФ без прямого участия общественности. Бассейновые соглашения заключаются для реализации конкретных целей, поэтому в одном бассейне может быть заключено несколько соглашений в разной комбинации участников. Особенно это характерно для бассейнов крупных и густонаселенных рек, таких как Волга.

На сегодняшний день заключены, в частности, следующие бассейновые соглашения:

- Бассейновое соглашение по Волге, подписанное 38 субъектами РФ;
- Бассейновое соглашение между Республикой Марий Эл, Чувашской Республикой и Нижегородской областью по поводу использования Чебоксарского водохранилища (о распределении доли сумм платы за пользование водохранилищем для выработки электроэнергии);
- Бассейновое соглашение по Верхней Волге, подписанное 8 субъектами РФ (о совместном рациональном использовании и охране водных ресурсов и о координации мероприятий по управлению водными ресурсами);

- Бассейновое соглашение по р. Северная Двина – соглашение заключено в 2000 г., участники Бассейнового совета – Архангельская, Вологодская, Кировская область и Республика Коми;
- и другие соглашения, сведения о которых помещены в *Приложении 2.3.*

Приведенный перечень существующих Бассейновых соглашений, вероятно, не полный, поскольку консолидированной информации в нашем распоряжении нет, и приведены сведения из разрозненных источников.

Что касается бассейновых советов, то сведений о таковых, организованных в соответствии с ВК, когда Положение о совете утверждается Правительством РФ, пока не обнаружено. Имеющиеся данные о бассейновых советах, в основном почерпнутые из Интернета (*Приложение 3.2.*), показывают, что создание БС может происходить в процессе выполнения проектов с участием и при поддержке международных организаций, а также в форме некоммерческих или общественных организаций. Созданию БС совсем не обязательно предшествует заключение бассейнового соглашения. То есть, образование бассейновых советов идет другими путями, в отличие от прописанных Водным кодексом. К сожалению, на сегодня невозможно оценить эффективность работы БС, поскольку РСР пока ни с одним из них не взаимодействует.

Опрос участников РСР по поводу наличия в их регионах бассейновых советов и опыта взаимодействия с ними показал, что и в регионах практически никакие контакты с бассейновыми советами не поддерживаются, и не всегда представители общественных организаций знают, что это такое. Удостоились упоминания только Волжский бассейновый совет (создан в 1994 г.) и Камский бассейновый совет (предпринимались попытки создания с 2002 г., но в связи с реформированием федеральных органов власти совет так и не создан). Неизвестно ни о какой реальной полезной работе этих органов.

Исключением можно считать реку Амур – здесь есть не только действующий бассейновый совет, но и Координационный Межрегиональный Комитет по р. Амур, в который входят все субъекты РФ, по территории которых протекает Амур (Читинская и Амурская области, Еврейская автономная область, Хабаровский и Приморский края). По сообщению Научного общества учащейся молодежи «Чистые реки начинаются с меня» из Хабаровска в последнее время бассейновый совет снизил активность своей работы, фактически уступив место Координационному Межрегиональному Комитету, в который входят представители администрации и природоохранных органов, работники науки.

Более оптимистичная ситуация складывается с трансграничными водными объектами. Здесь отношения выходят на межгосударственный уровень, поэтому демонстрируются более серьезные подходы. Примером может быть **Международный Днепровский бассейновый совет (МДБС) – бассейн р. Днепр, страны Беларусь, Россия, Украина. Первая сессия состоялась 24-25 июля 2003 г. - принят Устав и положение МДБС. Вторая сессия – 25-26 ноября 2003 г. (участвовала Россия) – создан бассейновый совет в рамках инициативы Программы ПРООН-ГЭФ экологического оздоровления бассейна Днепра.**

Также **Межгосударственный Обь-Иртышский бассейновый совет – Казахстан и Россия. Решение о создании совета принято на международной конференции по проблемам рек Обь-Иртышского бассейна (19-20.06.2003, г. Усть-Каменогорск), работа над созданием которого находится в разгаре.**

Несмотря на скудную и неудовлетворительную практику с бассейновыми советами, тем не менее, это хороший инструмент потенциального взаимодействия властей,

водопользователей и общественности в решении речных проблем. БС в состоянии выполнять ряд важных функций:

- обеспечение баланса интересов разнонаправленных водопользователей;
- баланс разных секторов общества – здесь как раз возможно прямое взаимодействие бизнеса, власти и общественности;
- реализация комплексного бассейнового подхода к управлению речными системами.

Поэтому одной из целей РСР должна стать инициация заключения бассейновых соглашений, создания БС и активное участие в их работе. Каждому участнику речной сети целесообразно установить контакты с БС своей реки (если он существует, конечно) и предложить ему конструктивное сотрудничество. Формами взаимодействия с БС могут быть:

- оживление работы существующего БС;
- инициация создания БС;
- прямое участие в БС путем вхождения в его состав;
- участие в акциях и программах БС.

Целесообразно, чтобы в бассейновом соглашении принимали участие все регионы, территория которых располагается как полностью, так и частично в пределах бассейна реки. Для эффективной деятельности БС необходимо участие в нем всех заинтересованных сторон:

- федеральные органы государственной власти;
- органы государственной власти субъектов РФ;
- органы местного самоуправления;
- водопользователи;
- общественные и др. некоммерческие организации.

Хорошо, если экологические НКО образуют сетевую структуру в бассейне реки и действуют единым фронтом. Участие общественных организаций может оказывать неоценимую поддержку бассейновому совету. НКО умеют инициировать активность населения, осуществлять проекты по защите рек, проводить политику по сохранению водных ресурсов через экологическое образование и просветительские кампании для населения. Через НКО БС может получить необходимую поддержку и практическую помощь населения в решении проблем реки.

Помимо прямого участия в работе БС, НКО могут участвовать в подготовке и проведении общественных слушаний, участвовать в проектах и экспертизах. БС, в свою очередь, может поддерживать общественные проекты и программы, общественный мониторинг, массовые общественные кампании, как, например, «Единые Дни Действий в защиту рек», «Речная лента» и пр.

Применению бассейнового подхода в управлении водными ресурсами в РФ большое внимание уделялось в проекте Тасис «Консультативная помощь МПР РФ в области управления водными ресурсами в РФ». Полностью итоговый отчет проекта «Структура управления водными ресурсами в Российской Федерации», датированный апрелем 2001 г., помещен в *Приложении на CD* (при ознакомлении необходимо иметь в виду произошедшие изменения в российском законодательстве и структуре органов

исполнительной власти; в то же время многие рекомендации проекта сохраняют свою актуальность). Нарботки по подходам к организации и функционированию БС применительно к бассейну Оки есть и у движения «Поможем реке», которые могут быть полезны участникам РСР в практической деятельности.

Некоторые примеры бассейновой деятельности

Река Иртыш, фактическое состояние дел

История межгосударственного сотрудничества в области охраны и использования бассейна р. Иртыш восходит к 1992 г. – году подписания государствами СНГ Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды. На основании этого Соглашения, а также межправительственного Соглашения о сотрудничестве сопредельных областей РФ и Республики Казахстан 9 января 1993 г. в Омске был подписан Протокол намерений о сотрудничестве в охране и использовании трансграничных вод бассейна реки Иртыш между Новосибирской, Омской, Тюменской областями РФ и Восточно-Казахстанской, Павлодарской, Семипалатинской областями Республики Казахстан. Протокол предусматривает проведение согласованной политики по вопросам управления водными ресурсами. С 1992 г. в регионе действует также Международная Российско-Казахстанская комиссия по трансграничным водам.

Затем в Казахстане при поддержке Министерства финансов Франции в 1999-2000 гг. был выполнен проект FASEP, разработавший «Программу действия по улучшению качества воды в бассейне Иртыша в Республике Казахстан». Следующим этапом создания международной системы управления ресурсами бассейна стал проект «Трансграничное управление водными ресурсами бассейна реки Иртыш», осуществлявшийся в РФ и Казахстане в 2001-2003 гг. при финансировании Французским глобальным фондом окружающей среды и с участием французских экспертов – специалистов по управлению реками. Исследования в ходе проекта показали, что в перспективе, при сохранении существующей модели использования водных ресурсов, Иртыш ожидает резкое уменьшение водности и обмеление. Поэтому необходима оптимизация режима водопотребления для создания экологического равновесия в бассейне реки.

Для обеспечения эффективного управления ресурсами Иртыша была создана комплексная информационная система ИРБИС в качестве инструмента управления и обмена данными по воде и водопользованию. Правовым основанием для создания такой системы послужило Российско-Казахстанское соглашение по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов от 27.08.1992 г. и Положение к Соглашению от 07.01.1993 г., указавшие на необходимость организации регулярных обменов информацией по воде и создания единой информационной базы. Создание системы ИРБИС было непростым, поскольку за сбор, хранение, обработку и распространение данных отвечают различные государственные организации двух стран, при этом данные передаются по вертикали, а горизонтального обмена между различными организациями практически нет. С материалами проекта «Трансграничное управление водными ресурсами бассейна реки Иртыш» можно подробнее познакомиться на сайте [http: www.irmic.org](http://www.irmic.org).

С российской стороны активное участие в проекте принимали Комитет природных ресурсов по Омской области, Нижне-Обское Бассейновое водное управление (БВУ), Обь-Иртышское межрегиональное управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Управление по делам ГО и ЧС по Омской области, Главный врач Областного центра Госсанэпиднадзора, Комитет по экологии администрации Омской области, представитель Законодательного собрания Омской области. В этой работе

сотрудничали федеральные и региональные органы власти, исполнительные и законодательные, причем на уровне первых лиц (руководителей, заместителей), что обеспечило высокий статус проекта. Однако *на этом этапе в планировании управления водными ресурсами практически не участвовали общественность и водопользователи.*

Выполнение проектов подготовило почву для развития прообраза бассейнового совета - в октябре 2004 г. на очередном заседании Международной комиссии по трансграничным водам было принято решение о создании Руководящего комитета по Иртышу с включением в него не только чиновников, но водопользователей и общественности. Сейчас происходит формирование этого Руководящего комитета, и планируется разработать совместный план действий по бассейну. Несмотря на другое название, по сути и содержанию деятельность Руководящего комитета будет соответствовать задачам бассейнового совета.

Еще одно направление деятельности по развитию идеи бассейнового совета - формирование сети общественных организаций бассейна. В этой сети могут и будут разрабатываться общие программы и представляться в Руководящий комитет. Таким образом, развивается более устойчивая и работоспособная двухуровневая схема сотрудничества. Есть надежда, что со временем к работе Руководящего комитета подключится Китай.

Приведенный пример представляет собой типичный случай создания БС через выполнение международных проектов. Он также показывает, какие заинтересованные органы и стороны могут быть привлечены к работе над созданием БС.

Бассейновое соглашение по реке Бурла

Реально бассейновое соглашение работает в бассейне р. Бурла. В качестве НКО участвует Алтайское региональное отделение Русского географического общества. От ученых - Институт водных и экологических проблем Сибирского отделения РАН. Его участие позволило представить альтернативный строительству Бурлинского канала вариант улучшения водно-экологической обстановки в бассейне реки Бурла: ландшафтное планирование, расчистка русла и родников и т.п. Отдельные наработки института приняли, но канал продолжают строить. Однако участие института позволило дважды возвращать проект строительства оросительного канала на доработку, он стал более сбалансированным в отношении режима подачи воды из Новосибирского водохранилища, и улучшилась схема комплексного использования и охраны водных ресурсов. В последующие годы институту поручили выполнить работы по проектированию водоохраных зон и прибрежных защитных полос в населенных пунктах бассейна р. Бурла, а также провести работы по исследованию влияния гидротехнических сооружений на рыбопродуктивность Бурлинской озерной системы. ОАО "Алтайводпроект" перестал быть монополистом работ в этом регионе, кроме того, с появлением конкурентов, он стал выполнять работы более качественно.

Река Алей

Были попытки создать Бассейновый совет по р. Алей, но пока все еще находится в стадии и разработок. Возможно, через пару лет он станет рабочим органом. По крайней мере, в этом направлении работы продолжаются.

Река Обь

Бассейновое соглашение по Оби подписано в 1992 г. Но потом оно заглохло. В бассейне этой реки два БВУ - Нижне-Обское и Верхне-Обское. Вверху сосредоточена основная

часть населения и научный потенциал, внизу - деньги. Эти два БВУ не смогли между собой договориться. В результате Нижне-Обское БВУ пролонгировало свою Федеральную целевую программу "Чистая Обь", и даже было принято постановление Правительства РФ о ее утверждении, но Верхняя Обь возмутилась и участвовать не стала, т.к. их программа "Обь" (по мнению ученых, более грамотная) принята не была.

Из материалов к Государственному докладу о состоянии и использовании водных ресурсов Алтайского края в 2003 г.

В Алтайском крае подписаны и реализуются два бассейновых соглашения о рациональном использовании, восстановлении и охране вод – р. Оби и р. Бурла.

Бассейновое соглашение о совместном рациональном использовании, воспроизводстве, охране водных ресурсов, восстановлении водных объектов и координации водохозяйственной деятельности на территории бассейна реки Оби заключено в 1993 г. между 14 субъектами РФ, полностью и частично расположенными на водосборе этой реки. Сформирован бассейновый совет, начаты работы по разработке Федеральной целевой программы "Комплексное использование, восстановление и охрана водных ресурсов Обь-Иртышского бассейна" (ФЦП "Чистая Обь"). Однако политические реформы и финансово-экономические трудности начала 1990 годов не позволили в полном объеме реализовать эти начинания. В настоящее время в рамках бассейнового соглашения по р. Обь выполняются только отдельные мероприятия.

В 2002 г. соглашение пролонгировали только 5 субъектов РФ бассейна Верхней Оби, в том числе Алтайский край. Целесообразно, в соответствии с современным водным законодательством,

Главными целями соглашения являются нормализация и улучшение водохозяйственной и водоохранной обстановки в бассейне Оби и проведение в жизнь стратегической политики государства в области водного хозяйства, использования, воспроизводства и восстановления водных ресурсов, мониторинга и контроля состояния водных объектов. В числе основных задач – бесперебойное обеспечение населения и объектов экономики водой надлежащего качества и в достаточном количестве, защита территорий от вредного воздействия вод, улучшение экологической обстановки.

В 2003 г. на территории Алтайского края в рамках бассейнового соглашения по Оби были проведены водоохранные и водохозяйственные мероприятия на сумму 10,701 млн. руб., в том числе за счет средств федерального бюджета – 6,35 млн. руб., краевого бюджета – 4,351 млн. руб.

Бассейновое соглашение о рациональном использовании, восстановлении и охране вод р. Бурла (Бассейновое соглашение по р. Бурла) заключено в 2000 г. по инициативе административных районов, сформирован Бассейновый совет.

Бассейновое соглашение носит рамочный характер, в его развитие на Заседаниях Совета формируется ежегодный план водохозяйственных и водоохраных мероприятий. В 2003 г. приоритетными направлениями работы являлись рассмотрение и утверждение "Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна р. Бурла" и "Правил использования водных ресурсов озер Песчаное и Хорошее", определение порядка работы Бассейнового совета и механизма финансирования водохозяйственных и водоохраных мероприятий в бассейне реки.

В 2003 г. в рамках соглашения проводились мероприятия, направленные на воспроизводство водных ресурсов в сумме 50 тыс. руб., охрану вод и восстановление водных объектов – 250 тыс. руб., а также регулирование речного стока – 48 тыс. руб. Все работы финансировались из местных бюджетов, общая стоимость работ составила 348 тыс. руб.

Порядок создания и деятельности Бассейновых советов

Процесс формирования Бассейновых советов можно разделить на несколько этапов:

1. Инициирование заключения бассейнового соглашения

В соответствии с действующим законодательством правовой основой деятельности Бассейновых советов является бассейновое соглашение. Оно заключается между специально-уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда (ныне – Федеральное агентство водных ресурсов) и органами исполнительной власти (администрацией) субъектов РФ.

Инициатором заключения бассейнового соглашения могут выступать только территориальные специально уполномоченные государственные органы управления использованием и охраной водных объектов (ныне – Бассейновые водные управления (далее – БВУ) или их отделы водных ресурсов в субъектах РФ), которые совместно с органами исполнительной власти субъекта РФ принимают решение администрации субъекта РФ о необходимости заключения бассейнового соглашения для решения определенных задач на водосборе. Это решение представляется в БВУ и, в случае его одобрения, начинается следующий этап – процедура заключения бассейнового соглашения.

Однако предусмотренная законодательством процедура имеет ряд серьезных проблем, препятствующих ее работе на практике.

Препятствия

Во-первых, предусмотрено заключение бассейновых соглашений только для межрегиональных водных объектов, т.е. водосбор которых находится в пределах нескольких субъектов РФ, при этом не учтен трансграничный характер водосборных бассейнов, расположенных на территории одного субъекта РФ, но в границах нескольких административных районов. В эту группу попадает значительная часть средних и малых рек России.

Во-вторых, инициатором заключения бассейнового соглашения могут выступать только органы государственные власти субъектов РФ, которые, как правило, не осознают их необходимость, при этом не учтена роль общественности в создании бассейновых структур управления.

В случае, если водосборный бассейн расположен на территории нескольких субъектов РФ.¹ Эти препятствия на

практике решаются следующим образом. Общественная организация готовит мотивированное представление на имя

руководителя территориального специально уполномоченного органа управления использованием и охраной водных объектов (Отдел водных ресурсов БВУ на территории субъекта РФ) с просьбой выступить инициатором заключения бассейнового соглашения и, в случае согласия, совместно готовят аналогичное представление на имя главы администрации субъекта РФ. При этом общественная организация, как заинтересованное лицо, контролирует все стадии принятия решения администрацией субъекта РФ.



После подписания решения администрацией субъекта РФ и его подачи в БВУ, общественность должна проконтролировать прохождение этого документа в Бассейновом управлении и предложить свою помощь в организации дальнейших работ. Как правило, руководство БВУ не отказывается от этой помощи.

В случае, если речь идет о межрайонном водосборном бассейне, процедура несколько отличается. Можно, как и в первом случае, написать представление сразу в территориальный отдел водных ресурсов БВУ, но лучше заручиться поддержкой органов местного самоуправления административных районов, расположенных на водосборе и совместно с ними подготовить обращение. Второй вариант более действенный, т.к. свидетельствует о том, что вас поддерживает местное население и его органы власти.

Далее отдел водных ресурсов БВУ готовит обращение на имя главы администрации субъекта РФ и начальника БВУ с просьбой поддержать инициативу административных районов по заключению бассейнового соглашения. В этом случае БВУ, как правило, не возражает, т.к. Бассейновый совет после создания возьмет часть их организационных обязанностей на себя. Однако большие сложности могут возникнуть при ведении переговоров с администрацией субъекта РФ, т.к. чиновники считают, что в этом случае на их плечи лягут дополнительные расходы по ведению работ в соответствии с соглашением. Важно убедить их, что это не так. Расходы субъекта РФ сохранятся в прежнем объеме (тем более, что теперь вводится водный налог, полностью поступающий в федеральный бюджет), наоборот, появится возможность привлекать дополнительные финансовые ресурсы на проведение природоохранных работ из федерального бюджета (для чиновников – мы сможем вернуть наши деньги обратно).

Лучше, если по итогам переговоров администрация субъекта РФ подготовит решение о начале работ по созданию Бассейнового совета с соответствующими поручениями

¹ Далее, когда речь будет идти об особенностях заключения бассейнового соглашения и создания Бассейнового совета в межрегиональном водосборном бассейне (несколько субъектов РФ), мы будем говорить о первом варианте управления, когда отмечать специфику организации управления в межрайонном бассейне (водосбор, расположенный в пределах одного субъекта РФ, но на территории нескольких административных районов) – о втором варианте.

начальникам отделов администрации и местным органам власти. Это решение облегчит дальнейшую работу с чиновниками различного уровня.

2. Процедура заключения бассейнового соглашения

Процедура заключения бассейнового соглашения подробно не оговорена в законодательстве, поэтому на этом этапе допускаются вольности, однако, как показывает опыт, лучше придерживаться следующей схемы.

При первом варианте, БВУ (лучше совместно с заинтересованной общественной организацией) готовит проекты бассейнового соглашения² и положение о Бассейновом совете. Затем эти документы рассылаются главам администраций субъектов РФ, после чего с ними ведутся переговоры, в результате которых определяется место и время проведения первого собрания и уполномоченные представители, имеющие право подписи бассейнового соглашения. После решения этих вопросов на имя глав администраций субъектов РФ от имени БВУ направляются письма с приглашением принять участие в первом собрании. На это собрание также приглашаются представители органов местного самоуправления административных районов, расположенных в бассейне, территориальных отделов водных ресурсов БВУ, общественных и научных организаций, а также крупнейших водопользователей (крупные промышленные предприятия, осуществляющие сброс или забор воды из водных объектов), СМИ.

При втором варианте, проект бассейнового соглашения и положение о Бассейновом совете готовятся совместно с территориальным отделом водных ресурсов БВУ и обязательно согласуются с БВУ. Проекты представляются на рассмотрение в администрацию субъекта РФ, которая после одобрения, рассылает их в органы местного самоуправления. Далее администрация проводит с ними переговоры, определяя время, место первого собрания и полномочных представителей. Состав участников собрания тот же, что и в первом варианте.

На первом собрании желательно:

- подписать бассейновое соглашение – право подписи имеют только представители БВУ, субъекта РФ и административных районов;
- утвердить положение о Бассейновом совете – утверждает БВУ;
- избрать членов Совета, ими могут быть представители:
 - БВУ и его территориальных органов;
 - субъектов РФ;
 - административных районов (органов местного самоуправления);
 - специально уполномоченных государственных органов в области охраны, воспроизводства рыбных запасов и регулированию рыбоводства;
 - специально уполномоченных государственных органов в области санитарно-эпидемиологического контроля;
 - крупных промышленных и сельскохозяйственных предприятий;

² Методическими рекомендациями (2000 г.) в составе бассейнового соглашения предусмотрена подготовка обосновывающих и сопровождающих материалов (см. п. 1.2. методических рекомендаций в приложении), которые являются важными и сложными расчетными материалами, требующими специальной работы ученых и проектировщиков. Выполнение этих работ длится не менее 1-3 лет и требует значительных финансовых ресурсов. Опыт показывает, что до подписания бассейнового соглашения нецелесообразно проведение этих исследовательских и проектных работ, т.к. не достигнуто принципиального письменного согласия между его участниками и финансовые средства могут быть потрачены впустую. В этой связи принимается компромиссное решение: на первом собрании подписывается текст соглашения и положение о Бассейновом совете, а затем организуется работа по разработке обосновывающих материалов.

- научно-исследовательских и проектных организаций;
- общественных экологических организаций и др.

- избрать председателя, зам. председателя и секретаря Совета – лучше, если они будут представлять разные регионы или организации;
- определить мероприятия, которые необходимо выполнить до первой сессии Совета и ответственных за их исполнение, например, зарегистрировать Бассейновый совет, определить подрядчиков для разработки обосновывающих и сопровождающих материалов и др.;
- дату и место проведения первой сессии Совета.

В отношении регистрации Бассейнового совета.

Действующим законодательством предусмотрено, что Бассейновые советы должны утверждаться Правительством РФ, однако на практике это сделать нереально, особенно для средних и малых рек. Утверждение Бассейнового Совета Правительством РФ требует издания специального постановления Правительства РФ, т.е. полного прохождения процедуры его принятия через комитеты Законодательного собрания, рассмотрение на заседаниях Государственной думы и т.п. Это очень трудоемкий и дорогостоящий процесс, который требует значительных временных и финансовых затрат. Этот вариант, на наш взгляд, приемлем и целесообразен только при заключении бассейновых соглашений и создания Бассейновых советов в бассейнах крупнейших рек России (Волга, Обь, Енисей, Лена, Амур и т.п.). В отношении крупных, средних и малых рек, логично поручить утверждение и осуществление контроля их работы БВУ, однако это только предложение, которое не действует, т.к. нет соответствующего решения Правительства РФ.

На практике эта проблема решается следующим образом. Бассейновый совет регистрируется как межрегиональная общественная некоммерческая организация, тем самым, приобретая статус юридического лица с правом иметь лицевой счет и т.п., а членство в Совете высокопоставленных чиновников придает этой организации высокий статус и позволяет принимать важные стратегические решения. Если на сессии Совета они официально дают согласие на проведение и финансирование определенного мероприятия, и это запротоколировано, то им сложно впоследствии от него отказаться. Кроме того, у них есть возможность оперативно реализовывать эти решения, используя свое государственное положение и официальные механизмы.

Время и место проведения сессий Бассейнового совета определяются в соответствии с положением о нем. Важно, чтобы сессии проходили периодически, но не реже, чем два раза в год. Место проведения сессий может быть закреплено одно, а может постоянно меняться по взаимной договоренности членов Совета. Удобнее второй вариант, т.к. принимающая сторона, как правило, несет определенные организационные расходы, а поочередное проведение сессий Совета не столь обременительно. Кроме того, посещая все административные территории водосбора, члены Совета ближе знакомятся с особенностями и проблемами бассейна в целом.

3. Организация работы Бассейнового совета

Бассейновый совет является органом коллегиального принятия решений в области использования и охраны природных ресурсов на водосборе. Он собирается периодически для обсуждения и вынесения коллективных решений по важнейшим трансграничным проблемам.

На первой сессии Бассейнового совета должно быть принято решение о разработке необходимых обосновывающих и сопровождающих бассейновое соглашение материалов. В методических рекомендациях указан примерный список этих документов, однако он может меняться в зависимости от содержания соглашения, его задач и размеров водосборного бассейна. Члены Совета должны вынести решение о составе сопроводительных и обосновывающих документов, определить заказчика, подрядчика, сроки выполнения работ, объем и источники их финансирования. Как правило, заказчиком этих работ выступает БВУ или его территориальный орган, а подрядчиком – авторитетная научно-исследовательская или проектная организация. Финансируются эти работы из федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ (пропорционально). С целью получения необходимого финансирования Бассейновый совет выносит соответствующее решение и пишет мотивированное представление с просьбой организовать эти работы в адрес БВУ, которое в свою очередь включает эти работы в план мероприятий и добивается выделения лимитов в МПР России (в случае федерального финансирования). Если представители субъектов РФ дают согласие финансировать эти мероприятия, Совет пишет в их адрес, а они, в свою очередь добиваются включения соответствующей статьи в региональный бюджет и выступают заказчиками работ. После разработки и утверждения этих обосновывающих материалов начинается дальнейшая работа Совета.

Также на этой сессии должны быть рассмотрены планы первоочередных (годовых) природоохранных мероприятий и обсуждены актуальные проблемы, требующие принятия коллективного решения. Такие планы мероприятий должны приниматься ежегодно, особенно до утверждения бассейновой водохозяйственной и водоохраной программы. Они являются основой для проведения согласованных природоохранных мероприятий и выделения необходимых финансовых ресурсов из федерального, регионального или местного бюджетов.

Как правило, из федерального бюджета финансируются наиболее важные общесейновые мероприятия, из региональных бюджетов – мероприятия межрегионального характера, из местных бюджетов – локальные, затрагивающие интересы конкретного административного района или города, из бюджетов предприятий – мероприятия, касающиеся их производств и проводимые на их территории.

Следующим важным этапом работы Совета является разработка Бассейновой водохозяйственной и водоохраной программы, которая после утверждения должна получить статус федеральной или региональной целевой программы. Бассейновая программа – это программа действий по поэтапному достижению на водосборе целевых показателей качества воды и необходимого объема водных ресурсов при устойчивом экологически безопасном развитии водохозяйственного комплекса. Она является предметом и плановой основой деятельности Совета. Подробнее о содержании бассейновой программы и порядке ее разработке указано в п. 5 Методических рекомендаций (см. Приложение на CD). Здесь хотелось бы отметить, что разработка этой программы должна непременно базироваться на предварительно разработанных и утвержденных водном и водохозяйственном балансах, а также Генеральной схеме комплексного использования и охраны водных ресурсов. Без этих документов невозможно грамотно составить бассейновую программу, и она будет иметь в значительной степени декларативный характер.

Также в программе обязательно должен присутствовать перечень первоочередных, долгосрочных и перспективных мероприятий с разбивкой по годам, определением ответственных за их выполнение, указанием объемов и источников финансирования. Кроме того, важно прописать правовые и экономические методы, механизмы и инструменты реализации программы.

Последовательная разработка водного и водохозяйственного балансов, Генеральной схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов и, как результирующей, бассейновой программы займет не один год (в среднем 3-5 лет), однако без них не возможна работа Бассейнового совета. Бассейновая программа, после ее согласования и утверждения в соответствующих органах государственной власти, послужит основой для включения указанных в ней мероприятия в бюджеты разного уровня и выделения на их проведение необходимых финансовых ресурсов.

Для решения специфичных бассейновых проблем в составе Бассейнового совета могут создаваться временные комиссии и разрабатываться дополнительные правила и подпрограммы.

Более подробно особенности бассейнового соглашения, порядок заключения бассейнового соглашения и формирования Бассейнового совета описаны в "Методических рекомендациях по порядку разработки и реализации бассейновых соглашений", содержащихся в приложении. Однако следует отметить, что после принятия нового Водного кодекса РФ и развивающих его положения подзаконных актов, этот порядок может быть пересмотрен. Кроме того, в России постоянно проходит реформирования государственных структур с изменением их полномочий, в этой связи, необходимо учитывать, что изложенное выше касается настоящего момента (начало 2005 г.), и в будущем "правила игры" могут существенно измениться.