

Научно-информационный центр
Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии
Центральной Азии

Н.Н. Мирзаев

**ОБЗОР РАЗВИТИЯ БАССЕЙНОВЫХ
СОВЕТОВ В МИРЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ
ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Ташкент 2019

На 63-м заседании МКВК (18-19.04.2014 г., Ташкент) был одобрен и рекомендован к исполнению «План реализации основных направлений усиления деятельности МКВК», состоящий из четырех основных направлений: (1) Водосбережение; (2) Внедрение ИУВР как инструмента «зеленого» развития и адаптации к изменению климата; (3) Повышение качества и точности учета водных ресурсов; (4) Укрепление потенциала региональных и национальных организаций. Для реализации «Плана» были созданы 4 рабочие группы по каждому направлению.

Настоящий «Обзор развития бассейновых советов в мире и перспективы для Центральной Азии» выполнен в рамках плана работ на 2018-2019 гг. рабочей группы по направлению 2: «Внедрение ИУВР как инструмента «зеленого» развития и адаптации к изменению климата».

Содержание

1. Введение.....	5
2. Опыт управления водными ресурсами на бассейновом уровне.....	6
Бассейновая организация	8
Бассейновый совет (комитет).....	8
3. Модели управления водными ресурсами на бассейновом уровне.....	10
Бассейн реки Колорадо	10
Бассейн р. Меконг	11
США	12
Франция.....	13
Испания	14
Австралия.....	14
Канада.....	15
Венгрия.....	16
Бразилия	17
Румыния	18
Казахстан.....	19
Кыргызстан	21
Узбекистан	22
Россия	23
Украина	30
4. Выводы	31
5. Предложения по развитию бассейновых советов при БВО «Амударья», БВО «Сырдарья» и при их территориальных подразделениях	32
Список использованной литературы.....	34

1. Введение

Совершенствование управления водными ресурсами путем внедрения принципов интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) является одной из актуальных задач водного хозяйства Центральной Азии. (ЦА).

Ключевыми принципами ИУВР являются бассейновый принцип и принцип общественного участия.

Применение принципа общественного участия в водной отрасли особенно важно по сравнению с другими отраслями экономики в связи с тем, что водники являются естественными монополистами и только рыночный подход (внедрение платного водопользования) не является достаточным для обеспечения справедливого и эффективного распределения водных ресурсов.

Дело в том, что одна из ключевых задач при осуществлении руководства водой состоит в создании институциональной основы, в рамках которой заинтересованные стороны могут мирно дискутировать и приходить к согласию относительно сотрудничества и координации при осуществлении своих действий. То есть необходимо создание органов руководства водой и инкорпорирование их в структуру водного хозяйства.

Бассейновый принцип управления природными ресурсами в мировой практике начал применяться на рубеже XIX-XX веков, когда были реализованы первые модели взаимосвязанного использования водных и земельных ресурсов в водосборных бассейнах.

В первой половине XX века впервые стали создаваться бассейновые советы (комитеты, комиссии) с целью обеспечения участия всех ключевых заинтересованных сторон в принятии решений по руководству водой водными ресурсами на водосборе.

В настоящее время бассейновые советы (комитеты, комиссии) созданы также и в странах СНГ (Россия, Украина, Казахстан, ...). Создание бассейновых советов (комитеты, комиссии) – это первый важный шаг институциональных реформ. Дальнейшие шаги связаны с тем, чтобы эти структуры работали активно и эффективно. Для этого нужна соответствующая внешняя и внутренняя среда, нужна сильная политическая воля руководства страны и поддержка международного сообщества.

2. Опыт управления водными ресурсами на бассейновом уровне

Теории и опыту управления водными ресурсами на бассейновом уровне посвящено много работ. В настоящем обзоре использована лишь часть из них [1-19].

Бассейновый принцип управления природными ресурсами в мировой практике начал применяться на рубеже XIX-XX веков, когда были реализованы первые модели взаимосвязанного использования водных и земельных ресурсов в водосборных бассейнах.

В первой половине XX века впервые стали создаваться бассейновые советы (комитеты, комиссии) с целью сбалансированного управления водными ресурсами на водосборе. Первоначально, в 1930-х годах, они создавались в США, в бассейнах р. Теннесси, Колумбия и Миссури. Спустя 30-40 лет бассейновый принцип получил распространение в Европе для управления водопользованием в Англии, Франции и ряде других стран (таблица 1) [6, 7].

Положительный опыт бассейновых соглашений и советов (это как межтерриториальные, так и межведомственные организации) накоплен во многих странах мира. В ряде европейских государств (Франция, Испания) бассейновые коллегиальные органы являются ключевыми органами в управлении водным хозяйством, имеют на то соответствующие финансовые и административные полномочия [5]. Их значение столь велико, что они нередко образно, но отнюдь не преувеличенно, именуется «бассейновыми парламентами». В основе этой демократической системы управления лежит привлечение на паритетной основе представителей всех заинтересованных в охране и использовании вод сторон: государственных органов различных уровней, водопользователей, предпринимателей, общественности.

Так, в США [8] сотрудничество между федеральными и региональными органами в сфере водного хозяйства выражается не только в бассейновых органах управления, но и в специальных бассейновых соглашениях. Например, с 1961 г. по речной системе Делавэр в рамках бассейновой комиссии и согласно Бассейновому договору сотрудничают четыре штата и федеральное правительство. В соседней Канаде с 60-х годов XX века между федеральными органами и провинциями было подписано около сотни соглашений по охране вод.

Таблица 1

Типы бассейновых водных структур

Типы бассейновых организаций	Структурные особенности и функциональные обязанности
Тип 1. Комитет	Консультативно-совещательный орган, состоящий из групп представителей стран, входящих в комитет. Функциональные обязанности: выработка общих принципов и обсуждение актуальных вопросов общего характера или по конкретной тематике в бассейне. Штат сотрудников комитета не предусмотрен
Тип 2. Водохозяйственная организация	Уполномоченный орган для выполнения всех работ в бассейне. Решения обязательны к исполнению органами власти в странах. Предусмотрен постоянно действующий штат организации
Тип 3. Ассоциация	Является общественной организацией. Функциональные обязанности: просвещение и информирование по вопросам общего характера в бассейне
Тип 4. Комиссия	Уполномоченный орган, члены делегированы сторонами-участниками. Функциональные обязанности: выполнение, координация и мониторинг всех работ в бассейне, а также выполнение обязательств стран согласно международным соглашениям. Со штатом сотрудников и техническим секретариатом
Тип 5. Совет	Группа представителей заинтересованных сторон – межсекторальная с привлечением общественности. Функциональные обязанности: обсуждение и согласование актуальных вопросов в бассейне, разработка бассейновых планов, мониторинг исполнения. Обычно создаются на уровне суб-бассейнов или гидрографических районов. При наличии финансирования может иметь секретариат
Тип 6. Корпорация/ Акционерное общество	Юридическое лицо для выполнения всех работ в бассейне на коммерческой основе
Тип 7. Трибунал /арбитраж	Судебный орган по вопросам управления бассейном. Функциональные обязанности: решение спорных вопросов между водопользователями и водопотребителями
Тип 8. Федерация	Объединение различных представителей заинтересованных сторон для согласования позиций, выработки бассейновых планов, исполнения и мониторинга работ, ...

Бассейновая организация

Испания, Франция, Германия и др. [5] практикуют управление водными ресурсами на бассейновом уровне на протяжении нескольких десятилетий. Бассейновые организации созданы в этих странах с различной организационной структурой, в зависимости от решаемых задач, юридических и административных систем, наличия персонала и финансовых ресурсов. Это обычно, но не всегда, официальные, юридически оформленные, структуры. Однако в некоторых случаях менее формально-организованные структуры также работают. Но при любой организационной структуре, бассейновые организации должны оставаться организациями государственного сектора, так как управление водными ресурсами является общественной сферой деятельности.

Бассейновая организация функционирует в соответствии с ее индивидуальным мандатом. Мандат, во многом, зависит от причин, по которым создана бассейновая организация и отражает проблемы, решаемые в бассейне.

Бассейновые организации объединены в Международную сеть бассейновых организаций (МСБО), созданную в 1994 году [9]. Она представляет собой международную сеть, целью которой является помощь в реализации интегрированного управления водными ресурсами в бассейнах рек и озер, и при использовании подземных вод. Она увязывает бассейновые организации и другие правительственные агентства, отвечающие за управление бассейнами, с целью поддержки обмена опытом и разработки удобного инструментария для более совершенного управления бассейнами на трансграничном, национальном и местном уровне.

Бассейновый совет (комитет)

Хотя официальные бассейновые организации являются частью государственного сектора, для эффективного управления водными ресурсами необходимо также широкое участие в управлении водными ресурсами различных заинтересованных сторон, которые могут быть представлены группами общин, экономическими секторами, неправительственными организациями и частными предприятиями.

Когда лица принимающие решения постигают важность участия пользователей в управлении, мандат бассейновых организаций

расширяется. Участие представителей заинтересованных сторон в управлении зависит от мандата бассейновой организации и активности заинтересованных сторон.

Вовлечение общественности позволяют обеспечить лучшее понимание ожиданий общественности. Опыт государств-членов ЕС показал, что существует огромная заинтересованность общественности в участии в решении водных проблем. Также стало ясно, что важно повысить информированность и уровень понимания водных проблем политиков и ведущих чиновников администраций на местном, региональном и национальном уровне. Общение, используя простой и понятный для общественности язык, приобретает особую значимость. Но самое главное, чтобы процесс принятия решений был прозрачен. Должны быть созданы условия для разъяснения принятых решений и отчетности о полученных результатах.

Имеется много способов вовлечения представителей заинтересованных сторон (бенефициариев) в управление бассейном, как формальных, так и неформальных. Механизмами реализации принципа общественного участия являются структуры в форме совета, комитета, комиссии и др. Бассейновый совет может быть официальной или неформальной группой, включающей правительственных чиновников, парламентариев, представителей неправительственных организаций и простых людей, которые собираются для обсуждения водохозяйственных проблем.

Советы обычно создаются для выработки рекомендаций правительству. Совет, в отличие от комиссии, который также состоит из экспертов, не имеет распорядительных полномочий. Бассейновые советы часто работают параллельно с официальной администрацией и представляют различные категории пользователей, неправительственные организации или местные общественные группы.

Советы могут играть различные роли, например, разрабатывать рекомендации, повышать уровень информированности общественности, заниматься образовательными программами по управлению природными ресурсами бассейна, а также поддерживать обмен информацией. Иногда, они создаются для решения специфических проблем или для особых типов бассейнов.

Ниже приведены модели управления водными ресурсами на бассейновом уровне, включающие различные типы бассейновых организаций и органов руководства водой в форме Бассейновых советов (комитетов).

3. Модели управления водными ресурсами на бассейновом уровне

Бассейн реки Колорадо

Бассейн реки Колорадо является одним из самых разнообразных бассейнов в Северной Америке, площадь которого составляет 629 000 км², а протяженность реки – 2330 км. Река берет свое начало в Скалистых горах, где высота достигает 4300 м, затем протекает по территории Мексики и впадает в Калифорнийский залив, образуя дельту [7].

Весь бассейн реки Колорадо разделен на семь крупных регионов, представляющих большие суб-бассейны. Для каждого из семи регионов разработаны соответствующие концепции, правила и процедуры управления. Управление этим большим бассейном требует наличия специализированной бассейновой структуры, а разработка Бассейновых планов – соблюдения определенных правил.

На территории всего бассейна создано 9 региональных советов, которые действуют в тесном сотрудничестве с администрациями районов и ответственным ведомством со стороны государства. Каждый региональный совет имеет право принимать решения по установлению стандартов, выдаче разрешений на сброс сточных вод, контролю над соблюдением этих разрешений, а также принятию соответствующих действий в случаях их несоблюдения.

У каждого регионального совета по вопросам качества воды бассейна реки Колорадо есть специальный веб-сайт, на страничках которого каждая заинтересованная сторона может получить доступ к специальной информации по различным параметрам качества воды.

Формального Бассейнового плана для всего бассейна реки Колорадо не существует. Однако каждым региональным советом разрабатывается «Стратегический план» по управлению качеством воды в бассейне, в рамках которого разрабатываются инициативы по управлению водоразделами для реки Колорадо.

Основным принципом разработки стратегических планов является применение на практике интегрированного управления природными ресурсами, сбалансированного с экономическими и другими интересами.

Таким образом, бассейновое планирование в бассейне Колорадо является комплексным процессом, включающим мониторинг, определение приоритетных вопросов водных ресурсов в суб-бассейнах и регионах,

разработку стратегических целей и реализацию мер по конкретным тематическим вопросам.

Однако надо отметить, что конкретных бассейновых организаций, кроме вышеупомянутых Советов, в бассейне реки Колорадо не создано. Основными ответственными организациями являются администрации, которые работают в тесном сотрудничестве с Агентством по охране окружающей среды в каждом из штатов.

Бассейн р. Меконг

Комиссия по реке Меконг – межправительственная организация стран, расположенных в бассейне Меконг создана с целью поощрения и координации действий по взаимовыгодному устойчивому управлению и развитию водных и иных природных ресурсов, реализации стратегических программ, предоставления научной информации и консультаций по вопросам политики. Объединяет Камбоджу, Лаос, Вьетнам и Таиланд. Китай и Мьянма являются партнёрами по диалогу. Структурой для стратегического плана комиссии по реке Меконг является интегрированное управление водных ресурсов (ИУВР). Один из ключевых принципов управления в стратегии – общественное участие на местном, исполнительном и политическом уровнях.

Местный уровень

Комиссия по реке Меконг (КРМ) работает с Национальными Комитетами по Меконгу Лаосской Народно-Демократической Республики, Таиланда, Камбоджи и Вьетнама, стимулируя их участие. Это реализуется через обучение и повышение уровня осведомленности пользователей и других заинтересованных сторон. КРМ план по связям и участию общественности содержит мероприятия по обеспечению широкого участия различных групп на местном и национальном уровне.

Уровень выполнения

На проектном уровне, политика КРМ позволяет тем, кто будет затронут воздействиями проекта, влиять на планирование, реализацию и мониторинг проекта.

На программном уровне, общественность может принимать участие в разработке программы развития бассейна. И для того, чтобы осуществлять мониторинг общей рабочей программы, КРМ приглашает

партнеров (через официальный меморандум о взаимопонимании) для участия в качестве наблюдателей на совместных заседаниях Комитета и Совета. Партнеры КРМ по развитию также активно вовлекаются в процесс принятия решений при проведении совещаний по вопросам управления.

Политический уровень

Многие специалисты и работники различных секторов в регионе Меконга желают вносить свой вклад в достижение целей КРМ и участвовать в выработке политических решений. В 2008 году КРМ инициировала региональные консультации по вопросам как реализовать общие принципы общественного участия на уровне КРМ, а также политики участия представителей пользователей в работе управляющих структур КРМ. Это расширило бы партнерство и участие в процессе принятия политических решений, укрепило бы региональную координацию соответствующих секторов и КРМ и усилило бы её ответственность и подотчетность.

В Таиланде аналог бассейновых советов – бассейновые комитеты – находятся пока на стадии становления. Но заслуживает упоминания то, что они наделены полномочиями по техническому управлению водными объектами, то есть, по сути эти комитеты по своему статусу (Питер Роджерс, Алан У. Холл. Эффективное руководство водой. Global Water Partnership) объединяют в себе как черты исполнительного, так и представительного органа по управлению водными ресурсами.

США

Интегрированное управление водными ресурсами на многих речных бассейнах США [8] стало результатом добровольных усилий многочисленных неправительственных организаций и региональных ассоциаций, верных принципам бассейнового планирования и управления ресурсами. Это то, что может быть названо подходом к бассейновому планированию и управлению с участием многочисленных неправительственных организаций (НПО). В бассейне реки Коннектикут, например, в этом направлении работают 15 неправительственных организаций.

В бассейне верхнего течения, комиссия ресурсов долины реки Коннектикут в Нью-Хэмпшире и консультативная комиссия по водосбору реки Коннектикут в Вермонте работают совместно по охране и защите ресурсов, а также направляют развитие речной долины Коннектикут в двух

этих штатах. Обе комиссии консультативные и не имеют распорядительных функций, предпочитая обеспечивать участие общественности в решениях, которые затрагивают их реку и ее долину.

Сеть общественных партнеров реки Коннектикут включает около 50 проектов совместного финансирования, 1600 с лишним общин, некоммерческих, региональных организаций, и коммерческих предприятий, которые составляют Совет водосбора реки Коннектикут (CRWC). Совет водосбора реки Коннектикут основан на широкой защите гражданами экологического благополучия всей реки Коннектикут. Основная группа, превышающая 140 человек, к реализации плана действий по реке Коннектикут, который представляет коллективное видение и приоритеты общин и институтов по всем 4 штатам речной долины Коннектикут.

На речном бассейне Потомак некоммерческая корпорация «Друзья Потомак», открытая для всех заинтересованных лиц и организаций в бассейне, помогает общинам по всему водосбору в их усилиях по управлению ресурсами. Они осуществляют это путем вовлечения граждан в процесс принятия решений и сотрудничество на местном уровне.

Франция

Модель управления водными ресурсами введенная в действие во Франции считается одной из наиболее успешных в мире. Во Франции с 1964 года действуют шесть «*Comites de Bassin*» (бассейновые комитеты) и «*Agences de l'Eau*» (бассейновые агентства) [5, 10]. Органы управления водными ресурсами в этой стране имеют такую структуру: национальный уровень управления — бассейновый уровень управления (выделено 6 бассейновых управлений) — суб-бассейновый уровень управления.

Каждый из этих уровней имеет законодательный орган (комитет) и исполнительный орган (агентство). В состав законодательных органов управления водными ресурсами включаются представители от заинтересованных сторон: водопользователей, ассоциаций, местных органов власти, экспертов, представителей государства (бассейновый и суб-бассейновый уровни) и президентов бассейновых комитетов (национальный уровень). Если на органы управления водными ресурсами возлагается функция реализации политики государства в области охраны, восстановления и использования водных ресурсов, то функция контроля передана региональным управлениям окружающей среды.

Испания

В Испании созданы девять «*Confederaciones Hidrograficas*» (бассейновые администрации), которые действуют уже более 75 лет [5]. Управление бассейнами рек, которые протекают по территории двух и более автономных регионов, является компетенцией бассейновых водных советов (Бассейновых водохозяйственных организаций). Такие советы имеют автономные полномочия и особый юридический статус, отличный от статуса органов государственной власти, но с целью координации их деятельности находятся в подчинении Министерства окружающей природной среды.

Территориальная сфера деятельности бассейновых водных советов включает один или несколько неделимых бассейнов, которые ограничиваются международными границами. Управление подземными бассейнами, находящимися в территориальных границах бассейновых советов, также осуществляет бассейновых водных советов.

Австралия

В 1986 году, национальное правительство и пять австралийских штатов создали Мюррей-Дарлингскую бассейновую комиссию (МДБК). МДБК стала площадкой для консультаций по совместному управлению природными ресурсами в бассейне. В 2008 году МДБК была заменена новой администрацией бассейна Мюррей-Дарлинг с гораздо более широкими полномочиями [5].

Новая администрация имеет юрисдикцию над всем бассейном (1 061 469 км²) и обеспечивает интегрированное управление водными ресурсами бассейна, обеспечивая устойчивое развитие, посредством:

- разработки бассейнового плана для утверждения (национальным) министром, включая назначение лимитов водопользования, обеспечивающих устойчивость поверхностных и подземных источников воды в бассейне;
- рекомендаций министру по утверждению планов использования водных ресурсов штатами (которые ранее утверждались правительствами штатов или территорий);

- развития информационных услуг по водным правам, которые способствуют торговле правами на воду в бассейне Мюррей-Дарлинг;
- учета и мониторинга водных ресурсов в бассейне (ранее это была обязанность штатов или территорий);
- сбора информации и проведения исследований;
- вовлечения общественности в управление ресурсами бассейна.

Канада

В рамках Квебекской водной политики, утвержденной в ноябре 2002 года, в 33 основных речных бассейнах были созданы бассейновые организации для интегрированного управления водными ресурсами на бассейновом уровне («GIEBV, Gestion Integree de l'Eau par Bassin Versant»). Бассейновые организации, как нейтральные консультационные площадки, организуют интегрированное управление водными ресурсами на бассейновом уровне, обеспечивая устойчивое развитие [5].

Их миссия заключается в мобилизации местных и региональных водопользователей, координации действий, которые могут повлиять на водные ресурсы и связанные экосистемы, и обеспечить общественное участие.

Для того чтобы выполнить их миссию, бассейновые организации имеют следующие мандаты:

- разработка и обновление водохозяйственных планов, при информировании и участии общественности;
- подписание бассейновых контрактов с соответствующими водопользователями и контроль их исполнения.
- информирование водопользователей и водохозяйственных организаций и общественности о бассейновых проблемах.
- участие в выполнении Сан-Лоренского плана интегрированного управления для обеспечения устойчивых связей между «GIEBV» и Сан-Лоренским планом интегрированного управления.

Венгрия

Первая стратегия общественного участия для управления бассейном реки в Венгрии было разработана в 2006 году, основываясь на стратегии общественного участия в управлении в бассейне Дуная. Стратегия подчеркивает, что планы управления бассейном реки должны согласовываться со всеми другими программами развития, которые влияют на управление водными ресурсами [5, 9].

Стратегия тестировалась в бассейне Верхней Тисы в течение первой половины 2007 года на четырех ключевых заинтересованных группах: организации центрального и местных органов власти, неправительственные организации, водопользователи, водные профессионалы и ученые.

Для обеспечения значимого общественного участия в рамках рекомендованной стратегия общественного участия были созданы следующие органы:

- двенадцать подкомиссий при существующих региональных водохозяйственных советах,
- четыре совета по управления водными ресурсами суббассейнов,
- национальный водохозяйственный совет.

Эти органы отвечают за проведение опроса населения и вклад в разработку плана управления бассейном реки. Каждый орган контролирует процесс общественного участия на своем собственном уровне и, после рассмотрения и внесения поправок, утверждает или возвращает планы для дальнейшей доработки. Национальный водохозяйственный совет отвечает за разработку рекомендаций министру по принятию плана.

Основной состав советов: 40% представителей правительственных организаций, 20% представителей неправительственных организаций, 20% представителей водопользователей и 20% представителей специалистов водного хозяйства и ученых. Другие члены могут быть включены в национальные комитеты и комитеты суббассейнов, чтобы гарантировать представление всех заинтересованных сторон согласно принципу «снизу-вверх». Законодательство может изменяться, с целью создания таких советов.

Бразилия

Комитет «Comite do Itajai», созданный в 1996 году в регионе Санта-Катарина (Бразилия), является примером организации для комплексного управления водными ресурсами. Местные организации, включая муниципалитеты, промышленные и коммерческие предприятия и университеты, объединились первоначально, чтобы решить проблемы наводнений. Это привело к созданию комитета по управлению водными ресурсами бассейна [5, 9].

Комитет официально признан правительством штата в качестве партнера Государственного совета по водным ресурсам. Он участвует в управлении водными ресурсами бассейна Итажайи, координируя работу соответствующих агентств бассейна и контролируя достижение запланированных целей. Кроме того, ему предоставлены полномочия по установлению размера оплаты за водопользование.

Комитет представляет собой государственно-частное товарищество с 50 членами: 10 представителей федеральных агентств и организаций штата, 20 представителей водопользователей, 10 представителей муниципалитетов и 10 представителей неправительственных организаций. Система управления утверждена на Генеральной Ассамблее, которая назначает руководителей и одобряет планы управления водными ресурсами и контроля паводков. Комитет отчитывается и поддерживает связи с общественностью в ходе ежегодной Водной Недели. Это мероприятие проводится в каждом муниципалитете бассейна.

Общественное участие обеспечивает поддержку и сотрудничество с населением в бассейне, а также способствует консенсусу тех, кто работает в государственном и частном секторах. Главные достижения Комитета включают:

- изучение водного спроса и водообеспеченности бассейна и обследование почти 9000 водопользователей;
- одобренные критерии для выдачи концессий;
- восстановление более 600 гектаров леса;
- увеличение числа муниципальных советов, деятельность которых направлена на улучшение экологии и поддержку служб муниципальной санитарии;
- большая ясность в экологических вопросах и их связи с водными ресурсами;
- большее общественное участие всюду в бассейне.

Румыния

Румынская национальная водная администрация («Apele Romane») представляет собой национальное агентство, отвечающее за развитие и управление водными ресурсами [5, 9]. Это хозрасчетное юридическое лицо при министерстве окружающей среды и устойчивого развития. Оно несет общую ответственность за управление водными ресурсами в Румынии, включая надзор за выполнением международного права и законодательства ЕС.

«Apele Romane» подчинены одиннадцать бассейновых дирекций, которые организованы для отдельных бассейнов или групп бассейнов, и Национальный институт гидрологии и управления водными ресурсами. Бассейновые дирекции отвечают за реализацию национальной водной стратегии на территориях соответствующих бассейнов.

Бассейновые комитеты были организованы при каждой бассейновой дирекции согласно Водному закону, измененному в 1996 году, и дополнениям к закону, принятым в 2004 году. Правила их организации и работы были утверждены правительством в 2000 году. Бассейновые комитеты включают представителей министерств, отвечающих за охрану окружающей среды и здравоохранение, муниципальных и сельских властей, водопользователей, неправительственных организаций и «Apele Romane».

Функции бассейновых дирекций:

- разработка, мониторинг исполнения и анализ результатов реализации планов управления речными бассейнами;
- выполнение директив ЕС по обеспечению «хорошего состояния» всех водоемов;
- строительство и эксплуатация водохозяйственной инфраструктуры;
- развитие водохозяйственной инфраструктуры в национальных интересах, строительство новых противопаводковых сооружений;
- мониторинг запасов и качества водных ресурсов;
- обеспечение водохозяйственных услуг, согласно имеющемуся спросу;
- уведомление, утверждение заявок и контроль водопользования;
- защита от паводков;

- предупреждение водопользователей и местных органов власти о случайном загрязнении воды.

Функции бассейновых комитетов:

- согласование планов интегрированного управления водными ресурсами и разработка программ водохозяйственных работ;
- согласование планов по предотвращению случайного загрязнения;
- подготовка предложений по пересмотру норм и стандартов управления водными ресурсами;
- разработка специальных норм для сбросов сточных вод;
- рекомендации по приоритетам инвестиций в водное хозяйство;
- сбор, анализ и распространение информации.

Казахстан

В качестве примера уже приведен опыт создания и функционирования Бассейнового совета и Малых Бассейновых советов (МБС) в зоне Арало-Сырдарьинского бассейна, который простирается через Кызылординскую и Туркестанскую области. Он занимает площадь размером 345 000 км², на которой проживает около 2.6 млн. человек (около 17% всего населения Казахстана). Основной рекой бассейна является Сырдарья, которая формируется за пределами Казахстана, в Ферганской долине, путем слияния рек Нарын и Карадарья [11, 12].

Проблемы. В пределах Арало-Сырдарьинского бассейна, как и во всем Казахстане, основной проблемой является неразвитость организационной среды и секторная разобщенность системы управления.

Дата создания. Арало-Сырдарьинский бассейновый совет (АСБС) был создан в 2006 г.

Целью АСБС является обеспечение участия всех заинтересованных сторон в выработке и принятии управленческих решений по вопросам использования и охраны водных ресурсов бассейна, а также улучшения экологического состояния водных объектов Арало-Сырдарьинского бассейна.

Финансирование АСБС осуществляется из республиканского бюджета, а также за счет донорских средств.

Основными задачами АСБС являются: совместное обсуждение и выработка предложений по актуальным вопросам в области рационального использования и охраны водного фонда бассейна; разработка и реализация бассейновых соглашений, а также сопровождающих материалов и протоколов к нему; подготовка предложений и рекомендаций по вопросам управления, использования и охраны водного фонда для участников Бассейнового совета; решение проблем в области использования и охраны водного фонда в бассейне, возникающих между бассейновыми управлениями, местными исполнительными органами и другими субъектами, расположенными в пределах бассейна водного объекта; общественное осведомление и вовлечение заинтересованных субъектов в процесс планирования и осуществления водоохраных мероприятий.

Статус. Согласно статье 43 Водного Кодекса, АСБС является консультативно-совещательным органом.

Состав. В составе АСБС свыше 40 человек, которые привлечены из трех секторов: государственные структуры, НПО и водопользователи Туркестанской и Кызылординской областей. В составе Совета государственные структуры составляют примерно 70%, оставшиеся 30% составляют представители водопользователей и НПО. Бассейновый совет состоит из руководителей местных представительных и исполнительных органов областей, руководителей территориальных подразделений государственных органов и представителей водопользователей. В состав Бассейнового Совета могут также входить представители общественных организаций и их ассоциаций.

Малые бассейновые советы. При поддержке доноров (ПРООН Казахстан, Германского общества международного сотрудничества (GIZ) в партнерстве с Региональным экологическим центром Центральной Азии, ...) в 2012 году в Арало-Сырдарьинском бассейне были созданы два Малых Бассейнового Совета – Приаральский МБС в Кызылординской области и Угам-Келесский МБС в Туркестанской области, которые на сегодняшний день стали самостоятельными органами активно работающими на своих участках.

Деятельность АСБС включает проведение заседаний. В настоящее время проведено уже 18 заседаний АСБС. На заседаниях АСБС рассматриваются многочисленные злободневные вопросы относительно данного бассейна, такие как

- проблема спасения Арала,
- проблема трансграничного вододеления по магистральным каналам,
- техническое состояние коллекторно-дренажной сети Сарыагашского района,

- работы по строительству головного сооружения на канале Аксай,
- ситуации на водосборных площадях рек Аксу, Балдырбек, Сайрамсу и Бадам
- доступ населения малых сел к питьевой воде и другие.
- состояние озер рыбо-хозяйственного значения и многие другие.

На заседаниях идет активный заинтересованный разговор о судьбе бассейна.

Наряду с проведением заседаний деятельность АСБС включает разработку и реализацию Плана ИУВР для Арало-Сырдарьинского Бассейна. План интегрированного управления водными ресурсами и водосбережения Арало-Сырдарьинского бассейна разработан на краткосрочный и долгосрочный периоды. Основой для разработки Плана ИУВР стала утвержденная Схема «Комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна р. Сырдарья с притоками» (ПК «Казгипроводхоз», 2008) (СКИОВР). Разработка Плана была основана на ряде консультаций с заинтересованными государственными структурами, крупными водопользователями, представителями местного самоуправления и общественности Арало-Сырдарьинского водохозяйственного бассейна. Бассейновый план ИУВР Арало-Сырдарьинского водохозяйственного бассейна в целях укрепления бассейнового принципа управления требует проведения институциональных мероприятий на всех уровнях управления (межгосударственном, национальном, бассейновом и местном).

Кыргызстан

В рамках проводимой в Кыргызской Республике реформы управления водными ресурсами и реализации Водного кодекса созданы новые структуры, такие как Национальный совет по воде, Государственный Комитет по водному хозяйству и мелиорации, пилотные Бассейновые советы — Таласский и Джалалабадский [11, 13].

В июне 2008 года создан Таласский Бассейновый совет в состав, которого вошли представители государственной власти, секторов экономики, неправительственных организаций, отдельных водопользователей, общественных организаций, а также промышленных предприятий. Членами Бассейнового совета являются руководители Секретариатов межгосударственной Чу-Таласской комиссии от

Кыргызской Республики и Республики Казахстан, Шу-Таласской Водохозяйственной инспекции, РГП «Таразводхоз» Комитета водных ресурсов МСВХ Республики Казахстан.

В середине 2010 года был создан второй Бассейновый совет — Джалалабадский, в состав которого вошли также представители государственной власти, секторов экономики, неправительственных организаций, отдельных водопользователей, общественных организаций, промышленных предприятий.

Одной из главных задач Бассейнового совета является разработка и предоставление Национальному совету по воде бассейнового Плана по развитию, использованию и охране водных ресурсов.

Узбекистан

В 2003 г. в Узбекистане был сделан важный шаг в реформировании водного хозяйства на основе принципов ИУВР (гидрографизация, общественное участие, ...).

В соответствии с Постановлением Кабинета Министров от 21 июля 2003 г. №320) были созданы ряд Бассейновых управлений ирригационных систем (БУИС), а при них Водохозяйственные советы бассейнов (ВСБ) [11, 14].

ВСБ организует свою деятельность на основе «Положения о ВСБ» и плана работ, утвержденного начальником БУИС. Заседания ВСБ должны проводиться один раз в месяц, по мере необходимости ВСБ имеет право проводить дополнительные заседания. ВСБ, судя по их Положениям, перечню функций и составу членов, являются органами преимущественно технического, а не совместного, руководства. В состав ВСБ входят, главным образом, руководители подразделений БУИС, при которых они создаются. То есть членами ВСБ являются, главным образом, водники (поставщики воды), а водопользователей в составе ВСБ или нет, или их очень мало.

Хотя в Положениях о ВСБ представлен очень широкий перечень функций, включающих как функции по перспективному планированию, так и функции по управлению предложением и спросом на воду, на самом деле (судя по протоколам), на заседаниях рассматривается, главным образом, узкий круг технических вопросов оперативного управления.

По вышеуказанным причинам насущной необходимости в проведении заседаний ВСБ, как правило, нет, так как вопросы

оперативного управления решаются на планерках, по телефону, по радиии, при встречах на объектах, то есть в оперативном порядке.

В связи с вышеизложенным, общественность (стейкхолдеры) в принятии решений пока участвует недостаточно активно, а работа ВСБ носит, как правило, формальный характер и его роль как органа руководства еще недостаточно велика.

Видение укрепления потенциала ВСБ включает:

- Увеличение доли финансирования «мягкого компонента» в государственных и международных проектах.
- Совершенствование Положения об ВСБ как органа не управления а руководства водой с участием всех ключевых стейкхолдеров.
- Укрепление потенциала тренинговых центров и повышение уровня знаний и добропорядочности персонала водных организаций и ключевых стейкхолдеров через регулярные семинары-тренинги.
- Интеграцию водопользователей (АВП) в союзы водопользователей магистральных каналов (СВК) и бассейнов (СВБ) и организация их широкого представительства в составе ВСБ.
- Повышение статуса ВСБ (включая юридический статус) как органа руководства, решения которого имеют не рекомендательный, а обязательный характер.

Россия

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Агентство находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои 14 территориальные органы [15-18].

Организационно территории бассейнового округа управляются бассейновым водным управлением, при котором действует бассейновый совет округа.

Бассейновый совет – орган коллегиального принятия решений в области использования и охраны природных ресурсов на территории бассейнового округа. В соответствии со статьёй 29 Водного кодекса Российской Федерации бассейновые советы создаются с целью

обеспечения рационального использования и охраны водных объектов. Организационно-техническое обеспечение деятельности бассейновых советов осуществляется территориальными органами Федерального агентства водных ресурсов – бассейновыми водными управлениями (БВУ). Бассейновые советы формируются решением Федерального агентства водных ресурсов сроком на 5 лет.

Главная задача бассейновых советов – разработка рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа. Рекомендации бассейновых советов направляются в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, осуществляющих полномочия в области использования и охраны водных объектов. Рекомендации учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов.

В России бассейновый принцип стал применяться только в 1980-х годах, когда были созданы, но не нашли своего развития комиссии по охране и рациональному использованию природных ресурсов в отдельных водосборных бассейнах, например, в бассейне р. Алей. В начале 1990-х годов Роскомвод приступил к разработке концепции бассейнового управления водопользованием, и в 1992 г. были выпущены первые методические рекомендации по заключению бассейновых соглашений и созданию 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 само понятие «бассейновый совет» появилось в российском законодательстве только в 1995 г. (ст. 120 Водного кодекса РФ). Следует отметить, что, несмотря на правовой статус, созданные в начале 1990-х годов бассейновые советы в течение нескольких лет распались, причиной тому послужили политические и экономические перемены в стране, а также изначально непроработанный механизм управления водными ресурсами в рамках бассейнового совета.

В Водном кодексе РФ (ст. 120) бассейновый совет рассматривается как координационный орган, создаваемый с целью обеспечения реализации бассейнового соглашения и координации совместной деятельности договаривающихся сторон в рамках бассейнового соглашения. В то же время, в проекте Водного кодекса № 136492-4 (ст. 39), внесенном на рассмотрение в Государственную думу РФ 9 декабря 2004 г., определено, что бассейновый совет создается в целях выработки рекомендаций по обеспечению рационального использования и охраны водных объектов, учитывающих предложения заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной

власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, водопользователей и общественных объединений (организаций).

Эти понятия не противоречат друг другу, а напротив являются взаимодополняющими. Обобщив их, можно сделать вывод, что бассейновый совет направлен на координацию деятельности водопользователей и выработку рекомендаций по рациональному использованию и охране водных объектов. При этом и в прежнем и в новом вариантах Водного кодекса признается, что в работе советов должны принимать участие представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, в том числе федерального органа исполнительной власти по управлению водными объектами, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также водопользователей и общественных объединений.

Примечательно, что из семи бассейновых советов, созданных по инициативе государственных органов, в настоящее время работает только два - на рр. Бурла и Кубань. Обское бассейновое соглашение в 2002 г. было пролонгировано пятью субъектами РФ (Респ. Алтай, Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская и Томская области), расположенными в верхней части водосбора, но является в значительной степени формальным, а не работающим органом. Среди трех бассейновых организаций, созданных при участии международных организаций, работает две – на Иртыше и Днепре. Готовится воссоздание бассейнового комитета по р. Томь. Все три бассейновых совета, инициированных общественными организациями, существуют до настоящего времени.

Таким образом, бассейновые советы, учрежденные государственными органами, не являются долгоживущими (расформировано 5 из 7), в то время как советы, созданные по инициативе или при участии общественных организаций работают более длительное время (прекратило работу только 2 из 7). Это можно объяснить более четким пониманием общественностью необходимости создания бассейновых советов, большей заинтересованностью в их работе и более активной, чем у представителей государственных органов, гражданской позицией. В тоже время участие государственных органов власти в работе советов является необходимым условием их деятельности, т.к. только они, согласно законодательству, обладают правом законодательной инициативы при создании бассейновых советов, в их ведении находится право принятия важных стратегических и оперативных решений в области охраны и использования водных и иных природных ресурсов водосборных бассейнов. Следовательно, паритетное участие в работе бассейновых советов представителей властных структур и общественности является гарантом их эффективной деятельности.

Опыт работы бассейновых организаций за рубежом и в России показывает, что целесообразным является следующее пропорциональное представительство в составе бассейнового совета: представителей органов государственной власти - 30%, водопользователей - 30% и общественности - 30%. Такое распределение квот обеспечивает баланс интересов всех заинтересованных сторон и способствует демократичному принятию решений, что особенно важно в условиях формирования гражданского общества в России. При этом эффективность работы совета повысится, если Бассейновые водные управления, являющиеся структурным подразделением Федерального агентства водных ресурсов, возьмут на себя функции исполнительного органа при создаваемых бассейновых советах. Это позволит реализовывать на практике принимаемые советом решения во взаимосвязи с государственными задачами управления водным фондом, обеспечит оперативность управления и постоянный контроль их исполнения без создания дополнительных управленческих структур.

Цель бассейнового совета может быть определена как координация деятельности водопользователей и выработка совместной программы действий по рациональному использованию и охране водных объектов и их водосборных площадей. В соответствии с поставленной целью, стратегические задачи совета должны включать:

- создание условий для гарантированного обеспечения населения и хозяйства водой в требуемом объеме и надлежащего качества;
- регулирование хозяйственной деятельности с целью достижения баланса между потребностями экономического развития и способностями водных экосистем к самосохранению и восстановлению;
- восстановление водосборных площадей;
- защита населения и хозяйственных объектов от вредного воздействия вод;
- обеспечение безопасного состояния и эксплуатации ГТС;
- разработка и внедрение эффективного экономического механизма рационального водопользования и охраны водных объектов;
- формирование на бассейновом, региональном и местном уровнях нормативно-правовой базы управления водохозяйственным комплексом.

Эти задачи отражают важнейшие проблемы водопользования, в решении которых заинтересованы как государственные власти, так и

общественные организации, выражающие интересы местного населения и водопользователей.

Следует отметить, что функциональная значимость представителей органов государственной власти и общественности в работе бассейнового совета различна и является взаимодополняющей. Функции представителей государственных органов власти заключаются в:

- формированию и реализации бассейновой стратегии водопользования;
- координации деятельности водопользователей;
- выработке рекомендаций по рациональному использованию и охране водных объектов;
- участию в разработке бассейновой программы по использованию, восстановлению и охране водных объектов;
- выработке предложений по формированию эффективного механизма управления водопользованием;
- проявлении законодательной инициативы;
- включении утвержденных членами совета мероприятий в планы бюджетного финансирования;
- контроле исполнения решений. Представители общественности, прежде всего отстаивающие интересы населения, при работе в бассейновом совете могут:
- выражать общественное мнение и напрямую доводить его до органов государственной власти;
- участвовать в разработке бассейновой программы по использованию, восстановлению и охране водных объектов;
- информировать общественность и местное население о принятых решениях;
- организовывать общественные слушания и проводить общественную экологическую экспертизу обсуждаемых на заседаниях совета проектов и программ;
- организовывать и проводить общественные экологические акции при поддержке участников бассейнового совета;
- содействовать экологическому просвещению граждан.

Сотрудничество, а не сложившаяся конфронтация между органами государственной власти и общественными организациями, может быть взаимовыгодно для обеих сторон.

Органы государственной власти от участия в работе бассейнового совета получают преимущества в виде:

- обеспечения коллегиальности принятия решений;
- возможности влияния на принятие водохозяйственных решений других субъектов водопользования, расположенных на территории водосборного бассейна;
- преодоления ведомственной разобщенности и конфронтации с общественностью;
- ведения конструктивного диалога с общественностью и водопользователями;
- повышения объективности и обоснованности при формировании программ и ежегодных планов водохозяйственных и водоохраных работ;
- привлечения дополнительных финансовых ресурсов путем выполнения совместно с общественными организациями работ по грантам, предоставляемым международными и российскими фондами.

В свою очередь, общественные организации также приобретут значительные преимущества, а именно возможности:

- представлять общественные интересы в бассейновом совете;
- непосредственно участвовать в принятии важных решений, разработке бассейновой программы по использованию, восстановлению и охране водных объектов;
- осуществлять конструктивный диалог с властями;
- устанавливать партнерские отношения с властями и крупными водопользователями;
- привлекать бюджетное финансирование на проведение актуальных водоохраных мероприятий;
- повышать информированность общественности за счет прямого доступа к информации.

Таким образом, создание бассейновых советов на паритетных началах внесет больше положительных, чем отрицательных моментов в работу как государственных органов власти, так и общественных организаций. Взаимодействие государственных органов и общественных организаций должно осуществляться на всех стадиях работы совета, однако наиболее сложным и в то же время показательным является первый этап – формирование бассейнового совета.

В соответствии с действующим законодательством, правовой основой деятельности бассейнового совета является бассейновое соглашение – документ, юридически закрепляющий добровольное объединение усилий договаривающихся Сторон для взаимодействия и координации действий по восстановлению состояния водных ресурсов, их рациональному использованию, гарантирующих надежное обеспечение населения и объектов экономики водой требуемого качества.

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 о заключении соглашения и формировании бассейновых советов. Однако общественные организации также могут выступить инициатором создания совета. В этом случае они готовят на имя начальника БВУ или его заместителя в субъекте РФ мотивированное представление с обоснованием необходимости создания совета и предложением выступить официальным инициатором его создания.

В случае согласия, БВУ (возможно, при помощи заинтересованных общественных и научных организаций) готовят проект бассейнового соглашения и положения о бассейновом совете, а также уведомляют администрации субъектов РФ, расположенных в пределах водосборного бассейна, о начале работ по созданию бассейнового совета. Проекты бассейнового соглашения и положения о бассейновом совете после их подготовки рассылаются БВУ главам администрации субъектов РФ и всем заинтересованным сторонам с уведомлением о месте и времени проведения Общего собрания.

На Общем собрании совместно обсуждается и подписывается бассейновое соглашение, утверждаются положения о бассейновом совете и его состав, избираются председатель, заместитель председателя и секретарь совета, а также определяются 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.), обозначить место и время проведения первой сессии бассейнового совета.

Отдельно следует отметить, что действующим законодательством предусмотрено утверждение бассейновых советов Правительством РФ, однако на практике это не всегда выполнимо. Утверждение бассейнового совета требует издания специального постановления Правительства РФ, т.е. полного прохождения процедуры его принятия. Это трудоемкий и дорогостоящий процесс, сопровождающийся значительными временными и финансовыми затратами. Вероятно поэтому в России с 1995 г. официально не утвержден ни один из созданных ранее бассейновых советов. В перспективе логично предоставить БВУ право утверждения бассейновых советов и осуществления контроля за их работой, но до издания специального Постановления Правительства РФ они не правомочны в этом вопросе.

В современных условиях наиболее приемлемым является регистрация бассейнового совета как межрегиональной общественной некоммерческой организации. Это придаст совету статус юридического лица с правом иметь лицевой счет и т.п., а членство в Совете представителей органов государственной власти позволит принимать важные стратегические решения. В свою очередь, общественные организации, имеющие опыт подобной регистрации и общественной работы, могут оказать помощь в прохождении этой процедуры и оформлении отчетности. В перспективе, по мере развития законодательства, статус совета может быть приведен с ним в соответствие.

Украина

Шесть областей Украины создали Бассейновый совет Южного Буга. Совет создан согласно принципам бассейнового управления водными ресурсами, определенными в Водном кодексе Украины и Водной рамочной директиве Европейского Союза [19].

Целью деятельности Бассейнового совета является содействие комплексному управлению водными ресурсами бассейна реки Южный Буг, согласование интересов и координация действий субъектов управления и пользования водными ресурсами на территории Хмельницкой, Винницкой, Черкасской, Кировоградской, Одесской и Николаевской областей, в пределах которых расположен бассейн Южного Буга. В состав Бассейнового совета входят представители государственных

органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, водопользователей, общественных организаций и научных учреждений.

Первоочередным заданием Бассейнового совета является создание Плана управления речным бассейном с целью улучшения качества воды и экологического оздоровления реки.

Как отметили в Управлении, важным является то, что информация о состоянии водных ресурсов бассейна Южного Буга будет сохраняться в едином центре. Владея таким банком данных, можно будет своевременно принимать соответствующие управленческие решения, предотвращать негативное влияние на окружающую среду, а не устранять его последствия.

4. Выводы

Международный и региональный опыт показывает, что лучше всего внедрение принципов ИУВР осуществлять постепенно, с некоторыми изменениями, которые должны выполняться немедленно, и другими изменениями, требующими нескольких лет подготовки и создания потенциала. То же самое относится и к внедрению принципа общественного участия, через создание бассейновых советов (комитетов).

Недостатки в проведении институциональных изменений вызваны многими причинами, как внешними, так и внутренними, а также в связи с низким уровнем понимания разницы между руководством водой и управлением водой.

Чем лучше (прогрессивней, целесообразней) вариант организационного развития, тем больше препятствий на пути его реализации. Поэтому следует проводить реорганизацию в несколько этапов, причем, с учетом мнений всех заинтересованных сторон.

В настоящее время пока лишь для неширокого круга специалистов становится очевидной мысль о том, что дефицит общественного участия в руководстве водным хозяйством является одним из главных лимитирующих факторов, сдерживающих рост качества управления водой в регионе и снижения затрат.

Большинство специалистов-менеджеров, занимающихся управлением водой на всех уровнях иерархии, включая межгосударственный уровень, скептически относятся к идее вовлечения стейкхолдеров в

процесс принятия решений, так как считают, что управлением водой должны заниматься профессионалы-водники и что необходимость согласования решений с Водным советом (комитетом, комиссией) снижает уровень оперативности управленческих воздействий.

Одна из причин такого скептицизма в отношении необходимости внедрения принципа общественного участия заключается в том, что участники водного процесса (как стейкхолдеры, так и менеджеры) неправильно понимают функции органов руководства водой. Органы руководства водой не должны заниматься вопросами текущего оперативного управления водой. Их функции касаются вопросов улучшения управления водой в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Для преодоления скептицизма управленцев необходимо продолжить работы по повышению уровня их знаний, подотчетности, ...

5. Предложения по развитию бассейновых советов при БВО «Амударья», БВО «Сырдарья» и при их территориальных подразделениях

Несмотря на признание на высоком политическом уровне в Центральной Азии необходимости преобразований в управлении водным хозяйством, реформирование организационной структуры осуществляется в недостаточной степени. Значительный мировой опыт, опыт работы Водных комитетов магистральных каналов в трех республиках Ферганской долины (проект ИУВР-Фергана), а также опыт создания и функционирования Бассейновых Советов в Республике Казахстан свидетельствует о том, что участие стейкхолдеров в процессе принятия решений по руководству водой является важнейшим инструментом для совершенствования водопоставки с точки зрения эффективности и справедливости. Этот опыт может быть полезен для реформирования организационной структуры водных организаций путем внедрения принципа общественного участия на уровне межгосударственных бассейнов рек Сырдарья и Амударья.

Предложения по развитию бассейновых советов в ЦА учитывают теорию и практику создания и функционирования бассейновых советов в зарубежных странах и основывается на следующих принципах:

- Общественное участие.

- Интеграция (по горизонтали и вертикали).
- Разделения функций водных структур по руководству и управлению водой (на всех уровнях водной иерархии).
- Принцип интеграции стейкхолдеров¹ и вовлечения их в процесс принятия решений по руководству водой.

На некоторых уровнях водной иерархии республик ЦА органы руководства водой уже созданы и функционируют (Советы АВП, Бассейновые водные советы, Национальный водный совет²...), а на некоторых уровнях их еще предстоит создать. В частности, в настоящее время актуальным является создание органов руководства на уровне межгосударственных бассейнов: при БВО Амударья, БВО Сырдарья и при их территориальных подразделениях (таблица 2). Ниже приведен проект типового «Положения о Водном совете БВО» (приложение).

Таблица 2

Территориальные подразделения БВО Сырдарья и БВО Амударья

№№	БВО	Территориальные подразделения БВО
1.	БВО «Сырдарья»	1. Нарын-Карадарьинское управление гидроузлов
		2. Гулистанское управление гидроузлов и канала "Дустлик"
		3. Верхнечирчикское управление гидроузлов
		4. Управление эксплуатации Чарвакского водохранилища
2.	БВО «Амударья»	1. Верхнедарьинское управление гидроузлов
		2. Среднедарьинское управление гидроузлов
		3. Управление Амударьинских межреспубликанских каналов (Упрадик)
		4. Нижнедарьинское управление гидроузлов

¹ На каждом уровне иерархии свой состав ключевых стейкхолдеров. Например, на межгосударственном уровне стейкхолдерами считаются национальные представители бассейновых водохозяйственных организаций, областных органов власти, природоохранных организаций, водопотребителей и т.д.

² Наибольший интерес представляет опыт создания и работы национальных Бассейновых советов в Казахстане и Национального водного совета в Кыргызстане).

Список использованной литературы

1. Интегрированное управление водными ресурсами в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Национальные диалоги по водной политике Водной инициативы Европейского Союза.
http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/NPD_IWRM_study/ECE_MP.WAT_44_ru.pdf
2. Руководство ГВП «ToolBox»: www.gwptoolbox.org.
3. Цель и задачи создания Бассейнового Совета. <http://zanny.ru/docs/200/index-49771.html>
4. Духовный В.А., Соколов В.И., Мантритилаке Х, Мирзаев Н.Н. Принципы интегрированного управления водными ресурсами. Глава 1 книги «Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии». Ташкент, 2008, с. 18–37.
https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cacena_files/ru/pdf/iwrm_monograph_part_1.pdf
5. Руководство по интегрированному управлению водными ресурсами в бассейнах. Глобальное водное партнерство (ГВП). <http://lib.knigi-x.ru/23raznoe/675797-1-rukovodstvo-integrirovannomu-upravleniyu-vodnimi-resursami-basseynah-globalnoe-vodnoe.php> Германия, Бразилия, Китай, Франция, Австралия, Румыния
6. Key performance indicators of river basin management. Alexandria, VA: Institute for Water Resources, US Army Corps of Engineers <https://www.iwr.usace.army.mil/Portals/70/docs/iwrreports/2006-VSP-01.pdf>
7. Пособие по бассейновому планированию. <http://www.eecca-water.net/file/basin-planning.pdf>
8. Дэниел П Лоукс. Управление реками Америки: кто его осуществляет? Публикация Тренингового центра МКБК. Вып. 3, 2004. http://ns1.cawater-info.net/library/content/tc_03.htm
9. Международная сеть бассейновых организаций. Всемирная Генеральная Ассамблея, Меридская декларация. Юкатан (Мексика), 1- 4 июня 2016.
<https://www.riob.org/ru/file/126080/download?token=mbQ8sEde>
10. Юнона Виденина. Управление водными ресурсами во Франции.
http://old.greenlogic.by/content/files/WASSER/Seminar_28-29_May_2013/02_Maj2013_Seminar_2_28.05.13_Videnina_Bassejnovoe_upravlenie_v_Evrope.pdf
11. Реализация принципов интегрированного управления водными ресурсами в странах Центральной Азии и Кавказа. http://www.cawater-info.net/library/rus/gwp/iwrm2004_r.pdf
12. «Методическое пособие по созданию Бассейновых советов. Проект ПРООН Разработка национального плана по Интегрированному Управлению Водными Ресурсами и Водосбережению в Казахстане г. Алматы ...». <http://diss.seluk.ru/m-selskohozyaistvo/101996-1-metodicheskoe-posobie-sozdaniyu-basseynovih-sovetov-proekt-proon-razrabotka-nacionalnogo-plana-integrirovannomu-upravleniyu-vodnim.php>

13. Создание новых структур в рамках проводимой в Кыргызской республике реформы управления водными ресурсами и реализации водного кодекса. <http://ekois.net/d1-81-d0-be-d0-b7-d0-b4-d0-b0-d0-bd-d0-b8-d0-b5-d0-bd-d0-be-d0-b2-d1-8b-d1-85-d1-81-d1-82-d1-80-d1-83-d0-ba-d1-82-d1-83-d1-80-d0-b2-d1-80-d0-b0-d0-bc-d0-ba-d0-b0-d1-85-d0-bf-d1-80-d0-be-d0-b2/>
14. Духовный В.А., Мирзаев Н.Н. Видение по организационному совершенствованию управления водным хозяйством в Ферганской долине. «Проблемы экологии и использования водно-земельных ресурсов в регионе ВЕКЦА». Сб. научных трудов / Под ред. В.А. Духовного. – Ташкент: НИЦ МКВК, 2010, стр.5-15. <https://docplayer.ru/57854217-V-a-duhovnyu-n-n-mirzaev-videnie-po-organizacionnomu-sovershenstvovaniyu-upravleniya-vodnym-hozyaystvom-v-ferganskoy-doline.html>
15. Бассейновые соглашения и бассейновые советы, как способы управления водным хозяйством. <https://studopedia.org/2-49238.html>.
16. Бассейновый совет - механизм консолидации власти и общественности. https://ecodelo.org/3680-basseinovy_i_совет_mekhanizm_konsolidatsii_vlasti_i_obshchestvennosti-basseinovy_i_podkhod
17. Винокуров Ю.И., Жерелина И.В., Красноярова Б.А. Подходы к формированию стратегии устойчивого водопользования в бассейне реки Оби. Ползуновский вестник № 2, 2004. <http://docplayer.ru/40154092-Podhody-k-formirovaniyu-strategii-ustoychivogo-vodopolzovaniya-v-basseyne-reki-obi.html>.
18. Решение 13-ого заседания бассейнового совета Баренцево-Беломорского и Балтийского бассейновых округов. <http://www.ecogazeta.ru/archives/10669>
19. Шесть областей Украины создали Бассейновый совет Южного Буга. <http://fishing.vn.ua/forum/viewtopic.php?t=783>

Веб-сайты

1. Сеть бассейновых организаций Центральной и Восточной Европы: <http://ceenbo.mobius.ro/>
2. Глобальное водное партнерство: www.gwpforum.org
3. Руководство ГВП «ToolBox»: www.gwptoolbox.org
4. Международная сеть бассейновых организаций: www.inbonews.org
5. www.rebob.org.br
6. Сеть бассейновых организаций Азии: www.narbo.jp
7. НИЦ МКВК: www.cawater-info.net.

**Типовое «Положение о Водном совете БВО»
(проект)**

Общие положения

1. Водный Совет БВО_____ (далее Совет) является консультативным и совещательным органом при БВО_____, обеспечивающим координацию и общественный контроль деятельности, связанной с регулированием водных отношений в зоне действия БВО_____.

2. Совет в своей деятельности руководствуется настоящим положением действующими законодательствами государств-участниц МКВК, решениями МКВК, соглашениями, протоколами и другими нормативными актами.

3. Совет в своей деятельности взаимодействует с Национальными Советами сопредельных государств ЦА, с представителями стейкхолдеров в зоне БВО_____ и с иными организациями.

4. Персональный состав Совета утверждается МКВК. Начальник БВО_____ по должности одновременно является Председателем Совета. Заместитель Председателя Совета избирается простым большинством голосов участников первого заседания Совета.

5. В состав Водного комитета (Совета) БВО по согласованию заинтересованных сторон включаются представители сопредельных государств:

- Бассейновых водохозяйственных организаций;
- Местной государственной администрации;
- Органов местного самоуправления;
- Территориальных подразделений государственных органов по чрезвычайным ситуациям, охране окружающей среды, санитарно-эпидемиологического надзора, гидрогеологии, гидрометеорологии;
- Предприятий и организаций, осуществляющих управление, эксплуатацию и техническое обслуживание ирригационных, промышлен-

ных, гидроэнергетических и иных крупных водохозяйственных систем и сооружений;

- Федераций/ассоциаций водопользователей;
- Неправительственных /общественных организаций

6. Представительство неправительственных /общественных организаций должно составлять не менее 25% от общей численности состава Совета.

7. Деятельность Совета осуществляется на общественных началах.

Цель, задачи и права Совета

8. Основной целью деятельности Совета является повышение уровня эффективности и справедливости межгосударственного вододеления путем вовлечения всех ключевых стейкхолдеров в процесс принятия решений по комплексу вопросов управления, использования, охраны и развития водных ресурсов в зоне действия БВО_____.

9. Для реализации этой цели основными задачами Совета являются:

- Совместное обсуждение актуальных вопросов состояния, использования и охраны водного фонда и коллегиальная выработка обоснованных рекомендаций по развитию комплекса водных отношений в зоне действия БВО_____ в среднесрочной и долгосрочной перспективе.
- Согласование ежегодных лимитов вододеления из основных водных источников.
- Организация подготовки и согласования бассейнового водного плана, координация действий по его реализации;
- Согласование ключевых управляющих решений в сфере водных отношений, программ и планов развития водного сектора, разрабатываемых органами управления.
- Организация подготовки и согласование инвестиционных проектов развития водохозяйственной и водоохранной деятельности, обеспечения безопасности водохозяйственной инфраструктуры в зоне действия БВО_____.
- Координация мероприятий по внедрению технологий интегрированного управления водными ресурсами, повышению уровня водного партнерства на основе привлечения общественности к решению актуальных водных проблем.

- Организация информационного обмена между государствами, государственными органами управления, водопользователями и общественностью;
- Участие в урегулировании водных споров между водопользователями.
- Подготовка ежегодных отчетов о деятельности Совета и др. материалов для рассмотрения на заседании МКВК.

10. Совет имеет право:

- Запрашивать у всех организаций-стейкхолдеров информацию, а также техническую и консультативную помощь, необходимую для выполнения своих задач;
- Подготавливать и вносить на рассмотрение БВО _____ рекомендации и проекты решений и постановлений, регулирующих водные отношения, условия управления водными ресурсами, их использования и охраны в зоне действия БВО _____.
- Образовывать временные комиссии и рабочие группы для проведения экспертизы документации, инспекционной деятельности и обоснования рекомендаций Совета.
- Делегировать своих представителей для участия в деятельности других консультативных органов, участия в международных и национальных конференциях, семинарах и т. п. мероприятиях;
- Публиковать свои решения и рекомендации в средствах массовой информации, открывать с этой целью специальный веб-сайт в Интернете.

Обеспечение деятельности Совета

11. Организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Совета возлагается на БВО _____. Адресная финансовая поддержка деятельности Совета может осуществляться за счет бюджетных средств, а также средств независимых водопользователей и внешних доноров.

Организация деятельности Совета

12. Работа Совета осуществляется в форме заседаний. Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже 4 раз в год. Даты

проведения заседаний определяются Председателем Совета. О дате, месте проведения и повестке дня очередного заседания участники Совета оповещаются не позднее, чем за 15 дней до его проведения.

13. Основаниями для формирования повестки дня заседаний Совета являются:

- Соответствующие поручения МКВК.
- Предложения участников Совета, одобренные его Председателем.
- Обоснованные инициативы объединений водопользователей и общественности.

14. Руководит проведением заседания Совета его Председатель или, при его отсутствии, заместитель Председателя Совета. Решения заседания признаются правомочными, если в них участвуют не менее 2/3 списочного состава Совета.

15. Делегирование своих полномочий участниками Совета другим лицам допускается в исключительных случаях, по согласованию с Председателем Совета. На заседания Совета могут приглашаться представители других государственных или независимых структур.

16. Решения Совета оформляются протоколами, которые подписываются Председателем и секретарем заседания Совета. Копии протоколов выдаются всем участникам Совета, а также направляются всем заинтересованным сторонам, перечень которых устанавливается Председателем Совета.

17. Решения Совета принимаются простым большинством голосов участников путем открытого голосования. Участники Совета, не согласные с его решением, могут выразить свое особое мнение, которое заносится в протокол заседания.

18. Работу Совета организует его секретариат, состоящий из штатных сотрудников БВО _____, назначенных специальным приказом начальника управления и работающих по совместительству.

19. Секретариат:

- Подготавливает все необходимые материалы для проведения заседаний Совета;
- Уведомляет участников Совета о месте, времени и повестке дня очередных заседаний Совета.
- Обеспечивает рассылку материалов и решений Совета всем заинтересованным сторонам.

- Обеспечивает подготовку ежегодных планов и отчетов о деятельности Совета.
- Контролирует исполнение решений и рекомендаций Совета.
- Осуществляет регистрацию, учет и архивирование документации Совета.
- Распространяет информацию о Совете и его деятельности.
- Осуществляет иную организационную и координационную работу по поручениям Председателя Совета.

20. Детализированный регламент работы Совета определяется им самостоятельно.

Прекращение деятельности Совета

21. Деятельность Совета прекращается на основании решения МКВК.

Верстка: Беглов И.

Подготовлено к печати
в Научно-информационном центре МКВК

Республика Узбекистан, 100 187,
г. Ташкент, м-в Карасу-4, д. 11А

sic.icwc-aral.uz