

И.В. Жерелина

Институт водных и экологических проблем СО
РАН, Алтайское региональное отделение
Русского географического общества, г. Барнаул

БАСЕЙНОВЫЙ СОВЕТ – МЕХАНИЗМ КОНСОЛИДАЦИИ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ

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. Это нашло выражение в Законе о восстановлении денудированных земель во Франции (1882 г.), в США – в законе Уикса, регламентирующем приобретение правительством денудированных и вырубленных земель, влияющих на сток судоходных рек (1911 г.), в Австралии – в документах Совета по охране водосборных бассейнов (1938 г.). 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.

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.

Базовые представления о взаимодействии власти и общественности в управлении водными ресурсами на водосборе

Прошло уже более 10 лет с тех пор, как понятие «бассейновый совет» введено в практику управления водными ресурсами в России, однако до сих пор не определен единый подход к его толкованию

не только в методическом, но и юридическом смысле.

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.

Следует отметить, что общественность уже в настоящее время принимает активное участие не только в работе, но и создании бассейновых советов. Проведенный анализ научной, публицистической, фондовой информации и интернет-ресурсов показал, что в разные годы создавались и работают (или работали), чаще всего как общественные организации, бассейновые советы на десятках водных объектов России. Создание некоторых из них было инициировано государственными органами власти, например, по р. Алей в 1985 г., рр. Оби, Енисею, Лене в 1994 г., р. Волге в 1998 г., р. Бурла в 2000 году. Четыре бассейновых органа управления было создано при участии международных и общественных организаций – на р. Томь в 1994 г., р. Ангаре в 1998 г., р. Иртыш и р. Днепр в 2000 году. Создание трех бассейновых советов было инициировано общественными организациями – по р. Амур в 2002 г., р. Кама в 2003 г. и р. Нева в 2004

году.

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 (рис. 1).

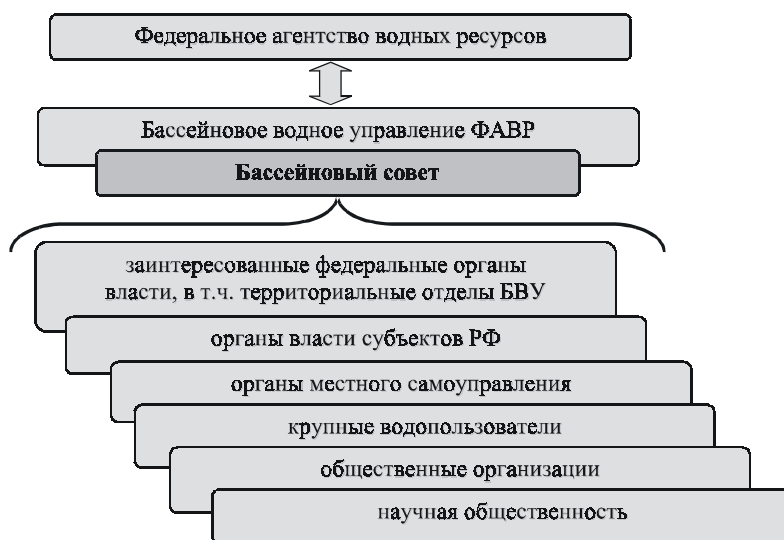


Рис. 1. Структура бассейнового совета

В связи с тем, что в настоящее время законодательно не определены цели, задачи и функциональное назначение бассейновых советов, используя предыдущий российский и зарубежный опыт, опираясь на положения Директивы ЕС 2000 по установлению рамочных действий Союза в области водной политики и разработки МПР России в рамках проекта ЕС Тасис «Консультирование Министерства природных ресурсов Российской Федерации по вопросам управления водными ресурсами в России», нами сформулировано обобщенное представление о назначении советов.

Функции и преимущества

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;
- снижение загрязнения водных объектов;

- 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:

- формировании 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 власти и общественности на стадии создания бассейнового совета

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 (ст. 120 Водного кодекса 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 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.

Организация работы бассейнового совета

Таким образом, бассейновый совет является органом коллегиального принятия решений в области использования и охраны природных ресурсов на водосборе. Он должен собираться периодически (не реже 2 раз в год) для обсуждения и вынесения коллективных решений по важнейшим трансграничным проблемам водопользования.

На первой сессии бассейнового совета должно быть принято решение о разработке необходимых материалов, обосновывающих и сопровождающих бассейновое соглашение. В методических рекомендациях указан примерный список этих документов, однако он может меняться в зависимости от содержания соглашения, его задач и площади водосборного бассейна*. Члены Совета должны вынести решения о составе сопроводительных и обосновывающих документов, определить заказчика, подрядчика, сроки выполнения работ, объем и источники их финансирования. На основе этих решений готовится обращение в БВУ или администрацию субъекта РФ, которое является основанием для финансирования утвержденных советом работ из федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ, соответственно. Обосновывающие и сопровождающие документы являются базовыми, определяющими работу совета.

Вторым важным вопросом на этой сессии должно быть рассмотрение первоочередных (годовых) природоохранных мероприятий, формируемых на основе выявленных актуальных проблем, требующих принятия оперативного коллективного решения. Такие планы мероприятий должны приниматься ежегодно, особенно до утверждения бассейновой водохозяйственной и водоохранной программы. Они являются основой для проведения согласованных природоохранных мероприятий и выделения необходимых финансовых ресурсов из бюджетов разного уровня.

Как правило, из федерального бюджета финансируются наиболее важные общеканальные 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 программы по использованию, восстановлению и охране водных объектов (далее – бассейновая программа), 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.

* В методических рекомендациях по порядку подготовки и реализации бассейновых соглашений, утвержденных МПР России 12 октября 2000 г., приведен перечень необходимых обосновывающих и сопроводительных материалов. Обосновывающие материалы включают водохозяйственные балансы, схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов, государственные программы. К ним также относится информация о вододелении (лимиты), режиме работы водохранилищ, нормировании допустимых вредных воздействий, характеристике качества воды в реке, принимаемой за базовую и др. Сопровождающие материалы предназначены для методического обеспечения реализации бассейнового соглашения. В их состав входят оценка водохозяйственной обстановки в бассейне реки и характеристика экологических проблем речного бассейна, карта-схема бассейна реки с нанесением постов контроля и административных створов, паспорт административных створов контроля за состоянием водных ресурсов, соглашения о ненарушаемом (экологическом) расходе в административном створе, о водохозяйственных балансах в административных створах, о режиме эксплуатации бассейновых водохранилищ, о безаварийном пропуске паводка, а также программа по достижению целевых показателей состояния водных ресурсов бассейна реки, план инженерно-технических водоохраных и водохозяйственных мероприятий текущего этапа и другие.

Подробнее о содержании бассейновой программы и порядке ее разработке указано в методических рекомендациях по порядку подготовки и реализации бассейновых соглашений, утвержденных МПР России 12 октября 2000 году. 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 составить обоснованную 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. В качестве ответственных за выполнение работ могут быть закреплены и общественные организации, тем самым повысится их роль в проведении согласованной водохозяйственной и водоохранной политики. Кроме того, важно определить 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 невозможна работа бассейнового совета. Бассейновая программа, после ее согласования и утверждения в соответствующих органах государственной власти, послужит основой для включения указанных в ней мероприятий 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.

Дальнейшая работа совета должна планироваться на основе разработанной и утвержденной бассейновой программы. Однако она может корректироваться в зависимости от возникающих проблем и меняющихся приоритетов развития. Важным моментом является соблюдение паритета государственных и общественных интересов в управлении водохозяйственным комплексом на водосборе.