

С.В.Костарев

НП «Экологический комитет», г. Омск

## ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ БАССЕЙНОВЫХ СОВЕТОВ В СИБИРИ

Сибирь – огромное пространство, пересекаемое крупнейшими реками нашей Земли, и при этом относительно малонаселенная часть Российской Федерации, за счет которой прирастает богатство всей страны.

Как противостоять экономической экспансии густонаселенной части нашего государства и наших соседей? Что нам, сибирякам, следует делать для сохранения естественной природы в интересах будущих поколений? Вопросы, над которыми экологической общественности приходится размышлять постоянно и предлагать для местной и региональной власти варианты решений трудных проблем.

Для Омской области такой «зоной повышенного внимания» является бассейн реки Иртыш, на который то и дело посягают политики разных уровней. Один из примеров – идея московского мэра продавать часть стока Иртыша в Казахстан, предложенная публично в 2002 году без предварительного согласования не только с местным населением, но и с региональной властью. «Московская идея» не реализовалась из-за всеобщего резкого протеста, но не факт, что забыта навсегда,

несмотря на то, что потенциальные покупатели, как оказалось, и не собирались тратить большие деньги на приобретение предлагаемой воды. Так что же, продолжать работать по факту посягательства или попытаться построить организованную систему обороны наших интересов, которая не позволит даже предлагать новые захватнические идеи? Представляется, что ответ на этот вопрос интересует многих.

Бассейн реки Иртыш обеспечивает водой территории в трех странах: в Китае, в Казахстане и в России. Каждая страна и каждый регион в странах имеют свои интересы в использовании ресурсов бассейна.

Верхняя часть Иртыша (Черная река) для Китая – основа развития и заселения территории Сянь-Чжань Уйгурского автономного округа республики. За счет переброски части стока реки правительство предполагает обеспечить водой десятки миллионов человек, переселяемых в округ, причем водопотребление к 2030 году планируется увеличить в несколько раз (см. табл. 1, здесь и далее по материалам Проекта FFEM 2001-2003 «Трансграничное управление водными ресурсами бассейна реки Иртыш»).

Таблица 1. Структура расхода воды в Иртыше (материалы проекта FFEM 2001–2003)

Год	Вид расхода	Объем, млн. м <sup>3</sup>	Процент к общему
2010	Испарение	4 751	64
	Водозабор по секторам	1 160	16
	Канал Иртыш – Караганда	809	11
	Водозабор в Китае	750	<b>10</b>
2020	Испарение	4 751	48
	Водозабор по секторам	1 391	14
	Канал Иртыш – Караганда	1 258	13
	Водозабор в Китае	2 475	<b>25</b>
2030	Испарение	4 751	39
	Водозабор по секторам	1 670	14
	Канал Иртыш – Караганда	1 707	14
	Водозабор в Китае	4 200	<b>34</b>

Для восточной части Казахстана Иртыш имеет исключительное экономическое значение. Именно здесь находится каскад крупных водохранилищ, вырабатывающих до 80 % всей электроэнергии Казахстана. Например, общий объем произведенной в 2001 году за счет Иртыша энергии – 6 млрд. кВт/ч. Воды бассейна используются для сельского хозяйства, промышленности, судоходства, рыбного хозяйства и водоснабжении населенных пунктов. Кроме того, сток Иртыша формирует уникальные естественные биоценозы в пойме.

Для Омской области, помимо своего

биосферного значения, вода бассейна Иртыша – основной источник водоснабжения. Причем для Омска (население более 1 млн. человек) – единственный источник питьевого водоснабжения.

Из-за интенсивного хозяйственного освоения бассейн Иртыша испытывает повышенный уровень антропогенного воздействия, что привело к появлению проблем:

- Снижение водности и нарушение режима рек.
- Техногенное загрязнение бассейна реки.

Причем, снижение водности для среднего течения Иртыша угрожает исчезновению реки на

некоторых участках, если сохранятся планы наращивания водозабора в Китае и Казахстане (см. рис. 1 и рис. 2), не говоря о полной деградации поймы на

протяжении более одной тысячи километров степной зоны Казахстана и России (юг Омской области).

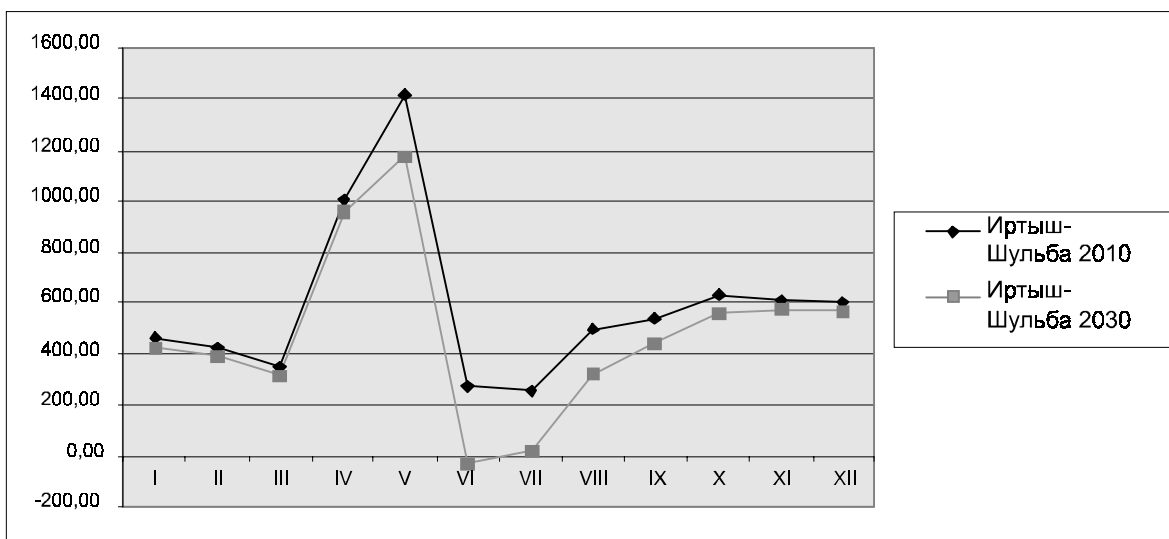


Рис. 1. Объем стока Иртыша в маловодный год в створе Шульбы

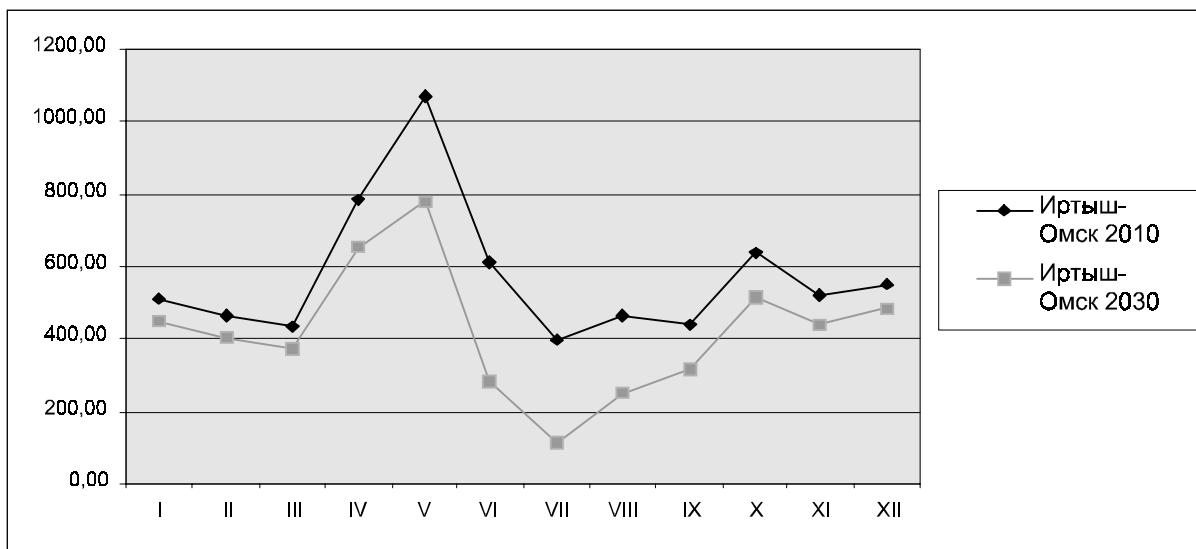


Рис. 2. Объем стока Иртыша в маловодный год в створе Омска (норма – 600 м³/сут.)

Главной проблемой в Омской области является загрязнение рек из-за сброса сточных вод и плохой работы очистных сооружений. В Омской области нет ни одного населенного пункта, где бы действовали ливневые очистные сооружения, многие предприятия сбрасывают загрязненные воды без очистки. В результате в контролируемых местах рек Иртыш и Омь в Омске средние концентрации загрязняющих веществ превышают ПДК в несколько раз: марганец – до 60 ПДК, медь – до 7 ПДК, железо – до 5 ПДК, и т.д. В других местах (кроме Омска) контроль отсутствует.

Описанная ситуация на Иртыше не устраивает никого, ни Казахстан, ни Россию. Дискуссии о способах решения этих проблем идут давно, и участвуют в них представители органов власти с привлечением научных

консультантов, а в последние годы привлекаются зарубежные эксперты и финансирующие организации:

- Проект FASEP при поддержке Министерства финансов Франции (1999–2000), в ходе которого разработана «Программа действия по улучшению качества воды в бассейне Иртыша в республике Казахстан».

- Проект ТАСИС «Консультативная помощь Министерству природных ресурсов в вопросах управления водными ресурсами России» (2000–2002), в ходе которого сформулированы предложения по оптимизации системы управления водными ресурсами для России и применение рекомендаций в бассейне реки Оки (участвовали те же французские организации, что и в проекте FASEP).

- Проект FFEM (французский глобальный фонд окружающей среды) (2001-2003) «Трансграничное управление водными ресурсами бассейна реки Иртыш».

Проект FFEM объединил организации России и Казахстана в решении проблем Иртыша. В ходе проекта проделана огромная работа по обобщению данных о состоянии и перспективах Иртыша и изучению европейского опыта управления реками. Это позволило разработать механизм управления бассейном. Однако проект не предусматривал участие общественности в охране реки. А именно общественность может решить проблемы межгосударственного общения, установить неформальный надзор за состоянием рек, разработать и предложить программы охраны и развития бассейна. Для этого необходим специальный механизм, в соответствии с которым общественность должна не только информироваться о результатах дискуссий и принятых решениях, но и принимать участие в обсуждении и подготовке документов.

Такой опыт работы есть и не только в зарубежных странах, но и в Сибири. Например, НП «Экологический комитет» уже несколько лет реализует проекты по объединению всех заинтересованных сторон (stakeholders) для решения общих проблем. Подход основан на международных партнерских подходах, используемых в ряде стран (Великобритания, Франция, США), и необходимо распространять этот опыт, с целью объединения отдельных организаций, которые реализуют проекты, направленные на защиту Иртыша.

Первый шаг к объединению людей в защиту Иртыша – поиск единомышленников среди экологов-общественников, людей заинтересованных в защите природы, и этот шаг был сделан в 2003 году в Усть-Каменогорске, где было решено создать Международную Сеть Обь-Иртышского бассейна. Кроме того, в Омской области в 2004 году был выполнен небольшой проект «Поможем Иртышу вместе!» по программе Глобал Грин Грант (США). В проекте обсуждался опыт международного сотрудничества по управлению водными ресурсами, формулировались формы участия общественности в управлении рекой, и была создана сеть общественных организаций Иртыша, как основа будущей партнерской сети.

Стремление к объединению сил общественников характерно для всех стран, в том числе и по решению проблем рек. Так в России существует «Российская сеть рек» с центром в Нижнем Новгороде, «Сибирская сеть рек» с центром в Новосибирске, в Казахстане – «Водное партнерство Казахстана» с центром в Алматы и т.д. Однако усилий только общественности явно недостаточно. Надо двигаться дальше, к созданию партнерской сети, включающей представителей общественных организаций, власти,

малого и среднего бизнеса, населения территории. Эта сеть организаций должна влиять на процесс принятия решений по управлению бассейном и на контроль их выполнения.

Но для того, чтобы реализовать управление, надо ответить на вопросы:

- Как управлять водными ресурсами?
- Кому доверить управление?
- Что необходимо сделать в первую очередь?

В качестве ответа на первый и второй вопросы предлагается использовать опыт тех стран, которые десятилетиями развивают систему управления своими водными ресурсами. Таких стран несколько, но признано, что французский опыт управления бассейнами, а особенно трансграничного управления крупными реками, – наиболее позитивный.

Так в чем же привлекательность и применимость французского опыта для России? Ответ достаточно прост:

- Франция - большая европейская страна,
- На ее территории несколько крупных бассейнов,
- Имеется более чем 40-летний опыт внедрения комплексного управления,

- Государственная система (структура территориальной власти) Франции близка к современной структуре территориальной власти России.

Одним словом, не надо изобретать изобретенное, надо применять опробованное.

Французская модель строится на понятных и простых принципах:

- Вода – общенациональное достояние.
- Бассейн – объект управления.
- Загрязнитель платит.
- Все заинтересованные стороны принимают участие в управлении.

Первые три принципа уже реализуются в России, но четвертый только декларируется, причем в совершенно формальном виде. Утверждается, что надо информировать население о принятых решениях. Однако информирование – это не управление. Управление подразумевает участие всех заинтересованных сторон в формулировании цели и осуществлении воздействия.

Для введения указанных принципов в систему государственного управления во Франции были приняты законы в 1964 и в 1992, которые предусматривали:

- Водосборный бассейн как объект управления.
- Использование принципа финансовой солидарности и согласованности действий пользователей.
- Создание бассейновых организаций: Агентств водного хозяйства и Бассейновых Комитетов (Водных парламентов).

Агентства водного хозяйства выступают в качестве органов исполнительной государственной власти и объединяют территории шести водосборных

бассейнов.

Бассейновый комитет – это орган подготовки, принятия планов и контроля их реализации. Комитет выборный орган, в состав которого входят:

- Представители местных коммун (38),
- Водопользователи (38),
- Представители государства (20),
- Социальнопрофессиональные союзы (7).

В скобках указано количество членов Комитета бассейна Сена–Нормандия.

Результат 40-летнего бассейнового управления во Франции доказал, что это эффективный метод управления человеческой деятельностью, основанной на использовании водных ресурсов. Однако сами французы отмечают, что механизм управления требует длительной отладки, например, для Франции потребовалось около 20 лет упорного труда, прежде чем система стала эффективной.

Сколько же времени потребуется нам, чтобы организовать в России эффективную систему бассейнового управления? Вопрос, ответ на который может снизить оптимизм, но в то же время, заставит действовать. Преимущества у России есть. Мы знаем зарубежный опыт и можем его применять у себя на территории. Тем более что процесс экспериментов и внедрения уже начался.

Для Иртышского бассейна ключевым моментом стал Международный проект FFEM 2001–2003 годов. Именно он объединил представителей власти регионов двух стран – России и Казахстана, которые в течение трех лет при поддержке французских экспертов разрабатывали принципы бассейнового управления для Иртыша. Итоги совместной работы обсуждались на Международной научно-практической конференции «Проблемы управления и рационального использования водных ресурсов бассейна Иртыша» в мае 2004 года в Омске. Интересен факт, что Конференция была инициирована Губернатором Омской области как реакция на информацию о завершении Проекта FFEM. Представители 5 регионов России и Казахстана, центральных органов власти двух стран, французские эксперты в течение двух дней обсуждали экологические проблемы Иртыша, перспективы хозяйственного освоения, международное сотрудничество и трансграничное управление бассейном. В результате работы принята Резолюция, которая помимо многих решений и рекомендаций указала на необходимость развивать принципы бассейнового управления и усилить сотрудничество России и Казахстана, направленное на совместное управление водными ресурсами бассейна реки Иртыш.

Однако у выполненного проекта были и слабые стороны, а именно практическое отсутствие участия общественности и жителей территории в процессе работы. Поняв это и обсудив перспективы бассейнового управления, было принято решение продолжить развитие полученных результатов в направлении формирования бассейновой коалиции.

Концепция развития комплексной системы управления бассейном реки Иртыш, сформулированная на основе рекомендаций Конференции, включила три главных задачи, которые следует решить в ближайшее время для обеспечения управляемости водопользования и охраны водных ресурсов бассейна:

- Разработка гидрохимической модели бассейна реки Иртыш.

- Гидрохимический мониторинг реки Иртыш на границе Казахстана и России.

- Создание механизма разработки и выполнения комплексной программы управления бассейном реки Иртыш (создание Бассейнового Совета).

Исходя из анализа сложившейся системы разделения полномочий между странами и между регионами внутри стран, предлагается создавать многоуровневый Совет:

- Весь бассейн реки (международный совет).

- Бассейн на территории страны.

- Территория области (субъекта Федерации)

В состав Советов целесообразно включать (см. рис.):

- Представителей федеральной и региональной власти.

- Крупнейших водопользователей.

- Население (в лице представителей муниципальной власти).

- Общественность (организации и объединения).

В дискуссиях с представителями органов власти приходится постоянно слышать, что создание Совета невозможно до принятия специального закона или нормативного акта на уровне государства. Представляется, что такое утверждение ошибочно. Действительно, если будет специальный закон, то региональным властям придется подчиниться и создать Советы повсеместно, однако это не значит, что Совет не может быть создан раньше, так как этого никто не запрещает. Проблема в том, какие могут быть реальные полномочия этого органа, что он может преподнести полезного участникам процесса управления бассейнами рек, какие он может выполнять функции. В этом направлении и надо размышлять и предлагать.

Считаем, что сложившаяся в последний год система финансирования региональных водоохраных мероприятий через федеральный бюджет очень интенсивно толкает местную власть, водопользователей и общественность к совместной подготовке планов мероприятий, которые должны быть профинансированы. В противном случае никто не получит ожидаемых результатов:

- Власть и население – решения проблем.

- Водопользователи – средств для мероприятий.

В подобном случае и формируется взаимный интерес, который и должен реализовываться в рамках функционирования Бассейновых Советов.

Итак, основными функциями Советов в настоящее время должны стать:

- Согласование интересов всех сторон.

- Подготовка согласованного плана на несколько

лет (5 лет).

- Мониторинг и контроль исполнения плана в рамках обязанностей участников Совета.

Ежегодная корректировка среднесрочного плана мероприятий.

В подобном сотрудничестве очевидны интересы и возможности членов Советов:

Власть (федеральная и региональная):

- Отвечает за рациональное использование ресурсов.

- Утверждает план, добивается выделения средств и контролирует ход выполнения мероприятий.

Общественность:

- Защищает интересы населения и природы, лоббирует прохождение плана.

- Имеет ресурсы (опыт, знания и людей).

Водопользователи заинтересованы в устойчивом бизнесе на территории Бассейна.

Итак, интересы и компетенция есть. Что же надо сделать в первую очередь?

В первую очередь надо найти партнеров среди организаций – потенциальных участников Советов и создать экспериментальный орган управления, который обеспечит эффект от совместной деятельности.

Однако надо помнить, что региональная власть принуждается к активной деятельности только в случае постоянного давления на нее. Это и давление «сверху», в виде законов и указаний вышестоящих инстанций, это и давление «снизу», в виде создания общественного мнения и групп лоббирования.

Полагаем, что для регионов Сибири наиболее подходящей и реальной силой давления может стать давление «снизу», т.к. географические расстояния не позволяют в достаточной мере контактировать с высшей властью.

В Омской области предложенная технология стала реализовываться в 2004 году, как в направлении создания специального органа управления, так и в формировании «народной» силы давления.

В соответствии с Решением Российско-Казахстанской Комиссии по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов (Уральск, 28 октября 2004 г.) необходимо создать Руководящий комитет по Иртышу, который для России будет органом, работающим под патронажем Нижнее-Обского Бассейнового Водного Управления (БВУ) с центром в городе Тюмень и представительствами в каждом регионе.

Таким образом, структура Комитета приобретает трехуровневую конструкцию:

- Комитет всего бассейна реки (в составе Комиссии).

- Комитет бассейна Иртыша при Нижнеобском БВУ.

- Омское региональное подразделение Комитета.

Конечно, процесс формирования Руководящего Комитета не проходит идеально и

гладко, но он начался, что служит подтверждением правильности идеи.

Другое направление деятельности, которое развивается за счет активности общественных организаций и финансовой поддержки региональной власти и международных фондов – создание партнерской сети и побуждение к повышению активности населения по защите своих интересов в отношении сохранения и использования водных ресурсов. Сформировано несколько взаимодополняющих проектов и компаний, в которых участвуют не только общественные организации, но и население, бизнес и представители власти:

- «Поможем Иртышу вместе!» – создание сети общественных организаций в защиту Иртыша, финансировался по программе Глобал Грин Грант.

- «Поможем реке» – проведение тематических акций и акций по уборке берегов рек в Омске, финансируется Министерством промышленной политики, транспорта и связи Правительства Омской области, за счет бюджета области.

- «Создание партнерской сети в защиту рек бассейна Иртыша» - проект реализуется при финансовой поддержке Комиссии Европейского Сообщества через АНО «Российский региональный экологический центр».

- «От партнерской сети к бассейновому совету» – кампания, направленная на формирования силы давления населения на власть, финансируется Агентством Международного Развития США (USAID) в рамках Развития Третьего Сектора, Программа: «Повышение региональных возможностей предоставления грантов в Сибири» через Межрегиональный Общественный Фонд «Сибирский Центр Поддержки Общественных Инициатив».

- И другие.

Список приведенных проектов и кампаний показывает интерес к поставленной проблеме, а следовательно высокую степень ответственности исполнителей.

Главным результатом должен стать эффективно функционирующий орган управления, который и обеспечит сохранение ресурсов Иртышского бассейна в интересах сибиряков. Дополнительным итогом, конечно, будет наш сибирский опыт бассейнового управления, который дополнит международный сорокалетний опыт и, возможно, ускорит процесс внедрения бассейнового подхода на всей территории Сибири.