

Бассейновые советы – новый подход к управлению водными ресурсами и водосбережению в речных бассейнах Республики Казахстан

Ибатуллин С.Р., Заурбек А.К., Жданов Г.Н., Ким В.А., Мирсаитов Р.Г.
(Юго-Западный научно-производственный центр сельского хозяйства ДГП «Научно-исследовательский институт водного хозяйства»)

В аридных и полуаридных природных зонах водные ресурсы играют исключительно важную роль в развитии аграрного производства, в решении социально-экономических проблем и поддержании экологического равновесия. При этом особую актуальность приобретают вопросы рационального использования имеющихся водных ресурсов, дефицит которых в последние годы растет. В этих условиях одной из основных проблем является оптимизация водораспределения между секторами экономики страны, в решении которой особая роль отводится вопросам водосбережения и адекватного интегрированного управления водными ресурсами.

Концепция интегрированного управления водными ресурсами, являющаяся новой для Казахстана, предусматривает решение проблем водохозяйственного развития страны, обеспечивающего население качественной питьевой водой, продуктами питания и энергией при обязательном условии сохранения окружающей среды. В основе концепции лежит принцип активного участия представителей всех заинтересованных сторон, негосударственных и общественных организаций и непосредственных участников водопотребления в процессе принятия решений государственными структурами. Реализация данного принципа разработчиками Водного Кодекса видится в учреждении Бассейновых советов (БС), статус которых прописан в Кодексе. Официальным уполномоченным государственным органом управления использованием, регулированием и охраной водного фонда, по положению Водного Кодекса, является республиканский Комитет по водным ресурсам, входящий в состав Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан. Государственное управление использованием и охраной водных объектов в пределах бассейнов крупных рек возложено на Бассейновые водохозяйственные управления (БВУ), которые, согласно статье 40 Водного Кодекса Республики Казахстан, осуществляют «комплексное управление водными ресурсами гидрографического бассейна на основе бассейнового принципа».

Согласно ст. 43 Водного Кодекса РК, при БВУ возможно создание БС, являющегося консультативно-совещательным органом, который рассматривает актуальные вопросы в области использования и охраны водного фонда, вносит предложения и рекомендации для участников Бассейнового соглашения (о Бассейновых соглашениях - в ст. 42 ВК).

Целью создания БС является привлечение и активное участие групп водопользователей и заинтересованных лиц в управлении водными ресурсами на уровне речных бассейнов, осуществление действенного контроля над управлением водораспределения, качеством водных ресурсов и сохранением природных комплексов. Состав БС должен включать авторитетных и компетентных членов совета по вопросам управления водными ресурсами на местах. Бассейновый совет должен использовать в своей деятельности принцип прозрачности и возможность информирования общественности о принимаемых решениях. Он должен также иметь доступ к информации о режимах

водопотребления субъектами водопользования, объемах водоотведения, качестве потребляемой воды, степени очистки возвратных и отводимых вод, об условиях работы водоприемников.

В соответствии со ст. 43 Водного Кодекса РК, БС соответствующего бассейна реки возглавляется руководителем БВУ. Последнее положение является не совсем верным решением и противоречит основной цели деятельности БС.

Бассейновые советы, по нашему мнению, представляют собой форму общественной организации, выражающей согласованное мнение большинства участников, на основе которого принимаются обязательные предложения для принятия решений БВУ.

Принципы деятельности БС предусматривают наличие элементов либеральной рыночной экономики, включающих активный гражданский сектор, высокую степень самоуправления, ограниченное применение административных рычагов, сознательное понимание экономических интересов и ответственность участников Совета, а также наличие независимого экономического суда. Реализация указанных принципиальных положений несовместима с пунктом Водного Кодекса РК о руководстве деятельностью БС представителем исполнительного органа БВУ.

В дальнейшем с усилением роли исполнительной структуры управления (БВУ) эти Советы, как нам видится, в отличие от принципиальных основных положений ПРООН по созданию БС, могут стать органом, определяющим выработку согласованных решений для управленческих действий. В результате произойдет слияние функций БВУ и БС с преобладающим правом БС принимать окончательные решения. В перспективе БС могут явиться моделью для создания Государственного Совета по водным ресурсам (ГСВР).

Основной целью БС является информирование БВУ о нуждах и интересах водопользователей бассейна, о справедливом распределении воды в соответствии с соглашением, достигнутым в Совете, а также представление предложений от имени всех водопользователей в качестве консультирующего органа с правом принятия решений БВУ.

Для решения в Совете конфликтных ситуаций необходимо разработать на долгосрочной основе официальные процедуры их разрешения. Члены БС не будут получать фиксированную оплату, а будут выполнять задания Совета как часть своей обычной деятельности. Однако это положение не исключает в определенных случаях оплату за выполненную работу. Работа БС осуществляется отдельным штатным составом, численность и финансирование которого необходимо отразить в Положении о БС. Необходимо, чтобы БС были утверждены законодательно.

Другим, выдвигаемым нами принципиальным предложением, отсутствующим в положении о БС проекта ПРООН, является положение о размерах тарифных ставок по оплате за водные ресурсы и о принципах и механизмах субсидирования стоимости услуг по доставке воды (см. ниже).

По нашему мнению, Положение о БС должно включать следующие пункты: законодательная база организации; сфера деятельности; общие принципы работы; цели и задачи; полномочия; структура и состав участников; функциональные обязанности членов БС; финансирование деятельности БС.

Преимущества для органов управления водными ресурсами от создания БС нами видятся в:

- повышении информированности БВУ о водных потребностях и проблемах у населения;
- установлении доверительных отношений с водопользователями;
- улучшении управления использованием водными ресурсами;
- улучшении водопользования в целом по всей территории соответствующего бассейна;
- повышении эффективности выявления в бассейне проблем водного хозяйства и

принятия адекватных решений по их устранению.

Преимущества от создания БС для водопользователей это:

упрощение процесса разрешения конфликтных ситуаций;

доступное информирование органов управления о своих интересах и возникающих потребностях;

реализация своих основных конституционных прав в соответствии с Конституцией РК в части «...участия в управления делами государства непосредственно и через своих представителей, обращении лично, а также направлении индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления»;

участие в процессе принятия управленческих решений по водным проблемам на бассейновом уровне;

участие в обсуждении реформ, инициатив и программ по управлению водными ресурсами на правительственном уровне;

возможность внесения альтернативных предложений, направленных на решение проблем с водой;

улучшение информированности о состоянии водных объектов и внесение правительству предложений по улучшению использования водных ресурсов;

осуществление широкого общественного контроля.

Исходя из опыта деятельности БС в ближнем и дальнем зарубежье, но в отличие от предложения проекта ПРООН, нами конкретизирован состав участников БС. Так, в его состав могут быть включены следующие участники: представители исполнительных местных органов, областных маслихатов, СМИ, НПО, СЭС, экологических организаций, представители водопользователей и водопотребителей по отраслям.

Учитывая то, что в южных регионах основным потребителем водных ресурсов является сельское хозяйство (более 70%), число представителей этого сектора в Совете должно быть адекватным. Состав и количество участников БС должно регулироваться исходя из конкретного состава водопотребителей данного бассейна (сельское хозяйство, промышленность, рыбное хозяйство, гидроэнергетика, рекреация и т.д.).

В состав БС должны войти представители акиматов и маслихатов. Их роль заключается в том, чтобы определять планы развития региона в сочетании с использованием и управлением водными ресурсами бассейна.

В их компетенцию входит (ст.39 Водного Кодекса РК):

принимать участие в работе БС и разработке Бассейнового соглашения;

разрабатывать региональные программы по рациональному использованию и охране водных объектов, обеспечивать их реализацию;

осуществлять реализацию бассейновых программ по рациональному использованию и охране водных объектов;

разрабатывать тарифные ставки за пользование водными ресурсами из поверхностных источников;

осуществлять информирование населения о состоянии водных объектов, находящихся на соответствующей территории.

В компетенцию областных маслихатов как членов БС входит (ст.38 Водного Кодекса):

утверждать региональные программы по рациональному использованию и охране водных объектов и осуществлять контроль за их исполнением;

утверждать тарифные ставки за пользование водными ресурсами из поверхностных источников.

В обязанности членов БС должно входить:

представление интересов и потребностей водопользователей;

обсуждение проблем водопользования и рационального использования водных

ресурсов;

выработка решений по оптимальному развитию водного сектора экономики бассейна;
внесение предложений по охране водного фонда бассейна;
совместная с БВУ выработка управленческих решений;
консультирование водопользователей о рациональных нормах водопотребления;
осуществление контроля качества очистки воды.

Членами БС должны стать компетентные и авторитетные представители исполнительных органов и организаций, а также отдельных групп водопользователей. Их роль заключается в том, чтобы в пределах своей компетенции оказывать помощь водопользователям и представлять их интересы в БС

Что касается вопросов законодательной базы, то в отличие от рекомендаций проекта ПРООН нами предлагается принять поправки к ст. 43 Водного Кодекса РК, отвечающие основным целям и задачам БС, которые формулируются в следующей редакции:

Бассейновые советы представляют собой общественную форму организации, выражающей согласованное мнение большинства участников, на основе которого принимаются обязательные предложения для принятия решений бассейновыми водохозяйственными управлениями (БВУ);

в пункт 2 ст. 43 Водного Кодекса РК внести изменение: исключить положение о том, что БС возглавляет руководитель соответствующего бассейнового управления.

Кроме того, предлагается внести поправки в Водный Кодекс РК, устанавливающие следующие положения:

тарифные ставки по оплате за водные ресурсы должны определяться с учетом или получения водопользователем потенциальных выгод от расположения его объекта водопользования выше по течению реки (канала) или возмещения ущерба водопользователю в случае расположения его объекта водопользования в менее благоприятных условиях - ниже по течению;

принципы и механизмы субсидирования стоимости услуг по доставке воды должны стимулировать у водопользователей стремление к экономному расходованию оросительной воды. При этом они должны гибко и адекватно реагировать на изменяющуюся ситуацию и удерживать водопользователей в рамках принципов экономичности и отказа от иждивенчества

Действенность и эффективность БС в управлении и охране водного фонда бассейнов рек подтверждается опытом создания и функционирования аналогичных общественных организаций за рубежом. Так, в 6-и речных бассейнах Франции существуют БС, которые являются механизмом ведения диалога и органом, принимающим решения. В каждом речном бассейне существует Речное бассейновое агентство, которое отвечает за техническое управление и исполнение программ, разработанных БС. В целом данная система очень похожа на ту, которая предлагается для Казахстана.

В Таиланде в 25-и бассейнах рек происходит процесс становления Речных бассейновых комитетов (РБК). РБК являются органами, уполномоченными принимать решения, а также следить за техническим управлением водными объектами, подобно предполагаемой совместной работе БВУ и БС в Казахстане. Руководящим органом РБК является межведомственный Национальный комитет по водным ресурсам, который возглавляется заместителем премьер-министра. Однако РБК располагает достаточными правами для самостоятельного принятия решений в соответствии со своими целями. Необходимо отметить, что в некоторых западных странах никогда не создавалось ни БС, ни его аналогов, так как в этих странах равноправный доступ к воде стандартного качества закреплен юридически через законодательные акты и избирательные процедуры, благодаря которым отсутствует необходимость в организованном

представительстве заинтересованных сторон.

Наши предложения являются лишь первым шагом в длительном процессе пересмотра оценок эффективности управления и сохранения природных ресурсов в широком демократическом понимании, что является действенным инструментом решения водных проблем в условиях надвигающегося водного кризиса. В последующем все предлагаемые шаги в этом направлении должны быть адекватны возникающим проблемам и сопоставимы с экономической точки зрения с уровнем угрозы и ее разрешения.

Вышеуказанные предложения структурно отражены в принципиальной схеме организации управления водными ресурсами.

Таким образом, создание БС, представляющих собой активную организационную форму участия всех заинтересованных сторон в управлении водными ресурсами, будет способствовать совместно с БВУ эффективному управлению водными ресурсами на уровне речных бассейнов, осуществлению действенного контроля за водораспределением и качеством водных ресурсов и сохранению природных комплексов.