



**Комитет по водным ресурсам Министерства
сельского хозяйства Республики Казахстан**



Kazakhstan
**Программа развития ООН
в Казахстане**

Методическое пособие по созданию Бассейновых советов

**Проект ПРООН « Разработка национального плана по Интегрированному
Управлению Водными Ресурсами и Водосбережению в Казахстане»**

г. Алматы

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>1. Введение</i>	<i>3</i>
<i>2. Что такое бассейновый совет?.....</i>	<i>3</i>
<i>3. Правовая основа для создания и деятельности Бассейнового совета</i>	<i>6</i>
<i>4. Цель и задачи создания Бассейнового совета.....</i>	<i>10</i>
<i>5. Кто может входить в состав Бассейнового совета?</i>	<i>11</i>
<i>6. Реализация демократических принципов и прав общественности на участие в рамках Бассейнового совета.....</i>	<i>14</i>
<i>7. Организационная структура Бассейнового совета. Права и обязанности членов Бассейнового совета.....</i>	<i>16</i>
<i>8. Регламент бассейнового совета</i>	<i>19</i>
<i>9. Практические шаги по созданию бассейнового совета</i>	<i>20</i>
<i>10. Рекомендации по финансовому обеспечению деятельности Бассейнового совета.....</i>	<i>25</i>
<i>11. Рекомендации по информационному обеспечению деятельности Бассейнового совета.....</i>	<i>27</i>

ПРИЛОЖЕНИЯ

Водный кодекс Республики Казахстан (извлечение)

Приказ Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан
от 21 апреля 2004 года №71-П

Примерный регламент бассейнового совета

Справочный материал по зарубежной практике создания бассейновых советов

Справочный материал по бассейновым соглашениям в Российской Федерации

Обзор “Бассейновые соглашения - принципы, подходы, рекомендации”

1. Введение

На современном этапе развития вопросы сохранения и рационального использования водных ресурсов признаются в числе приоритетных вопросов международной и национальной политики. Примечательно, что они получили отражение как в важнейшем программном документе международного сообщества – в Целях развития тысячелетия, так и среди долгосрочных приоритетов Казахстана, определенных в Стратегии развития Казахстана до 2030 года.

Несомненно, что достижение приоритетных целей потребует от Республики Казахстан пересмотра сложившейся структуры управления водными ресурсами и перехода к новой системе управления, характеризующейся гибкостью, динамичностью и открытостью для постоянного совершенствования, а также базирующейся на бассейновом принципе. Эти предпосылки были учтены при разработке и принятии в Казахстане в 2003 году нового Водного кодекса и были воплощены в целом ряде новых положений, регулирующих вопросы государственного управления водным фондом. При этом ключевым среди этих положений следует признать статьи 42 и 43, посвященные соответственно бассейновым соглашениям о восстановлении и охране водных объектов и бассейновым советам.

Бассейновые соглашения – это неиспользовавшийся или, по крайней мере, не имевший ранее широкого распространения в Казахстане инструмент правового регулирования водных отношений, основанный на юридически добровольном принятии обязательств различными субъектами по восстановлению и охране водных объектов. Вместе с тем механизм реализации бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов напрямую завязан на бассейновых советах, которые представляют для Казахстана совершенно новый орган государственного управления. Новизна бассейновых советов состоит, прежде всего, в том, что они формируются и должны функционировать на основе принципа прямого и активного участия заинтересованных сторон и представителей общественности. В то же время есть многие другие не менее важные факторы и обстоятельства, которые необходимо учитывать при их создании и развитии.

Данное методическое пособие подготовлено с целью описания в простой и доступной форме наиболее общих организационно-правовых вопросов создания и последующей организации деятельности бассейновых советов. В частности, описаны правовая основа их создания и деятельности, цели и задачи, возможный состав и организационная структура, подходы к обеспечению участия общественности, права и обязанности членов совета, регламент его работы, а также вопросы, касающиеся информационного и финансового обеспечения бассейнового совета. Кроме того, в данном издании приведены пошаговые рекомендации по созданию бассейнового совета, которые могут быть полезны для тех, кому предстоит реализации данной задачи в будущем. Для удобства пользователей данного пособия в него включены в качестве приложений основные правовые документы, регламентирующие деятельность бассейновых советов в Казахстане, информационные материалы, посвященные соответствующему международному опыту, примерные структура бассейнового соглашения и состав возможных приложений к нему.

2. Что такое бассейновый совет?

1. Перед тем как перейти к определению бассейнового совета на основе очень кратких положений статьи 43 Водного кодекса республики и применительно к условиям Казахстана, очень важно рассмотреть соответствующий международный опыт. Это позволяет не просто придерживаться рамок, определенных нынешним правовым статусом, но и видеть возможные перспективы будущего развития бассейновых советов в Казахстане.

2. Создание бассейновых советов в современной международной практике рассматривается в качестве важной составляющей интегрированного подхода к управлению водными ресурсами (ИУВР), который рассматривается как эффективное средство обеспечения справедливого, экономически выгодного и экологически устойчивого управления водными ресурсами и предоставления водных услуг¹. Этот орган обеспечивает необходимую институциональную основу для обеспечения координации усилий органов по управлению водными ресурсами, земельными ресурсами, охране окружающей среды, обеспечению качества питьевой воды, различных категорий водопользователей, общественных организаций, занимающихся вопросами качества водных объектов и т.д. Однако фактический и правовой статус бассейновых советов в рамках зарубежной практики достаточно сильно отличаются от страны к стране.

3. Один из наиболее известных примеров в данной области представляет французская модель, здесь в каждом из шести гидрографических бассейнов страны имеется свой бассейновый комитет. Это своего рода местный парламент по вопросам водного хозяйства, который разрабатывает основные направления политики в области использования и охраны водных ресурсов данного бассейна. В то же время за техническое управление водными объектами и исполнение программ, разработанных бассейновым комитетом, отвечает бассейновое агентство. По существу в рамках французской модели бассейновый комитет – это местный представительный и, в определенной мере, законодательный орган, специализирующийся на водных вопросах и осуществляющий полномочия в рамках гидрографического бассейна.

4. В России сформировался другой опыт бассейновых советов с учетом федеративного устройства данного государства. А именно, они выполняют важную роль в обеспечении взаимодействия и координации усилий, а также урегулировании интересов федерального центра, отдельных отраслей экономики и субъектов федерации, расположенных в пределах бассейна водного объекта. Вместе с тем Водный кодекс Российской Федерации предусматривает возможности для участия в бассейновых советах также представителей водопользователей и общественности. Еще одной характерной особенностью правового положения бассейнового совета в России является его непосредственная связь с соответствующим бассейновым соглашением, которое заключается между Федеральным Министерством природных ресурсов и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расположенными в пределах бассейна водного объекта. При этом статья 120 российского Водного кодекса определяет, что бассейновый совет создается в рамках бассейнового соглашения в качестве координационного органа совместной деятельности субъектов, направленной на восстановление и охрану данного водного объекта. Таким образом, в российской практике бассейновый совет в значительной степени сконцентрирован на вопросах межведомственной и межрегиональной координации по водным вопросам, а также является органом по обеспечению реализации обязательств, принятых различными субъектами в рамках бассейнового соглашения.

5. 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

¹ Питер Роджерс, Алан У. Холл. Эффективное руководство водой. Global Water Partnership. 2003

объединяют в себе как черты исполнительного, так и представительного органа по управлению водными ресурсами.

6. Возвращаясь к правовому положению бассейнового совета в Казахстане, в первую очередь следует обратить внимание на его консультативно-совещательный статус. Это означает, что он не обладает какими-либо властно-распорядительными полномочиями, например, не может утверждать нормативные правовые документы или общеобязательные нормативы, выдавать какие-либо разрешения (лицензии), осуществлять контрольно-инспекционную деятельность, распоряжаться государственным имуществом. Данный орган, прежде всего, призван вырабатывать и принимать рекомендации для участников бассейнового соглашения. Хотя во многих случаях состав бассейнового совета может быть шире состава участников бассейнового соглашения, поэтому его консультативно-совещательные функции могут не ограничиваться только участниками соглашения.

7. В содержательном плане бассейновые советы являются специализированными органами по вопросам использования и охраны водного фонда. Теоретически они могут рассматривать любые актуальные вопросы в данной сфере. Однако на практике круг вопросов, входящих в их компетенцию, будет ограничен документами, определяющими статус бассейнового совета. Прежде всего, это касается соответствующего Положения и иных внутренних документов бассейнового совета. Но не следует также забывать о соответствующих бассейновых соглашениях, предмет которых будет также формировать тематическую сферу деятельности данного органа. Ведь в значительной степени бассейновые советы призваны сыграть роль органа, который будет обеспечивать реализацию соответствующих бассейновых соглашений.

8. Следует отметить, что бассейновые советы не являются вспомогательными органами бассейновых водохозяйственных управлений, хотя они и будут возглавляться начальниками БВУ. На самом деле Водный кодекс придает не меньшее значение участию в совете акимов и маслихатов областей, городов Алматы и Астаны, территориальных подразделений отраслевых ведомств и представителей водопользователей. В целом, по своему составу бассейновые советы имеют некоторые черты представительного органа, в котором могут быть представлены интересы водопользователей и заинтересованной общественности, например, экологических НПО. С другой стороны данный орган в определенной мере представляет собой межведомственный орган, не имеющий статуса самостоятельного юридического лица.

9. Таким образом, бассейновый совет в Казахстане – это консультативно-совещательный орган, в котором уполномоченные государственные органы и представители водопользователей, профессионалов-водников, заинтересованной общественности могут заявлять о своих интересах, рассматривать ход реализации бассейновых соглашений, а также участвовать в совместной выработке рекомендаций для их участников. Со временем статус советов в Казахстане может быть укреплен посредством внесения соответствующих изменений в законодательство, а также усиления роли и авторитета в вопросах использования и управления водными ресурсами бассейна. Возможными направлениями для будущего развития бассейновых советов представляются наделения их отдельными функциями законодательных и исполнительных органов, а также полномочиями по разрешению определенных конфликтных ситуаций в водной сфере во внесудебном порядке.

10. Создание бассейновых советов представляет выгоды для компетентных государственных органов, водопользователей и общественности. Для государственных органов, вовлеченных в управление водными ресурсами, они дают следующие возможности:

- Обеспечение постоянной организационной основы для интегрированного управления водными ресурсами**
- Установление непосредственных контактов с водопользователями**
- Улучшение эффективности определения проблем водного хозяйства в бассейне и принятия более адекватных решений по их устранению**
- Установление более доверительных отношений с водопользователями**
- Дополнительные возможности для разрешения спорных ситуаций по водным вопросам**
- Улучшение водопользования**

11. Несомненно, что водопользователям и общественности создание бассейновых советов несет не меньшие выгоды, которые включают среди прочего:

- Непосредственное информирование органов управления о своих интересах и потребностях**
- Участие в процессе принятия управленческих решений по воде на бассейновом уровне, в том числе возможность внесения альтернативных предложений**
- Улучшение доступа к информации о состоянии водных объектов и принимаемых мер по их охране и улучшению**
- Упрощение процесса разрешения возникающих спорных ситуаций**
- Дополнительные возможности для разрешения спорных ситуаций по водным вопросам**
- Осуществление общественного контроля в водной сфере**

3. Правовая основа для создания и деятельности Бассейнового совета

1. Реализация конституционных прав граждан через деятельность Бассейновых советов.

Конституционные идеи правового государства должны найти свое воплощение в формировании законодательства на идеях права, справедливости, гуманизма, в создании эффективных средств укрепления правопорядка, материальных, организационно-правовых, политических гарантий прав и свобод человека и гражданина. В то же время следует повышать ответственность государственных служащих и иных граждан, которые должны неукоснительно выполнять свои конституционные обязанности.

Исходя из того, что в Конституции речь идет об основополагающих принципах деятельности общества и государства, общественное согласие и политическую стабильность должны обеспечивать как общественные, так и государственные институты. Так, основополагающий конституционный принцип - экономическое развитие на благо всего народа - должен воплощаться в жизнь и реализовываться и в государственном, и частном секторе экономики, поскольку Конституцией провозглашено, что "собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу".

Решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, как основополагающий конституционный принцип деятельности республики, возможно также на основе совместных усилий государственных институтов, политических партий, других общественных объединений, неправительственных организаций, различных социальных слоев и групп населения.

При этом организация и оценка деятельности государственных органов не должна ограничиваться формально-статистическими показателями их работы. Следует принимать во внимание в первую очередь реальные результаты работы по защите конституционных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и государства.

Создание Бассейновых советов в Казахстане удачно вписывается в те демократические преобразования, которые происходят в нашем обществе. Потенциал конституционных прав граждан изложенный в Конституции во многом получит свою реализацию через деятельность Бассейновых советов.

Указанные в Конституции основополагающие принципы деятельности республики нашли в той или иной степени закрепление в законодательстве. Этот процесс должен углубляться и расширяться соответственно потребностям новых политических, экономических и социальных условий как внутри страны, так и в отношениях Казахстана с другими государствами.

В деятельности Бассейновых советов будет гармонично сочетаться приоритет прав человека с интересами общества и государства. Будет реально обеспечено многообразие юридических форм и культура политической активности населения.

Гражданское право все глубже проникает в трудовые, семейные и иные общественные отношения. Все это происходит в рамках процесса глобального разделения правовой системы государства на публичное право, защищающее государственные и общественные интересы, и частное право, обеспечивающее удовлетворение и защиту частных интересов. В связи с чем существует настоятельная потребность в разумном сочетании частных, общественных и государственных интересов. Бассейновые советы как раз и станут трибуной где эти интересы будут оглашаться и разумно вырабатываться решение, учитывающее интересы не только всех участников, но и будущих поколений. Бассейновые советы должны создать четкие правовые механизмы защиты интересов всех участников.

Основным источником проводимой правовой политики в Республики Казахстан является Конституция Республики, в связи с чем, необходимо максимально использовать ее потенциал. Учитывая, что одной из основных целей Бассейновых советов является обеспечение участия общественности и граждан в выработке управленческих решений по водным вопросам, через

деятельность Бассейновых советов будут реализовываться следующие конституционные права граждан:

Статья 13

1. Каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая [необходимую оборону](#).

Статья 18

3. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и [средства массовой информации](#) обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.

Статья 20

1. Свобода слова и творчества гарантируются. Цензура запрещается.

2. Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется [законом](#).

Статья 31

1. Государство ставит целью [охрану окружающей среды](#), [благоприятной](#) для жизни и здоровья человека.

2. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с [законом](#).

Статья 33

1. Граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Статья 38

Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам.

2. Наиболее общие положения, касающиеся создания и деятельности бассейновых советов в Казахстане, регулируются статьей 43 Водного кодекса от 9 июля 2003 года. Отметим, что положения о бассейновых советах были впервые введены в Казахстане новым Водным кодексом. Они устанавливают правовую основу для их создания и их правовой статус, общие требования по составу и порядку организации деятельности, а также определяют, в самом общем характере, компетенцию будущих бассейновых советов. В то же время данные положения изложены в Водном кодексе в очень кратком виде.

3. Более детально организационно-правовые аспекты, касающиеся бассейновых советов, определяются в соответствии с приказом Комитета по водным ресурсам² от 21 апреля 2004 года, N 71-П об утверждении типового Положения о бассейновом совете, а также о создании бассейновых советов, подготовке и заключении бассейновых соглашений. В соответствии с данным приказом бассейновым водохозяйственным управлениям было предписано:

² Данный приказ носит внутриведомственный характер, поскольку он не проходил процедуру регистрации в Министерстве юстиции в качестве нормативного правового акта.

1) создать бассейновые советы, утвердив положение о бассейновом совете на основе указанного Типового положения;

2) организовать разработку и подписание бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов с местными исполнительными органами и другими субъектами, расположенными в пределах соответствующего бассейна.

Кроме того, было утверждено Типовое положение о бассейновом совете, на основе которого предлагалось разработать индивидуальное положение для каждого из 8 основных гидрографических бассейнов Казахстана. Однако необходимо отметить вышеуказанный приказ Комитета по водным ресурсам не был зарегистрирован в установленном порядке в качестве нормативного правового акта. Поэтому он носит характер внутриведомственного акта и не имеет обязательной юридической силы для других государственных органов и иных субъектов права.

4. Непосредственное отношение к вопросам создания и деятельности бассейновых соглашений имеют положения статьи 42 Водного кодекса Республики Казахстан, касающиеся бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов. Эта связь нашла выражение в формулировке пункта 1 статьи 43 Кодекса, которая гласит, что бассейновый совет создается “в рамках бассейнового соглашения”. Бассейновые соглашения могут создаваться как на многосторонней, так и на двусторонней основе. Данный юридический инструмент позволяет на юридически добровольной основе определять совместные действия различных субъектов по рациональному использованию водных объектов бассейна. Бассейновое соглашение может заключаться на многосторонней основе между ключевыми управленцами и водопользователями по данному бассейну, на двусторонней основе, например, между БВУ и конкретным водопользователем, а также международной основе с государственными органами или водопользователями государств в случае трансграничного водного бассейна. Тем самым бассейновое соглашение является важнейшим юридическим документом, определяющим предмет деятельности для данного конкретного бассейнового совета, а также по сути дела программу действий по поэтапному достижению в бассейне целевых показателей качества воды и необходимого объема водных ресурсов при устойчивом экологически безопасном развитии водохозяйственной системы бассейна, подкрепленную соответствующими обязательствами сторон.

5. Еще одним важным документом, определяющим организационно-правовую основу деятельности бассейновых советов, являются их индивидуальные положения. Такое положение разрабатывается и принимается для каждого отдельного совета, хотя при этом за основу может браться типовая или рекомендованная основа. В данном конкретном случае типовое Положение о бассейновом совете было разработано и утверждено Комитетом по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан в рамках приказа от 21 апреля 2004 года. Действующее законодательство не устанавливает порядок принятия Положения о бассейновом совете, на практике оно может утверждаться участниками многостороннего бассейнового соглашения либо при его отсутствии бассейновыми водохозяйственными управлениями, акимами областей, городов Алматы и Астана, а также другими субъектами, указанными в пункте 2 статьи 43 Водного кодекса. Как правило, в рамках данного документа регламентируются следующие вопросы:

- правовой статус и правовая основа для деятельности создаваемого органа;
- цель, задачи и основные направления его деятельности;
- состав органа и порядок его формирования;
- права и обязанности его членов;

- порядок организации деятельности;
- обеспечение деятельности органа.

6. Более детально порядок деятельности может также устанавливаться в рамках специального регламента, утверждаемого самим бассейновым советом. Принятие данного документа не является обязательным требованием действующего законодательства. В то же время важность наличия регламента в случае бассейновых советов вызвана тем, что основной их работой являются заседания с участием большого количества участников, а поэтому важно, чтобы был определен четкий и однозначный порядок работы, а также принятия и оформления советами своих решений. Но возможно еще более важно то, что деятельность бассейновых советов должна быть основана на принципе активного участия заинтересованной общественности, а это предъявляет дополнительные требования в отношении наличия четко регламентированных процедур для их работы.

4. Цель и задачи создания Бассейнового совета

1. В широком смысле цель бассейнового совета состоит в обеспечении необходимой организационной основы для осуществления интегрированного управления водными ресурсами. Данный подход к определению цели нашел отражение в рамках Типового положения о бассейновом совете, утвержденного Комитетом по водным ресурсам, где в качестве цели его создания определено развитие сотрудничества и консолидации усилий государственных и негосударственных субъектов по вопросам управления, использования и охраны водных ресурсов бассейна. В более узком смысле и, исходя из содержания пункта 1 статьи 43 Водного кодекса, цель бассейновых советов состоит в координации деятельности участников бассейновых соглашений по реализации предусмотренных ими конкретных водоохранных мероприятий.

2. В число основных задач Бассейнового совета в рамках Типового положения включены:

- совместное обсуждение актуальных вопросов в области рационального использования и охраны водного фонда бассейна;
- подготовка предложений и рекомендаций по вопросам управления, использования и охраны водного фонда;
- выработка предложений к планам, экономическим и социальным программам развития соответствующего водохозяйственного бассейна;
- подготовка вариантов финансирования и установления тарифов для рассмотрения уполномоченными органами и донорами с составлением пакетов инвестиционных проектов в соответствующем бассейне;
- подготовка предложений к планам по внедрению интегрированного управления водными ресурсами и привлечения общественности к решению водных проблем;
- повышение уровня водного партнерства при интегрированном планировании и управлении водными ресурсами, обеспечение обмена информацией между государственными органами, водопользователями и общественностью;
- подготовка Бассейновых соглашений по объединению, координации деятельности и осуществлению совместных мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

3. Следует отметить, что задачи бассейновых советов могут существенно различаться. В частности, для трансграничных бассейнов необходимо учитывать задачи, связанные с осуществлением международного сотрудничества по использованию и охране трансграничных

вод. Существенным фактором, влияющим на задачи бассейновых советов, является структура водопользования по соответствующему бассейну. В целом, задачи должны определяться участниками бассейнового соглашения или теми органами или организациями, которые будут утверждать Положение для данного конкретного совета.

5. Кто может входить в состав Бассейнового совета?

1. При определении состава Бассейнового совета необходимо руководствоваться положениями пункта 2 статьи 43 Водного кодекса Республики Казахстан. Согласно вышеуказанным законодательным требованиям условно можно выделить следующие категории его участников:

- 1) прямо указанные в Водном кодексе – это руководители бассейновых водохозяйственных управлений, акиматов и маслихатов областей (городов Астана и Алматы), расположенных на территории данного гидрографического бассейна;
- 2) руководители территориальных подразделений центральных отраслевых ведомств (министерств, комитетов, агентств), определяемых с учетом их компетенции в области использования и охраны водного фонда;
- 3) представители водопользователей;
- 4) представители общественных объединений;
- 5) представители иных организаций.

2. Для первой группы участников работа в бассейновом совете является законодательно установленной обязанностью. Исполнительные органы областей (городов Астана и Алматы), расположенные на территории данного гидрографического бассейна, должны в обязательном порядке участвовать в работе бассейновых советов в лице Акима или одного из заместителей Акима, а представительные органы того же уровня – в лице председателя сессии или секретаря маслихата. Начальник бассейнового водохозяйственного управления должен участвовать в личном качестве, тем более, что он возглавляет работу бассейнового совета согласно требованиям Водного кодекса.

3. В отношении второй группы участников необходимо определить ключевые для данного конкретного бассейна отраслевые государственные ведомства с учетом их компетенции в области использования и охраны водного фонда. В целом предлагается формировать данную группу из числа следующих отраслевых государственных органов:

- уполномоченный государственный орган в области охраны окружающей среды;
- уполномоченный государственный орган в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- уполномоченный государственный орган в области использования недр;
- уполномоченный государственный орган по чрезвычайным ситуациям;
- уполномоченный государственный орган в области гидроэнергетики;
- уполномоченный государственный орган в области лесного и охотничьего хозяйства;
- уполномоченный государственный орган в области рыбного хозяйства;
- другие центральные отраслевые ведомства.

В бассейновых советах вышеуказанные отраслевые ведомства должны быть представлены в лице руководителей территориальных подразделений вышеуказанных ведомств, расположенных в пределах данного водного бассейна, то есть они могут быть представлены в лице первых руководителей либо их заместителей. Очень важно помнить, что данная группа потенциальных участников может оказаться очень многочисленной, поскольку на территории

почти всех бассейнов располагается несколько областей (гг. Астана и Алматы). Поэтому очень важно ограничить круг участников, представляющих данную группу, поскольку чрезмерное расширение количественного состава может парализовать работу создаваемого бассейнового совета.

4. Водный кодекс содержит требование об обязательном представительстве интересов водопользователей в бассейновом совете. В составе совета должен быть, по крайней мере, один водопользователь, но он не должен быть произвольно выбранным. Идеальным случаем является вариант, когда большая часть водопользователей объединена в ассоциации, это может быть особенно важно в случае сельскохозяйственного водопользования. В то же время в Казахстане достаточно распространена ситуация когда объемы водопользования одного предприятия значительно превышают объемы большинства других пользователей. В этой ситуации в деятельность бассейнового совета может быть вовлечен представитель соответствующего предприятия-водопользователя. Немаловажный аспект, касающийся участия водопользователей в советах - соблюдение баланса различных интересов, например сельскохозяйственных водопользователей и гидроэнергетики, питьевого водоснабжения и охраняемых природных территорий. То есть в большинстве потребуются, чтобы в состав бассейновых советов были включены представители различных категорий водопользователей.

5. Так называемые заинтересованные стороны могут участвовать в составе бассейновых советов не только в качестве водопользователей, но и в лице общественных организаций. Отметим, что участие общественных объединений в бассейновых советах определено в Водном кодексе как возможное, но необязательное. По существу инициаторам бассейновых советов рекомендуется рассмотреть возможности вовлечения в деятельность создаваемого органа представителей общественности в лице неправительственных организаций. При этом в Водном кодексе не определена конкретная специализация участников от общественного сектора. Несомненно, что к данной группе следует отнести заинтересованные экологические неправительственные организации либо НПО, специализирующиеся на вопросах рационального использования и охраны водных ресурсов данного бассейна. С другой стороны, это могут быть общественные объединения, представляющие также иные общественные интересы и права. Как и в случае водопользователей, общественные объединения не должны выбираться в состав совета на произвольной основе, а, исходя из их возможностей, представлять различные интересы общественного сектора либо населения определенного региона.

6. В целом, круг потенциальных участников бассейновых советов не ограничен только субъектами, прямо указанными в статье 43 Водного кодекса. На практике возникает необходимость включения в их состав и иных организаций. Так, в случае трансграничных бассейнов целесообразно вовлечение в деятельность создаваемых органов представителей соответствующих бассейновых администраций соседних государств трансграничного водотока. Скорее всего, во многих бассейновых советах будут представлены местные представительные и исполнительные органы не только областного уровня (гг. Астана и Алматы), но и районного уровня, отдельных населенных пунктов. Поэтому наряду с категориями потенциальных участников бассейновых советов, установленных законодательством, инициаторы их создания могут самостоятельно определять дополнительные категории.

Таблица. Члены бассейнового совета

Категория потенциальных членов	Возможный представитель в совете	Подход к выбору в состав
Бассейновое водохозяйственное управление	Начальник бассейнового водохозяйственного управления	Обязательное требование статьи 43 Водного кодекса
Местные представительные и исполнительные органы областей (гг. Астана и Алматы), расположенных на территории бассейна	Акимы или их заместители Секретарь маслихата	Обязательное требование статьи 43 Водного кодекса
Территориальные подразделения центральных отраслевых ведомств	Руководители территориальных подразделений компетентных министерств, агентств, комитетов	Выбор из списка потенциальных членов с учетом компетенции, мотивации потенциальных членов, структуры водопотребления бассейна и т.д.
Водопользователи	Руководители объединений водопользователей, Крупных предприятий-водопользователей	Делегирование в состав водопользователями Выбор с учетом значимости и представительности организации
Общественные организации	Руководители общественных объединений	Делегирование в состав общественными организациями Выбор с учетом мотивации, активности и представительности организации
Иные участники	Представитель бассейновой администрации соседнего государства, Акимы или заместители акимов районов, отдельных населенных пунктов, Руководители районных маслихатов	Самостоятельный выбор с учетом значимости для работы бассейнового совета

6. Реализация демократических принципов и прав общественности на участие в рамках Бассейнового совета

1. Одним из ключевых принципов, лежащих в основе интегрированного управления водными ресурсами, является активное вовлечение заинтересованных сторон в процесс управления в данной сфере. В целом ряде важнейших международных документов последнего десятилетия отмечается, что общественное участие является необходимым условием для достижения устойчивого развития и обеспечения эффективного управления водными ресурсами в современном мире. Этот подход к построению системы управления получил развитие в Казахстане в рамках нового Водного кодекса и, что особенно важно, принятый закон создает институциональную основу для реализации данного принципа посредством участия общественности в создании и последующей деятельности бассейновых советов. Конкретно новый водный закон предусматривает обязательное участие в их составе представителей водопользователей, а также возможность включения представителей общественных объединений.

2. По сути дела создаваемые в стране бассейновые советы представляют собой общественные советы, которые признаются одним из наиболее эффективных и продвинутых механизмов для консультаций государства с общественностью. Необходимо помнить, что в Казахстане уже есть опыт создания подобных советов на региональном уровне, в частности, по вопросам реализации государственной молодежной политики, взаимодействия государства с неправительственными организациями. Однако во многих отношениях опыт по созданию бассейновых советов будет уникальным, прежде всего, потому что данный орган непосредственно интегрирован в систему государственного управления в области использования и охраны водного фонда и закреплен в действующем водном законодательстве. То есть это не просто специально созданные структуры для целей взаимодействия государственных органов с общественностью. В данном случае представители водопользователей и неправительственных организаций призваны стать полноправными участниками одного из государственных органов управления водными ресурсами, пусть даже и являющегося по своему статусу консультативно-совещательным.

3. В целом и общем, реализация демократических принципов и обеспечение прав общественности на участие являются одним из основополагающих элементов в деятельности бассейновых советов. Следовательно, они не могут создаваться в качестве органов межведомственной координации в области управления водными ресурсами, поскольку это будет противоречить самой идее бассейновых советов, заложенной в новом водном законодательстве Республики Казахстан.

4. С практической точки зрения возникает следующий вопрос. Как должно обеспечиваться эффективное общественное участие в работе будущих бассейновых советов? Безусловно, что успешные подходы и методы в данной сфере могут существенно различаться для различных стран, бассейнов, регионов. Однако общепризнанно, что необходимым базовым элементом для эффективного участия общественности в процессе принятия решений является доступ к информации. Для Казахстана данное требование закреплено в Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)³. Поэтому в

³ Казахстан ратифицировал данную Конвенцию 23 октября 2000 года, а в юридическую силу данный международно-правовой документ вступил 30 октября 2001 года.

первую очередь необходимо, чтобы информация, относящаяся к деятельности бассейновых советов, была открытой, а заинтересованная общественность была осведомлена об их деятельности с самого начала учреждения данных органов в Казахстане. Это позволяет представителям общественности понимать суть работы, принимаемых решений данным органом, иметь возможность участвовать в его работе. Требования и процедуры по обеспечению доступа общественности к экологической информации уже получили закрепление в рамках казахстанского законодательства, однако на практике важно, чтобы инициаторы и в будущем сами бассейновые советы обеспечивали информационную открытость своей работы.

5. Во-вторых, необходимо правильно подойти к определению участников бассейновых советов, представляющих заинтересованную общественность, конкретно водопользователей и общественные объединения. Как было указано в предыдущем разделе очень важно, чтобы они представляли достаточно широкий спектр интересов, сложившихся в структуре водопользования данного конкретного бассейна. Например, в Шу-Таласском и Арало-Сырдарьинском бассейнах могут преобладать интересы сельскохозяйственных водопользователей, а в Иртышском и Нура-Сарысуском бассейнах – промышленности, соответственно эти моменты нужно учитывать при формировании состава каждого отдельного бассейнового совета. С другой стороны во многих случаях более эффективно и удобно, чтобы сельскохозяйственные водопользователи были объединены и представлены в бассейновом совете в лице объединений (ассоциаций) водопользователей, тогда как для промышленных водопользователей данный фактор может и не иметь столь решающего значения в плане представительства их интересов в бассейновом совете. Конечно, идеальным был бы вариант, при котором водопользователи или неправительственные организации данного бассейна делегировали бы своих представителей в состав совета. Однако на практике такой подход трудно реализовать в силу целого ряда обстоятельств, в том числе организационного и финансового характера. Поэтому более важно сконцентрироваться на том, чтобы в бассейновом совете были представлены различные интересы водопользователей и общественного сектора.

6. В-третьих, необходимо помнить, что даже при наличии в составе представителей водопользователей и общественного сектора работа бассейнового совета должна быть открыта и прозрачна для тех представителей заинтересованных сторон, не входящих в ее состав. Это важно учитывать при разработке положения, регламента работы и других внутренних документов совета, например, посредством включения в них требований об открытости проводимых заседаний, общественной доступности рассматриваемых документов и текстов принимаемых решений, предложения вопросов для рассмотрения бассейновым советом и т.д. Эти шаги позволят обеспечить большую степень доверия к деятельности советов со стороны общественности, а также будет препятствовать сужению круга заинтересованных сторон, участвующих в его работе. В целом, очень важно, чтобы компетенция, порядок организации и проведения заседаний, процедура обсуждения вопросов и принятия решений бассейновым советом были четко регламентированы и понятны для общественности.

7. В целом, наличие такого органа как бассейновый совет создает хорошую институциональную основу для обеспечения участия общественности в принимаемых решениях. Например, на его заседаниях могут рассматриваться те проекты хозяйственных решений, программных и нормативных документов, которые связаны с использованием и охраной водных ресурсов и которые должны приниматься на основе консультаций с общественностью. Это позволяет существенно снизить затраты, необходимые для выполнения требований об участии общественности, предусмотренных национальным законодательством и различными международными конвенциями, ратифицированными Республикой Казахстан. Но

что еще более важно, рассмотрение на заседаниях совета позволяет более профессионально и всесторонне рассмотреть различные аспекты проектов решений, существенно влияющих или могущих повлиять на состояние водных объектов бассейна.

7. Организационная структура Бассейнового совета. Права и обязанности членов Бассейнового совета

1. Организационная структура бассейнового совета определяется его участниками самостоятельно, поскольку действующее законодательство (статья 43 Водного кодекса) содержит в этом отношении практически лишь два существенных требования. Бассейновый совет возглавляет начальник соответствующего бассейнового управления, БВУ организует работу совета, т.е. фактически выполняет роль секретариата. Поэтому при определении организационной структуры бассейновых советов можно опираться на опыт создания аналогичных органов в зарубежных странах либо опыт по созданию общественных советов в Казахстане.

2. Международная практика знает примеры аналогов бассейновых советов с достаточно сложной организационной структурой. В частности, во Франции бассейновые комитеты состоят из четырех коллегий: водопользователей; депутатов; представителей экономических и социальных советов областей Франции; представителей государственной администрации. Но при этом общее количество их членов варьируется по отдельным бассейнам от 61 до 114 человек, а по статусу эти органы являются фактически “местными парламентами по водным вопросам”. Вряд ли целесообразно сейчас в Казахстане создавать бассейновые советы с очень сложной и жесткой организационной структурой с учетом их нынешнего консультативно-совещательного статуса. Это может осложнить процесс создания данного органа и потребовать дополнительных организационных усилий и финансовых затрат. По крайней мере, организовать постоянную работу отдельных коллегий внутри бассейновых советов, наподобие французской модели, будет очень сложно с точки зрения обеспечения кворума, возможных диспропорций по представительству различных участвующих групп.

3. Дополнительно к существующим требованиям к организационной структуре, указанным выше в пункте 1, можно рекомендовать назначить секретаря (секретарей) бассейнового совета, которые бы персонально отвечали за организационную работу, связанную с подготовкой и проведением заседаний данного органа. С учетом того, что Водный кодекс возлагает обязанность по организации работы советов на бассейновые управления, секретарь может быть назначен из числа сотрудников БВУ. Но возможны и другие варианты решения данного вопроса, например, он может быть сотрудником акимата, или представителем ассоциации водопользователей, или НПО, активно участвующей в работе совета. Секретарь может быть избран решением бассейнового совета на его первом заседании.

4. Еще одним подходом к развитию организационному развитию бассейновых советов на начальном этапе может быть формирование специальных рабочих групп из числа его членов. Они могут создаваться на временной основе для проведения работы по каким-либо специальным вопросам, в том числе в период между заседаниями совета. Например, рабочей группе может быть поручено подготовить доклад или собрать дополнительную информацию по проекту документа, рассмотрение которого запланировано на одно из следующих заседаний.

5. Прежняя практика создания и работы консультативно-совещательных органов в Казахстане, подобных бассейновому совету, показывает, что их работа эффективна при количестве членов от 10 до 25. При меньшем количественном составе трудно обеспечить представительство различных групп участников (местные органы государственной власти, центральные отраслевые ведомства, водопользователи, НПО) в составе данного органа. Слишком же большое количество членов затрудняет эффективное проведение заседаний и может потребовать существенных дополнительных расходов на обеспечение работы бассейновых советов. Следует подумать также о максимальной или минимальной квоте на отдельные группы участников бассейнового совета, это позволит поддерживать баланс интересов внутри членов бассейнового совета. В типовом Положении о бассейновом совете, рекомендуется установить 20%ную обязательную квоту для отдельных групп участников (территориальных подразделений центральных органов власти, местных органов власти, водопользователей и НПО). На практике не все бассейновые советы смогут выдержать предложенную квоту, поэтому ее можно снизить, например, до 10%.

6. Действующее законодательство не устанавливает каких-либо требований в отношении прав и обязанностей членов бассейнового совета, относя его к внутренним вопросам данного органа. Обычно данный вопрос регламентируется в рамках Положения о бассейновом совете или иного внутреннего документа. С учетом участия большинства членов на добровольной основе требования в отношении прав и обязанностей членов совета не регламентируются очень жестко. Самое главное, чтобы установленные права и обязанности позволяли организовать эффективную и конструктивную работу бассейновых советов.

7. Как правило, члены такого рода советов обладают следующими правами:

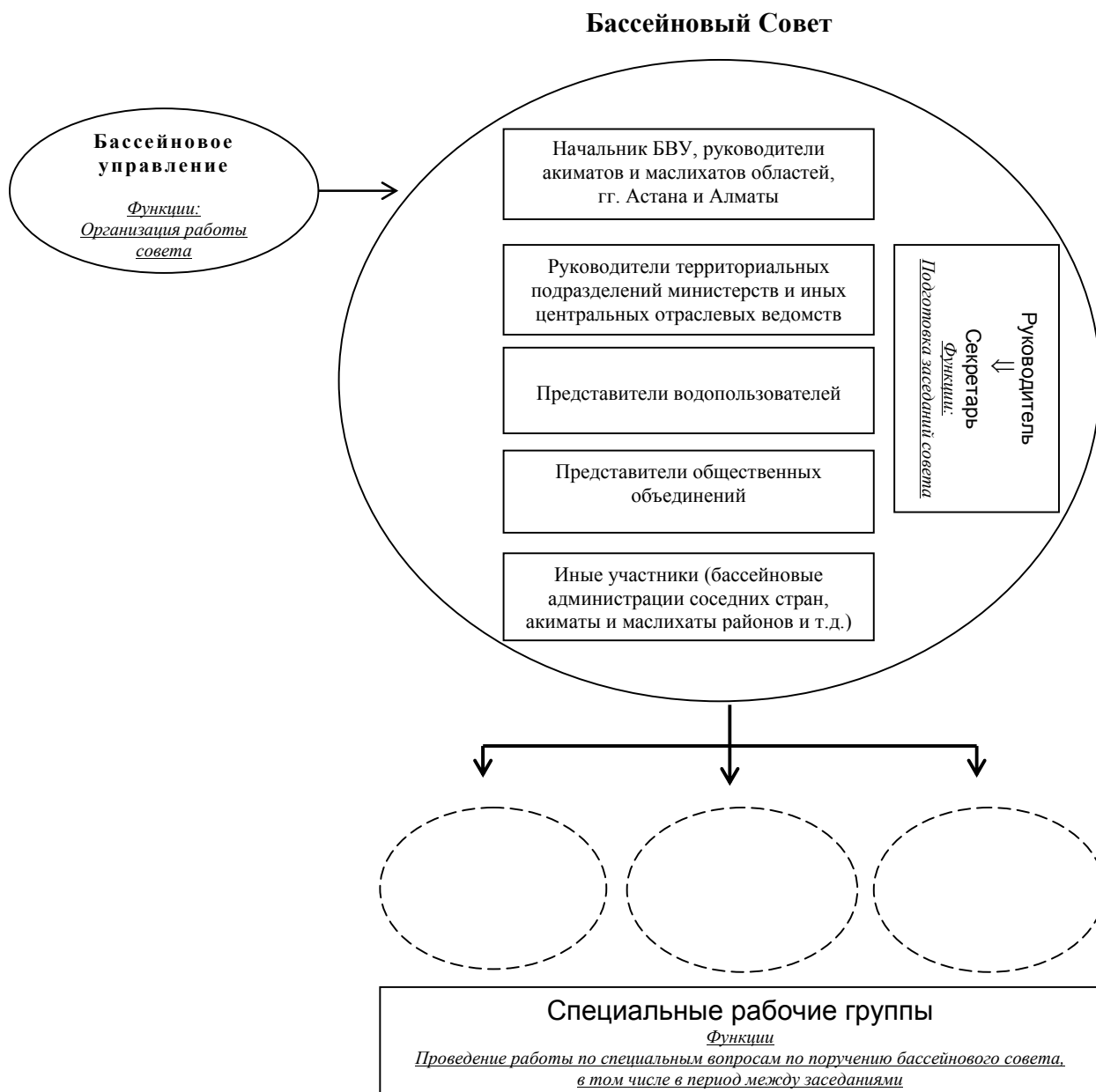
- участвовать в обсуждении и принятии решений бассейнового совета в соответствии с регламентом;
- предлагать вопросы для рассмотрения на заседаниях бассейнового совета;
- знакомиться с документами и информационными материалами, относящимися к деятельности совета;
- своевременно получать информацию о времени, месте и повестке дня заседаний совета;
- вносить замечания и предложения, касающиеся порядка деятельности совета и проведения его заседаний;
- принимать участие в рабочих группах, создаваемых бассейновым советом;
- вносить предложения о приглашении на заседания советов экспертов, специалистов, представителей различных государственных органов, организаций, заинтересованной общественности;
- участвовать в планировании деятельности бассейнового совета;
- осуществлять другие права в соответствии с законодательством и внутренними нормативными документами бассейнового совета.

8. Что касается обязанностей, то обычно от членов подобных советов требуется:

- участвовать в работе органа в личном качестве;
- способствовать выполнению цели и задач бассейнового совета;
- принимать активное участие в проводимых заседаниях и обсуждении вопросов повестки дня, а также принимаемых решений;
- своевременно информировать в случае невозможности участия в заседании совета;

- соблюдать требования Положения, регламента и иных внутренних документов бассейнового совета;
- обеспечивать информированность представляемого органа или организации о проводимой работе бассейнового совета и его решениях;
- соблюдать требования о конфликте интересов.

Схема. Организационная структура бассейнового совета



8. Регламент бассейнового совета

1. Основная работа бассейновых советов, являющихся консультативно-совещательными органами, будет проходить в форме заседаний. Поэтому важно, чтобы были установлены четкие и детальные условия и порядок их проведения, что позволяет сделать работу данного органа более прозрачной и понятной для заинтересованной общественности. Вышеуказанные вопросы могут быть урегулированы в рамках специального регламента, разрабатываемого и утверждаемого самим бассейновым советом.

2. Структура и содержание регламента определяются каждым из бассейновых советов самостоятельно и поэтому они могут существенно отличаться друг от друга. Однако на основе изучения регламентов аналогичных органов, осуществляющих деятельность в Казахстане и на международной арене, можно рекомендовать для возможного включения в регламенты бассейновых советов следующие разделы:

- общие положения;
- порядок подготовки и проведения заседаний;
- порядок вынесения вопросов на рассмотрение бассейнового совета;
- процедура принятия решений;
- вспомогательные органы бассейнового совета;
- участие наблюдателей и приглашенных лиц в заседаниях совета;
- планирование будущей деятельности.

3. В рамках общих положений регламента очень важно определить правовой статус и основополагающие принципы работы бассейнового совета, к числу которых можно отнести его открытость для общественности, коллегиальный характер принимаемых решений.

4. В отношении общего порядка подготовки и проведения заседаний важно определить формы и язык проведения работы бассейнового совета, сроки и частоту проведения заседаний, а также другие общие условия. В целом, подходы к регламентации и изложению вопросов подготовки и проведения заседаний, вынесения вопросов на рассмотрение совета и принятия решений советом являются достаточно стандартными для такого рода органов. В данном случае предлагает использовать примерную форму регламента бассейнового совета, включенную в качестве одного из приложений к данному методическому пособию.

5. В разделе по вспомогательным органам предлагается урегулировать вопросы, связанные с работой бассейнового водохозяйственного управления в качестве фактического секретариата бассейнового совета, как это установлено в статье 43 Водного кодекса. В частности, здесь могут быть определены более четко роль и задачи бассейновых управлений по информационному и организационному обеспечению работы соответствующих бассейновых советов. В этой части документа важно также регламентировать основные положения, касающиеся создания и функционирования при бассейновых советах таких вспомогательных органов, как специальные рабочие группы.

6. Как было отмечено выше участие заинтересованной общественности в бассейновом совете не ограничивается только включением в его состав представителей водопользователей и общественных объединений. В работе совета в качестве наблюдателей и приглашенных лиц могут принимать участие и другие лица. Для того, чтобы возможности такого общественного

участия были понятны для заинтересованных лиц, их важно подробно расписать в рамках регламента.

7. Для того, чтобы обеспечить стабильный характер работы бассейновых советов необходимо планировать их работу и поэтому рекомендуется включить соответствующие положения в регламент. По предлагаемой процедуре вопросы планирования должны периодически рассматриваться на заседаниях бассейнового совета, а члены совета активно участвовать в процессе планирования деятельности совета.

9. Практические шаги по созданию бассейнового совета

Процесс формирования бассейновых советов можно разделить на несколько этапов (шагов), которые описаны ниже. Но нужно отметить, что опыт создания и деятельности бассейновых советов только начинает формироваться в нашей стране, поэтому предлагаемые ниже практические шаги могут корректироваться с учетом специфики и условий каждого из 8 гидрографических бассейнов Казахстана. Несмотря на существующие различия каждый создаваемый совет призван стать органом с широким представительством всех сторон, заинтересованных в эффективном управлении водными ресурсами бассейна. В силу этого в описанных далее пошаговых рекомендациях большее внимание уделяется вопросам информирования заинтересованных сторон и их вовлечения в деятельность бассейнового совета, начиная с самого начала его зарождения.

Формирование инициативной (рабочей) группы

1. Начинать процесс создания бассейнового совета предлагается с формирования инициативной (рабочей) группы, участники которой должны будут с самого начала активно участвовать в мероприятиях по учреждению данного органа. Процесс формирования группы должно инициировать бассейновое водохозяйственное управление, поскольку эта обязанность фактически возложена на БВУ в соответствии со статьей 43 Водного кодекса, а также приказом Комитета по водным ресурсам от 21 апреля 2004 года. Для этого руководство бассейнового водохозяйственного управления должно определить круг потенциальных сподвижников по организации бассейнового совета. Это можно сделать на основе таблицы и разъяснений, представленных в разделе 5 “Кто может входить в состав Бассейнового совета?”, ожидаемой пользы и эффективности каждого из вовлекаемых участников в плане проведения подготовительной работы. Инициативную группу рекомендуется формировать компактной по численному составу, поскольку она будет мобильней и эффективней в плане реализации инициативы и потребует существенных затрат на поддержание ее деятельности. На практике удобнее будет работать с организациями, которые находятся в том же городе, что и бассейновое водохозяйственное управление. Следует также рассмотреть возможности информационного и технического содействия со стороны международных и донорских организаций, водопользователей и общественных организаций, которые могут быть заинтересованы в создании и развитии подобного совета в вашем бассейне.

2. Далее руководству БВУ следует вступить в переговоры с представителями государственных органов и иных организаций, которые решено вовлечь в инициативную группу по созданию бассейнового совета. Эту работу можно начать с подготовки информационных писем, в которые рекомендуется включить следующие пункты:

- сообщение о начале подготовительной работы, правовой основе и целях создания совета по данному гидрографическому бассейну;

- пояснение важности и значения участия приглашаемой организации в работе бассейнового совета, например, в случае многих государственных органов необходимо указать, что их участие является обязательным согласно требованиям статьи 43 Водного кодекса;

- указание на то, какое именно должностное лицо (должностные лица) уполномочено представлять приглашаемую организацию в бассейновом совете и условия, при которых возможно делегирование данных полномочий;

- приглашение к участию в подготовительной работе с просьбой определить для этого ответственное лицо, которое будет участвовать в подготовительной работе по созданию совета.

3. Подготовленные информационные письма рассылаются бассейновым водохозяйственным управлением по тем организациям, которые было решено вовлечь в инициативную группу по созданию бассейнового совета. По возможности их лучше подкрепить письмами аналогичного содержания от имени Комитета по водным ресурсам. Такой подход особенно важен в отношении работы с областными акиматами (акиматами гг. Алматы и Астана), территориальными государственными органами, осуществляющими функции управления водным фондом бассейна, а также с крупными промышленными водопользователями.

4. Усилия бассейнового водохозяйственного управления по формированию инициативной группы не должны ограничиваться только официальной перепиской. После рассылки информационных писем необходимо организовать личные встречи с руководством организаций, приглашаемых в состав инициативной группы по созданию бассейнового совета. Практика показывает, что начинать обсуждение в ходе таких встреч с потенциальными членами необходимо с разъяснения положений Водного кодекса, касающихся бассейновых советов, статуса, целей и задач создаваемого органа, его состава в соответствии с законодательством, а также описания деятельности, которую предстоит осуществлять членам бассейнового совета. Поэтому для эффективного проведения этих встреч может быть полезным иметь под рукой тексты соответствующих статей Водного кодекса, приказа КВР от 21 апреля 2004 года, различные информационные материалы по бассейновым советам, в том числе уже учрежденным в Казахстане по другим гидрографическим бассейнам. Предварительные разъяснения позволят вам более успешно добиваться поддержки предпринимаемой инициативы со стороны руководства организаций, приглашаемых к участию в создании и последующей работе бассейнового совета. После того можно будет приступать к обсуждению конкретного плана совместных действий по созданию бассейнового совета и обсуждения вопроса о участии конкретного представителя (представителей) приглашаемой организации, который будет вовлечены в подготовительный процесс в составе инициативной группы.

В ходе этих встреч БВУ будет особенно важно заручиться соответствующей поддержкой со стороны областных акиматов и маслихатов, расположенных на территории бассейна и привлечь их представителей к участию в инициативной группе. В конечном итоге необходимо сформировать небольшую инициативную группу по созданию бассейнового совета, как правило, состоящую из нескольких человек. Дальнейшая работа по созданию бассейнового совета проводится в рамках сформированной инициативной группы.

Подготовительная работа инициативной группы

5. Инициативная группа начинает свою деятельность с определения задач, которые она должна выполнить. А именно, она должна в конечном итоге определить список потенциальных членов бассейнового совета, разработать проекты основополагающих нормативных документов для деятельности совета (положение и регламент), а также подготовить предварительный план работы бассейнового совета. Эта деятельность организуется посредством совместных встреч

участников инициативной группы, проведения консультаций и обсуждения в рабочем порядке определенных вопросов представителями БВУ с отдельными членами инициативной группы, обмена необходимой информацией и т.д.

6. В зависимости от наличия финансирования на подготовительном этапе инициативная группа может также провести мероприятия по информированию по вопросам, связанным с созданием и будущей деятельностью бассейнового совета, для всех потенциальных членов создаваемого совета, а также для водопользователей и заинтересованной общественности. Информационная кампания может быть организована посредством проведения семинаров, круглых столов, выездных встреч членов инициативной группы в отдельные регионы, расположенные на территории данного гидрографического бассейна. Основная цель этих мероприятий ознакомить заинтересованные стороны с планируемыми целями и задачами создаваемого совета, возможностями и выгодами от участия в их работе, соответствующим казахстанским и международным опытом, правовыми аспектами деятельности бассейновых советов и т.д. Для проведения информационной кампании могут использоваться специально подготовленные буклеты и материалы, например, в случае Балхаш-Алакольского и Нура-Сарысуского бассейновых советов для этой цели использовались соответствующие публикации проекта Программы ООН по интегрированному управлению водными ресурсами.

7. Проект положения о бассейновом совете необходимо разрабатывать на основе типового положения, утвержденного приказом Комитета по водным ресурсам от 21 апреля 2004 года. При этом разделы, касающиеся целей и задач, рассматриваемых советом документов и материалов, состава создаваемого консультативно-совещательного органа, дорабатываются инициативной группой с учетом специфики, условий и потребностей данного конкретного бассейна. В отношении разделов проекта положения, касающихся порядка работы и проведения заседаний бассейнового совета, может потребоваться не только их уточнение применительно к данному гидрографическому бассейну, но и более детальное их изложение по сравнению с тем, как они изложены в типовом положении. Регламент бассейнового совета может разрабатываться инициативной группой на более самостоятельной основе нежели Положение о бассейновом совете. Для облегчения данной работы в практическое пособие в качестве одного из приложений включен примерный регламент. Для подготовки проектов положения и регламента при наличии такой возможности может привлекаться юрист. Если при подготовке к созданию бассейнового совета проводится информационная кампания, то разработка положения и регламента может быть включена в качестве одного из вопросов повестки дня одного из информационных семинаров или круглых столов с потенциальными участниками бассейнового совета.

8. В ходе подготовительной работы инициативная группа должна также определить предварительный список членов создаваемого совета. В первую очередь необходимо отметить, что в состав совета в обязательном порядке должны входить начальник БВУ, а также руководители акиматов и маслихатов областей (гг. Астана и Алматы), расположенных на территории данного гидрографического бассейна. Что касается руководителей территориальных подразделений компетентных министерств и иных отраслевых ведомств, то здесь для начала можно составить их полный список применительно к данному гидрографическому бассейну. Скорее всего, он окажется очень большим, поэтому необходимо будет определиться с тем, как сократить эту группу участников бассейнового совета до приемлемого количества. Для определения ключевых участников из числа водопользователей и общественных объединений также рекомендуется составить соответствующий список. Он также будет очень большим, так как в большинстве случаев водопользователи и организации гражданского общества не

объединены в какие-либо ассоциации или союзы, которые могли представлять их в составе бассейнового совета. Поэтому нужно будет определиться с критериями выбора потенциальных участников совета. Например, могут быть использованы критерии представительности, значимости для данного бассейна, профессионализма и компетентности, общественной активности, наличия мотивации для участия и т.д. Это позволит сократить список по водопользователям и общественным организациям до приемлемого количества.

Наряду с вышеуказанными категориями потенциальных участников, прямо указанными в статье 43 Водного кодекса, необходимо рассмотреть другие важные кандидатуры. Так, в случае трансграничных бассейнов может быть целесообразным вовлечение в деятельность создаваемых органов представителей соответствующих бассейновых администраций соседних государств трансграничного водотока. Также предлагается рассмотреть возможности вовлечения в работу создаваемого бассейнового совета представителей местных представительных и исполнительных органов районного уровня или отдельных населенных пунктов, расположенных на территории бассейна. В данной ситуации лучше ориентироваться на конкретные акиматы или маслихаты, не обобщая их до акиматов и маслихатов всех районов данного бассейна.

Первичный список может быть составлен бассейновым водохозяйственным управлением на основе таблицы и разъяснений, представленных в разделе 5 “Кто может входить в состав Бассейнового совета?” и вышеизложенных рекомендаций. Далее его нужно отработать с учетом предложений членов инициативной группы, поступивших ответов на первоначальное информационное сообщение БВУ и результатов переговоров с потенциальными членами. В отношении количественного состава рекомендуется сформировать окончательный список из 10-25 организаций, поскольку при меньшем количестве очень трудно будет обеспечить репрезентативность бассейнового совета, а при большом количестве – эффективность его работы. Он должен включать названия организаций, ФИО и должность их конкретных представителей в бассейновом совете, а также контактные данные. Непосредственно до проведения первого заседания в список потенциальных членов могут вноситься необходимые изменения и уточнения.

9. В качестве следующего шага инициативная группа должна определить предварительные сроки проведения и повестку дня первого заседания бассейнового совета. В отношении сроков очень важно провести консультации по данному вопросу хотя бы с ключевыми участниками будущего совета, чтобы они были максимально удобными для большинства из них. Основные вопросы, которые должны быть рассмотрены на первом заседании – это, как правило, утверждение окончательного списка членов бассейнового совета, обсуждение и принятие положения и регламента бассейнового совета, выборы его органов, а также рассмотрение и утверждение плана работы создаваемого органа. Конечно, участники инициативной группы могут пожелать не ограничиваться только организационными вопросами и включить уже в повестку первого заседания какие-то содержательные вопросы деятельности бассейнового совета.

10. В качестве следующего шага инициативная группа должна разработать и утвердить годовой и по возможности перспективный план работы бассейнового совета на 2-3 года. Планирование деятельности осуществляется на основе обсуждения с участниками инициативной группы, а если в ходе подготовительной работы проводится информационная кампания с более широким кругом потенциальных членов бассейнового совета, то соответствующие планы могут быть разработаны на основе предложений участников специального семинара и круглого стола с их участием. В основе разрабатываемых планов деятельности должны быть приблизительные сроки проведения заседаний, перечень вопросов,

которые будут рассматриваться на каждом заседании, а также основные задачи по их подготовке с примерным круг организаций, должностных лиц и специалистов, которые могут быть привлечены для их выполнения.

Подготовка первого заседания бассейнового совета

11. После завершения инициативной группой поставленных перед ней задач начинается работа по подготовке первого заседания бассейнового совета. Для этого необходимо подготовить соответствующее письмо-приглашение, в котором отражаются следующие пункты:

- краткая информация об основных результатах подготовительной работы, проведенной инициативной группой;
- извещение о предварительном и месте проведения, основных вопросах повестки дня первого заседания бассейнового совета;
- представление для обсуждения проектов положения, регламента и плана работы бассейнового совета с указанием сроков и ответственного лица для отработки возможных замечаний, предложений и дополнений к представленным документам;
- повторный запрос на подтверждение участия в составе бассейнового совета, если оно не было получено ранее;
- напоминание о том, какое должностное лицо может представлять приглашаемую организацию в составе бассейнового совета.

12. Подготовленное письмо подписывается начальником бассейнового водохозяйственного управления и затем оно вместе с приложенными проектами повестки дня первого заседания, положения, регламента, плана работы бассейнового совета и списком приглашенных на заседание лиц рассылается по перечню организаций, подготовленному инициативной группой. Приглашение к участию в бассейновом совете желательно также продублировать соответствующим письмом от имени Комитета по водным ресурсам.

13. Как правило, приглашение необходимо разослать не менее чем за месяц до запланированной даты проведения первого заседания с тем, чтобы была возможность отработать заранее все предложения к представленным для обсуждения проектам документов по бассейновому совету. В случае поступления большого количества замечаний и предложений, а также необходимости внесения существенных изменений в подготовленные документы рекомендуется провести их доработку в рамках инициативной группы по созданию бассейнового совета. На первое заседание совета должны быть представлены повестка дня, а также проекты положения, регламента и плана работы бассейнового совета, доработанные с учетом поступивших предложений со стороны его будущих участников.

Проведение первого заседания

14. Открыть первое заседание бассейнового совета должен Начальник бассейнового водохозяйственного управления, он должен огласить повестку дня и затем вести его в качестве председательствующего. После утверждения повестки дня начинается обсуждение по существу внесенных в повестку дня вопросов. Обсуждение может проводиться в форме докладов и выступлений. По итогам выступлений председательствующий оглашает поступившие в ходе выступлений предложения по конкретным вопросам и предлагает членам бассейновому совету принять решение по ним путем голосования. Как правило, решения коллегиальных органов, подобных бассейновому совету, принимаются в форме постановлений. После завершения заседания составляется протокол, который подписывается руководителем и секретарем бассейнового совета.

Данный этап можно будет считать завершенным, если будет принято решение о создании бассейнового совета и утверждены положение, регламент и план работы бассейнового совета.

Последующие шаги, необходимые для становления бассейнового совета

Последующие шаги по организации деятельности бассейнового совета реализуются согласно утвержденным положению, регламенту и плану работы. В отношении содержания его деятельности в качестве одного из первых шагов рекомендуется рассмотреть на заседании созданного совета вопрос о разработке и принятии бассейнового соглашения (бассейновых соглашений). Для постановки данного вопроса на обсуждение необходимо будет подготовить соответствующие справочные материалы, а также разработать проект бассейнового соглашения. С целью их подготовки бассейновым советом может быть сформирована специальная рабочая группа. Для облегчения выполнения этой задачи в данное практическое пособие в качестве приложений включены методические материалы по подготовке и реализации бассейновых соглашений.

Несомненно, что большое значение для устойчивой деятельности бассейнового совета будет иметь их финансовое обеспечение. Рекомендации по данному вопросу более подробно рассмотрены в следующем разделе методического пособия.

10. Рекомендации по финансовому обеспечению деятельности Бассейнового совета

На первоначальном этапе для создания бассейнового совета может быть привлечено внешнее финансирование со стороны международных и донорских организаций, но почти сразу после создания бассейнового совета и проведения первого заседания возникает вопрос о более стабильных финансовых источниках для поддержания их деятельности в будущем. На сегодняшний день возможны различные подходы к решению данной проблемы за счет внутренних источников, которые рассмотрены далее.

Во-первых, затраты по поддержанию деятельности бассейновых советов могут покрываться из средств республиканского бюджета. Здесь необходимо обратить внимание, что статья 43 Водного кодекса возлагает на бассейновое водохозяйственное управление обязанность по организации деятельности совета. Это значит, что соответствующие расходы бассейновых водохозяйственных управлений могут быть покрыты из средств республиканского бюджета, выделяемых на обеспечение деятельности уполномоченного органа в области водного хозяйства. Для этого БВУ необходимо подготовить соответствующие обоснования расходов и представить в Комитет по водным ресурсам для последующего включения в республиканский бюджет затрат на поддержание деятельности бассейновых советов.

Во-вторых, начиная с 2006 года многие отраслевые министерства включают в свои бюджетные заявки средства на поддержку программ неправительственных организаций, которые затем распределяются в соответствии с Законом “О государственном социальном заказе” на основе механизма государственных закупок. Предлагается использовать данную возможность в будущем для поддержания участия водопользователей и общественных объединений в работе бассейновых советов. В частности, за счет этих средств могут покрываться расходы по участию иногородних участников, представляющих водопользователей и общественные организации, в заседаниях бассейновых советов. Для этого необходимо инициировать включение в бюджетные заявки Министерства сельского хозяйства средств на поддержку соответствующих программ неправительственных организаций.

В-третьих, пункт 4 статьи 42 Водного кодекса предусматривает возможность создания для реализации целей и задач бассейновых соглашений фонды, средства которых будут

использоваться для осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов. Фондом в Казахстане признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно-полезные цели. В данном случае они призваны поддерживать выполнение цели и задач бассейновых советов и реализацию мероприятий, предусмотренных бассейновыми соглашениями. Эти фонды могут создаваться юридическими и физическими лицами и затем привлекать средства в виде грантов, выделяемых на добровольной основе пожертвований и безвозмездного финансирования.

11. Рекомендации по информационному обеспечению деятельности Бассейнового совета

Принятие адекватных управленческих решений в области водного хозяйства требует всестороннего их обоснования, научного и информационного обеспечения, а также прогноза последствий их реализации. Значительная часть управленческих решений в той или иной степени связана с реализацией проектов, последствия которых, как правило, практически неустранимы. Это резко повышает актуальность вопроса о создании эффективной системы информационной поддержки государственного управления водными ресурсами и деятельности бассейновых советов. К тому же, водное законодательство Республики Казахстан основывается на принципах гласности и привлечения общественности к участию в решении задач по использованию и охране водных ресурсов.

Главной функцией бассейнового совета является обеспечение участия непосредственных водопользователей и общественности в выработке и принятии управленческих решений по вопросам использования и охраны водных ресурсов бассейна, а, следовательно, обеспечение открытости процесса управления водными ресурсами. Таким образом, деятельность бассейновых советов должна сопровождаться регулярной информационной и образовательной поддержкой с целью улучшения системы связи и обмена информацией между всеми заинтересованными лицами и организациями.

Основными формами распространения и обмена информацией для бассейнового совета, не считая популярных средств общения через телефон, факс или электронную почту, могут быть: работа со средствами массовой информации; проведение общественных слушаний; сбор и обмен научно-технической информацией; издание информационных материалов, разработка образовательных и воспитательных плакатов; организация встреч с населением; распространение информации о деятельности организации через Интернет-сайт.

1. Работа со СМИ

Для улучшения открытости процесса принятия решений, а также осведомлении широких масс общественности об актуальных водных вопросах необходима активная работа со СМИ. Данная работа может заключаться в разработке пресс-релизов, приглашении представителей СМИ на заседания совета, распространения результатов заседаний в виде резолюций или рекомендаций, организации пресс-конференций. Важно, что чем полнее и аккуратнее будет выдаваться информация, тем точнее она будет освещаться в СМИ.

Опыт функционирующих бассейновых советов в других странах показал, что именно активная работа со СМИ позволила донести основные принципы интегрированного управления водными ресурсами до широкой общественности. Что обеспечило открытость и легитимность деятельности советов.

2. Общественные слушания

В целом общественные слушания проводятся с целью придания возникшей проблемы широкому общественному резонансу для сбора замечаний и мнений всех заинтересованных сторон. Подобные обсуждения добавляют к процессу принятия решений больше открытости и доверия.

3. Сбор и обмен научно-технической информацией и другими научными материалами

Налаживание обмена научно-технической информацией является важнейшей функцией бассейнового совета. Так как наиболее серьезным препятствием для эффективного и устойчивого водохозяйственного управления в Казахстане являются слабые процессы обмена информацией между основными управляющими организациями. Очень часто Бассейновые водохозяйственные управления не имеют доступа к необходимой информации или имеют ограниченный доступ. Вследствие этого выработка каких-либо рекомендаций, а тем более принятие тех или иных решений невозможна. Бассейновые советы должны стать точкой аккумуляции оперативной и адекватной информации.

Обмен научной информацией с другими казахстанскими и зарубежными общественными и научными учреждениями эффективнее всего может осуществляться посредством сети Интернет.

4. Интернет

Система управления бассейном включает в себя достаточно большое количество участников различных государственных структур. В связи с данным обстоятельством, планируется создание единого информационно-аналитической системы для всех органов управления, частью которой должен стать информационный портал Комитета по водным ресурсам. Бассейновый совет станет ключевым «поставщиком» оперативной информации о возникающих проблемах на бассейновом уровне. Такая информация позволит Комитету более быстро и эффективно определять возникающие проблемы и принимать более адекватные решения по их устранению.

Не мало важным значением сайта для бассейнового совета будет распространение информации об опыте создания и функционирования бассейновых советов в Казахстане среди подобных организаций в других странах. Интернет также позволит значительно улучшить доступ к информации о состоянии водных ресурсов и принимаемым мерам по их улучшению.

5. Издание информационных, образовательных и воспитательных материалов

Плакаты могут нести три вида информации: образовательную, стимулирующую и открытую для интерпретации и критики. Целью плакатов может стать просвещение населения об основных принципах интегрированного управления водными ресурсами, например, плакаты, стимулирующие водосбережение. Информационные материалы могут также иметь форму брошюр, буклетов, информационных бюллетеней, и даже информации на счетах для оплаты за воду.

6. Встречи с водопользователями

Проведение встреч с водопользователями – это один из различных методов распространения и сбора информации. Основной целью таких встреч обычно является оценка нужд и потребностей водопользователей, повышение их информированности, учета мнений, а также вовлечение водопользователей в процесс принятия решений.

7. Телефон, факс, Email

Взаимодействие и информирование других заинтересованных органов государственного управления может осуществляться привычными средствами, такими как телефон, факс и электронная почта.

Регулярное информационное обеспечение деятельности бассейнового совета, требует распределения ответственности за определенный аспект между членами совета. На первоначальном этапе создания бассейнового совета возможна информационная поддержка со

стороны международных организаций. Как, например, данное методическое пособие является результатом технической поддержки со стороны ПРООН. Также в качестве поддержки процесса создания бассейновых советов в Казахстане были разработаны и распространены общие информационные материалы о советах, информационный бюллетень о теоретических вопросах создания советов, создан сайт www.voda.kz, который в последствии станет информационным порталом Комитета по водным ресурсам РК.

Таким образом, бассейновые советы станут неотъемлемой частью целостной информационной системы управления водными ресурсами страны. Во-первых, деятельность бассейновых советов упростит процесс сбора информации на бассейновом уровне. Во-вторых, советы обеспечат непосредственный обмен информацией между основными организациями и лицами, вовлеченными в процесс управления водными ресурсами. И, наконец, советы повысят эффективность принимаемых решений через осуществление качественного анализа проблем и выработки действенных рекомендаций по методам их решения.

Приложения

Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года (Извлечение)

Статья 42. Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов

1. Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов (далее - бассейновые соглашения) заключаются между бассейновыми управлениями, местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) и другими субъектами, расположенными в пределах бассейна водного объекта, в целях объединения и координации их деятельности, а также реализации мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

2. Бассейновые соглашения содержат обязательства сторон по кооперации сил и средств, необходимых для реализации конкретных водоохранных мероприятий, с указанием сроков их исполнения.

3. Подготовка бассейновых соглашений осуществляется на основе водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных объектов, государственных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов, научных и проектных разработок, прогнозов развития и иных программ.

4. Для реализации целей и задач бассейновых соглашений физические и юридические лица могут создавать фонды на условиях и в порядке, установленных законодательством Республики Казахстан, средства которых предназначены для осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Статья 43. Бассейновый совет

1. Бассейновый совет является консультативно-совещательным органом, создаваемым в рамках бассейнового соглашения.

2. Бассейновый совет, возглавляемый руководителем соответствующего бассейнового управления, состоит из руководителей местных представительных и исполнительных органов областей (города республиканского значения, столицы), руководителей территориальных органов государственных органов и представителей водопользователей. В состав бассейнового совета могут также входить представители общественных объединений. Организация работы бассейнового совета возлагается на бассейновое управление.

3. Бассейновый совет рассматривает актуальные вопросы в области использования и охраны водного фонда, вносит предложения и рекомендации для участников бассейнового соглашения.

**Приказ Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства
Республики Казахстан
от 21 апреля 2004 года №71-П**

В целях реализации статьей 42 и 43 Водного кодекса Республики Казахстан от 9 июля 2003 года, **ПРИКАЗЫВАЮ:**

1. Утвердить прилагаемое Типовое положение о бассейновом совете.

2. Бассейновым водохозяйственным управлениям:

1) создать бассейновые советы, утвердив положение о бассейновом совете на основе указанного Типового положения;

2) организовать разработку и подписание бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов с местными исполнительными органами и другими субъектами, расположенными в пределах соответствующего бассейна;

3) о ходе исполнения настоящего приказа представлять в Управление регулирования использования и охраны водных ресурсов ежемесячную информацию к 5 числу следующего за отчетным периодом.

3. Контроль за выполнением настоящего приказа возложить на Заместителя Председателя Комитета по водным ресурсам Кеншимова А.К.

Председатель

А.Рябцев

«Утверждено»

Приказом Председателя
Комитета по водным ресурсам
Министерства сельского хозяйства
Республики Казахстан
от «__»_____2004 года

Типовое положение о Бассейновом совете

1. Общие положения

1. Бассейновый совет (далее - Совет) является консультативно-совещательным органом по вопросам рационального использования и охраны водного фонда по соответствующему бассейну.

2. Деятельность Совета осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, Водным кодексом Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами, а также настоящим Положением и Бассейновым соглашением.

2. Цель и задачи

3. Целью создания Совета является развитие сотрудничества и консолидации усилий государственных и негосударственных субъектов по вопросам управления, использования и охраны водных ресурсов бассейна.

4. Основные задачи Совета:

совместное обсуждение актуальных вопросов в области рационального использования и охраны водного фонда бассейна;

подготовка предложений и рекомендаций по вопросам управления, использования и охраны водного фонда для Бассейнового водохозяйственного управления (далее - БВУ), юридических и физических лиц, занимающихся водопользованием и водопотреблением;

выработка предложений к планам, экономическим и социальным программам развития соответствующего водохозяйственного бассейна;

подготовка вариантов финансирования и установления тарифов для рассмотрения уполномоченными органами и донорами с составлением пакетов инвестиционных проектов в соответствующем бассейне;

заслушивание отчетов руководителей местных исполнительных органов о состоянии водных ресурсов и водопользовании и их деятельности в области рационального использования и охраны водных ресурсов;

подготовка предложений к планам по внедрению интегрированного управления водными ресурсами и привлечения общественности к решению водных проблем;

повышение уровня водного партнерства при интегрированном планировании и управлении водными ресурсами, обеспечение обмена информацией между государственными органами, водопользователями и общественностью;

подготовка Бассейновых соглашений по объединению, координации деятельности и осуществлению совместных мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

3. Документы и материалы, рассматриваемые Советом

5. В рамках реализации установленных целей и задач Совет рассматривает следующие документы и материалы:

проекты бассейновой схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов;

планы местных исполнительных органов по рациональному использованию водных объектов бассейна;

проекты бассейновых соглашений и материалы о ходе их реализации;

иные документы и материалы, важные с точки зрения рационального использования и охраны водных ресурсов бассейна и нуждающиеся в совместном обсуждении различными государственными и негосударственными организациями.

4. Состав Совета

6. В состав Совета входят руководители БВУ, местных представительных и исполнительных органов, иных территориальных государственных органов, осуществляющих функции управления в области использования и охраны водного фонда водохозяйственных

организаций, ассоциаций (объединений) водопользователей, и неправительственных организаций, участвующих в деятельности по использованию и охране водных ресурсов бассейна.

7. Первоначальный состав участников Совета, инициируется руководителем БВУ. Последующие изменения состава осуществляются на основе предложений его действующих участников и утверждаются решением Совета.

8. По предложению участников Совета для участия в его заседаниях могут приглашаться представители государственных и негосударственных организаций, граждане, не входящие в состав Совета.

9. При формировании состава Совета должна быть обеспечена не менее чем 20% квота по каждой из следующих категорий участников:

территориальные подразделения министерств, агентств и других республиканских ведомств, осуществляющих функции управления в области использования и охраны водного фонда; местные исполнительные и представительные органы; водопользователи, их объединения, водохозяйственные организации и неправительственные организации.

5. Порядок работы

10. Совет возглавляет руководитель БВУ.

11. Работа Совета проходит в форме заседаний.

12. Решения Совета принимаются простым большинством голосов участников путем открытого голосования.

13. К протоколам и иным информационным материалам заседаний Совета обеспечивается доступ для всех его участников и общественности.

14. Депозитарием протоколов, иных принимаемых документов и решений является БВУ.

15. Более детальный порядок работы Совета может быть установлен участниками путем принятия специального регламента.

6. Порядок проведения заседаний

16. Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже 2 раз в год.

17. Дата очередного заседания определяется руководителем Совета по согласованию с другими участниками Совета

18. Дата очередного заседания Совета и предварительная повестка дня заседания публикуется в областной газете и веб-сайте.

21. Заседание считается правомочным, если на нем присутствует более половины участников Совета.

22. Руководитель Совета вправе передавать роль председательствующего на заседании другим его участникам.

23. Председательствующий на заседании информирует о повестке дня, регламенте работы и ведет заседание Совета.

24. Список вопросов для включения в повестку следующего заседания формируется руководителем БВУ на основе предложений участников Совета.

25. Инициатор включения вопроса в повестку дня следующего заседания должен представить руководителю Совета все необходимые материалы (проекты документов, справки, пояснения и т.д.) не позднее 14 дней до даты его проведения. Совет предоставляет материалы для очередного заседания участникам Совета, не позднее 3 дней до его проведения.

26. Во время заседания ведется протокол, в котором фиксируются все решения, принятые Советом.

27. Совет не позднее 7 дней со времени даты проведения заседания публикует Протокола заседания Совета в областной газете и веб-сайте.

7. Обеспечение деятельности

28. Информационное, организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Совета осуществляется БВУ.

29. Финансирование расходов, связанных с деятельностью Совета, осуществляется за счет и в пределах средств сметы расходов из республиканского бюджета на содержание соответствующего БВУ.

30. Расходы, связанные с командированием участников Совета на заседания несет направляющая, независимо от форм собственности.

Примерный регламент бассейнового совета

I. Общие положения

1. _____ бассейновый совет (далее – Бассейновый совет) является консультативно-совещательным органом по вопросам рационального использования и охраны водного фонда по _____ гидрографическому бассейну (далее – бассейн).

2. Данный Регламент устанавливает условия и порядок проведения заседаний Бассейнового совета, порядок формирования его вспомогательных органов и организации их деятельности, а также участия в его деятельности наблюдателей.

3. Бассейновый совет осуществляет свою деятельность на основе принципов:

- коллегиального принятия решений;
- гласности и привлечения общественности к решению задач по использованию и охране водных ресурсов бассейна.

II. Порядок подготовки и проведения заседаний Бассейнового совета

4. Основной формой работы Бассейнового совета являются открытые заседания его членов.

5. Могут проводиться очередные и внеочередные заседания Бассейнового совета. Очередные заседания проводятся не реже _____ в год согласно утвержденному ежегодному плану работы Бассейнового совета. Внеочередные заседания созываются руководителем Бассейнового совета на основе предложений, поддержанных не менее чем _____ его членов.

6. Предварительные время и место проведения очередных заседаний Бассейнового совета устанавливаются в рамках ежегодного плана деятельности, которые при необходимости могут корректироваться руководителем Бассейнового совета на основе консультаций с его членами. Дата и место внеочередного заседания назначается руководителем Бассейнового совета на основе предварительных консультаций с его членами.

7. Подготовка заседаний осуществляется секретариатом в соответствии с поручениями руководителя Бассейнового совета. До формирования секретариата его функции выполняет бассейновое водохозяйственное управление.

8. Секретариат уведомляет о времени и месте заседания всех членов Бассейнового совета и представителей общественности, заявивших о своем интересе участвовать, путем рассылки приглашений от имени руководителя Бассейнового совета не позднее _____ дней до назначенной даты проведения заседания.

9. Секретариат обеспечивает рассылку материалов заседания среди членов Бассейнового совета и организует возможности для ознакомления с ними для заинтересованной общественности не позднее чем за ___ дней до назначенной даты проведения заседания Бассейнового совета.

10. Заседание Бассейнового совета является правомочным, если на нем присутствует более _____ его членов.

11. Ведет заседание руководитель Бассейнового совета либо избранный по его предложению председатель.

12. Работу заседаний открывает председательствующий с установления наличия кворума для принятия решений, принятия регламента и утверждения повестки дня заседания Бассейнового совета.

13. Вопросы, вынесенные на рассмотрение данного заседания Бассейнового совета, рассматриваются в соответствии с утвержденной Повесткой. Максимальная продолжительность выступлений и докладов участников устанавливается регламентом заседания.

14. Основные итоги и решения заседания Бассейнового совета фиксируются в протоколе, который ведется секретариатом и подписывается председательствующим.

III. Порядок вынесения вопросов на рассмотрение Бассейнового совета

15. Вопросы, рассматриваемые на заседаниях Бассейнового совета, предлагаются его членами в соответствии с целями и задачами его деятельности, установленными законодательством и Положением о бассейновом совете.

16. Для принятия вопроса к рассмотрению он должен быть поддержан не менее чем _____ членов Бассейнового совета. Принятые к рассмотрению вопросы включаются в повестку дня следующего заседания.

17. Предварительная повестка дня очередного заседания, как правило, формируется на предшествующем заседании Бассейнового совета. Предварительная повестка внеочередного

заседания формируется секретариатом на основе предложений инициаторов его созыва не позднее _____ дней до назначенной даты его проведения.

18. Материалы и проекты документов для очередных заседаний готовятся секретариатом и специально созданными рабочими группами Бассейнового совета, а для внеочередных заседаний - инициаторами их созыва совместно с секретариатом Бассейнового совета.

IV. Процедура принятия решений

19. В рамках целей и задач, установленных законодательством Республики Казахстан и внутренним Положением, Бассейновый совет может принимать решения по рассмотренным на его заседаниях вопросам в виде предложений и рекомендаций.

20. Рекомендации принимаются в том случае, если они адресованы непосредственно государственному органу или организации, представитель которой вынес соответствующий вопрос на рассмотрение заседания Бассейнового совета. В иных случаях Бассейновый совет принимает свои решения в форме предложений.

21. Для принятия решений Бассейновым советом необходимо, чтобы в заседании участвовало не менее _____ его членов.

22. Решения принимаются простым большинством голосов присутствующих членов Бассейнового совета путем открытого голосования.

V. Вспомогательные органы

23. Для проведения организационной и иной подготовительной работы в период между заседаниями по решению Бассейнового совета могут создаваться вспомогательные органы (секретариат, рабочие группы). В состав вспомогательных органов могут входить сотрудники государственных органов и иных организаций, представленных в составе Бассейнового совета, но не являющихся персонально его членами.

24. Секретариат осуществляет подготовку материалов и проектов документов к очередным заседаниям и оказывает соответствующее информационное содействие инициаторам в случае проведения внеочередных заседаний, а также организует информационно-справочное обеспечение и связь между членами в период между заседаниями.

25. Бассейновый совет может создавать специальные рабочие группы в целях сбора дополнительной информации, проведения экспертной оценки, подготовки проектов решений и проведения иной подготовительной работы по вопросам, вынесенным на рассмотрение следующего заседания.

26. Подготовленные рабочей группой материалы и проекты документов рассматриваются на заседании Бассейнового совета и при необходимости по ним принимается решение в порядке, установленном Положением и Регламентом.

27. Рабочие группы создаются на период до следующего заседания, если иной срок не оговорен в соответствующем решении Бассейнового совета.

28. Вспомогательные органы осуществляют свою деятельность на основе применимых процедурных правил, установленных Положением и Регламентом для Бассейного совета.

VI. Участие наблюдателей и приглашенных лиц в работе заседаний Бассейного совета

29. Заседания Бассейного совета являются открытыми для представителей общественности. Для участия в заседании представители заинтересованной общественности подают заблаговременно в секретариат Бассейного совета заявку.

30. По предложению членов Бассейного совета на заседания могут приглашаться эксперты для разъяснения и оценки вопросов, включенных в повестку дня заседания. Приглашения экспертам для участия в заседании рассылаются секретариатом от имени руководителя Бассейного совета в сроки, указанные в пункте 7 настоящего Регламента.

31. Представители общественности и приглашенные эксперты участвуют в заседаниях со статусом наблюдателей и не имеют права голоса при принятии решений Бассейным советом.

32. Наблюдатели могут выступать на заседаниях Бассейного совета в соответствии с регламентом заседания, вносить предложения и рекомендации по существу вопросов, включенных в повестку дня заседания,

VII. Планирование будущей деятельности

33. Планирование деятельности Бассейного совета осуществляется посредством принятия ежегодных и при необходимости перспективных планов деятельности.

34. Ежегодные планы деятельности Бассейновых советов должны включать:
- предварительные время и место проведения очередных заседаний;
- перечень вопросов, выносимых на рассмотрение очередных заседаний;
- подготовительные работы, которые должны быть выполнены вспомогательными органами, и примерный график их выполнения.

35. Ежегодный план деятельности на следующий календарный год рассматривается и утверждается на последнем очередном заседании Бассейного совета в текущем году.

VIII. Заключительные положения

34. Регламент вступает в силу со дня его принятия.

35. Изменения и дополнения к Регламенту принимаются на заседаниях Бассейного совета большинством голосов от общего числа членов Бассейного совета.

Справочный материал по зарубежной практике создания бассейновых советов

Создание бассейновых советов в современной международной практике рассматривается в качестве важной составляющей интегрированного подхода к управлению водными ресурсами на бассейновом уровне. Они обеспечивают необходимую институциональную основу для обеспечения координации усилий органов по управлению водными ресурсами, земельными ресурсами, охране окружающей среды, обеспечению качества питьевой воды, различных категорий водопользователей, общественных организаций, занимающихся вопросами качества водных объектов и т.д.

Европейский Союз

В странах Европейского Союза значение бассейновых советов особенно возросло с принятием Рамочной Водной Директивы 2000 года (2000/60 EG), поскольку они играют активную роль в вовлечении широкого круга заинтересованных лиц в разработку, рассмотрение вопросов выполнения и периодическое обновление (раз в 6 лет) планов по управлению бассейном.

По составу бассейновые советы могут отличаться друг от друга. В некоторых случаях они включают только представителей государственных органов, а именно региональных администраций и таких отраслевых ведомств, как министерства охраны окружающей среды и водные агентства. Однако в качестве наилучшей практики признается создание бассейновых советов с участием ассоциаций водопользователей и землепользователей, сельскохозяйственных объединений, рыбохозяйственных и водохозяйственных организаций, торгово-промышленных палат, неправительственных организаций, местных представительных органов. В отдельных случаях, когда создаваемые бассейновые советы являются очень большими по составу, то они подразделяются на отдельные секции (коллегии) по отдельным подбассейнам или отдельным категориям их участников (исполнительные органы власти, представительные органы власти, водопользователи и т.д.).

В качестве конкретного примера рассмотрим Францию. В каждом из 6 гидрографических бассейнов страны имеется свой Бассейновый комитет – это своего рода местный парламент по вопросам водного хозяйства, который разрабатывает основные направления политики в области использования и охраны водных ресурсов данного бассейна. Члены Комитета подразделяются на четыре категории, а именно:

- Коллегия водопользователей. В нее входят представители различных категорий водопользователей, таких как промышленные предприятия, фермеры, рыбаки;
- Коллегия депутатов. В нее входят представители областных и муниципальных Советов, т.е. представители самого населения;
- Коллегия представителей экономических и социальных советов областей Франции;
- Коллегия представителей государственной администрации.

Общее количество членов комитета в разных бассейнах разное и колеблется от 61 до 114 человек, но при этом ни в одном из комитетов исполнительным органам не принадлежит большинство мест: коллегия представителей государственного аппарата не превышает 20% от общего количества членов Комитета. При этом остальным коллегиям принадлежит в среднем 4 места из 5 имеющихся.

Бассейны	Депутаты	Водопользова тели	Социально- экономически е советы	Исполнитель ные органы
-----------------	-----------------	------------------------------	---	-----------------------------------

Адур-Гарона	30	30	6	18
Артуа- Пикардия	25	25	2	14
Луара- Бретань	42	42	8	22
Рейн-Мез	22	22	3	14
Рона-Средиземноморье-Корсика	40	40	6	21
Сена-Нормандия	38	38	7	20

Исполнительным органом Комитета Бассейна является Агентство по водному хозяйству. Это общественное учреждение, контролируемое двумя министерствами. Министерству окружающей среды в том, что касается технических вопросов, и Министерству финансов в том, что касается финансовых вопросов. Руководство Агентством по водному хозяйству осуществляется Правлением, а Председатель Правления назначается Премьер-министром.

Российская Федерация

В Российской Федерации бассейновые советы получили развитие еще в середине 90-х годов, когда был создан Волжский бассейновый совет. В настоящее время основой для его деятельности является Программа “Оздоровление экологической обстановки на реке Волге и ее притоках, восстановление и предотвращение деградации природных комплексов Волжского бассейна на период до 2010 года”, в частности, на Волжский бассейновый совет, возлагается задача по формированию Волжского бассейнового соглашения как формы реализации вышеуказанной программы.

В рамках действующего Водного кодекса РФ бассейновый совет рассматривается в качестве координационного органа, создаваемого в целях реализации бассейнового соглашения о восстановлении и охране водных объектов между Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, исполнительными органами субъектов Федерации, расположенными в пределах бассейна водного объекта. Сейчас рассматривается вопрос о необходимости уточнения и усиления в рамках Водного кодекса роли и функций бассейновых советов.

На сегодняшний день бассейновые советы в России призваны в первую очередь разрешать конфликты, касающиеся использования и охраны водных ресурсов между регионами и различными отраслями экономики. По составу бассейновые советы отличаются друг от друга. Некоторые из них состоят только из представителей только государственных органов, например Кубанский бассейновый совет. В него входят по 2 представителя республик Адыгея, Карачаево-Черкессия, Ставропольского края и Краснодарского края, а также Кубанского бассейнового водохозяйственного управления. В то же время существуют примеры бассейновых советов, созданных с участием представителей водопользователей и общественности, в том числе созданные по инициативе общественности.

Справочный материал по бассейновым соглашениям в Российской Федерации Извлечение из постатейного комментария к Водному кодексу РФ

Характеристика новизны Водного кодекса РФ - задача самостоятельного научного исследования. Если не считать конъюнктурных нововведений, то следовало бы обратить особое внимание на такие новые положения, как право собственности на водные объекты, более детальное урегулирование разрешительного порядка водопользования, сочетание административных и договорных способов правового регулирования водных отношений, узаконение практики регулирования водных отношений по основным бассейнам поверхностных вод с помощью бассейновых соглашений, комплекс правил по экономическому регулированию использования, восстановления и охраны водных объектов.

Источниками водного права могут быть также бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов.

Предоставление в пользование водных объектов, находящихся на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, осуществляется с учетом бассейновых соглашений.

Предоставление в пользование водных объектов, находящихся на территории двух и более субъектов Российской Федерации, осуществляется с учетом бассейновых соглашений (см. комментарий к ст. 120 ВК). В этих случаях договор пользования водным объектом заключается со всеми органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации либо с их согласия с одним из этих органов.

По инициативе государственных органов управления водными ресурсами двух государств в 1992 г. для урегулирования взаимоотношений по различным водохозяйственным аспектам была создана Российско-Казахстанская комиссия по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов. Данная комиссия в 1992 г. подготовила соответствующее Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан, на основании которого ныне осуществляются взаимоотношения государств по трансграничным водам.

Интересы территорий, расположенных в трансграничном бассейне, обсуждаются на заседаниях рабочих групп комиссии и самой комиссии и определяют круг задач, которые необходимо решить.

В число главных задач обе стороны включили подготовку бассейновых двусторонних или многосторонних соглашений по совместной деятельности для выполнения программ устойчивого экономического развития бассейна.

Обязательными пунктами Соглашения стороны считают поддержание и совершенствование сети государственного мониторинга, оценку адекватности применения стандартов и других средств в целях обеспечения совместимости данных.

Традиционно на встречах рабочих групп обсуждается вопрос о прогнозе прохождения паводков в бассейнах, режимах работы водохранилищ в этот период с целью предотвращения и уменьшения возможных ущербов. Координация действий сторон в экстремальных ситуациях также является предметом Соглашения.

Активно обсуждается механизм анализа и обмена теми данными и информацией о водных ресурсах, которые требуются для планирования и социально-экономического развития, для разработки конкретных проектов, связанных с эксплуатацией ресурсов бассейна. Сегодня даже в богатой международной практике сложно найти механизм, позволяющий удовлетворить довольно противоречивые интересы сторон, хотя границы большинства стран стабильны; преодолеть проблему граничного водodelения между Россией и Казахстаном возможно путем переговоров, широкого обсуждения, взаимных компромиссов.

Договаривающиеся стороны осознают, что хозяйственная деятельность в пределах водосборного бассейна должна строиться на основе принципа обеспечения сохранения

целостности водных экосистем от любых видов деградации. Осуществление этого принципа в рамках Соглашения должно предусматривать мониторинг и контроль за качеством трансграничных вод, контроль за случайными сбросами в трансграничные водоемы, проведение совместных экологических экспертиз.

Сложная экономическая ситуация в обоих государствах делает проблематичным обсуждение общекосейных проблем, требующих срочных крупных инвестиций, однако стороны понимают, что для будущих поколений цена сегодняшнего бездействия может перевесить финансовые затраты на реализацию общекосейных программ.

Комментарий к статье 120. Косейные соглашения о восстановлении и охране водных объектов

Новая система управления водными ресурсами должна быть гибкой, динамичной, открытой для постоянного совершенствования, базироваться на территориально-косейном принципе (ст. 69 настоящего Кодекса).

Средством и правовой основой реализации управления должно стать косейное соглашение между органами власти субъектов Федерации, расположенных в косейне одной реки, и федеральным органом.

Цель соглашения состоит в юридически закреплённом добровольном объединении усилий договаривающихся сторон для взаимодействия и координации по восстановлению состояния водных ресурсов косейна общей реки, их рациональному использованию, гарантирующему надёжное обеспечение населения и производственно-хозяйственного комплекса качественной водой.

Косейное соглашение соответствует Конституции Российской Федерации, опирается на основные положения Хельсинских конвенций по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр и трансграничному воздействию промышленных аварий. Косейное соглашение - государственный акт, реализуемый в соответствии с актами экологического законодательства.

Необходимость косейного соглашения обусловлена, с одной стороны, тем, что воды наряду с другими компонентами природной среды представляют собой ресурсную основу социально-экономического развития территорий и суверенное право распоряжения ими закреплёно за территориями. С другой стороны, водные ресурсы формируются по косейнам рек, причём каждый косейн является уникальной геоэкологической системой, границы которой охватывают территории нескольких субъектов Федерации. Местническое, несогласованное в целом по косейну использование водных ресурсов может нанести, а в ряде мест уже наносит, непоправимый ущерб косейновой экосистеме, в сохранении и защите которой заинтересовано все население косейна.

В основу соглашения положены следующие принципы:

- суверенное равенство субъектов Федерации и территориальная целостность России;
- получение взаимной выгоды при использовании водных ресурсов;
- запрет на нанесение ущерба, защита и сохранение речной экосистемы;
- сотрудничество, консультации, обмен информацией;
- юридическая и экономическая ответственность сторон.

Совместные действия по использованию и охране водных объектов осуществляются на основе приоритета прав человека на благоприятную водную среду при сохранении устойчивости водных экосистем (см. ст. 3 настоящего Кодекса).

Предметом соглашения является программа действий по поэтапному достижению в косейне целевых показателей качества воды и необходимого объёма водных ресурсов при устойчивом экологически безопасном развитии водохозяйственной системы косейна.

Форму, состав и содержание бассейнового соглашения избирают для себя сами договаривающиеся стороны: оно может быть разным для каждого конкретного бассейна и зависит от эколого-экономической обстановки в регионе и от целевых параметров, предусмотренных программой.

Бассейновое соглашение состоит из основного документа, где зафиксированы главные позиции, по которым заключается соглашение, и перечня приложений, где раскрыты частные вопросы и механизм реализации соглашения. В процессе достижения целевых параметров приложения могут корректироваться в соответствии с целями следующего этапа.

Рекомендуется такой состав приложений.

Документация, отражающая состояние водоисточников бассейна и требования участников бассейнового соглашения:

1.1. Оценка водохозяйственной обстановки в бассейне реки. Экологические проблемы.

1.2. Карта-схема бассейна реки.

1.3. Список граничных и расчетных створов по бассейну.

1.4. Паспорт граничного створа совместного контроля за состоянием трансграничных вод.

1.5. Распределение водных ресурсов бассейна реки в граничных створах.

1.6. Соглашение об экологическом расходе в граничном створе.

1.7. Соглашение о режиме эксплуатации бассейновых водохранилищ.

1.8. Карта, взаимосвязи поверхностных и подземных вод (ущерб поверхностному стоку).

1.9. Целевая бассейновая водохозяйственная программа.

1.10. План инженерно-технических водоохраных и водохозяйственных мероприятий текущего этапа.

2. Методическая документация, обеспечивающая единство контроля, стандартов, действий при чрезвычайной ситуации:

2.1. Методика разработки и определения очередности реализации целевой бассейновой водохозяйственной программы.

2.2. Методика расчета фоновых концентраций ингредиентов.

2.3. Перечень стандартов по контролю за окружающей средой.

2.4. Методика по расчету экологических попусков.

2.5. Соглашение о поведении при аварийной ситуации.

2.6. Положение о Бассейновой согласительной комиссии.

2.7. Положение о взаимопроверках участников бассейнового соглашения.

2.8. Рекомендации об обмене информацией между участниками бассейнового соглашения.

2.9. Положение о безаварийном пропуске паводка.

2.10. Положение по распределению транзитного стока при его дефиците.

2.11. Методика определения и компенсации ущерба при трансграничном переносе загрязнений.

2.12. Положение об экономической ответственности сторон.

3. Документация, отражающая организационно-экономический механизм реализации соглашения:

3.1. Порядок определения и внесения платежей за трансграничное загрязнение водных объектов.

3.2. Порядок определения и внесения штрафных санкций за нарушение квот водопотребления и водоотведения, установленных бассейновым соглашением.

3.3. Порядок решения спорных вопросов.

3.4. Принципы квотирования средств, выделяемых территориями-субъектами Федерации в бассейновый фонд для совместной деятельности по восстановлению и охране водных ресурсов бассейна реки.

Бассейновое соглашение, водохозяйственная программа, планируемые и осуществляемые общеканальные мероприятия должны получать своевременную огласку, доводиться до сведения всего заинтересованного населения. Население бассейна должно осознать, что от успешного выполнения целей бассейнового соглашения зависит благополучие и здоровье каждой семьи, каждого гражданина региона.

Целевая канальная водохозяйственная программа, разрабатываемая на основе экономико-математической модели оптимального развития, имеет цель удовлетворить потребности всех водопользователей и достичь экологически безопасного качества природных вод. Для всех участников канального соглашения программой устанавливаются оптимальные лимиты забора воды из водисточника, предельно допустимые сбросы сточных вод, граничные условия по речному стоку и массопереносу загрязнений, которые уточняются при заключении соглашения. Предполагается, что в случае выполнения всех оптимальных водохозяйственных мероприятий будет реализована основная цель канального соглашения.

На основе целевой канальной водохозяйственной программы для каждого участника соглашения составляется поэтапный план инженерно-технических мероприятий по достижению заданных параметров. Планируемые водоохраные мероприятия по согласию территорий выделяются в четыре группы: финансируемые из федерального бюджета, из общеканальных средств, из бюджета субъекта соглашения, из бюджета собственно водопользователя.

Неотъемлемой частью подготовки канального соглашения является разработка обосновывающих и сопровождающих материалов. Практика показывает, что подход к их составу, объему информации, порядку включения в соглашение различен и зависит от особенностей бассейна, характера соглашения (двустороннее, многостороннее, международное).

Механизм реализации цели канального соглашения рассматривается в четырех аспектах: административном, экономическом, социальном и экологическом.

Текущая деятельность по реализации соглашения осуществляется канальным советом, членами канальной согласительной комиссии через канальные водохозяйственные управления (БВУ), по территории которых протекает река, и их рабочими группами, действующими на территории договаривающихся сторон.

В случае возникновения конфликтных ситуаций договаривающиеся стороны в соответствии со статьей канального соглашения решают вопросы через канальные советы, согласительную комиссию и арбитраж. Канальный совет определяет и конкретизирует использование средств на восстановление и охрану водных объектов, поступающих не только по линии платного водопользования, но и по другим направлениям.

Работа по заключению канальных соглашений разворачивается широко: в 1995 г. на реализацию связанных с ней мероприятий израсходовано 120 млрд. рублей, в дальнейшем их требуется гораздо больше.

Названный в части 5 комментируемой статьи фонд предусматривается в ст. 118 ГК РФ. Это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные или иные общественно полезные цели. Учредительные документы фонда, как и других юридических лиц, предусматриваются в ст. 52 ГК РФ.

Наряду с настоящей статьей Водного кодекса РФ канальные соглашения предусматриваются в ст. 65 (полномочия РФ), ст. 66 (полномочия субъектов РФ), ст. 74 (функции Роскомвода) и другие настоящего Кодекса; в ст. 75-77 настоящего Кодекса рассматриваются слагаемые и основы для подготовки канальных соглашений.

Бассейновые соглашения - принципы, подходы, рекомендации.

Данный обзор, подготовлен консультантом проекта ПРООН «Разработка национального плана по ИУВР и Водосбережению в Казахстане» Петраковым И.А.

При подготовке данного обзора использованы материалы:

- Европейской экономической комиссии ООН;
- Совещания Сторон Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер;
- Российского НИИ комплексного использования и охраны водных ресурсов;
- Министерства природных ресурсов Российской Федерации;

Цель бассейновых соглашений

Бассейновое соглашение заключается в соответствии со статьей 9 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и состоит в юридическом закреплении добровольного объединения усилий договаривающихся Сторон для взаимодействия и координации действий по восстановлению и охране водных объектов с целью достижения баланса между потребностями экономического развития и возможностью воспроизводства экологически полноценных водных ресурсов при неоспоримом приоритете обеспечения базовых потребностей человека.

Бассейновое соглашение может носить международный характер (в нем участвует две и более страны) и внутренний характер (в качестве субъектов выступают представители различных структур административных единиц одной страны).

Международное Бассейновое соглашение заключается между органами исполнительной власти сопредельных государств (административно-территориальных единиц) и заинтересованных сторон в лице специально уполномоченных органов управления использованием и охраной водного фонда. В случае, когда государства являются участниками Конвенции-92 или любых других подобных региональных межгосударственных соглашений, в бассейновом соглашении может участвовать исполнительный орган этого регионального соглашения.

Внутреннее Бассейновое соглашение заключается между органами исполнительной власти административно-территориальных единиц с привлечением заинтересованных юридических и физических лиц.

Бассейновое соглашение является межгосударственным (внутригосударственным) нормативно-правовым документом, содержащим взаимные обязательства Сторон в сфере водоохранной и водохозяйственной деятельности. Соглашение между Сторонами заключается на условиях добровольности и равноправия. Необходимым условием подписания соглашения является взаимовыгодное сотрудничество Сторон.

Задачей Бассейнового соглашения является закрепление положений, имеющих регулирующий характер в сфере водоохранной и водохозяйственной деятельности. Соглашение призвано стать системообразующей основой в общем пакете нормативно-правовых документов, обеспечивающих реализацию водоохранной и водохозяйственной деятельности в бассейне реки.

В рамках соглашения предусматривается системное решение следующих вопросов:

- охрана водных объектов от поступления загрязнений, предотвращение переноса загрязнений и восстановление водных объектов до наилучшего достижимого статуса (химического, экологического и пр.);

- обеспечение предотвращения и возмещение вреда, нанесенного окружающей природной среде, объектам экономики, имуществу, жизни и здоровью граждан вследствие экологических эксцессов на водных объектах;
- совместная разработка и реализация целевых программ мероприятий по обеспечению охраны водных объектов и рациональному использованию водных ресурсов;
- создание и обеспечение функционирования системы мониторинга водных объектов; осуществление контроля количества и качества воды в граничных створах и регламентированный обмен данными мониторинга.

В рамках бассейнового соглашения создается координационный орган (Бассейновый совет). Положение о Бассейновом совете утверждается представителями договаривающихся сторон при участии КВР. Участие в бассейновом совете представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и водопользователей определяется положением о Бассейновом совете.

Порядок подготовки проекта бассейнового соглашения

Инициатива заключения бассейнового соглашения может исходить от одного или нескольких договаривающихся сторон, исполнительного органа регионального соглашения, представителей общественных организаций и ассоциаций водопользователей. КВР берет на себя обязательства по организации первого совещания сторон.

На первом совещании уполномоченные представители договаривающихся сторон определяют цели и задачи бассейнового соглашения, обозначают основные направления деятельности, утверждают состав рабочей группы по подготовке проекта бассейнового соглашения, разработке обосновывающих и сопровождающих материалов.

Подготовка бассейнового соглашения включает разработку обосновывающих и сопровождающих материалов. Подход к составу этих документов, объему информации, порядку включения в соглашение различен и зависит от особенностей бассейна и характера соглашения (двухстороннее, многостороннее).

В обосновывающие документы в общем случае включается информация о текущем и определяемом конечной целью соглашения состоянии водного объекта, о водodelении в граничных створах, о режиме работы водохранилищ, об основных водопользователях и действующих правилах нормирования их деятельности и т.п. в зависимости от типа и характера соглашения.

Документация, называемая «сопровождающей», предназначена для обеспечения квалифицированной работы Бассейнового совета. Состав этих документов в значительной мере зависит от состава, профессиональной подготовки членов совета, целей соглашения, изученности водного бассейна.

В процессе реализации этапов соглашения может осуществляться корректировка обосновывающих и сопровождающих документов в соответствии с изменениями нормативно-правовой базы и водохозяйственной обстановки бассейна.

Проект бассейнового соглашения

Бассейновые соглашения могут иметь форму общеквассейнового – между всеми субъектами, расположенными в бассейне, а также двух- и многосторонних соглашений по конкретным проблемам водохозяйственной деятельности.

Стороны вольны в выборе конкретного вида соглашения, которым бы они хотели регулировать свои отношения. Стороны свободны в определении условий соглашения в той

мере, в которой они не противоречат иным (например, региональным) действующим соглашениям, не способствуют ухудшению состояния водных объектов и водообеспечения населения, не способствуют ухудшению состояния водных объектов и водообеспечения населения, не ущемляют интересов сторон, не участвующих в соглашении.

При заключении бассейновых соглашений следует руководствоваться принципами, изложенными в п. 5 статьи 2 Конвенции-92 и статьями 5 и 6 Конвенции 97 года.

Наличие многостороннего бассейнового соглашения не исключает заключения не противоречащих ему дополнительных двусторонних соглашений, направленных на решение конкретных задач в определенный период времени.

Порядок заключения бассейнового соглашения

Заключение бассейнового соглашения проводится после предварительного рассмотрения и согласования проекта соглашения договаривающимися Сторонами.

Бассейновое соглашение подписывают уполномоченные представители участников. При наличии соглашения (конвенции и пр.) более высокого уровня (например, Конвенции-92) целесообразно привлечь к подписанию бассейнового соглашения представителя исполнительного органа последнего.

Срок действия бассейнового соглашения определяется Сторонами в зависимости от периода достижения целей соглашения. Возможны бессрочные соглашения с обновляемыми на регулярной основе (например, один раз в пять лет) приложениями, конкретизирующими цели и действия договаривающихся сторон на следующий период.

Соглашение должно быть ратифицировано органами представительной власти договаривающихся сторон (там, где применимо). Соглашение вступает в полную силу после подписания и ратификации всеми договаривающимися Сторонами.

Реализация бассейнового соглашения

Бассейновый совет действует как координирующий орган соглашения:

не реже одного раза в год утверждает бюджет (там, где применимо), планы и отчеты о проведенных работах, а также изменения в сопутствующих бассейновому соглашению документах, если необходимость в таковых возникает.

Для организации текущей деятельности по соглашению (подготовка обосновывающих и сопроводительных материалов, организация работ, осуществление контроля и пр.) целесообразно создать исполнительный орган соглашения – Бассейновое агентство (этот термин получил распространение в мировой практике). Возможно возложение данных функций на соответствующее БВУ. Состав, бюджет (там, где применимо), планы работ и отчеты бассейнового агентства утверждаются Бассейновым советом.

В соответствии с добровольно взятыми на себя обязательствами государства участники реализуют предусмотренные соглашением мероприятия. Реализацию части своих полномочий и обязанностей стороны соглашения могут по согласованию с Бассейновым советом передать Бассейновому агентству (с соответствующим финансированием).

Финансирование мероприятий по реализации соглашения осуществляется в любой, согласованной сторонами форме.

Бассейновое агентство вправе, по согласованию с Бассейновым советом привлекать дополнительные финансовые ресурсы для реализации плана мероприятий по реализации соглашения.

Если такое определено соглашением, то сторона, причинившая ущерб другому участнику соглашения вследствие нарушений его условий, выплачивает компенсацию в размере и формах, определенных соглашением.

К разработке планов реализации Бассейнового соглашения целесообразно привлекать представителей местных органов самоуправления, неправительственных организаций и предприятий водопользователей. Бассейновое соглашение, планируемые и осуществляемые общепассейновые мероприятия должны получать своевременную огласку, доводиться до сведения общественности. Население, проживающее в бассейне реки, должно осознать, что от успешного выполнения целей бассейнового соглашения зависит благополучие и здоровье каждой семьи.

Успешной реализации целей соглашения способствует внедрение на территории бассейна единой информационной системы бассейна, включающей соответствующие базы данных и математические модели, для обеспечения планирования, оперативного контроля и поддержки управленческих решений.

В бассейновом соглашении, кроме прочего, следует предусмотреть процедуру рассмотрения спорных вопросов.

Структура примерного бассейнового соглашения

Преамбула

Отражаются главные факторы, являющиеся основанием и правовой базой для его заключения

Статья 1. Цели соглашения

Указываются цели и задачи соглашения

Статья 2. Зона действия бассейнового соглашения

Указывается территория бассейна реки, входящая в зону действия соглашения

Статья 3. Предмет соглашения

Указывается перечень вопросов, по которым осуществляется регулирование в рамках соглашения

Статья 4. Обязательства Сторон

Приводятся взаимные обязательства Сторон в части водоохраной и водохозяйственной деятельности на водных объектах бассейна

Статья 5. Основные направления сотрудничества

Указываются:

- взаимные обязательства сторон по ведению мониторинга состояния водных объектов в граничных створах;
- долгосрочные и краткосрочные целевые показатели состояния водного объекта;
- не нарушаемый (экологический) расход в граничном створе;
- объем и режим транзитного стока;
- режим пропуска половодья и паводка;
- режим эксплуатации бассейновых водохранилищ;
- могут приводиться согласованные лимиты водопотребления и предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты бассейна;
- другие вопросы по согласованию сторон

Статья 6. Координационный орган бассейнового соглашения

Приводятся основные положения о:

- составе;
- структуре;

- функциях;
- регламенте работы Бассейнового совета.

Статья 7. Экономический механизм реализации бассейнового соглашения

Указывается принимаемый Сторонами экономический механизм реализации соглашения или принципы его разработки

Статья 8. Организационный механизм реализации бассейнового соглашения

Указывается принимаемая Сторонами организационная структура для выполнения намеченных соглашением мероприятий

Статья 9. Порядок разрешения спорных вопросов

Указывается порядок разрешения споров и конфликтов, которые могут возникнуть по предмету соглашения между Сторонами

Статья 10. Проверка выполнения соглашения

Указывается порядок взаимодействия Сторон по поводу проверки выполнения обязательств

Статья 11. Срок действия соглашения и порядок выхода из соглашения

Указывается на срочность или бессрочность соглашения, а также порядок выхода любой из сторон из соглашения

Статья 12. Присоединение к соглашению

Определяются условия, и устанавливается процедура присоединения к соглашению

Статья 13. Вступление соглашения в силу

Указывается срок вступления соглашения в силу.

**Протокол заседания Технического Совета
Комитета по водным ресурсам МСХ РК**

23 декабря 2005 года

№ 15

г. Астана

Присутствовали:

Рябцев А.Д. - Председатель Комитета по водным ресурсам, председатель Совета;

Члены Технического Совета:

Кеншимов А.К. - заместитель председателя Комитета;

Сарсенбаева Г.Б. - начальник управления регулирования использования и охраны водных ресурсов

Бадашев Е.А. - начальник управления организации эксплуатации водохозяйственных объектов и мелиорации земель;

Раимкулов Н.Ж. - начальник управления инвестиций, финансирования и организационно-правовой работы;

Приглашенные:

Николаенко А. - Менеджер проекта ИУВР ПРООН

Постановочные вопросы:

1. О «Методическом пособии по созданию Бассейновых советов».
(Докладывает Николаенко Александр менеджер проекта ИУВР ПРООН.)

Заслушали:

Николаенко А. «Методическое пособие по созданию Бассейновых советов», выполнено в соответствии с Водным кодексом статья 43 Бассейновый совет (разработчик проект Интегрированного управления водными ресурсами ПРООН).

Представленный на заседание НТС проект состоит из пояснительной записки с приложениями (всего 46 стр.) и электронной версии на компакт-диске.

Материалы согласования проекта включают:

письма восьми начальников БВУ О согласовании проекта «Методическое пособие по созданию Бассейновых советов» (Нура-Сарысуское БВУ №24-05-1-3/960 от 05.10.05 г., Урало-Каспийское БВУ №24-07-01-03/736 от 28.09.05 г., Ишимское БВУ № 01-05/661 от 30.09.05 г., Иртышское БВУ № 3-1/741 от 29.09.05 г., Шу-Таласское БВУ №678 от 28.09.05 г., Тобол-Тургайское БВУ №3/707 от 28.09.05 г., Балхаш-Алакольское БВУ № 24-02-04/1295 от 24.11.05 г., Арало-Сырдарьинское БВУ №1-2/1099 от 25.11.05 г.) и письмо Комитета по водным ресурсам МСХ РК № 24-1-1/4160 от 21.11.05г.

Выступили:

А.К. Кеншимов

Рассматриваемый нами документ посвящен не только проблемам создания, но и дальнейшего функционирования Бассейновых Советов (далее – БС). Он будет востребован не только государственными органами, но и всеми заинтересованными лицами. Положительная сторона документа заключается в том, что процедура создания БС в Методическом пособии расписана поэтапно. Представленные ранее комитетом замечания учтены полностью, я думаю, что разработанный документ необходимо рекомендовать к внедрению в БВУ.

Бадашев Е.А.

Методическое пособие по созданию БС очень подробно рассматривает все этапы создания БС, конечно в процессе будут возникать некоторые вопросы в связи с особенностями каждого бассейна, например Урало-Каспийский бассейн который включает четыре области или Арало-Сырдарьинский и Иртышский бассейны в каждом из которых по два крупных промышленных центра. Эти особенности надо будет учитывать при применении методического пособия.

Г. Б. Сарсенбаева.

Положительная сторона Методического пособия, это подробная правовая основа для создания деятельности БС. Интересен тот факт, что в пособии нашли отражения конституционные права граждан и их проекция на деятельность БС. Подробно рассматриваются вопросы организационной структуры БС. Деятельность БС неразрывно связывается с

реализацией прав и обязанностей членов БС. Особое внимание привлекает раздел 9 «Практические шаги во созданию БС».

Н.Ж. Раимкулов

Нашим управлением изучено методическое пособие. БС в Казахстане создаются впервые, положительно, что в приложении имеется справочный материал по зарубежной практике созданию БС. Очень серьезный вопрос это заключение Бассейновых соглашений. В процессе практического создания БС конечно же будут возникать вопросы я думаю что мы будем решать их по мере поступления. Методическое пособие необходимо рекомендовать для руководства всем БВУ.

Технический Совет постановил:

Рекомендовать к утверждению представленное «Методическое пособие по созданию Бассейновых советов»

Заместитель Председателя

А.Кеншимов

Секретарь Технического Совета

У.Бабажанова

Приказ

Комитет по водным ресурсам МСХ РК
№ 320 от 26 декабря 2005 год

Об утверждении
Методического пособия
по созданию Бассейновых советов

Во исполнении статьи 43 Водного кодекса, в соответствии с рекомендациями протокола заседания Научно-Технического Совета Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан от 23 декабря 2005 года № 15,

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Утвердить прилагаемое Методическое пособие по созданию Бассейновых советов.
2. Всем Бассейновым водохозяйственным управлениям:
при создании советов соответствующих бассейнов рек, руководствоваться утвержденным методическим пособием, и завершить их создание в четвертом квартале 2006 года;
ежеквартально, к десятому числу, следующего за отчетным, представлять Управлению регулирования использованием и охраны водных ресурсов информацию о проводимых мероприятиях по созданию бассейновых советов.
3. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на Заместителя Председателя Комитета по водным ресурсам Кеншимова А.К.
4. Настоящий приказ вступает в силу со дня подписания.

Председатель
Разослать в дело, всем БВУ

Рябцев А.Д.