

**Региональный экологический центр
Центральной Азии**

**Бассейновые соглашения -
принципы, подходы,
рекомендации.**

Алматы 2015 октябрь



**Петраков Игорь Алексеевич,
независимый эксперт по
национальному водному праву и ИУВР
Политолог, юрист.**

Один из авторов Водного кодекса Республики Казахстан и нормативной правовой базы к нему.

Постоянно привлекается к работе в различных проектах Международных организаций (ЮСАИД, Азиатский банк, ПРООН, Всемирный банк, Международный институт по управлению водными ресурсами, ТАСИС, Европейская комиссия) – юристом, национальным консультантом, юристом-тренером, юристом-исследователем, международным экспертом.

Petrakov, Igor Alekseevich Apt. 30, 12 Tole bi, Kazakhstan, Almaty

Tel.: (327) 291-93-49 (home), Mob.: 8 701 347 24 62, ipetrakov@bk

Бассейновые соглашения - принципы, подходы, рекомендации.

Использованы материалы:

- **Европейской экономической комиссии;**
- **Совещания сторон конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер;**
- **Российского НИИ комплексного использования и охраны водных ресурсов;**
- **Министерства природных ресурсов Российской Федерации;**
- **Законодательство Республики Казахстан**
(Конституция Республики Казахстан, Гражданский кодекс, Водный кодекс, Закон РК «Об охране окружающей среды», Постановления Правительства РК, Приказы министерств и ведомств по природоохранным вопросам и др.)

Бассейновые соглашения - принципы, подходы, рекомендации.

Цель бассейнового соглашения

Бассейновое соглашение заключается в соответствии со статьей 9 Конвенции-92 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.

Бассейновые соглашения - принципы, подходы, рекомендации.

Характер и участники Бассейнового соглашения

- 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 лиц.

Бассейновые соглашения - принципы, подходы, рекомендации.

Юридический статус бассейнового соглашения

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

Бассейновые соглашения - принципы, подходы, рекомендации.

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

Бассейновые соглашения - принципы, подходы, рекомендации.

В рамках Бассейнового 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.

Инициаторы заключения 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.

Порядок подготовки проекта бассейнового соглашения

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

Обосновывающие документы

- В обосновывающие документы в общем случае включается информация о текущем и определяемом конечной целью соглашения состоянии водного объекта, о вододелении 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.

Сопровождающая документация

- 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.

Формы бассейнового соглашения

- Бассейновые соглашения могут иметь форму общекбассейнового – 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 статьей 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.
- 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.

Бассейновые соглашения - принципы, подходы, рекомендации.

- 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.

ОБЩИЙ СОСТАВ ОБОСНОВЫВАЮЩИХ И СОПРОВОЖДАЮЩИХ БАССЕЙНОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ ДОКУМЕНТОВ

Документация, отражающая организационно-экономический механизм реализации соглашения:

- Положение о Бассейновом совете и исполнительном органе бассейнового соглашения (там, где применимо);
- Порядок организации и финансирования совместных работ;
- Порядок регулярного контроля состояния водного объекта и обмена информацией, а также аварийного оповещения;
- Соглашение о поведении при аварийной ситуации;
- Положение о взаимопроверках участников бассейнового соглашения;
- Положение об экономической ответственности сторон за невыполнение условий соглашения (если применимо);
- Порядок решения спорных вопросов;
- Общие принципы информирования и вовлечения общественности и водопользователей в процесс подготовки и принятия решений.

ОБЩИЙ СОСТАВ ОБОСНОВЫВАЮЩИХ И СОПРОВОЖДАЮЩИХ БАССЕЙНОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ ДОКУМЕНТОВ

**Методическая документация, обеспечивающая
единство подходов к решению поставленных
задач:**

- **Методика разработки и определения очередности реализации целевой бассейновой программы;**
- **Методика расчета не нарушаемого (экологического) расхода в граничном створе;**
- **Методика оценки состояния водного объекта и определения долгосрочных и краткосрочных целевых показателей;**
- **Методика определения и компенсации ущерба при переносе загрязнений на нижерасположенные участки.**

ОБЩИЙ СОСТАВ ОБОСНОВЫВАЮЩИХ И СОПРОВОЖДАЮЩИХ БАССЕЙНОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ ДОКУМЕНТОВ

Документация, отражающая текущее состояние водоисточников, водопользования, водоохранных мероприятий и сети мониторинга в бассейне, а также цели и требования к ним, обусловленные бассейновым соглашением:

- **Оценка водохозяйственной обстановки в бассейне реки. Экологические проблемы речного бассейна;**
- **Карта-схема бассейна реки с нанесением постов контроля и граничных створов, а также результатов эколого-водохозяйственного районирования;**
- **Список граничных и расчетных створов по бассейну;**
- **Паспорт граничного створа совместного контроля за состоянием водных ресурсов;**
- **Распределение водных ресурсов бассейна реки в граничных створах;**
- **Соглашение о не нарушаемом (экологическом) расходе в граничном створе;**
- **Соглашение о водохозяйственных балансах в граничных створах;**
- **Соглашение о режиме эксплуатации бассейновых водохранилищ;**
- **Соглашение о безаварийном пропуске паводка;**
- **Соглашение по распределению транзитного стока при его дефиците;**
- **Карта взаимосвязи поверхностных и подземных вод, данные по отбору подземных вод, наносящему ущерб поверхностному стоку;**
- **Перечень критериев и долгосрочных целевых показателей состояния водного объекта;**
- **Целевая бассейновая программа рационального использования, восстановления и охраны водных ресурсов;**
- **План нормативно-правовых, организационных и инженерно-технических водоохранных и водохозяйственных мероприятий.**

СТРУКТУРА ТИПОВОГО 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

СТРУКТУРА ТИПОВОГО БАССЕЙНОВОГО СОГЛАШЕНИЯ

- **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.

СТРУКТУРА ТИПОВОГО БАССЕЙНОВОГО СОГЛАШЕНИЯ

- **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

СТРУКТУРА ТИПОВОГО БАССЕЙНОВОГО СОГЛАШЕНИЯ

- **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.

- **Статья 14 Реквизиты участников соглашения и подписи**

Указываются полные реквизиты участников соглашения и подписи уполномоченных лиц

Региональный экологический центр Центральной Азии

Спасибо за внимание!

**Петраков Игорь Алексеевич – политолог, юрист, эксперт по
национальному водному праву и ИУВР**

Apt. 30, 12 Tole bi Kazakhstan, Almaty

Tel.: (3272) 91-93-49 (home) Mob.: 8 701 347 24 62

Fax: (3272) 91-24-11 ipetrakov@bk.ru