



РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ USAID ПО ВОДНЫМ РЕСУРСАМ И ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Учебный модуль

по правовой базе и мандату Малых бассейновых
советов и Бассейновых советов в Таджикистане



Душанбе, 2024 г.

Данный учебный модуль стал возможен благодаря поддержке американского народа через Агентство США по международному развитию (USAID). Содержание данного модуля является исключительной ответственностью компании Tetra Tech и не обязательно отражает точку зрения USAID или правительства США.

Подготовлен:
ООО "Consulting Engineering services"
5/1 ул. Шамси, 734018
г. Душанбе, Таджикистан

Подготовлено для:
Филиала корпорации ARD Inc (Эй-Ар-Ди, Инк) в Республике Казахстан
Керей- Жанибек Хандар, д.1 В,
050051, Республика Казахстан, г.Алматы

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. АББРЕВИАТУРА/СОКРАЩЕННЫЕ СЛОВА.....	3
2. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ.....	4
3. ВВЕДЕНИЕ.....	7
4. «ВИДЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН»	9
5. «ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СТАТУС И МАНДАТ МБС, БС И ДРУГИХ БАССЕЙНОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ТАДЖИКИСТАНЕ».....	11
6. «ОПЫТ ДРУГИХ СТРАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАССЕЙНОВЫХ СОВЕТОВ».....	17
7. «ОБЩЕЕ НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ПО ТИПИЧНЫМ ПРАВОВЫМ РАМКАМ, ИСПОЛЬЗУЕМЫМ ДЛЯ МБС И БС».....	21
8. ОЖИДАНИЯ.....	23
9. ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА	23
10. ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА.....	23

1. АББРЕВИАТУРА/СОКРАЩЕНИЯ

РТ – Республика Таджикистан

РУ – Республика Узбекистан

ИУВР – Интегрированное управление водными ресурсами

БСР – Бассейновый совет реки

МБС – Малый бассейновый совет реки

БВО – Бассейновое водохозяйственное объединение

USAID – Агентство США по международному развитию

США – Соединённые Штаты Америки

АВП – Ассоциация водопользователей

ООО – Общество с ограниченной ответственностью

МЭВР – Министерство энергетики и водных ресурсов РТ

ГУ – Государственное учреждение

ГУП – Государственное унитарное предприятие

Госгортехнадзор – Служба по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Правительстве РТ

МИОГВ – Местные исполнительные органы государственной власти

ЧС и ГО – Чрезвычайные ситуации и гражданская оборона

ГБАО – Горно – Бадахшанская автономная область в Таджикистане

МКВК ЦА – Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии, членами которой являются Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Узбекистан, Республика Таджикистан и Туркменистан

НПД – Национальный диалог в сфере политики ИУВР

НКИД – Национальная комиссия по ирригации и дренажу

РТ- реформа - Рабочая группа по реализации реформы водного сектора РТ

2. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Для целей настоящего тренингового модуля приведены из Водного Кодекса РТ следующие основные понятия, касающиеся функционирования бассейновых организаций рек, водных советов и малых (под – бассейновых) советов рек:

- **водные ресурсы** – поверхностные и подземные воды, которые используются или могут быть использованы в хозяйственной или иной деятельности;
- **дренажные воды** – воды, собираемые дренажными сооружениями и сбрасываемые в водные объекты;
- **управление водными ресурсами** – комплекс мер, норм и правил, обеспечивающих эффективное планирование, устойчивое управление, рациональное использование и охрану водных ресурсов, а также защиту населенных пунктов, сельскохозяйственных земель, промышленных территорий и всех видов собственности от негативного воздействия вод;
- **интегрированное управление водными ресурсами** – система управления водными ресурсами, основанная на учёте и взаимодействии водных (поверхностных, подземных и возвратных вод) и земельных, а также связанных с ними других природных ресурсов в определенных гидрографических границах, увязывающая интересы различных отраслей и уровней иерархии водопользования и использования природных ресурсов, вовлекающая их в процесс принятия решения, планирования, финансирования, охраны и развития водных ресурсов в интересах устойчивого развития общества и охраны окружающей среды;
- **водохозяйственные сооружения** – инженерные сооружения и устройства, предназначенные для забора (изъятия), транспортировки, обработки вод, сброса сточных вод, регулирования водных потоков, нужд судоходства, охраны вод и предотвращения негативного воздействия вод (водозаборные сооружения, каналы, плотины, дамбы, шлюзы, гидроузлы, насосные станции, водоводы, коллекторы и иные подобные инженерные сооружения и устройства);
- **водопользователь** – физическое или юридическое лицо, получающее в установленном порядке воду для обеспечения своих нужд;
- **пользование водными объектами** – использование водных объектов различными способами для удовлетворения потребностей физических и юридических лиц;
- **истощение вод** – устойчивое сокращение запасов и ухудшение качества поверхностных и подземных вод;
- **водохозяйственный участок** – часть речного бассейна, имеющая характеристики, позволяющие установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры использования водного объекта;
- **водосборная площадь** – территория, сток которой формирует водный объект;
- **источник питьевого водоснабжения** – природные воды (поверхностные и подземные), которые используются для питьевого водоснабжения после соответствующей обработки или без нее;
- **бассейновый план по управлению водными ресурсами** – документ, отражающий оценку существующего состояния формирования, использования и

- охраны водных ресурсов, развития водопотребляющих отраслей экономики в бассейне, их потребности в водных ресурсах на краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе с учётом обеспечения целей устойчивого развития;
- **водохозяйственная система** – комплекс соединённых водохозяйственных сооружений, предназначенных для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов;
 - **негативное воздействие вод** – размыв, эрозия, затопление, подтопление, разрушение берегов водных объектов, заболачивание и другое негативное воздействие на определённые территории и объекты;
 - **речной бассейн** – географическая область формирования водных ресурсов, определяемая границами водосборного бассейна, включающая поверхностные воды и имеющие общее конечное место стекания;
 - **бассейны подземных вод** – совокупность водосборных горизонтов, расположенных в недрах;
 - **предельно допустимый сброс сточных вод** – масса вещества в сточных водах, максимально допустимая к отведению в установленном режиме в определенном пункте водного объекта в единицу времени с целью обеспечения норм качества воды в контрольном пункте;
 - **охрана водных объектов** – комплекс мероприятий, направленных на охрану, сохранение и восстановление водных объектов;
 - **водная экосистема** – взаимосвязанная система живых организмов и окружающей их природной среды, в которой происходит циклический обмен минеральными и органическими веществами и энергией в водном объекте.

Постановление Правительства РТ от 30 декабря 2015 г. №791 даёт следующее важное определение:

- **границы речного бассейна** – географические зоны институционального, нормативного регулирования и управления использованием воды, включая в себя помимо водного потока реки подземные воды, родники, озёра, ледники и другие виды водных ресурсов.
- При определении гидрологических границ бассейнов или под-бассейнов в качестве единицы управления водой учитываются следующие природно – экономические условия:
 - географические границы бассейнов рек;
 - доступность ко всем частям бассейна;
 - зависимость целостного функционирования водной инфраструктуры от экономических отношений;
 - уровень экономического развития и потенциал местных организаций и принятие самостоятельных решений по основным целям устойчивого управления водными ресурсами.

Постановление Правительства РТ от 1 декабря 2001 г. №551 даёт более расширенную формулировку понятия водохозяйственного комплекса и водохозяйственной системы

Таджикистана, которые в связи с реформой в настоящее время стали называться водным сектором.

Водохозяйственный комплекс – это совокупность предприятий различных отраслей экономики, совместно использующих водные ресурсы.

Водохозяйственная система Таджикистана – состоит из водного фонда, водохозяйственного производства, состоящего из русловых сооружений, обеспечивающих регулирование и территориальное перераспределение стока, воспроизводство водных ресурсов, сооружений защиты от вредного воздействия вод, группы сооружений технолого-биологического и социально – гигиенического водопользования, а также по очистке и отводу сточных вод. Функционально элементы водохозяйственной системы РТ распределены на водообеспечивающие, водопотребляющие и водоиспользующие.

3. ВВЕДЕНИЕ

Вода является ключевым, и во - многом, незаменимым элементом устойчивого развития, она используется практически во всех отраслях экономики и сферах общественной жизни, для различных целей и разными пользователями. В целях решения глобальных, национальных и локальных водных проблем по инициативе Республики Таджикистан Генеральной Ассамблеей ООН были провозглашены:

- Международный год пресной воды», 2003;
- Международное десятилетие действий «Вода для жизни», 2005-2015;
- Международный год водного сотрудничества, 2013;
- Международное десятилетие действий «Вода для устойчивого развития», 2018-2028.

Указанные Международные мероприятия предоставили Республике Таджикистан и другим странам благоприятные возможности для развития сотрудничества в направлении рационального и эффективного использования водных ресурсов, адаптации водного и других секторов к глобальным изменениям климата.

Происходящий переход к развитым рыночным отношениям предполагает необходимость совершенствования системы управления экономикой, включая в водном секторе страны. В водном секторе Таджикистана произведено разделение политических, регуляционных функций от производственно-хозяйственных задач.

В целях углубления процесса преобразований постановлением Правительства РТ от 30 декабря 2015 года №791 принята Программа реформы водного сектора РТ на 2016-2025 гг. В соответствии с ней реально осуществляется переход на ИУВР и бассейновое управление водными ресурсами. В пределах Таджикистана созданы Управления водных ресурсов бассейновых зон рек Сырдарья, Зеравшан, Пяндж, Кафирниган и Вахш и их бассейновые советы. Осуществляется процесс создания под-бассейновых (малых) советов рек.

В Программе реформы водного сектора Таджикистана на 2016-2025 гг, имеется План мероприятий по её реализации за счёт вклада республиканского, местных бюджетов и партнеров по развитию.

В целом, процесс водной реформы сопровождается развитием законодательства и регулирования, институционального построения, восстановлением инфраструктуры, созданием единой базы данных водных ресурсов, усилением потенциала организаций водного сектора, включая ответственных за трансграничное управление водными ресурсами и развитие международных водных отношений, организацией и проведением семинаров, конференций и других мероприятий и обучением, повышением квалификации специалистов, а также проведением научно-исследовательских работ по поднятию эффективности использования и охраны водных ресурсов.

Необходимо отметить, что нормативный правовой блок в водной реформе занимает важную роль. На данный момент Парламентом страны приняты новые редакции Водного кодекса, Закон «Об АВП», Закон «О питьевом водоснабжении и водоотведении». Проект

Закона «О мелиорации и ирригации», Национальная водная стратегия проходят процедуры межведомственного согласования.

Правительством РТ приняты следующие постановления для регулирования деятельности бассейновых организаций, бассейновых и под - бассейновых (малых) советов рек:

- от 31 декабря 2020 года №680 «О порядке разработки, утверждения и реализации планов управления водными ресурсами»;
- от 31 декабря 2020 года №681 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов рек».

Члены МБС и БС должны руководствоваться указанными актами и при подготовке различных официальных документов не допускать вольного интерпретирования, а воспроизводить точное написание соответствующих статей и разделов. Делать интерпретацию и давать комментарии по принятым актам имеют право только органы, принявшие их.

Бассейновые организации рек занимаются водной политикой, выполнением мониторинговых и контрольных функций по ИУВР, а по отраслям водного сектора производственно-хозяйственные функции выполняют соответствующие подразделения министерств и ведомства на местах. Они же входят в состав бассейновых советов для выработки предложений, планирования и координации действий. В эти Советы также входят представители общественности для учёта мнений при принятии решений на различных уровнях.

Реализация плана Реформы водного сектора в целом, а также становление и организация эффективного функционирования бассейновых советов рек, под- бассейновых (малых) советов рек, безусловно, является новым направлением деятельности и для этого требуются подготовленные кадры.

Достижение необходимых результатов в тренинге будет зависеть от степени квалификации и личной вовлечённости каждого его участника.

Цель тренинга по правовой базе и мандату Малых бассейновых советов и Бассейновых советов в Таджикистане

- обучение правовым основам управления водными ресурсами в РТ, видам законодательных актов в соответствии с Законом «О нормативных правовых актах РТ» от 26.03.2009 г.
- раскрытие положений Конституции РТ, касающихся водных и других природных ресурсов, а также основ экономической деятельности в РТ.
- предоставление знаний о Программе реформы водного сектора РТ на 2016 – 2025 гг. и её целях, включая о создании и деятельности бассейновых советов и малых бассейновых советов рек;
- информирование о принятых новых редакциях Водного кодекса РТ, его новизне и роли в развитии эффективного бассейнового управления водными ресурсами;

- о роли Закона РТ «О питьевом водоснабжении и водоотведении» в бассейновом планировании;
- о Законе РТ «Об ассоциации водопользователей» и координационной деятельности местных организаций Агентства мелиорации и ирригации при Правительстве РТ и их содействии АВП в рамках этого закона.
- Обучение постановлением Правительства РТ, принятым в соответствии с указанными новыми редакциями законов РТ, касающихся следующих вопросов:
- Порядка разработки, утверждения и реализации бассейновых планов управления водными ресурсами;
- о созданных бассейновых зонах управления водными ресурсами и других институциональных аспектах управления водными ресурсами;
- о Порядке создания и деятельности, мандате бассейновых советов и под – бассейновых (малых) бассейновых советов рек, видах рекомендаций, выдаваемых ими в рамках своей деятельности;
- о предоставлении информации о разработанных, утверждённых и реализуемых бассейновых планах управления водными ресурсами.

Для целей данного тренинга подготовлены на русском и таджикском языках следующие презентации:

1. О Водном кодексе РТ;
2. О Законе РТ «Об ассоциации водопользователей»;
3. Правовая база и мандат малых бассейновых советов и бассейновых советов рек в Таджикистане.

4. «ВИДЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН»

Для эффективной деятельности малых бассейновых советов (МБС) и Бассейновых советов рек (БСР) необходимо знать о видах нормативных правовых актов, установленных законодательством РТ.

Законом РТ «О нормативных правовых актах Республики Таджикистан» от 26.03.2009 г. установлены следующие виды актов:

- Конституция Республики Таджикистан;
- Законы, принятые путём всенародного референдума;
- Конституционные законы;
- Кодексы;
- Законы;
- Совместные постановления Маджлиси Милли и Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли РТ, постановления Маджлиси Милли и Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли РТ (Парламент);
- Указы и распоряжения Президента РТ;
- Постановления и распоряжения Правительства РТ;
- Нормативные правовые акты министерств, государственных комитетов и иных государственных органов;

- Нормативные правовые акты Маджлисов народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе и председателей ГБАО, областей, г. Душанбе;
- Нормативные правовые акты Маджлисов народных депутатов городов, районов и их председателей;
- Нормативно правовые акты органов самоуправления посёлков и сёл;
- Регламенты, положения, уставы;
- Международные акты, признанные Республикой Таджикистан;
- Схемы, протоколы по водodelению по рекам бассейнов Сырдарья, Амударья, Исфара, Ходжабакирган, и др., которые подтверждены Нукусской Декларацией государств Центральной Азии и международных организаций от 20.09.1995 г.

Сведения об указанных видах нормативных правовых актов необходимы в деятельности МБС и БСР при представлении заключений, написании писем, обращений, подготовки различных предложений и проектов нормативных правовых актов соответствующих уровней управления по вопросам использования и охраны водных ресурсов конкретных бассейнов и под – бассейнов рек, а также при рассмотрении водных споров.

Конституция Таджикистана обладает высшей юридической силой, её нормы имеют прямое действие. Законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы. Государство и все его органы, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать и исполнять Конституцию и законы РТ. Это относится и к деятельности бассейновых организаций, МБС и БСР.

Особо необходимо обратить внимание на следующие две статьи Конституции РТ:

- Статья 12: «Основу экономики Таджикистана составляют различные формы собственности. Государство гарантирует свободу экономической и предпринимательской деятельности, равноправие и правовую защиту всех форм собственности, в том числе частной»;
- Статья 13: «Земля, её недра, вода, воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные богатства являются исключительной собственностью государства, и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа».

МБС и БСР обязаны неукоснительно руководствоваться этими статьями Конституции РТ, особенно при выдаче заключений по вопросам рационального использования и охраны водных ресурсов, согласовании разрешений на специальное и обособленное водопользование, создания институциональных структур, рассмотрении водных и земельных споров, имея в виду, что физические и юридические лица, нарушающие право государственной собственности на водохозяйственные системы, воды и другие природные ресурсы, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством РТ.

5. «ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СТАТУС И МАНДАТ МБС, БС И ДРУГИХ БАССЕЙНОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ТАДЖИКИСТАНЕ»

Правовая основа деятельности МБС, БС и других бассейновых организаций и их условия для сотрудничества

Правовой основой создания и деятельности бассейновых организаций, МБС и БС рек является Водный кодекс РТ, 22 статьёй которого установлены: Сырдарьинская; Зеравшанская; Вахшская, Пянджская и Кафирниганская бассейновые зоны. Они являются основными единицами управления водными ресурсами и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов на территории РТ. Постановлением Правительства РТ от 30.12. 2015 г. №791 в качестве единицы управления водой может быть также и под – бассейн реки (малый бассейн). В рамках Программы реформы водного сектора постановлением Правительства РТ от 30.03. 2020 г. №197 в структуре МЭВР созданы управления водных ресурсов указанных выше 5 бассейновых зон с финансированием их за счёт республиканского бюджета. В составе их созданы три под-бассейновые зоны: Верхне – Пянджская; Верхне – Вахшская; и Нижне – Кафирниганская. В целом Управления водных ресурсов с их под – бассейновыми зонами являются ответственными за организацию ИУВР, планирование использования водных объектов, мониторинг использования водных объектов и реализацию бассейновых планов по управлению водными ресурсами в соответствующих бассейновых зонах.

В рамках Программы реформы водного сектора (пункт 81) разрешено при необходимости создание также и других бассейновых и под – бассейновых организаций и их речных бассейновых советов (БС и МБС).

Нормативными правовыми актами РТ, связанными с созданием и деятельностью бассейновых, под – бассейновых организаций, бассейновых и под – бассейновых (малых) советов рек заложены основания для сотрудничества заинтересованных государственных, негосударственных, общественных и других организаций, местных исполнительных органов государственной власти в многогранной деятельности по управлению и рациональному использованию водных ресурсов, их охране на местном, национальном и трансграничном уровнях. Это основывается на том, что все 5 управлений водных ресурсов бассейновых зон рек Сырдарья, Зерафшан, Вахш, Кафирниган и Пяндж, под – бассейны рек Исфара, Ходжабакирган, Аксу, Исфана и др. располагаются в трансграничных бассейнах. Сотрудничество по этим рекам ведётся в рамках МКВК ЦА, а также на двухсторонней (реки Ходжабакирган, Аксу, Исфана) и трехсторонней основе (река Исфара). При подготовке различных решений по использованию и охране вод бассейновым, под – бассейновым организациям и их советам, безусловно, необходимо взаимодействие и тесное сотрудничество. БСР, под-бассейновые (МБС) состоят из представителей различных государственных, неправительственных, общественных и других организаций, что предопределяет их взаимодействие на совещаниях, личных контактах при обсуждении и выработке заключений, предложений по различным водным вопросам.

Ещё большие возможности по сотрудничеству и его результативности откроются с созданием в соответствии с Водным кодексом РТ Национального водного Совета при Правительстве РТ, в котором наряду с заинтересованными министерствами и ведомствами МИОГВ будут представлены бассейновые организации рек и их советы.

Целесообразна организация развития сотрудничества бассейновых, под – бассейновых организаций и их советов между собой в вопросах составления и реализации бассейновых планов управления и охраны водных ресурсов, особенно в решения внутренних межбассейновых перебросок вод рек в вододефицитные регионы Таджикистана, а также в рамках существующих координационно – совещательных структур (НПД, НКВД, РГ–реформа). Для этого потребуются настойчивые инициативы самих бассейновых организаций, их БС и МБС, поддержка и координация МЭВР, а также партнёров по развитию.

Статус и мандат МБС, БС и других бассейновых организаций, включая отличия в ролях и обязанностях данных субъектов

Управления водных ресурсов бассейновых зон рек Сырдарья, Зерафшан, Кафирниган, Вахш и Пяндж, входящих в структуру МЭВР, являются государственными организациями с правами юридического лица.

В соответствии с постановлением Правительства РТ от 30 декабря 2015 г. №791 «О Программе реформы водного сектора Республики Таджикистан на 2016 – 2025 годы»

основными задачами этих управлений являются:

- составление годовых бассейновых планов использования воды и её охраны;
- разработка среднесрочных и долгосрочных планов развития и охраны водных ресурсов соответствующих бассейнов;
- мониторинг распределения воды и её качества и представление обязательных к исполнению мероприятий в неплановых случаях;
- составление планов по уменьшению последствий засухи, наводнений и мониторинг их исполнения;
- оценка состояния защиты берегов рек и других работ, связанных с защитой от наводнений и определение необходимых ремонтных работ на конкретных бассейновых и под - бассейновых уровнях.

В отличие от управлений водных ресурсов бассейновых зон, МБС и БС в соответствии с постановлением Правительства РТ от 31 декабря 2020 года №681 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов рек»

создаются МЭВР без права юридического лица в целях содействия эффективному управлению водными ресурсами и координации деятельности заинтересованных сторон в пределах бассейновых, под – бассейновых зон в качестве консультативно – совещательного органа. Они составляют представительскую платформу различных партнёров. Указанные выше постановления Правительства РТ определили следующие

основные задачи МБС, БС реки:

- рассмотрение и представление рекомендаций по сезонным планам распределения воды между различными пользователями, среднесрочным и долгосрочным планам развития водных ресурсов бассейна;
- определение лимитов забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и лимитов сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, в границах бассейнов и под-бассейнов рек;
- формирование перечня водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов;
- выработка предложений по обеспечению безопасности эксплуатации водохозяйственных систем;
- определение основных целевых показателей уменьшения вредного воздействия вод, а также формирование перечня мероприятий, по достижению этих показателей;
- предоставление предложений по финансированию намеченных мероприятий из различных источников и формированию механизмов привлечения внебюджетных средств;
- рассмотрение и согласование проектов соответствующих бассейновых планов по управлению водными ресурсами;
- содействие интеграции мероприятий бассейновых планов в программы развития городов и районов, соответствующих министерств, ведомств и организаций.
- обсуждение с БОР и другими заинтересованными сторонами фактического исполнения этих планов;
- изложение идей и взглядов по различным вопросам, связанным с управлением, качеством, распределением, использованием и охраной вод;
- оказание помощи в решении водных споров между заинтересованными сторонами и водопользователями, АВП и их союзами;
- оказание по мере необходимости содействия и по другим водным мероприятиям.

Важным в деятельности МБС и БСР в соответствии с постановлением Правительства РТ от 31 декабря 2020 года №680 является участие в разработке и мониторинге реализации бассейновых планов по управлению водными ресурсами с использованием положений Национальной водной стратегии и с учётом местных программ социально-экономического развития. Особое внимание члены БС и МБС должны уделять вопросам развития питьевого водоснабжения и водоотведения, которые по Закону РТ «О питьевом водоснабжении и водоотведении» (статья 13, пункт 5), имеют приоритетное значение в бассейновых планах по управлению водными ресурсами.

МБС и БС создаются МЭВР в составе Председателя со сроком полномочий на 5 лет, двух его заместителей и членов, которые осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе. В соответствии с постановлением Правительства РТ от 31 декабря 2020 года №681 Председателем МБС, БС является руководитель Управления водных ресурсов соответствующей бассейновой, под – бассейновой зоны. Заместители Председателей МБС, БС избираются большинством голосов их членов по представлению Председателей сроком на 1 год. По истечении сроков полномочий Председателя и его заместителей они переназначаются или назначаются новые кандидатуры.

В состав бассейновых, под – бассейновых советов рек входят представители уполномоченных государственных органов в области регулирования использования и охраны водных ресурсов, МИОГВ, а также представители водопользователей, общественных объединений и других заинтересованных сторон.

Постановлением Правительства РТ от 31.12.2020 г. №681 конкретизированы следующие представители в БС, МБС:

- Министерства энергетики и водных ресурсов РТ;
- Министерства сельского хозяйства РТ;
- Комитета по охране окружающей среды при Правительстве РТ;
- Агентства мелиорации и ирригации при Правительстве РТ;
- Комитета по ЧС и ГО при Правительстве РТ;
- Главного управления геологии при Правительстве РТ;
- Службы по государственному надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Правительстве РТ;
- Службы государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- Соответствующих местных исполнительных органов государственной власти.

Состав и численность совета утверждается МЭВР по представлению соответствующих органов, организаций, водопользователей и общественных объединений. Этим же постановлением установлены права и обязанности Председателей МБС и БС их заместителей и членов МБС, БС, порядок принятия решений и другие вопросы.

Председатели МБС, БС рек:

- формируют повестку дня заседаний;
- организуют работу МБС, БС и председательствуют на их заседаниях;
- подписывают протоколы заседаний;
- вносят предложения по изменению состава МБС, БС рек;
- направляют информацию о деятельности МБС, БС рек руководителям соответствующих центральных исполнительных органов государственной власти, МИОГВ и органам самоуправления посёлков и сёл, а также другим заинтересованным лицам;
- распределяют обязанности между своими заместителями, членами МБС, БС;

Заместители Председателей МБС, БС рек:

- организуют подготовку и председательствуют на заседаниях МБС, БС рек;
- представляют МБС, БС в МИОГВ, органах самоуправления посёлков и сёл, общественных организациях.
- Заседания МБС, БС рек проводятся в соответствии с утверждёнными ими планами их деятельности, но не реже одного раза в полугодие. В случае необходимости и по инициативе, поддержанной не менее, чем 1/3 членов соответствующего совета, могут быть назначены внеочередные заседания МБС, БС рек.

На заседания МБС, БС рек могут приглашаться представители организаций, а также общественных объединений, не входящих в состав указанных советов.

Место проведения очередного заседания определяется на заседаниях МБС, БС и отражается в их решениях.

Заседания считаются правомочными, если на них присутствуют не менее половины членов соответствующих советов. Члены МБС, БС рек не вправе делегировать свои полномочия другим лицам, в том числе другим членам МБС, БС. В случае отсутствия членов соответствующих советов на заседании, они имеют право представить своё мнение по рассматриваемым вопросам в письменной форме.

Решения советов принимаются простым большинством голосов их членов, присутствующих на заседании, так и отсутствующих, но выразивших своё мнение в письменной форме. При равенстве голосов, принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий на заседании. Мнения членов МБС, БС, голосовавших против принятия решения, излагаются в письменной форме и прилагаются к решениям соответствующих советов. Решения оформляются протоколами, которые подписываются председателями МБС, БС или их заместителями, председательствовавшими на заседании.

Рекомендации МБС, БС учитываются при разработке и утверждении бассейновых планов по управлению водными ресурсами.

МБС, БС рек имеют право запрашивать в установленном порядке материалы, относящиеся к их полномочиям.

Рекомендации МБС, БС направляются МЭВР и другие центральные и местные исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления посёлков и сёл, осуществляющие полномочия в области использования и охраны водных объектов.

Организационно – техническое обеспечение деятельности МБС, БС, в том числе размещение информации в информационных системах общего пользования о создании бассейновых советов рек, повестке дня, дате и месте проведения заседаний бассейновых советов, решений МБС, БС осуществляется управлениями водных ресурсов соответствующих бассейновых, под – бассейновых зон МЭВР.

Необходимо отметить, что в Таджикистане имеются отделения бассейновых организаций (БВО) «Сырдарья» и «Амударья регионального значения» они находятся в структуре управления МЭВР, но функционирующие в рамках МКВК, как исполнительные органы. В г. Хучанде Согдийской области расположено Таджикское отделение БВО «Сырдарья», в г. Бохтар Хатлонской области – Верхне - Дарьинское отделение БВО «Амударья». Они являются юридическими лицами и содержатся за счёт Республиканского бюджета РТ, эксплуатируемые ими важнейшие водозаборные гидротехнические сооружения являются собственностью РТ, переданные во временное пользование Региональных БВО

«Амударья» (г.Нукус, РУ) и БВО «Сырдарья» (г. Ташкент, РУ) без права передачи и выкупа по состоянию на 1.01.1992 г.

Отделения БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» в Таджикистане, как и в других странах Центрально – азиатского региона призваны обеспечивать неукоснительное соблюдение режима попусков и лимита водопотребления по сооружениям, переданным им в управление. В бассейнах Амударья и Сырдарья с их притоками формирование и использование водных ресурсов взаимосвязано, поэтому эти обстоятельства являются естественной основой для взаимодействия и сотрудничества бассейновых организаций, бассейновых и под-бассейновых (МБС) советов по рациональному, эффективному использованию и охране водных ресурсов. Более подробно об опыте работы МКВК и его исполнительных органов приведено в разделе 6 настоящего тренингового модуля.

6. «ОПЫТ ДРУГИХ СТРАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАССЕЙНОВЫХ СОВЕТОВ»

Совершенствование управления водными ресурсами на принципах ИУВР является одной из важных задач водного сектора Таджикистана и других государств ЦА. Самыми ключевыми принципами ИУВР являются бассейновый подход и общественное участие. В условиях исторически и естественно сложившегося монополизма на водные ресурсы и внедрения платного водопользования общественное участие имеет возможности влияния на осуществление справедливого и эффективного распределения водных ресурсов. Для этого очень важно наличие институциональных основ для заинтересованных сторон, чтобы они могли свободно обсуждать, предлагать и добиваться согласия по вопросам сотрудничества и координации при своей деятельности. Бассейновый принцип управления водными и другими природными ресурсами в мировой практике начал складываться и применяться на рубеже XIX-XX веков. В первой половине XX века впервые стали создаваться бассейновые советы, комитеты, комиссии с целью обеспечения участия всех ключевых заинтересованных сторон в принятии решений с целью сбалансированного управления водными ресурсами на водосборе.

Первоначально, в 1930-х годах, они создавались в США, в бассейнах р. Теннесси, Колумбия и Миссури. Спустя 30-40 лет бассейновый принцип управления получил распространение в Европе в Англии, Франции и ряде других стран. Как правовую основу и положительный опыт необходимо отметить бассейновые соглашения советов с межтерриториальными, так и межведомственными организациями. В ряде европейских государств (Франция, Испания и др.) бассейновые коллегиальные органы являются ключевыми органами в управлении водным хозяйством, имеют на то соответствующие финансовые и административные полномочия. В основе этой демократической системы управления лежит привлечение на паритетной основе представителей всех заинтересованных сторон: государственных органов различных уровней, водопользователей, предпринимателей, общественности. Так, в США сотрудничество между федеральными и региональными органами в сфере водного хозяйства выражается и в бассейновых органах управления, и в специальных бассейновых соглашениях. Например, с 1961 г. по речной системе Делавэр в рамках бассейновой комиссии и, согласно Бассейновому договору, сотрудничают четыре штата и федеральное правительство. В соседней Канаде с 1960-х годов между федеральными органами и провинциями было подписано около сотни соглашений по охране вод.

В целом в мире распространены следующие Типы бассейновых водных структур.

Тип 1. Комитет. Это консультативно-совещательный орган, состоящий из групп представителей стран, входящих в комитет. Функциональные обязанности: выработка общих принципов и обсуждение актуальных вопросов общего характера или по конкретной тематике в бассейне. Штат сотрудников комитета не предусмотрен.

Тип 2. Водохозяйственная организация. Это уполномоченный орган для выполнения всех работ в бассейне. Решения обязательны к исполнению органами власти в странах. Предусмотрен постоянно действующий штат организации.

Тип 3. Ассоциация. Она является общественной организацией. Функциональные обязанности: просвещение и информирование по вопросам общего характера в бассейне.

Тип 4. Комиссия. Это уполномоченный орган, члены Комиссии делегированы сторонами-участниками. Функциональные обязанности: выполнение, координация и мониторинг всех работ в бассейне, а также выполнение обязательств стран, согласно международным соглашениям. Комиссия обладает штатом сотрудников и техническим секретариатом.

Тип 5. Совет. Это межсекторальная группа представителей заинтересованных сторон – с привлечением общественности. Её функциональные обязанности: обсуждение и согласование актуальных вопросов в бассейне, разработка бассейновых планов, мониторинг исполнения. Советы могут играть различные роли, например, разрабатывать рекомендации, повышать уровень информированности общественности, заниматься образовательными программами по управлению природными ресурсами бассейна, а также поддерживать обмен информацией. Иногда, они создаются для решения специфических проблем или для особых типов бассейнов. При наличии финансирования Совет может иметь секретариат.

Тип 6. Корпорация/ Акционерное общество. Юридическое лицо для выполнения всех работ в бассейне на коммерческой основе.

Тип 7. Трибунал /арбитраж. Это судебный орган по вопросам управления бассейном. Функциональные обязанности: решение спорных вопросов между водопользователями и водопотребителями.

Тип 8. Федерация. Объединение различных представителей заинтересованных сторон для согласования позиций, выработки бассейновых планов, исполнения и мониторинга работ.

Бассейновые организации в Испании, Франции, Германии и др. практикуют управление водными ресурсами на бассейновом уровне на протяжении нескольких десятилетий. Бассейновые организации созданы в этих странах с различной организационной структурой, в зависимости от решаемых задач, юридических и административных систем, наличия персонала и финансовых ресурсов. Это обычно, но не всегда, официальные, юридически оформленные, структуры. Однако в некоторых случаях менее формально-организованные структуры также работают. Но при любой организационной структуре, бассейновые организации должны оставаться организациями государственного сектора, так как управление водными ресурсами является общественной сферой деятельности. Бассейновая организация функционирует в соответствии с её индивидуальным мандатом. Мандат, во многом, зависит от причин, по которым создана бассейновая организация и отражает проблемы, решаемые в бассейне.

Модель управления водными ресурсами, введенная в действие во Франции, считается одной из наиболее успешных в мире. Во Франции с 1964 года действуют шесть Бассейновых комитетов и Бассейновых агентств. Органы управления водными ресурсами в этой стране имеют следующую структуру: национальный уровень управления — бассейновый уровень управления (выделено 6 бассейновых управлений) — суб-бассейновый уровень управления. Каждый из этих уровней имеет законодательный орган (комитет) и исполнительный орган (агентство). В состав законодательных органов управления водными ресурсами включаются представители от заинтересованных сторон: водопользователей, ассоциаций, местных органов власти, экспертов, представителей государства (бассейновый и суб-бассейновый уровни) и президентов бассейновых комитетов (национальный уровень). Если на органы управления водными ресурсами

возлагается функция реализации политики государства в области охраны, восстановления и использования водных ресурсов, то функция контроля передана региональным управлениям окружающей среды.

В 1986 году, национальное Правительство и пять австралийских штатов создали Мюррей-Дарлингскую бассейновую комиссию (МДБК). МДБК стала площадкой для консультаций по совместному управлению природными ресурсами в бассейне. В 2008 году МДБК была заменена новой администрацией бассейна Мюррей - Дарлинг с гораздо более широкими полномочиями. Новая администрация имеет юрисдикцию над всем бассейном (1 061 469 км²) и обеспечивает интегрированное управление водными ресурсами бассейна, обеспечивая устойчивое развитие, посредством:

- разработки бассейнового плана для утверждения (национальным) министром, включая назначение лимитов водопользования, обеспечивающих устойчивость поверхностных и подземных источников воды в бассейне;
- рекомендаций министру по утверждению планов использования водных ресурсов штатами (которые ранее утверждались правительствами штатов или территорий);
- развития информационных услуг по водным правам, которые способствуют торговле правами на воду в бассейне Мюррей - Дарлинг;
- учёта и мониторинга водных ресурсов в бассейне (ранее это была обязанность штатов или территорий);
- сбора информации и проведения исследований;
- вовлечения общественности в управление ресурсами бассейна.

Большой положительный опыт имеется в Республике Казахстан. Арало-Сырдарьинский бассейновый совет (АСБС) там был создан в 2006 году. Целью АСБС является обеспечение участия всех заинтересованных сторон в выработке и принятии управленческих решений по вопросам использования и охраны водных ресурсов бассейна, а также улучшения экологического состояния водных объектов Арало-Сырдарьинского бассейна. Финансирование АСБС осуществляется из республиканского бюджета, а также за счёт донорских средств несмотря на то, что в соответствии со статьёй 43 Водного Кодекса Казахстана, АСБС является консультативно-совещательным органом. В 2012 году в Арало-Сырдарьинском бассейне были созданы два Малых Бассейновых Совета – Приаральский МБС и Угам-Келесский МБС, которые в данное время стали самостоятельными органами.

Необходимо отметить большой положительный опыт бесконфликтного функционирования Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии. МКВК Образована в соответствии с соглашением между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (г.Алма-Ата, 18 февраля 1992 г).

Стороны признали общность и единство водных ресурсов региона. Они обладают одинаковыми правами на пользование и ответственностью за обеспечение их

рационального использования и охраны. Стороны обязались обеспечить строгое соблюдение согласованного порядка и установленных правил использования и охраны водных ресурсов и не допускать действий, способных нанести ущерб и загрязнение водоисточников.

Стороны создали на паритетных условиях МКВК из числа первых руководителей водохозяйственных организаций. В компетенцию МКВК входят вопросы регулирования, рационального использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников. Заседание МКВК осуществляются ежеквартально и по необходимости по инициативе сторон поочередно в соответствующих столицах государств.

На МКВК возложены следующие задачи:

- определение водохозяйственной политики в регионе ЦА, разработка её направлений с учётом нужд всех отраслей народного хозяйства, комплексного и рационального использования водных ресурсов, перспективной программы водообеспечения региона и мер по её реализации;
- разработка и утверждение лимитов водопотребления ежегодно для каждой из республик и региона в целом, соответствующих графиков режимов работы водохранилищ, корректировка их, по уточнённым прогнозам, в зависимости от фактической водности и складывающейся водохозяйственной обстановки;
- исполнительными и межведомственными контрольными органами МКВК определены БВО «Сырдарья» и БВО «Амударья» и им по состоянию на 1.01.1992 года переданы во временное пользование наиболее важные крупные водозаборные сооружения в странах региона без права передачи и выкупа.
- БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» содержатся за счёт отчислений водохозяйственных органов республик на условиях паритета и долевого участия.
- Решения, принимаемые МКВК по вопросам соблюдения установленных лимитов водозаборов, рационального использования и охраны водных ресурсов, обязательны к исполнению для всех водопотребителей. Все спорные вопросы разрешаются руководителями водохозяйственных организаций при необходимости с участием представителя заинтересованной стороны.
- При МКВК для проведения текущей аналитической работы и составления проектов соответствующих решений имеется Научно – исследовательский Центр МКВК (г. Ташкент). В республиках имеются филиалы НИЦ МКВК.
- МКВК также имеет Секретариат для ведения делопроизводства, расположенный в г. Душанбе. При проведении заседаний МКВК члены Секретариата выезжают для составления протоколов МКВК.

В настоящее время бассейновые советы, комитеты, комиссии созданы и функционируют и в других странах СНГ (Россия, Таджикистан, Кыргызстан и др.). Создание бассейновых советов, комитетов, комиссий – это важный шаг в институциональной реформе. В дальнейшем необходимы меры, чтобы эти структуры работали эффективно. Для этого

необходимы адекватная внешняя и внутренняя среда, сильная политическая воля руководства каждой страны и поддержка международного сообщества.

В целом международный и региональный опыт показывают, что внедрение принципов ИУВР успешен там, где он осуществляется постепенно, с созданием необходимого потенциала. Это же самое относится и к внедрению принципа общественного участия, через создание МБС и БС рек. Чтобы избежать недостатков в проведении институциональной реформы, целесообразно проводить реорганизацию в несколько этапов и с учётом мнений всех заинтересованных сторон. В настоящее время, всё более очевидным становится то, что дефицит общественного участия в руководстве водным хозяйством является одним из главных лимитирующих факторов, сдерживающих рост качества управления водой на местном, национальном и региональном уровнях и снижения затрат. Для преодоления такого положения необходимо продолжить работы по повышению уровня знаний персонала во всех звеньях водного сектора.

7. «ОБЩЕЕ НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ПО ТИПИЧНЫМ ПРАВОВЫМ РАМКАМ, ИСПОЛЬЗУЕМЫМ ДЛЯ МБС И БС»

МБС и БС являются новыми направлениями, деятельность которых стала закрепляться в законодательстве Таджикистана в 2015 – 2020 годах. Бассейновые советы при всех 5 управлениях водных ресурсов бассейновых зон рек созданы и прядок их взаимодействия с указанными управлениями и МЭВР чётко регулируются нормативно – правовыми актами РТ. Малые бассейновые советы пока существуют в рамках местных инициатив, поддерживаемых партнёрами по развитию, как под-бассейновые диалоги (реки Исфара, Ходжабакирган, Аксу и др.). Поэтому перед их официальным созданием в рамках МЭВР потребуется чётко отработать уставы, исходя из действующего законодательства РТ, описанного в данном тренинговом модуле. При этом следует обратить на следующие моменты:

- как будет взаимодействовать МБС с БС в пределах соответствующей бассейновой зоны, а также с МЭВР;
- определиться с перспективами создания управлений (или отделов) водных ресурсов под – бассейновых зон МЭВР поскольку МБС официально будут действовать при них.

Большая часть проблем, их характер и масштаб стоящих перед МБС и БС могут различаться по регионам, их решение также в различной степени могут отличаться. Подход в этих вопросах должен быть строго индивидуальным. Однако решение этих проблем обычно требует серьезных действий в двух основных направлениях:

- набор структурных действий, включая сбор данных, развитие инфраструктуры и надежную эксплуатацию и техническое обслуживание;
- набор институционально ориентированных действий (часто называемых мягкими компонентами), которые охватывают такие вопросы, как законодательство, политика, цены или знания и информация.

Оба вида деятельности важны и взаимосвязаны.

Подготовка МБС, БС предложений для принятия решений, планирования и управления — это последовательные шаги в бассейновом управлении. Первый шаг — прояснение цели и направления движения. Далее необходимо определять проблемы управления водными ресурсами, которые требуется решить, наметить и реализовать стратегию, оценить результаты и сделать соответствующие выводы для достижения лучших результатов в будущем.

Управление водными ресурсами — это помимо экономического, экологического, социального статуса, имеет и политический аспект. Бассейновому и под-бассейновому управлению (особенно в трансграничных условиях) необходимо придать более высокую позицию в национальном процессе принятия решений. Для этого требуется обеспечить прямые связи с соответствующими министрами и другими членами Правительства, связанными с управлением природными ресурсами в бассейновой сфере. Для Таджикистана обеспечение прямой связи с высшими уровнями Правительства, особенно на уровне Национального водного совета, создание которого предстоит в соответствии с Водным кодексом, обеспечит более прочное место вопросам управления бассейнами и под-бассейнами в национальном планировании и экономическом развитии. Высокий уровень государственной поддержки будет содействовать ускоренному совершенствованию правовой базы, институтов и структур управления, необходимых для управления бассейнами и под-бассейнами рек, а также взаимосогласованности национальных планов управления водными ресурсами с общим экономическим, социальным, экологическим развитием и защитой от вредных воздействий вод.

В работе бассейновых организаций должно учитываться не только национальное законодательство, но и международные или региональные правовые соглашения, признанные РТ.

8. ОЖИДАНИЯ

В рамках тренинга участники познакомятся:

- С бассейновым управлением водными ресурсами, являющимся сердцевиной ИУВР;
- Гидрографическим регулированием использования и охраны водных ресурсов;
- С законодательством и новой системой бассейнового управления водными ресурсами. Самостоятельно определяют возможные выгоды от совершенствования деятельности БСР и МБС.

9. ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА

Тренинг предназначен для работников Исфаринского государственного управления мелиорации и ирригации, Малого бассейнового совета реки Исфары (таджикская часть). В данную группу обучающихся войдут представители всех заинтересованных сторон бассейна реки Исфара, соответствующие районные подразделения Агентства мелиорации и ирригации, Комитета по охране окружающей среды, Комитета по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне, ГУП «Жилищно-коммунального хозяйства, Санитарно-эпидемиологического надзора, ассоциаций водопользователей и др., представители исполнительного органа государственной власти г. Исфары. Тренинг может проводиться и для других речных бассейнов и малых бассейнов, имеющих в Таджикистане.

10. ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Нормативные акты, отражённые в данном тренинговом модуле.
2. Научные записки НИЦ МКВК №2, 2019. Н.Н.Мирзаев. Обзор развития бассейновых советов в мире и перспективы для Центральной Азии.
3. Учебный модуль по организационно – правовым основам бассейнового управления водных ресурсов и деятельности бассейновых организаций. USAID, ООО «Nazar Business and Technology. Ташкент – 2022.