

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ИУВР В ФЕРГАНСКОЙ ДОЛИНЕ

1. ВВЕДЕНИЕ

«...США понадобилось почти 200 лет, чтобы окончательно внедрить в свою систему руководства водой элементы, связанные с партнерским участием... Развивающиеся страны сталкиваются одновременно с такими же насущными проблемами развития, но они лишены роскоши решать их постепенно, последовательно проводя мероприятие за мероприятием. Водный кризис требует, чтобы страны действовали уже сейчас, и они не могут позволить себе откладывать достижение целей устойчивого развития или последовательно решать насущные вопросы, как это было в историческом прошлом» / 1 /.

Состояние сельского и водного хозяйства ЦАР таково, что, если мы не хотим довести общество до социальных катастроф и усугубить экологическую ситуацию, нам следует с должным вниманием отнестись к роли ИУВР в современном мире и форсировать процесс внедрения его принципов. С этой точки зрения трудно переоценить значимость проекта «ИУВР-Фергана».

Цель проекта «ИУВР-Фергана» / 2 / заключается в том, чтобы, на основе опыта внедрения принципов ИУВР на пилотных объектах Ферганской долины, отработать направления реформирования водного сектора, обеспечивающие высокую стабильность равномерность и эффективность водоподачи на всех уровнях вододеления и высокую продуктивность использования воды и земли.

В проекте рассмотрены различные аспекты внедрения ИУВР. В настоящем докладе рассмотрены лишь институциональные аспекты на уровне пилотных магистральных каналов (ЮФМК (Узбекистан); ААК (Кыргызстан); ХБК (Таджикистан)):

1. Гидрографизация: создание единых Управлений каналов (УК);
2. Общественное участие: создание СВК, переход к совместному руководству водой, вовлечение несельскохозяйственных водопользователей и других заинтересованных сторон в процесс руководства водой.

2. ГИДРОГРАФИЗАЦИЯ

Стартовая ситуация на пилотных объектах (до проекта).

1. ЮФМК находился в ведении 3 организаций: УБФК, Андижанского и Ферганского облводхозов;
2. ААК находился в ведении двух организаций: Араванский и Карасуйский райводхозы;
3. ХБК находился в ведении двух организаций: Б.Гафуровский и Дж.Расуловский райводхозы.
4. На границе областей и районов постоянно имели место споры и конфликты.
5. Цепочка согласований при конфликтной ситуации выглядела так (на примере ААК): Араванский райводхоз – Араванская райгосадминистрация – облгосадминистрация – Карасуйская райгосадминистрация – Карасуйский райводхоз.

В чем смысл гидрографизации? В условиях административно – территориального принципа создания водных структур организовать качественное управление водой очень сложно из-за того, что у оросительной системы много «хозяев», а, как известно, «у семи нянек – дитя без глазу». Следствием такого подхода является общеизвестная проблема «голова-конец», когда при дефиците воды (а иногда и при отсутствии дефицита) нижерасположенные водопользователи оказываются в ущемленном положении по сравнению с вышерасположенными.

Одним из основных направлений организационного совершенствования качества управления водой является внедрение гидрографического принципа или, точнее сказать, возвращение к гидрографическому принципу, так как известно, что раньше водные организации формировались, как правило, на основе гидрографического принципа.

Что достигнуто? В результате реализации проекта

1. Образованы 3 УК, созданные в гидрографических границах: УЮФМК; УААК; УХБК.
2. На ХБК и ААК переход к гидрографическому принципу произошел полностью.
3. Процесс принятия решения упростился, стал более оперативным. И, что важно, это

облегчило работу и местной власти, которой раньше постоянно приходилось заниматься водными делами. По свидетельству специалистов «Теперь у них голова не болит по поводу воды».

4. В третьей фазе сделаны существенные шаги в направлении завершения перехода к гидрографическому принципу на ЮФМК:

- В ведение УЮФМК перешли 40км Шахрихансаия и гидроучастки Маргилан и Файзиобад;
- Ряд пилотных АВП заключают договора на водопоставку непосредственно с УЮФМК.

В связи с тем, что система ЮФМК на порядок крупнее и сложнее ХБК и ААК, здесь работа по гидрографизации еще не завершена. В настоящее время разработана и реализуется концепция завершения гидрографизации в зоне ЮФМК с учетом местных условий.

3. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ

Основные этапы внедрения общественного участия

Признавая важность перехода к гидрографическому принципу, следует признать, что сам по себе переход к гидрографическому принципу не делает решения водников более справедливыми и эффективными. Он лишь создает возможности (предпосылки) для принятия более справедливых и эффективных решений. Воспользуется или не воспользуется водник этими возможностями для повышения качества управления водой зависит от ряда субъективных и объективных факторов, главным из которых является степень вовлеченности водопользователей в процесс принятия решений.

В чем смысл общественного участия? Участие общественности призвано создать атмосферу *прозрачности* и *открытости*, при которой вероятность принятия решений, не отвечающих общественным интересам, снижается. Чем больше общественного участия, тем менее благоприятны условия для коррупции и игнорирования общественных интересов.

В настоящее время становится очевидным, что дефицит общественного участия в управлении сельским и водным хозяйством – один из главных лимитирующих факторов, сдерживающих рост эффективности сельскохозяйственного производства и качества управления водораспределением в регионе.

В связи с этим актуальным становится процесс демократизации руководства путем вовлечения общественности в процесс руководства водой через создание водных организаций нового типа (рис. 1) – организаций самих водопользователей.

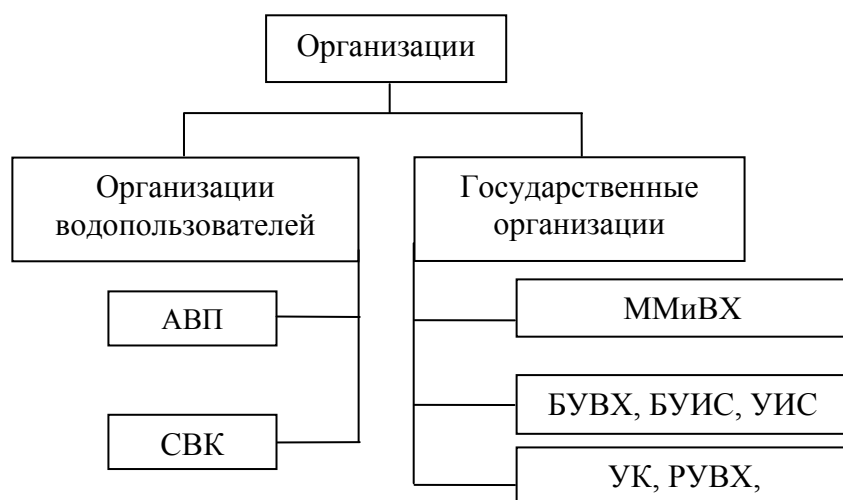


Рис. 1. Водохозяйственные организации

Речь не идет о том, что водники – «плохие», а водопользователи «хорошие парни». «Плохие парни» есть и среди водников и среди водопользователей. Речь идет о том, чтобы «хорошие парни» из числа водопользователей должны объединиться в общественные структуры для того, чтобы помочь «хорошим парням» среди водников справедливо и эффективно распределять воду.

Традиционно местная власть осуществляет руководство водниками. Речь не идет о том, что местная власть плохо осуществляет руководство – практика показывает, что руководящая роль местной власти сказывается на качестве управления как положительно, так и отрицательно. Переход к принципу общественного участия направлен, в частности, на то, чтобы усилить положительную и ослабить отрицательную роль представителей местной власти путем демократизации процесса руководства водой

Союз водопользователей канала

Стартовая ситуация. До проекта принцип общественного участия имел место только на уровне махалли и начал внедряться на уровне бывших колхозов и совхозов путем создания Ассоциаций водопользователей (АВП). На уровне магистральных каналов этот процесс начался только в ходе проекта.

Что достигнуто. На всех трех пилотных каналах

1. Созданы и прошли юридическую регистрацию Союзы водопользователей канала (СВК): СВЮФМК, СВААК, СВХБК (рис. 2). Слово «водопользователь» служит синонимом слова «стейкхолдер», означающего лицо, непосредственно или косвенно связанное с водораспределением.
2. Сформированы и действуют структуры (инструменты) в виде Правлений СВК. Регулярно (раз в месяц) проводятся заседания Правления СВК.

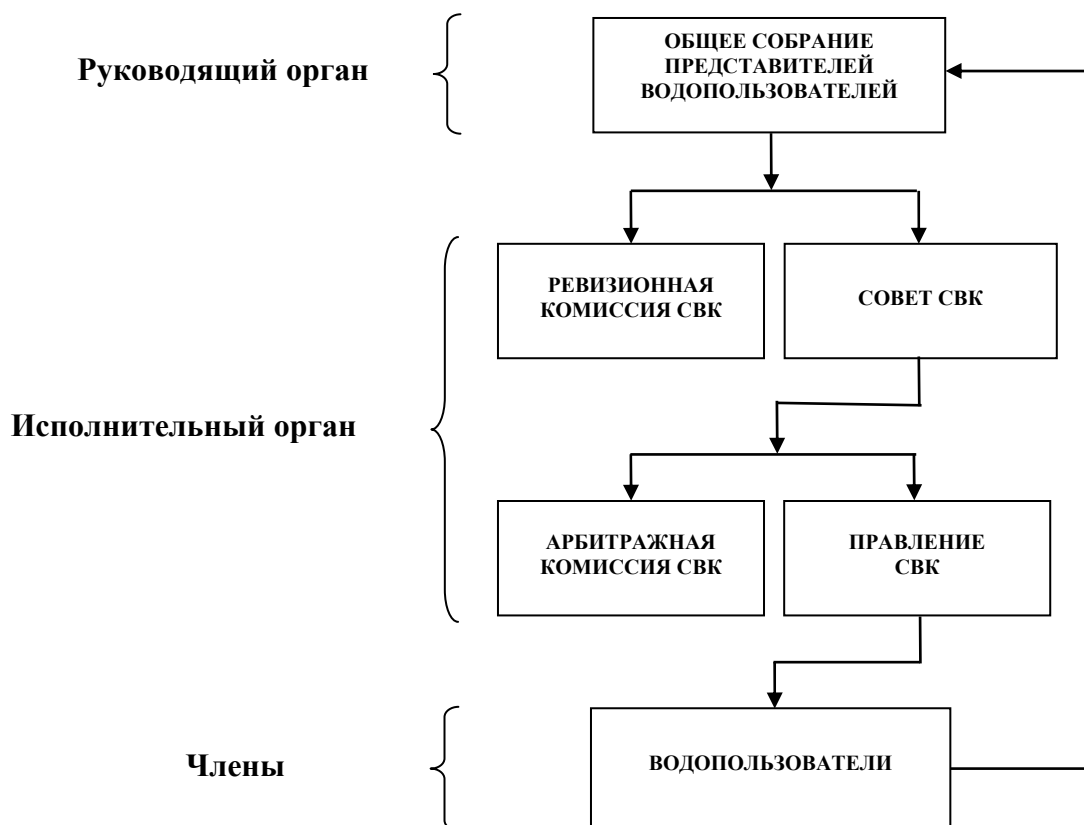


Рис. 2. Функциональная структура СВК

Задачи и функции СВК. СВК – это некоммерческая, общественная организация, посредством которой все заинтересованные в воде физические и юридические лица (местная власть, земледелие, экология, питьевое водоснабжение, энергетика, рыбное хозяйство,...) имеют возможность на равноправной основе через своих представителей в ВКК участвовать в процессе руководства водой.

В этих целях СВК через своих представителей в ВКК совместно с представителями ВХО и УК участвует в выполнении следующих функций:

- Разработке стратегии развития ирригации и мелиорации в зоне канала;
- Согласование планов и лимитов водораспределения;

- Контроль за соблюдением принципов справедливости, стабильности, равномерности и эффективности водораспределения;
- Согласование плана техобслуживания и ремонта и др.

Совместное руководство водой

Руководство и управление. Для четкого понимания проведенных проектом работ необходимо разграничить понятия «руководство» (*governance*) и «управления» (*management*).

Роль «руководства», проявляющаяся, в основном, в политической и частично в социально-экономической сферах, состоит в создании климата для внедрения ИУВР, в котором поставщики и потребители воды, а также все другие заинтересованные лица могли бы успешно взаимодействовать и интегрироваться.

Уровни и функции государственного руководства. С функциональной точки зрения руководство можно разделить на внутреннее и внешнее:

1. Внутреннее руководство (отраслевой уровень) включает распределение финансов, лимиты, структуру организаций, штат, инструкции...
2. Внешнее руководство (конституционный уровень) осуществляется через международные правила и соглашения, законы, права собственности, рыночные отношения, плата за воду, право на воду, рынок прав на воду, инвестиции, субсидии, ...

Органы руководства:

- Государственное руководство
 - Внешнее руководство: Президент, Парламент, Правительство.
 - Внутреннее руководство: Министерства, ответственные за воду (Госкомитет по экологии и энергетике, ММиВР, ...) и их структуры.
- Общественное руководство: СВК.

ВХО, осуществляющими непосредственное внутреннее руководство УК, являются: для УААК - Ошское БУВХ, для УЮФМК – УСМКФДОДП, для УХБК – ММиВР республики Таджикистан.

Что касается управления (эксплуатационного), то оно подразумевает процесс планирования и реализации технических, технологических, финансовых и организационных мер по водораспределению и поддержанию ГМС в рабочем состоянии, то есть «управление» мы рассматриваем как синоним слова «эксплуатация» (*management*). На пилотных каналах функции управления выполняют УААК, УЮФМК, УХБК

Теория и практика передачи полномочий по руководству. В мировой практике существуют следующие формы руководства водой: государственная (централизованная); общественная (децентрализованная); совместная (для переходного периода).

Переход от одной формы руководства водой к другой осуществляется путем передачи (разделения) полномочий. Под передачей полномочий по руководству водой в мировой практике реформирования сельского и водного хозяйства понимается полная или частичная передача ответственности и полномочий по руководству водой от государства в руки организованных групп самих водопользователей в виде всевозможных кооперативов (потребительских, производственных и т.п.), товариществ, ассоциаций, союзов, федераций и т.д.

В настоящее время привлечение самих водопользователей к руководству эксплуатационными организациями стало велением времени и одним из основных способов выхода из кризисного положения в водном хозяйстве.

Какой путь нами выбран. Проектом разработана «Концепция совместного руководства...» пилотными каналами, из которой вытекает, что в настоящее время нельзя искусственно форсировать события и пытаться резко переходить от государственной формы руководства к общественной. В условиях ЦАР такой революционный подход несколько не приблизит к реализации идеи общественного участия, более того, идея может быть скомпрометирована. Нужен переходный этап, этап совместного руководства водой двумя юридическими лицам: СВК и ВХО путем создания ВКК.

Стартовая ситуация:

- Руководство Управлениями пилотных каналов осуществлялась только вышестоящей государственной водохозяйственной организацией.
- Водопользователи в процессе принятия решений не участвовали. Они выступали только в роли просителя воды.
- Принципы открытости и прозрачности не работали.

Что достигнуто:

1. Внедрена «Концепция совместного руководства...» пилотными каналами (рис. 3):
 - Разработаны, согласованы и подписаны «Договора (Соглашения) о совместном руководстве...» пилотными каналами:
 - На основании «Договора (Соглашения) о совместном руководстве...» сформированы и действуют органы совместного руководства: Правления Водных комитетов каналов (ВКЮФМК, ВКААК, ВКХБК), в состав которых входят представители ВХО и СВК.

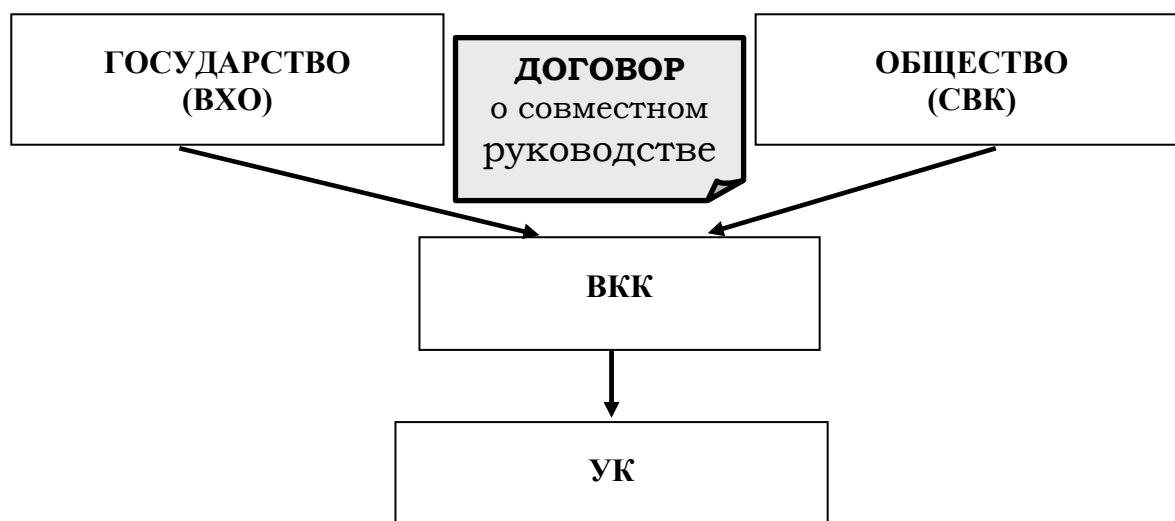


Рис. 3. Схема совместного руководства водой

2. Водопользователи вовлечены в процесс руководства водой: водопользователи СВК, через своих представителей в Правлении ВКК, принимают участие в принятии решений по совместному руководству водой на уровне канала.
3. В вегетационный период еженедельно проводятся заседания правления ВКК, на которых, на основе показателей водораспределения, проводится оценка состояния водораспределения на пилотном канале в предыдущей декаде и принимаются решения на следующую декаду.
4. Идет процесс формирования Советов СВК и Советов ВКК, через которые в процесс руководства водой вовлекаются представители смежных (несельскохозяйственных) отраслей (экология, питьевое водоснабжение, энергетика), а также представители местных властей, женщины и аксакалы.
5. Начали работать принципы открытости и прозрачности: у водопользователей больше доступа к информации по воде и они больше осведомлены о принимаемых решениях;
6. Идет процесс изыскания новых источников финансирования СВК для обеспечения его устойчивости.

Что не достигнуто:

1. Финансовая устойчивость СВК очень низкая. На банковские счета СВК пилотных каналов только с 2007г начали поступать средства от членов СВК. Это объясняется, главным образом, тяжелым финансовым положением самих АВП.
2. Не завершен процесс организации работы Советов СВК и Советов ВКК. Участие прочих водопользователей уже происходит, но не на регулярной и активной основе.

4. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОЕКТА

Оценка воздействия проекта проводилась путем выборочных опросов заинтересованных сторон и обработки результатов мониторинга с использованием разработанной и внедренной проектом Информационно-управляющей системы «ИУС-Фергана», позволяющей проводить расчеты оперативных и итоговых показателей (индикаторов) водораспределения.

Что достигнуто. В результате реализации проекта на пилотных каналах достигнуто следующее:

1. Между УК и водопользователями практически прекратились или резко снизились конфликты, связанные с водораспределением. Сохранились, главным образом, конфликты, связанные с оплатой услуг по водопоставке.
2. Облегчилась ситуация с прогоном воды к конечным водопользователям. Теперь у местных властей нижерасположенных участков «голова не болит», а водопользователи не ночуют на канале (когда наступает их очередь по водообороту) и не вешают десятки замков на регулировочные щиты во избежание «несанкционированного водозабора» (воровства);
3. Качество управления водой повысилось (рис. 4-7):
 - Процесс принятия решения упростился, стал более оперативным;
 - Повысились значения индикаторов равномерности и стабильности водоподачи;
 - Понижились значения индикатора «удельная водоподача»;
 - Снизились организационные потери в каналах.

Что не сделано. Не завершена экономическая оценка воздействия проекта.

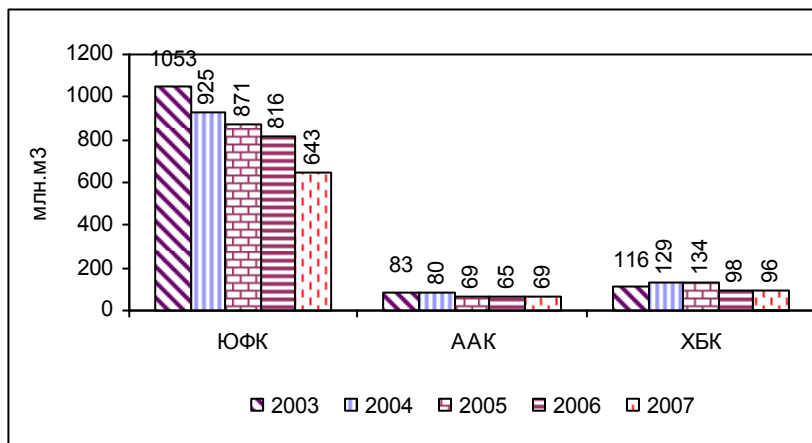


Рис. 4. Фактическая водоподача из ПК

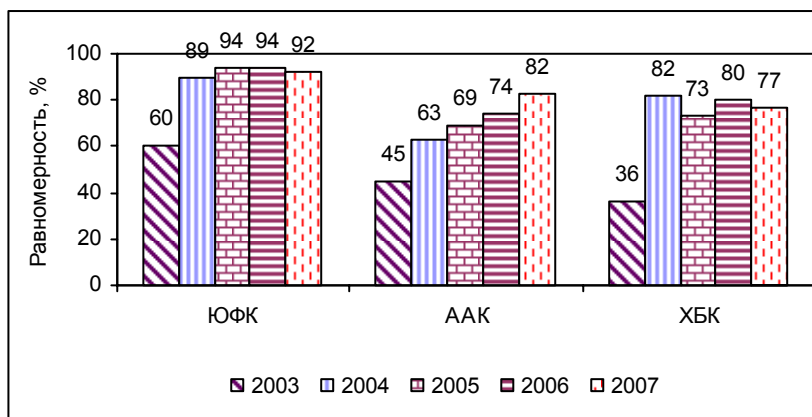


Рис. 5. Равномерность водоподачи

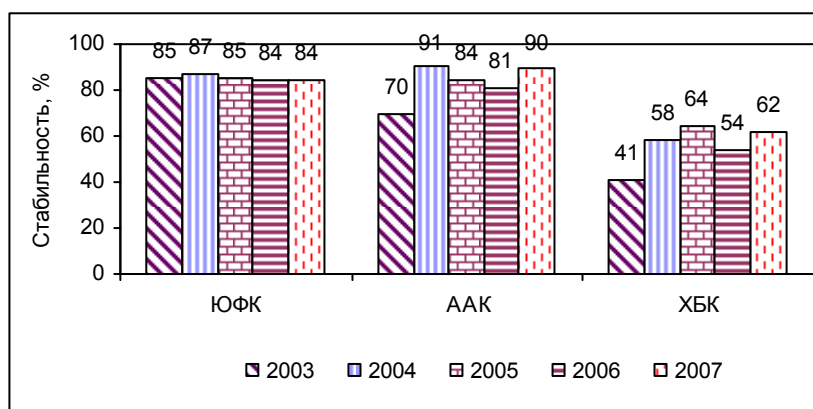


Рис.6. Стабильность водоподачи

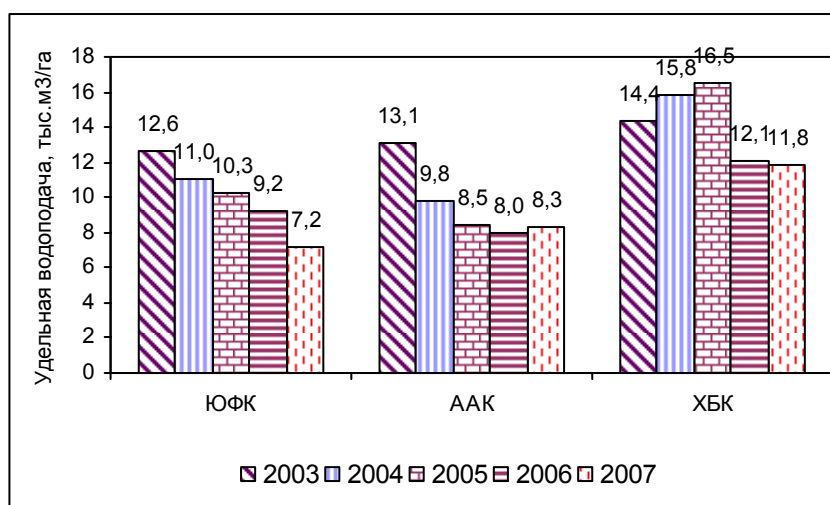


Рис. 7. Удельная водоподача

3. ЛИТЕРАТУРА

1. Роджерс П., Холл А.У. Действенное руководство водой. Глобальное Водное Партнерство, Аккра, 2002 г.
2. Духовный В.А., Соколов, В.И. Интегрированное управление водными ресурсами. Опыт и уроки Центральной Азии навстречу четвертому Всемирному Водному Форуму. Ташкент, 2005г. ГВП.

4. СОКРАЩЕНИЯ

| | | | |
|------|--|--------|---|
| ААК | Араван-Акбуринский канал | ПК | Пилотный канал |
| АВП | Ассоциация водопользователей | СВК | Союз водопользователей канала |
| БУВХ | Бассейновое управление водного хозяйства | ЦАР | Центрально-азиатский регион |
| БУИС | Бассейновое управление ирригационных систем | УААК | Управление ААК |
| БФК | Большой Ферганский канал | УБФК | Управление Большого Ферганского канала |
| ВКК | Водный Комитет Канала | УК | Управление канала |
| ВП | Водопользователь | УСМКФД | Управление системой магистральных каналов Ферганской долины |
| ВХО | Водохозяйственная организация | УХБК | Управление ХБК |
| ГУ | Гидроучасток | УЮФМК | Управление ЮФМК |
| ИУС | Информационно Управляющая Система | ХБК | Ходжа-Бакирганский канал |
| ИУВР | Интегрированное управление водными ресурсами | ЮФМК | Южно-Ферганский магистральный канал |