

Общественное участие в управлении водными ресурсами и роль государства

В.А. Духовный, В.И. Соколов

Чрезвычайно важным элементом реализации принципов ИУВР, является широкое вовлечение общественных организаций и других заинтересованных сторон (местных органов власти, муниципальных водопользователей и т.п.) в само управление. Проблемы управления водными ресурсами необходимо рассматривать в контексте взаимоотношений гражданского общества и государства. Участие общественности призвано создать атмосферу *прозрачности и открытости*, при которой вероятность принятия решений, не отвечающих общественным интересам, снижается. Чем выше уровень общественного участия, тем менее благоприятны условия для коррупции и игнорирования общественных интересов. Это средство недопущения местнического или ведомственного эгоизма при водопользовании. Это платформа для справедливых, ответственных решений по водораспределению в условиях нарастающего дефицита воды, с учетом обеспечения охраны природы и развития общества.

Исходя из того, что вода является не только частным, но и общественным благом, совершенно очевидно, что общественное участие является важнейшим компонентом управления водой. Общественное участие - важнейший фактор борьбы с любыми видами «гидроэгоизма»¹. Ранее бытовавший административный метод управления водными ресурсами грозил водопользователям «*административным гидроэгоизмом*», при котором руководство административных территориальных органов использовало систему в своих интересах, при этом создавались условия для коррупции, произвола и ущемления прав других участников процесса. Сам по себе переход к управлению на основе гидрографических принципов не обеспечивает реального ИУВР, потому что создаются условия для «*профессионального гидроэгоизма*». При отсутствии общественного контроля водохозяйственные организации сами планируют водораспределение, сами устанавливают лимиты, сами их корректируют и сами себя проверяют. Поэтому участие общественности является гарантией справедливости, равенства и учета всех интересов при управлении. Их роль повышается путем *создания, параллельно с водохозяйственными управленческими организациями, общественных структур в виде «Союза водопользователей канала (системы)», Советов или Комитетов (бассейна) и т.п.*

Они являются представительным общественным органом, осуществляющим руководство управлением соответствующей системы. Широкое представительство подразумевает участие в процессе всех заинтересованных сторон, а именно: представителей водохозяйственных организаций, представителей водопользователей различных секторов экономики (орошаемое земледелие, коммунально-бытовое водоснабжение, промышленность, рыбное хозяйство и другие), а также органов местной власти, природоохранных организаций, общественных и неправительственных организаций. Союз, Комитет или Совет координирует деятельность юридических и физических лиц по вопросам водных отношений, по управлению и использованию водных ресурсов в пределах территории, обслуживаемой системой или отдельным каналом. Основной целью их деятельности (совместно со своим исполнительным органом и при широком участии представителей всех заинтересованных сторон) является проведение в жизнь принципов интегрированного управления водными ресурсами.

Как бы четко не работали работники существующих водохозяйственных организаций (ВХО), остается вопрос о создании общественных организаций нового типа, обеспечивающих широкое участие водопользователей в управлении водными ресурсами, как залог справедливости и использования потенциала коллективного разума, которые в будущем могут стать настоящими руководящими органами со всей полнотой ответственности. Опыт показывает, что руководство

¹ Термин «гидроэгоизм» широко распространен в зарубежной литературе и трактуется как преобладание групповых или корпоративных интересов при распределении и использовании водных ресурсов над общенациональными интересами.

АВП и комитеты каналов еще недостаточно участвуют в процессах планирования, распределения и управления водными ресурсами, в выработке решений по проведению ремонтов и модернизации водохозяйственной инфраструктуры, а также поисков источников финансирования. Предлагаемые подходы и методы, отработанные на пилотных системах, уверенно завоевывают будущее. Нужно лишь не допустить сведения роли этих органов к консультативным и рекомендательным функциям, или роли придатка водохозяйственной организации - ВХО.

Система общественного участия в управлении водными ресурсами должна строиться таким образом, чтобы представители водопользователей и других заинтересованных субъектов активно участвовали не только в контроле, но и в планировании и осуществлении водохозяйственных работ по водопользованию и вододелению за счет привлечения собственных средств и других источников финансирования. Общественное участие должно обеспечить прозрачность работы водохозяйственных органов и предотвратить трансформацию бывшей административной бюрократической системы в новую профессионально-отраслевую бюрократию с ее «гидроэгоизмом». Водные Советы бассейнов и под-бассейнов комплектуются из представителей заинтересованных областей, (или районов), крупных водопользователей и органов охраны водных ресурсов. Водные Комитеты систем и каналов, составляться из представителей водохозяйственных органов и заинтересованных АВП и других объединений водопользователей. Наконец, сами АВП создадут такую систему партнерства государства и частного предпринимательства, которая может стать механизмом трансформации деятельности по развитию водного хозяйства в общенародное дело.

Особо важна роль общественного участия при выработке принципов и способов распределения воды в системе бывшей внутрихозяйственной сети. Оказалось, что инженерных приемов здесь явно недостаточно, особенно теперь, когда количество водопользователей резко увеличилось. Если АВП состоит из тысячи водопользователей или даже сотни водопользователей, процесс управления водными ресурсами становится чрезвычайно трудоемким. Никакое АВП не сможет эффективно управлять водой, если не будет обеспечена группировка водопользователей или кооперация фермеров на землях подвешенных к каналам второго порядка. В Ферганской долине на каждом из внутрихозяйственных каналов в пилотных АВП было сформировано более десятка участков управления. Это говорит о сложности организации равноправного и стабильного распределения воды на этом уровне, обеспечивающего требования по срокам полива.

Не меньшую сложность представляет собой и распределение воды на магистральных каналах, так как в период административного подчинения их местным органам многократно увеличилось число не предусмотренных проектами отводов из каналов - как машинных, так и самотечных. Характерным примером является канал ЮФК, ранее по проекту имевший всего 112 водовыпусков, а в настоящее время их 260, в том числе более 100 водовыпусков с расходами менее 100 л/сек. В этих условиях, наряду с организацией планирования водопользования по принципу «снизу вверх» с учетом требований поливов на полях и режимов каналов II и III порядка с использованием компьютерной техники и оптимизационных моделей необходимо провести целый ряд мероприятий по вовлечению самих водопользователей в процесс планирования и перспективного управления, включая водораспределение. Это должно быть сделано на основе хорошо продуманного порядка и правил работы каналов внутри АВП, сообразуясь с размером и структурой землепользования, возможными расходами в сети и порядком водоподачи в каналах более высокого порядка. При этом, учитывая подекадное планирование расходов вышестоящим органом, целесообразно придерживаться определенного водооборота по каналам более низкого порядка, организуемого между группами водопользователей, осуществляющими водозабор из одного канала. В связи с этим, специально подготовленные инструкторы по водопользованию совместно с социологами должны продумать для каждого АВП и каждого канала внутри ассоциации порядок водораспределения, его такты во время вегетации, группировку водопользователей, пользующихся одним тактом водоподачи, организацию внутригруппового контроля, порядка и очередности водоподачи и распределения воды между группами и внутри групп.

Вся эта инженерно-управленческая работа должна сопровождаться серьезной социальной мобилизацией водопользователей, формирующих эти группы и соответствующие межгрупповые ячейки на одном канале, чтобы четко организовать систему рациональной водоподачи и возможность ее корректировки. Как известно, организационные аспекты ИУВР включают: а) переход от

принципа управления водными ресурсами в административных границах к управлению в границах гидрографических единиц; б) общественное участие. В осуществлении перехода к принципу управления в границах гидрографических единиц проблем нет, так как это объективно выгодно водохозяйственным организациям. В отношении обеспечения общественного участия складывается другая ситуация. Рядовым водникам общественное участие, как правило, выгодно, а некоторым водным чиновникам - нет. Признавая на словах роль участия в управлении водопользователей, в лице Совета водопользователей канала - СВК, противники такого подхода будут стараться превратить СВК в «карманный» - послушный им инструмент. Поэтому отказ в юридической регистрации СВК, как самостоятельного, неправительственного некоммерческого органа водопользователей, а также в открытии лицевого счета в банке, как раз способствует тому, чтобы СВК был зависимым от управления каналом - УК и в этом смысле отказ в юридической регистрации СВК на руку водникам, а не водопользователям.

Определенные проблемы, которые решаются общественным участием, существуют и на уровне АВП (бывший внутрихозяйственный уровень). В сложившейся практике первичный водопользователь (крупное хозяйство - бывший коллективные хозяйства - ныне кое-где кооперативы) *по своему усмотрению* обеспечивает водой вторичных водопользователей (фермерские или частные хозяйства), как правило, после удовлетворения своих потребностей. Взаимоотношения между первичными и вторичными водопользователями сегодня не закреплены даже договором. Поэтому права фермерских хозяйств ущемляются крупным хозяйством, от которого отпочковались вновь организованные фермерские хозяйства. Первичные водопользователи не несут никакой материальной ответственности за нарушение водообеспечения фермеров как по срокам, по режиму и по объему. Зачастую, фермерские хозяйства не имеют в точках водовыделов водоизмерительных устройств, и вода им отпускается «на глазок». Положение фермерских хозяйств (вторичных водопользователей) меняется в условиях создания и функционирования АВП. Ассоциация сама входит в договорные отношения со структурами водохозяйственных органов (райводхозами или управлениями оросительных систем) и все водопользователи - члены АВП в одинаковой степени обеспечиваются ею водными ресурсами, где бы они не располагались - в начале оросителя или в конце его. Ассоциация берет на себя ответственность (и это одна из главных ее функций) равномерно распределять полученные водные ресурсы между своими членами, достигая, таким образом, *стабильности их водообеспечения*.