

Руководство и управление водой на уровне ирригационных систем

Н.Н. Мирзаев, Р. Саидов

Как было показано в главе 1, организационное построение водохозяйственных структур в административных границах, не совпадающих с гидрографическими, влечет за собой ослабление управляемости отдельными элементами гидрологического цикла, что влияет на стабильность и равномерность водораспределения - т.е. на выполнение главной цели управления водой. Вышесказанное справедливо как для всего бассейна реки, так и для отдельных оросительных систем. Нестабильность и неравномерность водоподачи из оросительных систем вызывается как техническими причинами, так и организационными. В условиях административно – территориального принципа организационного построения водохозяйственного управления поддерживать качественное распределение воды очень сложно из-за того, что у оросительной системы много «хозяев»: районные и областные управления водного хозяйства, местная власть. 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. Характерно положение дел на пилотных каналах в исходном состоянии в 2003 году (таблица 4.4).

**Таблица 4.4.
Равномерность водоподачи из пилотных каналов до и после внедрения ИУВР**

ПК	ЮФК		ААБК		ХБК	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Годы						
Равномерность, %	60	92	45	82	36	77

В настоящее время становится все более очевидным, что проблема совершенствования качества управления водой - это проблема не только и не столько техническая, сколько институциональная (организационная). 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 на основе гидрографического принципа. Затем под давлением местных властей (райкомов и обкомов партии) произошла реорганизация, вследствие чего вместо Управления оросительных систем (УОС) образовались райводхозы и облводхозы, поделившие между собой участки каналов (систем). Эта реорганизация усложнила процесс управления водораспределением и позволила местным властям активно вмешиваться в процесс водораспределения, причем это вмешательство не всегда отвечало и отвечает принципам справедливости, стабильности, равномерности и эффективности водораспределения. В настоящее время в Центрально-Азиатском регионе начался процесс перехода на гидрографический принцип управления водораспределением и отказа от административно-территориального принципа формирования водохозяйственных организаций.

История реорганизации водных органов в Узбекистане:

1. Гидрографический подход (до 60 годов XX века):

- *Управления оросительных систем.*

2. Административно-территориальный подход (с элементами гидрографического подхода)

- *Зердоловодхоз, УПРАДИК, АДУОС (до 2003 г):*
- *Райводхозы (Районные Управления оросительных систем -РАЙУОСы);*
- *Облводхозы (ОблУОСы).*

3. Гидрографический подход (после 2003 г):

- *Управления ирригационных систем (УИСы);*
- *Бассейновые управления ирригационных систем (БУИСы);*
- *Управления магистральных каналов.*

До реорганизации в рамках проекта «ИУВР-Фергана» - пилотные каналы управлялись

- *Управлением Большого Ферганского канала (УБФК), Андижанским и Ферганским облводхозами (Узбекистан);*
- *Араванским и Карасуйским райводхозами (Кыргызстан);*
- *Б. Гафуровским и Дж. Расуловским райводхозами (Таджикистан).*

Сейчас на пилотных объектах, как было выше отмечено, образованы 3 Управления каналов: Управление ЮФК, Управление ААК (Араван-Акбуринским каналом), Управление ХБК (Ходжа-Бакирганским каналом).

Раньше (до перехода на гидрографический принцип) цепочка согласований при конфликтной ситуации выглядела так (на примере Араван-Акбуринского канала): Араванский райводхоз - Араванская районная администрация - областная администрация - Карасуйская районная администрация - Карасуйский райводхоз. Теперь, после образования Управления каналом, процесс принятия решения упростился, стал более оперативным. Важно, что 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».

Облегчился процесс принятия решений и по каналу Ходжабакирган (ХБК) в Таджикистане. Как известно, по ХБК, в зависимости от водообеспеченности, принималось решение о вводе или отмене межрайонного водооборота. Как и в случае с ААК, на ХБК, до образования Управления канала, было невозможно *оперативно* принять решение о водообороте.

В Узбекистане переход к гидрографическому принципу произошел в масштабе республики (Постановление КБ № 320 от 21.07.03). Есть основание считать, что в появлении этого Постановления есть вклад и проекта. Однако, следует отметить, что процесс перехода к гидрографическому принципу в Узбекистане еще не завершен (соединили туловище, но обрезали крылья), так как между Управлениями магистральных каналов и водопользователями существует еще промежуточное звено в виде ирригационных систем, входящих в состав Бассейновых (по сути Областных) управлений ирригационных систем. Тем не менее, сделан очень важный шаг на пути совершенствования руководства водой. В рамках проекта идет работа по завершению этого процесса на ЮФК.

В частности, в 2006 году по ЮФК было достигнуто следующее: к Управлению ЮФК отошли еще почти 40 км участка Шахриханская и двое последних гидроучастков ЮФК

(Маргилансай и Файзиобад), которые до этого находились в ведении Сох-Сырдарьинского Бассейнового управления ирригационных систем (БУИС). Кроме того, получено разрешение на то, чтобы пять Ассоциаций водопользователей (АВП) Ферганской области заключали договора о водоподаче непосредственно с УЮФК, минуя Управление ирригационной системы (УИС) «Исфайрам-Шахимардан». Работа по переходу к гидрографическому принципу на ЮФК будет продолжена в 2007-2008 годах.

В тех регионах, где необходимость в переходе на гидрографический принцип управления водными ресурсами уже назрела, водникам, водопользователям и другим заинтересованным сторонам надо, не дожидаясь, когда вопрос будет решен на государственном уровне, начать этот процесс снизу. Хотелось бы подчеркнуть, что на наш взгляд необходимость перехода к гидрографическому принципу на уровне межхозяйственных и особенно магистральных каналов не вызывает сомнения. Что же касается Ассоциаций водопользователей, то здесь нельзя абсолютно игнорировать имеющую место в Центральной Азии практику создания АВП в пределах бывших коллективных хозяйств. Приверженность многих к этой линии свидетельствует о том, что на уровне АВП следует учитывать не только принадлежность фермерских хозяйств к одной гидрографической сети, сколько определённые социальные моменты и экономические связи, установившиеся на протяжении десятилетий. В особенности роль гидрографического подхода на уровне АВП не столь очевидна тогда, когда оросительная система имеет «елочную», а не «узловую» схему [22].

Проблемы и пути реформирования структуры управления водой (на примере ЮФК)

Опыт внедрения новой версии «ИУС-Фергана» в 2007 году в Узбекистане показал, что при организации мониторинга и оценки водораспределения по ЮФК при существующих границах АВП возникают проблемы, которые нужно снять путем реорганизации АВП на основе принципа гидрографизации. Возникают проблемы и при формировании филиалов СВК и ВКК на гидроучастках, так как некоторые АВП относятся одновременно к двум гидроучасткам

Принципы реформирования структуры управления водой (на примере ЮФК)

- *Гидрографизация - не самоцель. Она должна облегчить процесс мониторинга и оценки водораспределения, который, в свою очередь, должен облегчить процесс принятия решений и контроль за исполнением решений.*
- *Гидрографизация - не догма. Если для конкретных условий какие-то другие факторы (технические или институциональные) больше способствуют улучшению качества управления водой, то возможны отклонения от гидрографического принципа.*
- *Территориальный принцип создания АВП в зоне ЮФК затрудняет процесс управления водой.*
- *Проблему совершенствования структуры управления водой нельзя рассматривать в отрыве от проблем управления землей.*
- *ИУВР по своему названию требует не только организационного разъединения земель по принадлежности к источнику орошения, но и объединения их (интеграции), если это способствует комплексному решению водно-земельных проблем.*
- *Структуры управления водой зависят от размеров оросительной системы.*

Принципы, которых желательно придерживаться при гидрографизации АВП:

- *АВП питается только из одного источника орошения;*
- *АВП находится в пределах одного гидроучастка. Если сложно изменить границы АВП, то рассмотреть возможность изменения границ гидроучастка;*
- *АВП находится в пределах одного административного района (исключение составляют*

АВП, созданные на межрайонном канале);

- *АВП охватывает земли по обоим берегам ЮФК;*
- *Прочие водопользователи (махалля, кишлак, дачные участки и др.) входят в состав АВП;*
- *Площадь АВП превышает 1500-2000 гектаров;*
- *Гидрографизация осуществляется на основе согласованного и утвержденного плана;*
- *План гидрографизации разрабатывается с участием водопользователей и работников Управления ЮФК;*
- *План гидрографизации обсуждается на заседаниях Советов АВП и Правлений Советов гидроучастков ЮФК;*
- *План гидрографизации утверждается на расширенном заседании Правления Водного Комитета ЮФК с участием представителей властных структур.*

Общий план действий по реформированию структуры управления

- *АВП берет воду непосредственно из ЮФК: АВП заключает двусторонний договор о водопоставке с Управлением ЮФК.*
- *АВП берет воду из разных источников (не только из ЮФК): АВП реорганизуется так, чтобы АВП питалась только из ЮФК.*
- *Ряд АВП берут воду из каналов различного порядка.*

Признавая важность перехода к гидрографическому принципу, следует отметить, 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.

Проблема совершенствования руководства водой на базе общественного участия является актуальной не только для Центральной Азии. В заявлении «Основа для Действий Глобального Водного Партнерства» (GWP) на Всемирном Водном Форуме в Гааге сказано, что «водный кризис часто представляет собой кризис руководства» и определено, что придание руководству водой действенного характера составляет один из высочайших приоритетов в принятии мер [36]. Гаагская Декларация Министров еще раз подкрепила эту точку зрения и призвала «править водой мудро с тем, чтобы обеспечить хорошее руководство, при котором управление водными ресурсами включало бы в себя вовлечение общественности и интересы всех заинтересованных сторон» [39].

Реформирование сельского и водного хозяйства в странах Центральной Азии заложило основу для формирования рыночных факторов стимулирования справедливого и эффективного управления водораспределением. Созданные институциональные рыночные предпосылки являются условием необходимым, но недостаточным для заметного улучшения управления водораспределением. 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. 4.9) - организаций на стороне водопользователей.

Проблема заключается в том, чтобы найти разумный уровень совмещения децентрализации и государственного регулирования. Децентрализация должна сопровождаться усилением общественного участия. На нижнем уровне водораспределения (уровень бывших коллективных хозяйств) данная проблема решается созданием ассоциаций водопользователей (АВП). На уровне крупных (магистральных) каналов (систем) формируются Союзы водопользователей каналов

(СВК). Идеальным в этом отношении является морфология сети и управления, которая сложилась по Араван-Акбуринскому каналу, когда СВК формируются на базе представительства АВП с включением в них других водопользователей, представляющих несельскохозяйственных «заинтересованных субъектов».

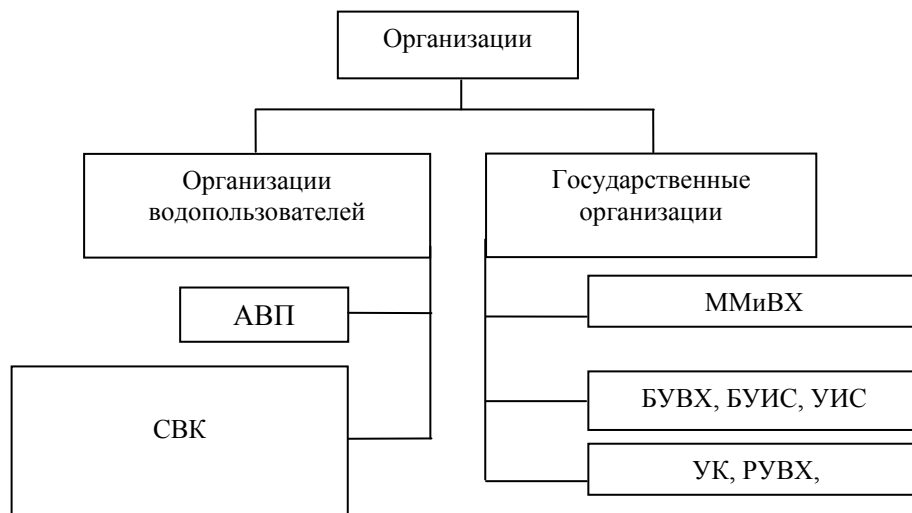


Рис. 4.9. Водохозяйственные организации в национальном управлении

Примечания к рисунку: ММ и ВХ - Министерство мелиорации и водного хозяйства, БУВХ - бассейновое управление водного хозяйства, СВК - Союз водопользователей канала, УК - Управление канала, РУВХ - районное управление водного хозяйства.

Почему общественность должна быть вовлечена в процесс управления водой?

С точки зрения типа применяемых социально-экономических подходов существуют следующие методы управления водораспределением: 1) Централизованный (государственный); 2) Децентрализованный; 3) Совместный.

Первый метод. Отечественный и зарубежный опыт показывают, что в настоящее время чисто государственный (централизованный) подход уже не позволяет обеспечить достаточно справедливый, эффективный и экологически безопасный уровень управления водой. Справедливое руководство водой означает, что все доступные водные источники используются так, чтобы потребности всех разнообразных групп в обществе были приняты во внимание. Это означает, что любые принимаемые решения должны отвечать интересам всех групп людей, так или иначе вовлеченных в процесс водопользования, в том числе путем создания необходимых условий для их непосредственного участия в процессе принятия решений. В противном случае, велик риск несправедливого руководства водой, что может приводить к увеличению бедности, экологическим катастрофам и социальной нестабильности.

В условиях Центральной Азии превалировал централизованный метод управления водораспределением. Государство представляют чиновники, личные интересы которых могут не совпадать с интересами гражданского общества, хотя по долгу службы и обязанностям они должны защищать демократические основы общественного прогресса. 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 то же время надо четко представлять себе, что децентрализованный метод управления может иметь место только тогда, когда органами общественного управления и руководства может быть достигнута полная самоуправляемость и финансовая самостоятельность как в части покрытия текущих затрат, так и в части развития по аналогии с ранее упоминавшейся французской схемой. В условиях превалирующего орошаемого

земледелия, как основного водопотребителя, при достаточно низкой степени его самокупаемости, оставить всё руководство и управление на плечах водопользователей и других «заинтересованных субъектов» означает обресть их на невозможность устойчивого существования.

Поэтому необходимо переходить к децентрализованным или более правильно в наших условиях - к совместным методам управления водораспределением. Децентрализация при этом, или её совмещение с централизацией в зависимости от состава и полноты возможностей «заинтересованных субъектов», происходит через вовлечение общественности в процесс управления водораспределением и передачу заинтересованным субъектам права на принятие решений по вопросам, которые эффективнее могут быть решены на местах. Чем более децентрализован процесс принятия решений, тем шире общественное участие. В силу вышесказанного ясно, что общественное участие - это процесс чрезвычайно трудный, ибо он должен преодолеть сопротивление некоторой части чиновников.

Здесь хотелось бы отметить следующие моменты, связанные с оценкой роли водников, водопользователей и местной власти. 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.

Что касается местной власти, то она относится к числу стейкхолдеров-водопользователей или иными словами - заинтересованными субъектами. 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.

Второй метод. Вода, в зависимости от цели использования, может являться общественным благом. В качестве такового она используется в 1) экологических; 2) социальных; 3) рекреационных; 4) санитарных и других целях. Это положение ещё более усиливает необходимость перехода именно к совместному управлению, в котором государство или какие-то уполномоченные им органы (национальные или местные) осуществляют представительство совместно с водопользователями - в организуемых органах руководства.

Третий метод. Управление водопользованием включает в себя управление водными ресурсами и управление спросом на воду. В развитых странах, приоритет отдается управлению спросом на воду. В Центральной Азии традиционно акцент делается на управление водными ресурсами, хотя теперь стало совершенно очевидным, что в условиях дефицита водных ресурсов проблемы водопользования только техническими подходами не решить. Специфика управления спросом на воду заключается в том, что оно ориентировано не на технические объекты и нормативы, а на поведение людей, вовлеченных в процесс водопользования.

Есть ещё один важный аспект, который требует участия водопользователей, - это дефицит средств и необходимость общественного контроля над определением необходимых размеров затрат на содержание сети. В условиях бюджетного финансирования необходимость тех или иных работ и затрат определяется практически теми же субъектами, кто производит затраты и выделяет на них финансовые ресурсы. Отсюда зачастую возможность завышения плановых и выполняемых объёмов. В условиях совместного управления, когда источники финансирования смешанные - часть из кармана водопользователей, часть из государственных источников - возникает механизм общественного контроля над определением потребного объёма денежных средств и их расходованием.

Таким образом, по ряду вышеперечисленных причин общественное участие является очень важным средством совершенствования руководства водораспределением, так как создает условия

для реализации принципов открытости, прозрачности и справедливости за счет лучшей осведомленности водопользователей, большей материальной заинтересованности персонала эксплуатационной службы учитывать запросы тех, кого они обслуживают и от кого зависят.

Поскольку рост осведомленности водопользователей способен поставить эффективный заслон нарушению принципа справедливости со стороны руководителей и работников эксплуатационной службы, а также незаконному вмешательству представителей местных органов власти, то идея общественного участия не всегда может поддерживаться их представителями. На словах они могут выступать за общественное участие, а на деле или недооценивать его роль, или оказывать сопротивление [18, 41].

Союз водопользователей канала (СВК)

В начале проекта «ИУИР-Фергана» была разработана Концепция внедрения Интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), в соответствии с которой организационное совершенствование управления водой планировалось проводить через создание Водных комитетов каналов (ВКК) [41].

В ходе реализации концепции выяснилось, что идея создания ВКК верна, а наши представления о том, как их создать, нуждаются в корректировке. Это выяснилось тогда, когда в процессе прояснения юридического статуса и мандата ВКК возник вопрос о легитимности участия ВКК в руководстве водой и его устойчивости после завершения проекта.

В настоящее время основные шаги внедрения общественного участия выглядят так:

- 1. Приняты решения на Учредительном собрании сельскохозяйственных водопользователей о создании СВК, созданы и прошли юридическую регистрацию Союз водопользователей ЮФК (СВ ЮФК), Союз водопользователей ААК (СВ ААК), Союз водопользователей ХБК (СВ ХБК),*
- 2. Регистрация СВК утверждена в Министерствах юстиции,*
- 3. Заключены договора с вышестоящей (относительно Управления канала) водохозяйственной организацией (ВХО) о совместном руководстве Управлением канала,*
- 4. Сформированы ВКК как органы совместного руководства,*
- 5. Официально вовлечены в членство СВК (и далее в ВКК, как представители СВК) прочие (несельскохозяйственные) водопользователи - стейкхолдеры.*

Изменились и наши представления о совместном управлении. Сначала совместное управление представлялось нами как управление, которое совместно осуществляет СВК и УК. Теперь мы считаем, что речь может идти не о союзе СВК+УК, а о союзе СВК+ВХО. Причем под ВХО мы имеем в виду организацию, в непосредственном подчинении которой находится Управление канала.

СВК осуществляет свою деятельность на основе своего Устава, принятого на Учредительном собрании водопользователей пилотного канала. Было решено, что сначала должна быть создана организация водопользователей, обладающая юридическим статусом. Вновь были проведены Учредительные собрания, на которых водопользователи утвердили устав Союза водопользователей канала (СВК). Учредителями СВК на всех пилотных каналах явились сельскохозяйственные водопользователи. В ходе консультаций с юристами выяснилось, что прочие водопользователи могут стать членами СВК после его регистрации на основе заявлений. После регистрации СВК были сформированы Правления СВК. Далее возник вопрос о том, кто и как дает полномочия СВК принимать участие в руководстве водой. Была разработана и реализована концепция совместного руководства водой, в соответствии с которой СВК получает полномочия по участию в руководстве водой через своих представителей в ВКК, созданном на основе Договора (Соглашения) о совместном руководстве водой.

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 и проч.) имеют возможность на равноправной основе через своих представителей в Водном Комитете канала (ВКК) участвовать в процессе руководства водой. То есть проведение общей технической и экономической политики, обеспечивающей справедливое, стабильное, равномерное, эффективное и экологически безопасное управление водораспределением в зоне канала, осуществляется от их имени СВК. В этих целях вновь организованным СВК через своих представителей в ВКК было возложено выполнение следующих функций:

- Участие в разработке стратегии развития ирригации и мелиорации в зоне канала;
- Согласование плана водораспределения;
- Контроль над соблюдением УК принципов справедливости, стабильности, равномерности и эффективности водораспределения в виде систематического мониторинга;
- Согласование плана техобслуживания и ремонта;
- Согласование сметы расходов УК и участие в подготовке и утверждении бизнес-планов;
- Привлечение необходимых дополнительных источников финансирования деятельности СВК и УК;
- Оказание (в перспективе - при наличии средств) консультативных услуг в зоне (и вне зоны канала) по руководству и управлению водой, организации АВП, координации деятельности АВП и прочих стейкхолдеров-водопользователей. На данном этапе проект через своих местных сотрудников уже организовал зародыши этой системы через сеть полигонов с инструкторами, финансируемыми совместно органами БУИС и проектом.
- Прочие.

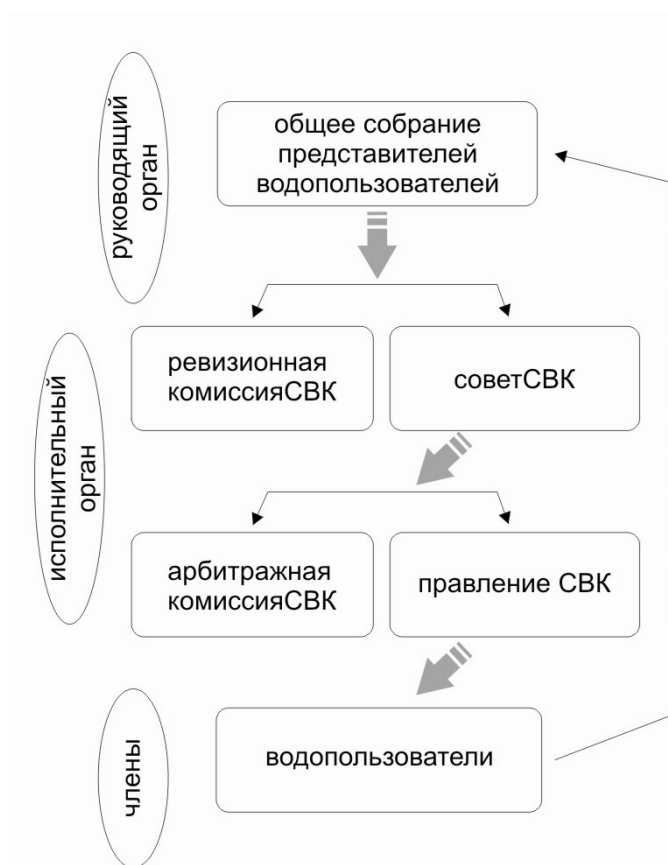


Рис. 4. 10. Типовая структура СВК

На десяти гидроучастках (ГУ) ЮФК, в связи с реорганизацией ширкатных хозяйств и образованием вместо них Ассоциаций водопользователей, вновь были проведены Общие собрания представителей водопользователей ГУ и обновлены составы Советов ГУ. Затем было проведено Общее собрание представителей водопользователей ЮФК и обновлен состав СВ ЮФК. Все эти меры направлены на то, чтобы активизировать работу по вовлечению водопользователей в процесс руководства водой на уровне гидроучастков. Это позволит сделать работу СВ ЮФК более действенной и эффективной. СВ ЮФК состоит из головной организации и 10 филиалов (по числу гидроучастков вдоль ЮФК), представляющих собой Союзы водопользователей гидроучастков ЮФК (СВ ГУ ЮФК) (рис. 4.11). Следует отметить, что структура СВ ГУ ЮФК идентична структуре СВ ЮФК и включает в себя руководящий и исполнительный органы, ответственные за руководство и управление водой в зоне гидроучастка.

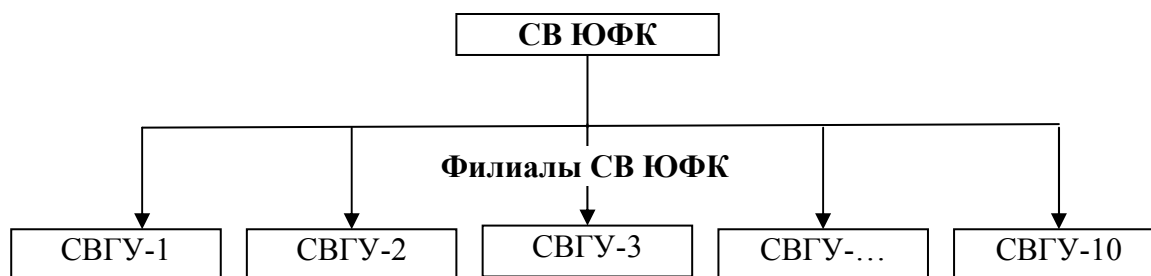


Рис. 4.11. Состав Совета водопользователей ЮФК

Финансовые аспекты деятельности СВК. Деятельность СВК финансируется за счет средств, поступающих от заинтересованных сторон (водопользователи и т.д.) и доноров. Смета на финансирование СВК составляется Правлением СВК и утверждается Общим Собранием водопользователей (или Советом СВК, если Общее Собрание водопользователей дает ему такие полномочия). В рамках проекта предполагалось, что финансирование деятельности СВК будет осуществляться за счет специальных средств, предусмотренных в бюджете УК. Опыт деятельности СВК показал, что рассчитывать на финансирование за счет УК нельзя. Сейчас стало очевидным, что, для обеспечения финансовой устойчивости Совет СВК должен финансироваться самими заинтересованными сторонами и донорами.

Например, водопользователи всех АВП, питающихся из ААК, на своих собраниях, а также на Общем Собрании водопользователей (декабрь 2004 года) приняли решение (оформлено протоколами) о финансовой поддержке Совета СВ ААК. Все АВП согласились выделять СВК по 10 сом с 1 гектара в год. По зоне ААК это составит порядка 2500 долларов США. Этих средств пока было бы достаточно, в основном, для покрытия затрат СВК на организацию Заседаний (Собраний) Правления (Совета) СВК, наем транспорта, зарплату двух - трех членов Правления СВК и т.д. В бюджетах АВП вдоль ААК предусмотрены деньги для финансирования Союза водопользователей, но они большей частью не выплачены. Поэтому СВ ААК имеет незначительные деньги. В 2006 году начата работа по использованию этих денег для подготовки проектных предложений для потенциальных доноров с целью оснастить минимальным набором офисного оборудования два вновь созданных АВП.

Учитывая тяжелое финансовое положение СВК на начальных этапах его деятельности, вызванного, тяжелым финансовым положением основной массы водопользователей, целесообразно: 1) активизировать работу с донорами, с водопользователями по сбору членских взносов, а также 2) рассмотреть возможности по получению СВК среднесрочных кредитов с низким уровнем процентной ставки. Для этого на заседаниях Совета СВК и на Общих Собраниях Представителей Водопользователей необходимо заручиться поддержкой водопользователей и совместно со специалистами организовать работу по подготовке и обсуждению Бизнес-планов СВК и передаче их на рассмотрение в соответствующие инстанции.

По сравнению с другими СВК в наилучшем положении находится СВ ЮФК, на счет которого поступили свыше 100 тыс. сумов, и который получил помощь от SDC в размере 8.3 тыс. долларов США (это грант покрывает годовой бюджет СВ ЮФК, равный 10 млн. сумов), а также выиграл грант Американского посольства в размере 4.5 тыс. долларов США для проведения семинаров в зоне ЮФК в течение 2007-2008 годов.

В общем статьи затрат СВК: 1) Зарплата части членов Правления СВК; 2) Представительские расходы; 3) Командировочные расходы; 4) Затраты на проведение заседаний Правления и Совета СВК и Общего Собрания представителей водопользователей канала; 5) Плата за аренду помещения; 6) Оплата (в перспективе) труда консультантов (юристы, ученые, инженеры и т.д.); 7) Прочие расходы. Финансирование деятельности УК осуществляется либо только из государственного бюджета, либо, при наличии платного водопользования, из средств госбюджета и

средств, поступающих от водопользователей за водохозяйственные услуги.

№№	Статьи затрат	Источники финансирования
1.	Зарплата части членов Правления СВК	1. Взносы членов СВК 2. Гранты доноров 3. Доходы от коммерческой деятельности СВК
2.	Затраты на проведение заседаний Правления и Совета СВК и Общего Собрания представителей водопользователей канала	
3.	Плата за аренду помещения	
4.	Оплата (в перспективе) труда консультантов (юристы, ученые, инженеры и т.д.	
5.	Командировочные расходы	
6.	Представительские расходы	
7.	Прочие расходы	

Правовые аспекты создания и деятельности СВК. СВК является неправительственной некоммерческой структурой, имеющей статус юридического лица со своим банковским счетом.

В Кыргызстане СВК зарегистрирован под названием «Союз ассоциаций водопользователей ААК», а в Таджикистане под названием «Союз производителей сельскохозяйственной продукции - водопользователей «Ходжабакиргансай». Учредителями ее явились производственные сельскохозяйственные кооперативы. Представители органов юстиции Согдийской области считают, что прочие стейкхолдеры (в том числе и АВП) могут стать членами СВ ХБК после его регистрации на основании заявления о принятии в члены СВ ХБК. СВ ЮФК зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Узбекистан.

Учредительное Собрание. Завершающей фазой социально-мобилизационной работы на уровне канала является подготовка и проведение собрания представителей водопользователей (СПВ). Для крупных каналов (типа ЮФК) целесообразна двухступенчатая система проведения СПВ: сначала на гидроучастка, а затем в целом по каналу. Так как в первом собрании водопользователей участвуют не все водопользователи, а только учредители, то оно носит название Учредительное СПВ. На Учредительном СПВ:

1. Обсуждаются, дорабатываются и принимаются Устав СВК;
2. Избираются и утверждаются члены Совета СВК;
3. Избирается Председатель СВК (он же Председатель Правления СВК).

Первые (Учредительные) собрания представителей водопользователей (СПВ) на пилотных каналах проведены в декабре 2003 года. Далее СПВ проводились ежегодно. На них обсуждались итоги деятельности СВК и УК за отчетный год, планы работ на следующий год, а также организационные вопросы.

Так как свыше 90% воды тратится на ирригацию, то принципиально важно, чтобы сельскохозяйственные водопользователи составляли большинство в составе СВК и его Правления, а также очень важно, чтобы Председателем СВК (Правления СВК) был избран представитель от сельскохозяйственных водопользователей с нижнего участка канала. В ходе проекта эти принципы в целом были реализованы: Председатели СВ ЮФК и СВ ХБК представляют, как правило, сельскохозяйственных водопользователей нижней зоны пилотных каналов. Это привело к тому, что водообеспеченность водопользователей нижних участков канала улучшилась.

Совет СВК. После Учредительного Собрания водопользователей проводится Собрание Совета СВК, на котором:

1. Избираются члены Правления СВК;

2. Формируются Арбитражная и Ревизионная комиссии;
3. Дается поручение членам Правления СВК подготовить План-график деятельности СВК на год.

В настоящее время в Центральной Азии принята модель АВП, где руководящим органом является Совет АВП во главе с Председателем Совета, а исполнительным органом - Дирекция АВП во главе с Директором. Так как должность Председателя Совета АВП не является оплачиваемой и финансами распоряжается Директор АВП, то ключевой фигурой является Директор, а роль Совета АВП и его Председателя, как правило, формальна и не значительна.

В Турции. Например, принята другая модель, в соответствии с которой ключевой фигурой является Председатель АВП. Следует заметить, что законодательством Кыргызстана предусмотрены два варианта структуры АВП, включая вариант, используемый в Турции. Более того, первоначально АВП в Кыргызстане создавались именно по такой модели. Эту модель следует рассматривать как модель для переходного периода.

Правление СВК. Правление СВК на своих заседаниях рассматривает проект план-графика деятельности СВК на год и представляет его на утверждение Совета СВК. После обсуждения и утверждения на Совете СВК план-графика дальнейшая его работа строится в соответствии с этим документом.

Кроме того, Правление СВК делегирует из своего состава представителей в Правление ВКК для участия в совместном руководстве Управлением канала. Члены СВК в составе Правления ВКК еженедельно участвуют в анализе состояния водораспределения и принятии решений на следующую декаду (на основе показателей водораспределения, рассчитанных с помощью ИУС), а также в решении конфликтных ситуаций. Примерами конструктивного участия водопользователей в принятии решений является участие в разрешении конфликта с киргизскими водопользователями, а также конфликта между БУИС «Нарын-Карадарья» и УС МК ФД в августе-сентябре 2007 года.

Особенно пристальное внимание Правление СВК уделяет концевому гидроучастку ЮФК, благодаря чему показатели водораспределения по ГУ Файзиобад, не смотря на маловодный год, улучшились.

Председатель СВК. Председатель СВК (он же Председатель Правления Совета СВК) избирается:

1. На Общем Собрании Водопользователей канала на три года. Приоритет при выборе должен быть отдан представителю сельскохозяйственных водопользователей нижней зоны канала.
2. Председатель СВК может быть смещен со своей должности на основе его заявления об отставке или по решению Совета СВК, если Совет СВК сочтет, что Председатель СВК не в состоянии или не достоин исполнять возложенные на него функции. Вместо него Совет СВК имеет право тайным голосованием избрать другого человека в качестве исполняющего обязанности Председателя СВК.

Председатели СВК в рамках проекта были избраны открытым голосованием на Учредительных Собраниях водопользователей. В ходе 2004 года Председатели СВ ЮФК и СВ ААК были переизбраны на Собраниях Совета СВК. Причина следующая - у Председателей СВК изменилось место основной работы, и они уже не могли представлять водопользователей в Совете СВК.

Председатели СВ ЮФК и СВ ХБК представляют сельскохозяйственных водопользователей нижней зоны пилотных каналов.

Арбитражная комиссия. Важнейшей функцией СВК является рассмотрение спорных вопросов и конфликтных ситуаций, возникающих между водопользователями, а также между водопользователями и УК. Арбитражная Комиссия подотчетна Совету СВК.

С 2004 года на уровне пилотных каналов практически прекратились конфликты между УК и водопользователями, связанные с водораспределением. Опросы специалистов показали, что это, в основном, связано с реформами, проведенными в рамках проекта. Эти реформы сработали и в маловодные годы, но теперь стали актуальными другие конфликты, вызванные, главным образом, внешними причинами: в Кыргызстане - «тюльпановая революция», в Узбекистане - внезапное прекращение попусков из Андижанского водохранилища, в Таджикистане - своеобразная ценовая и налоговая политика в отношении водных услуг Управления ХБК.

В Таджикистане, однако, усилился конфликт между Управлением ХБК и «неплательщиками». Управление ХБК, с согласия ВК ХБК, предпринял попытки использовать крайние, но законные, меры воздействия: временное прекращение водоподачи водопользователям, не оплачивающим водные услуги, обращение в хозяйственный суд. Тем не менее, по мнению таджикских водопользователей, если бы не реформы, то в 2006-2007 годах прогнать воду для хозяйства Самадова было бы невозможно.

На ЮФК в 2007 году был конфликт с кыргызскими водниками и водопользователями, который был спровоцирован внезапным прекращением попусков из Андижанского водохранилища. Конфликт этот был рассмотрен с представителями Кыргызстана (Араванский райводхоз и приграничные АВП) на семинаре по планированию водораспределения (Фергана, август 2007 года), и на совместном заседании ВК ЮФК и Водного комитета гидроучастка (ВК ГУ) «Каркидонский подпитывающий канал» (КПК). В заседании приняли участие члены ВК ЮФК: Председатель ВК ЮФК, Председатель СВ ЮФК, представители БУИСов «Сох-Сырдарья» и «Нарын-Карадарья», Начальник УЮФМК. Было решено укрепить и активизировать деятельность ВК ГУ КПК и дать ему полномочия по оперативному решению конфликтных ситуаций.

Ревизионная комиссия. На Общем Собрании водопользователей для обеспечения прозрачности и открытости работы Совета СВК избирается Ревизионная комиссия из трех членов. Ревизионная Комиссия не проводит ревизию финансовой деятельности УК, но имеет доступ к материалам аудиторской проверки деятельности УК. Ревизионная Комиссия СВК проводит лишь ревизию средств, выделенных на финансирование деятельности Совета СВК.

Ревизионные комиссии СВК на пилотных каналах не созданы, так как необходимости в них пока нет - и нет средств для их содержания.

В ходе подготовки и проведения Заседаний Правления и Собраний Совета СВК повышается осведомленность, как водников, так и водопользователей. Более того, при этом затрагиваются вопросы, о которых ранее предпочитали молчать (вмешательство местных властей в процесс водораспределения,) или на которые не обращали должного внимания (несогласованные действия энергетиков, приводящие к внезапным отключениям насосных станций и, соответственно, к нестабильности водоподачи из канала в отводы). В Таджикистане чрезмерное изъятие гравия из русла Ходжибакирганская, приводящее к размыву берегов, деревьев и, как следствие, к снижению безопасности гидросооружений, стало предметом рассмотрения на Совете СВК.

НИЦ МКВК организовал изучение межсекторных интересов и связей в зоне ПК. Анализ собранных материалов показал, что наиболее актуальными для всех трех ПК являются проблемы:

- водоохраных зон (ВОЗ). Политические, юридические и финансовые проблемы сдерживают четкое определение границы и хозяина ВОЗ пилотных каналов. Следствием этого являются
- Загрязненность ВОЗ (мусор, мойка, туалеты, насосы, гаражи);
- Самозахват земель в пределах ВОЗ;
- Загрязненность воды (мусор, трупы животных и утопленников, болезни).
- обеспечения водой населения и животных, как в вегетационный, так и, в особенности, во вневегетационный период. Эта проблема чрезвычайно актуальна в связи с большим дефицитом питьевой воды в зоне пилотных каналов (ПК);

- мелиорации земель: подъем уровня грунтовых вод на нижерасположенных участках за счет нерационального использования воды на вышерасположенных землях;
- безопасности населения. На ПК (особенно это характерно для ЮФК) нередко тонут люди. Следствием этого являются частые остановки канала, что снижает стабильность водозабора в ПК и, как следствие, снижает стабильность водоподачи из ПК.

Информация, собранная консультантами проекта в 2005-2006 годах при изучении межсекторных интересов и связей в зоне ПК, систематизирована и на ее основе подготовлена книга «Материалы к изучению проблем экологии, питьевого водоснабжения, мелиорации, энергоснабжения, машинного орошения, водообеспеченности и надежности в зоне пилотных каналов». Первая часть книги посвящена ЮФК, вторая - ААК, третья - ХБК. Книга распространена среди местных исполнителей. Электронная версия книги составит основу Базы Знаний (БЗ) как составной части Базы Данных (БД) ПК (www.cawater-info.net/iwrm).

Изучение проблем управления водой в увязке с проблемами других отраслей не является самоцелью. Цель заключается в том, чтобы на основании исследования этих проблем разработать соответствующие планы действий и организовать их реализацию. В рамках проекта эта работа возложена на Союзы водопользователей ПК (СВ ЮФК, СВ ААК, СВ ХБК) и Управления ПК (УЮФК, УААК, УХБК).

На основе материалов по изучению межсекторных связей подготовлен и реализуется План действий №1, посвященный вопросам учета требований экологии, питьевого водоснабжения мелиорации при управлении водой на ПК.

- Проведены мероприятия по очистке и озеленению земель ВОЗ с привлечением заинтересованных лиц методом «хошара».
- Внесены письменные представления в хокимияты районов и городов, расположенных в зоне ПК, по вопросу устранения фактов загрязнения и засорения ВОЗ.
- Организованы совместные рейды членов СВК и представителей природоохранных организаций по обследованию экологического состояния ВОЗ и прилегающих к ЮФК населенных пунктов.
- Проведены встречи с жителями населённых пунктов по вопросу недопущения загрязнения канала и ВОЗ.
- Разработаны и утверждены СВК графики работы ПК во вневегетационный период с учетом дефицита питьевой воды в зоне ПК.
- Организованы письма-обращения к потенциальным донорам с просьбой содействовать решению проблем ПК путем инициирования проектов по питьевому водоснабжению в зоне ПК.
- Организован учет возвратных и подземных вод при планировании водораспределения и корректировке планов водораспределения по ПК и другие.

Совместное руководство и управление. С иерархической точки зрения руководство осуществляется на государственном уровне, которое является внешним по отношению к общей системе управления водным хозяйством и базируется на конституционном и другом общегосударственном регулировании, осуществляемом через международные правила и соглашения, законы, права собственности, рыночные отношения, плату за воду, право на воду, рынок прав на воду, инвестиции, субсидии и другие механизмы национального масштаба. Подчинённой формой его является **внутреннее руководство** на отраслевом уровне, которое, действуя в рамках директивного регулирования и финансовых ограничений, может устанавливать свои отраслевые регламенты и правила, включая распределение финансов, лимиты, структуру организаций, штат, инструкции, порядок информации и отчётности и много других положений, которыми органы водного хозяйства руководствуются в процессе управления.

Особенностью ИУВР в институциональном порядке является отказ от чисто государственного

руководства и переход к так называемому совместному руководству, при котором с разрешения государственных органов часть их полномочий передаётся органам, формируемым совместно с общественными организациями. *Органами руководства при этом выступают:*

1. Государственное руководство
 - Внешнее руководство, под которым подразумевается в соответствии с Конституцией Президент, Парламент, Правительство и по их определению местные органы;
 - Внутреннее руководство, которое осуществляется от имени органов более высокого уровня Министерства и Комитеты, ответственные за воду (Министерство коммунального хозяйства, Госкомитет по экологии и энергетике, Министерство мелиорации и водных ресурсов), и их структуры.
2. Общественное руководство, представляемое вышеуказанными СВК.

ВХО, осуществляющими непосредственное внутреннее руководство УК, является: для УААК - Ошское БУВХ, для УЮФК - Управление системой магистральных каналов Ферганской долины с объединенным диспетчерским пунктом (УС МК ФД ОДП), для УХБК - ММуВХ республики Таджикистан.

Что касается управления (эксплуатационного), то оно подразумевает под собой 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». *К функциям органов управления относится следующее:*

1. Ежегодное планирование:

- Определение требований на воду и ресурсов местных вод;
- Водораспределение с учетом установленных лимитов;
- Водоотведение и охрана качества

2. Реализация планов водопользования:

- Распределение воды во времени;
- Разработка режимов попусков и наполнения водохранилищ;
- Разработка графиков доставки воды;
- Борьба с организационными потерями.

3. Контроль исполнения:

- Организация водоучета;
- Анализ и корректировка;
- Оценка водосбережения.

4. Поддержка и эксплуатация объектов и инфраструктуры:

- Водоохранилищ и головных сооружений;
- Магистральной и распределительной сети и сооружений;
- Коллекторно-дренажной сети;

- Гидрометрических постов;

5. Организация и поддержание базы данных.

Теория и практика передачи полномочий по руководству. 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.

Мировой опыт показывает, что такая передача, с учетом местных особенностей, условий, а также возможностей как передающей, так и принимающей функции руководства стороны, может принимать различные формы и масштабы. Основной причиной, по которой государство решает передать руководство деятельностью эксплуатационных организаций, как правило, является снижение управляемости водой, а также ухудшение состояния гидромелиоративных систем и услуг в силу, как правило:

1. Резкого увеличения числа водопользователей и усложнения вопроса подачи и распределения воды старыми методами;
2. Недостатка государственных средств по дальнейшему финансированию водохозяйственных служб;
3. Плохой собираемости оплаты за ирригационные и прочие водохозяйственные услуги и т.п.;
4. Неподготовленности и слабой материальной заинтересованности бюрократического аппарата и персонала водохозяйственных служб к работе в изменившихся условиях реформирования.

Поэтому привлечение самих водопользователей к непосредственному руководству эксплуатационными организациями стало велением времени и одним из наиболее распространенных в мире способов по выходу из создавшегося кризисного положения в водном хозяйстве. Обретение независимости странами Центральной Азии привело к тому, что в аграрном секторе вместо крупных хозяйств созданы и продолжают создаваться десятки, а порой и сотни фермерских и дехканских хозяйств. Служба по эксплуатации и техническому обслуживанию гидромелиоративных систем, ранее действовавшая в колхозах и совхозах, перестает существовать. Вместо нее во многих республиках региона создаются объединения самих водопользователей (АВП), работающие по принципу давно забытых традиций *адата* и *шариата*, «краеугольным камнем» которых является общественное участие. Зарубежный и местный опыт АВП показывает, что непосредственное участие водопользователей в процессе руководства водой, как правило, обеспечивает стабильное, справедливое и эффективное управление водными ресурсами.

В настоящее время опыт общественного участия в Центральной Азии ограничивается, в основном, уровнем АВП, т.е. бывшей внутрихозяйственной гидромелиоративной сетью. Вместе с тем мировой опыт показывает, что непосредственное участие водопользователей в руководстве на более высоком уровне водохозяйственной системы, каким, например, является магистральный канал, является не менее эффективным решением, чтобы:

1. Поднять управляемость системы и на основе этого увеличить степень равномерности, эффективности и стабильности водоподачи.
2. Создать заинтересованность водопользователей и персонала эксплуатационной службы в снижении объема водопотребления и расходов на эксплуатацию. При этом возможности резко возрастают за счет большей ответственности водопользователей:
 - Улучшить финансовое и техническое состояние ирригационных систем;
 - Резко сократить количество споров, возникающих из-за плохой водоподачи;
 - Увеличить собираемость платы за ирригационные услуги;
 - Повысить урожайность и прибыль за счет эффективного водораспределения;
 - Отстаивать свои интересы как более организованной группы перед правительственным и

законодательным уровнем.

Активное участие водопользователей в руководстве эксплуатационными организациями путем передачи полномочий по руководству от государственных организаций в руки объединений самих водопользователей позволяет достигнуть более качественного управления водой, роста продуктивности использования земли и воды, улучшения мелиоративного состояния земель, все большей сплоченности отдельных групп водопользователей в масштабах всей системы.

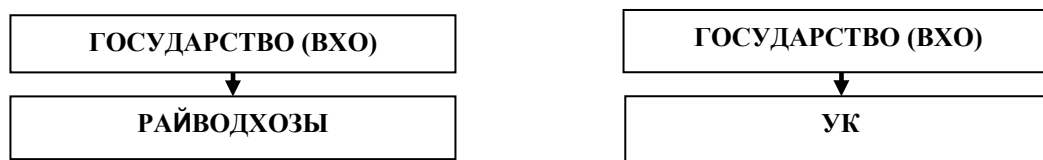
В отличие от развивающихся зарубежных стран, осуществлявших реформы в водном хозяйстве и где водопользователями изначально являлись фермерские хозяйства, а межфермерская сеть принадлежала государству, хозяйства в Центральной Азии, были, как правило, коллективными и де-юре уже имели полномочия по руководству водой. В период реформ после реорганизации коллективных хозяйств бывшая внутривладельческая сеть оказалась бесхозной, а управляемость водой снизилась до предела, что неизбежно отрицательно отразилось на эффективности сельского хозяйства. Тогда государства вынуждены были инициировать процесс создания АВП, которым государство автоматически стало передавать полномочия по руководству и управлению бывшей внутривладельческой сетью. Таким образом, если не учитывать этот короткий период бесхозности, то фактически в результате реформ произошла передача полномочий по руководству от реструктурированных или полностью расформированных крупных водопользователей старого образца к объединениям водопользователей нового типа.

Что касается уровня крупных каналов, то здесь, в отличие от уровня АВП, на сегодняшний день предусматривается пока неполная передача полномочий по руководству, а именно, переход к совместному руководству государства и заинтересованных субъектов общества. При этом передача части полномочий должна произойти именно от государства к водопользователям. Следует иметь в виду, что зачастую государство в лице водохозяйственных чиновников не чувствует острой необходимости в этой передаче, хотя эта необходимость есть. По ряду причин, таких как, например, отсутствие опыта общественного руководства на уровне крупных каналов, нежелание чиновников отдавать власть и т.п., процесс перехода к совместному руководству на уровне крупных систем не может иметь такой гладкий, быстрый и массовый характер, как это было на уровне АВП. Поэтому здесь необходим переходный период - период совместного руководства водой.

Основные этапы организационного совершенствования руководства водой на пилотных каналах. На приведенных ниже рисунках 4.12 и 4.13 показаны этапы организационного совершенствования руководства водой, которые частично уже пройдены в рамках проекта «ИУВР-Фергана» и которые еще предстоит пройти в процессе перехода от чисто государственного руководства водой к совместному - с вовлечением заинтересованных субъектов.

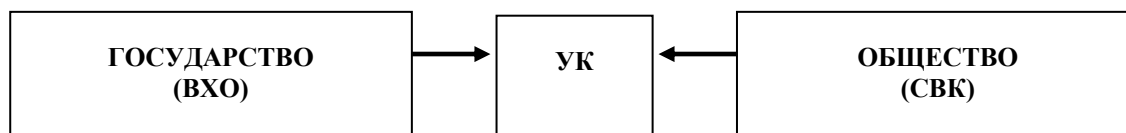
Обоснование необходимости перехода к совместному руководству. В настоящее время СВК при поддержке проекта участвует вместе с государственными водохозяйственными организациями в осуществлении следующих функций по руководству:

1. Утверждение и сбор финансового вклада со стороны водопользователей, распределение вклада между водопользователями;
2. Определение порядка (очередности, корректировки, контроля и отчетности) осуществления водоподдачи и водопользования;
3. Арбитраж и разрешение споров между водопользователями и УК;
4. Утверждение бизнес-плана на основе баланса выделенных государственным бюджетом, собираемых средств и привлекаемых от разного вида деятельности порядка создания и расходования резервного фонда и т.д.;
5. Решение о привлечении кредита, покрываемого водопользователями.

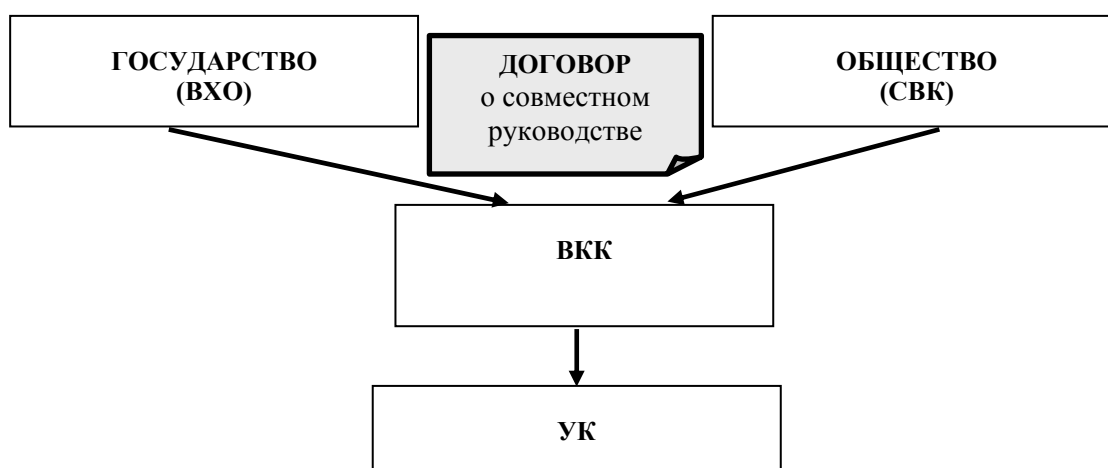


а) До перехода на гидрографический принцип; б) После перехода на гидрографический принцип.

Рис. 4.12 Схема государственного руководства водой



а) Полномочия полуофициально разделены



б) Полномочия официально разделены

Рис. 4.13. Схема совместного руководства водой

Следует отметить, что власть СВК все еще не является *легитимной* и поэтому не может быть достаточно эффективной и устойчивой. Безусловно, в идеале государственное руководство водой должно смениться общественным руководством водными ресурсами в зоне канала (системы) в лице СВК, в котором органы отраслевого и местного руководства должны участвовать в качестве «заинтересованных субъектов» как члены СВК со значительным или, по крайней мере определенным вкладом. При этом УК должно «слиться» с СВК в единую организацию, в которой руководящими органами будут Общее собрание и Совет СВК, а УК превратится в его исполнительный орган.

Однако это возможно будет лишь в перспективе. Сейчас же еще рано говорить об этом по ряду причин. Во-первых, в настоящее время экономическое положение водопользователей таково, что без существенной помощи государства они обойтись не могут, а во-вторых, для республик Центральной Азии нужно время для того, чтобы, как намечено, достигнуть существенных успехов на пути строительства демократического и правового государства. Сегодня нельзя искусственно форсировать события и пытаться резко переходить от государственного метода руководства к общественному. В условиях Центральной Азии 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. В реальной жизни продолжительность переходного этапа будет зависеть от темпов демократизации стран Центральной

Азии. Надо продолжить организационную, мобилизационную и тренинговую работу с тем, чтобы, с одной стороны, получить *действительно добровольное* согласие водопользователей взять на себя управление пилотными каналами и, с другой стороны, получить согласие Министерств на передачу водопользователям полномочий на управление каналами. Эта передача полномочий по управления пилотными каналами должна быть оформлена в форме юридического «Договора (соглашения) о передаче» между Министерствами и СВК.

В настоящее время, таким образом, речь может идти только о постепенном переходе от государственного руководства к совместному руководству, где государство наравне с водопользователями участвует в руководстве водой. Переход к совместному руководству осуществляется через заключение «Договора о совместном руководстве ...» между государством в лице ВХО и обществом в лице СВК. При совместном руководстве на переходный период руководящим органом предлагается сделать ВКК, который будет формироваться из представителей государственных и общественных организаций. Один из вариантов представительства - пропорционально вкладу в финансирование эксплуатационной деятельности УК.

ВКК состоит из 5-7 членов. В более отдаленной перспективе после перехода канала под полный общественный контроль руководящим органом в рамках единой организации СВК могут стать его Общее собрание, Совет и Правление, а исполнительным - эксплуатационная служба канала (сегодняшнее УК). Средства, поступающие от водопользователей за водные услуги УК, рассматриваются как вклад водопользователей в финансирование эксплуатационной деятельности УК.

На начальном этапе переходного периода членами-учредителями СВК («Союз производителей сельскохозяйственной продукции - водопользователей «Ходжабакиргансай», Союз ассоциаций водопользователей ААК») являются только сельскохозяйственные кооперативы в зоне пилотного канала, то есть прочие стейкхолдеры (АВП, экология, питьевое водоснабжение, и т.д.) еще не стали членами СВК. Поэтому ВКК на первых порах будет сформирован в узком составе из представителей двух, подписывающих Договор, сторон (5-7 членов). На следующем этапе переходного периода, по мере пополнения рядов СВК за счет прочих стейкхолдеров, состав совместного ВКК может соответственным образом расширяться с учетом такого пополнения. Механизм перехода ВКК с узкой на более расширенную структуру представительства предусмотрен в Положении о ВКК. Ниже на рис. 4.14 приводится расширенная структура ВКК.

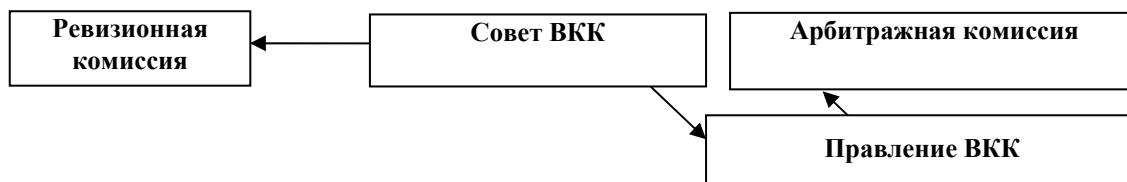


Рис. 4.14. Структура ВКК на переходный период (период совместного руководства)

Поскольку ВКК создается на основе Договора о совместном руководстве между ВХО и СВК, то каждая из сторон, при необходимости, предусматривает в своем бюджете соответствующие финансовые средства для участия своих представителей в работе новой совместной структуры.

Государственное финансирование. Механизм реализации государственного финансирования является очень важным моментом при переходе к совместному руководству. Многие правительства не имеют соответствующей юридической основы для выделения бюджетного финансирования в пользование каких-то негосударственных структур, в том числе местных организаций, НПО или частных компаний. Здесь возможны два варианта:

1. В первом случае водопользователи платят государственной организации - Управлению ХБК за подачу воды в дополнение к установленной государством его доле на содержание, ремонт и развитие. Здесь главная ответственность за финансовую устойчивость остается за государством.
2. Во втором случае совместное финансирование водопользователями и государственными органами в определенных долях обеспечивают финансовую устойчивость и само-

финансирование, базирующееся на составлении бизнес-плана. Но этот бизнес-план должен включать комплекс мер по экономному расходованию средств на эксплуатацию, жесткий контроль за качеством подаваемой воды, привлечению других более дешевых источников воды, всестороннему использованию имеющихся фондов и ресурсов (включая ресурсы земли, неиспользуемой или плохо используемой вследствие плохого мелиоративного состояния), экономии на машинной водоподаче.

Ясно одно, государство в течение переходного периода должно сохранить финансирование эксплуатационной организации в объеме, необходимом для поддержания должного уровня управления водой. Что же касается дальнейшего продолжения государственного финансирования, то это является исключительно предметом переговоров между государством и общественной организацией, которой в перспективе передается объект руководства на основе доли участия (в пределах или менее контрольного пакета), сохраняя возможность государственного контроля. Здесь возможны следующие варианты:

1. Государство по-прежнему продолжает финансировать расходы, несмотря на перемены в статусе УХБК;
2. Государство сокращает финансирование в ходе совместного руководства;
3. Государство выплачивает сразу определенную сумму в качестве стартового капитала и затем постепенно сокращает сумму ежегодного финансирования;
4. Все прочие возможные варианты.

В любом случае роль проекта будет заключаться исключительно в способствовании ходу таких переговоров между сторонами, принимающими участие в руководстве деятельностью Управления ХБК по вопросам финансирования и использования прочих ресурсов, передаваемых в распоряжение новой организации. Тем не менее, даже при наличии государственного финансирования и прочих ресурсов, этого может оказаться недостаточным для обретения последней полной эффективности и рентабельности производства.

Поэтому, в целях поиска и мобилизации своих собственных средств и ресурсов для эксплуатации и развития, такая организация должна, помимо всего прочего, уметь рассчитывать и составлять свои бизнес-планы таким образом, чтобы, вовлекая всевозможные резервы в виде использования водоохраных зон, рыбоводства и т.д., одновременно сделать обоснованным и покрываемым привлечение кредитов. Необходимость участия государства в финансировании водохозяйственных организаций вытекает естественным образом из того, что орошение и мелиорация непосредственно влияют на экологическое и социальное состояние среды и общества, и то насколько такое состояние будет благополучным, во многом зависит от уровня участия государства, в том числе и финансового. Кроме того, мировой опыт показывает, что финансирование капитального ремонта и реконструкции гидромелиоративных систем, как правило, государство берет на себя.

Процесс перехода к совместному руководству. Прежде всего, предлагается создать необходимую осведомленность о планируемых переменах среди всех заинтересованных сторон. В данной ситуации мы имеем дело с тремя основными группами заинтересованных сторон:

1. Группой, принимающей участие в руководстве водой от имени общества (СВК);
2. Группой, принимающей участие в руководстве водой от имени государства (ВХО)
3. Группой, руководство над которой будет осуществляться государством и обществом совместно (УК).

До группы водопользователей необходимо донести: что, зачем и как будет происходить и меняться, каковы плюсы и минусы предлагаемых перемен. Данные мероприятия будут носить больше информационно-разъяснительный, чем мобилизационный характер, так как решение о передаче руководства было принято еще раньше и доводилось до водопользователей в ходе предыдущих мероприятий. Что касается ВХО, то им необходимо объяснить, зачем это необходимо,

как это будет осуществляться, кто и чем будет заниматься, кто и что потеряет или приобретет. Им также необходимо будет помочь осознать, каковы возможные проблемы, и какую помощь и поддержку они могли бы оказать для их преодоления. Данные мероприятия также будут носить мобилизационный характер, чтобы подготовить данную группу людей к определенной потере своих полномочий! Для группы, над которой будет осуществляться государством и обществом совместное руководство (УК), необходимо довести, что от них ожидают, как подобное руководство отразится на их ответственности, обязанностях и полномочиях. Их также необходимо предупредить о возможных трудностях и проблемах, с которыми им придется столкнуться и как подготовиться к их преодолению. Мероприятия по данной группе людей будут носить информационно-разъяснительный характер. В ходе всех таких встреч и обсуждений с упомянутыми группами заинтересованных сторон, ответственным работникам проекта, как кураторам процесса, необходимо собрать и зафиксировать все их сомнения, опасения, юридические препоны, страхи, потребности в профессиональном обучении и т.п. При этом следует приложить все усилия по смягчению и нейтрализации всех таких проблемных моментов и, по возможности, включению их в «Протокол о намерениях по передаче полномочий по руководству» с тем, чтобы придать процессу должную юридическую силу и обеспечить исполнение сторонами взятых на себя обязательств.

<i>Для перехода к совместному руководству проектом проведена следующая работа [18]</i>
<i>Для каждого пилотного канала разработаны</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>«Концепция совместного руководства деятельностью Управления ПК»;</i> • <i>«Договор о совместном руководстве деятельностью Управления ПК».</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Концепция и Договор каждого пилотного канала обсуждены на Круглых столах (Бишкек, Ходжент и Фергана).</i> • <i>По результатам Круглых столов подготовлены Протоколы о намерениях, подписанные всеми членами Рабочих групп, состоящих из представителей Сторон, участвующих в процессе перехода к совместному руководству.</i> • <i>В Протоколах о намерениях Стороны договорились о формах и планах перехода к совместному руководству.</i> • <i>Участниками Договора со стороны общества были Союзы водопользователей (СВ ААК, СВ ХБК, СВ ЮФК);</i> • <i>Участниками Договора со стороны государства были следующие организации:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Кыргызстан - БУВХ,</i> • <i>Таджикистан - ММиВХ Республики Таджикистан,</i> • <i>Узбекистан - УС МК ФД.</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>«Договора...» подписаны Сторонами на всех трех пилотных каналах.</i> • <i>На основе Договоров созданы Правления Водных Комитетов пилотных каналов: ВК ААК, ВК ХБК и ВК ЮФК.</i> • <i>Правление ВК ААК состоит из 7 членов - 3 человека от БУВХ, Начальник УААК и 3 чел. от СВ ААК.</i> • <i>Правление ВК ХБК состоит из 7 членов - 1 человек от ММиВХ, 2чел. от СОГУВХ, Начальник УХБК и 3 чел. от СВ ХБК.</i> • <i>Правление ВК ЮФК состоит из 7 членов - 1 чел. от УС МК ФД, Начальник УЮФК, 1 чел. от БУИС «Сох-Сырдарья», 1 чел. от БУИС «Нарын-Карадарья» и 3 чел. от СВ ЮФК.</i>

Проблемы и перспективы организационного совершенствования. Опыт внедрения принципов ИУВР в рамках проекта «ИУВР-Фергана» показывает, что внедрение гидрографического принципа и принципа общественного участия - дело очень непростое, проблем много, но, если мы хотим повысить продуктивность воды и экологическую безопасность региона, то альтернативы ему нет. С переходом к гидрографическому принципу в рамках проекта «ИУВР-Фергана» не было проблем даже в Узбекистане, так как это выгодно было водникам. Что касается общественного участия, то здесь ситуация другая. Рядовым водникам общественное участие, как правило, - выгодно, а административным чиновникам сверху донизу, как правило, - нет. Признавая на словах руководящую роль водопользователей в лице СВК, даже внося изменения в Устав УК, они будут стараться превратить Совет СВК в «карманный» - послушный. Отказ от юридической регистрации СВК как самостоятельного, неправительственного некоммерческого органа водопользователей и, соответственно, отказ от собственной печати и лицевого счета в банке, как раз способствует тому, чтобы СВК был зависим от УК, а не наоборот. В этом смысле отказ от юридической регистрации СВК на руку водникам, а не водопользователям. Основные проблемы следующие.

Психологические:

1. Водопользователи традиционно выступают по отношению к водникам в роли просителя, а не клиента, который создает сельскохозяйственную продукцию и поэтому вправе требовать от водника качественных услуг. В силу этого одновременно с усилением в АВП руководящая роль Совета АВП и его Председателя, необходимо форсировать представительные функции АВП в СВК.
2. В силу этого же, АВП в составе Совета СВК целесообразно представлять, главным образом, Председателями АВП.
3. С советских времен сохранилось недоверие к общественным организациям, которых мало заботили общественные нужды.

Юридические:

1. Местами продолжается незаконная практика вмешательства представителей местной власти в процесс водораспределения;
2. Нет закона об АВП (Узбекистан) и СВК;
3. Сложна процедура регистрации СВК.

Кадровые

1. Все меньше и меньше остается на местах квалифицированных водников, а среди водопользователей появилось очень много людей, не имевших до этого дело с земледелием и орошением.

В настоящее время зреет необходимость в распространении достижений проекта «ИУВР-Фергана» в географическом и институциональном аспектах. Когда мы говорим о распространении достижений проекта «ИУВР-Фергана» в географическом аспекте, имеется в виду проведение аналогичных реформ на дополнительных магистральных каналах (СФК, Правобережный). Когда мы говорим о распространении достижений проекта «ИУВР-Фергана» в институциональном аспекте, то имеется в виду внедрение принципов ИУВР на более высоком уровне - на уровне бассейна рек (Акбурасай, Ходжабакиргансай и других, чем сейчас начал заниматься новый компонент проекта по включению в ИУВР бассейнов межгосударственных малых рек).