

Роль общественности в повышении эффективности управления водопользованием и экологической устойчивости в Центрально-Азиатском регионе

Н.Н. Мирзаев
(САНИИРИ им. В.Д. Журина)

Дефицит водных ресурсов и проблемы управления водопользованием Бассейн Аральского моря – это закрытый бассейн, и решение проблем продовольственной и экологической безопасности региона в обозримой перспективе зависит от выявления и эффективного использования резервов ирригации. Наличие реальных резервов ирригации, связанных с водосбережением и совершенствованием методов управления водопользованием, четко прослеживается при сравнении физической продуктивности используемой воды в маловодные и смежные с ними годы в хлопкосеющих хозяйствах Ферганской долины.

Ученые и практики давно обратили внимание на то, что в маловодные годы (например, 1965 и 1974 гг.) урожайность хлопчатника, как правило, выше, чем в смежные годы. Такой «парадокс», очевидно, можно объяснить только тем, что в условиях жесткого дефицита водных ресурсов резко повышается качество управления водопользованием, включающее более четкое и справедливое (равномерное) распределение воды между водопользователями, и резко снижаются технические и организационные потери воды на разных участках водохозяйственной системы (поле, внутриводопользовательная и межхозяйственная сети, источник орошения). Однако достигается это кратковременной, но значительной мобилизацией потенциала как водохозяйственных организаций, так и водопользователей.

Дефицит водных ресурсов пока остается основным стимулом для применения эффективных методов водопользования, повышающих продуктивность использования воды. В очень маловодные годы эти методы вынуждены использовать не только водопользователи, расположенные в концевых участках оросительных систем и традиционно страдающие от маловодья, но и те, которые в силу выгодного положения относительно источников орошения имеют более благоприятный доступ к воде и, как следствие, относительно высокую водообеспеченность. Из анализа следует, что централизованный метод управления водопользованием уместен в двух случаях:

- 1) объем водных ресурсов вполне удовлетворяет спрос на воду и
- 2) имеет место сильный дефицит водных ресурсов. Чтобы обеспечить не кратковременную (только в очень маловодный год), а регулярную высокую организацию водопользования в обычные годы необходимо внедрить рыночные механизмы управления им (плата за водные услуги; создание рынков прав на воду и землю; приватизация или передача в аренду водопользователям ирригационной инфраструктуры; организация водных банков).

Реформирование сельского и водного хозяйства в центрально-азиатском регионе (ЦАР) (либерализация цен на сельскохозяйственную продукцию; полный или частичный отказ от системы обязательного государственного заказа; свободная конвертация национальной валюты; введение платного водопользования) заложили основу для формирования рыночных факторов стимулирования эффективного водопользования. Эти факторы уже проявляют себя, но относительно слабо. Если более детально проанализировать вышеупомянутый «парадокс», то можно заметить, что основным подтверждением его являются хозяйства Узбекистана и в меньшей степени хозяйства Кыргызстана. Исходя из этого можно предположить, что переход к рыночным методам управления водой (эффективность которых менее зависит от водности источников

орошения) уже в какой-то степени ощущается в Кыргызстане. Тем не менее следует признать, что созданные институциональные рыночные предпосылки являются условием необходимым, но недостаточным для заметного улучшения эффективности водопользования.

Управление водопользованием и участие общественности

Есть основание считать, что дефицит участия общественности в управлении сельским и водным хозяйством – это в настоящее время один из главных сдерживающих, лимитирующих факторов на пути роста эффективности водопользования в регионе. Проблема участия общественности в руководстве водой является актуальной не только для ЦАР. В заявлении Всемирного водного форума в Гааге «Основа для действий Глобального водного партнерства» (ГВП) сказано, что «водный кризис часто представляет собой кризис руководства», и определено, что придание руководству водой действенного характера является одним из высочайших приоритетов в принятии мер (ГВП, 2000 г.). Гагская 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 интересов всех заинтересованных сторон». На Ассамблее ООН «Миллениум 2000» главы государств подчеркнули важность таких моментов, как сбережение ресурсов и управленческая деятельность в деле защиты нашей общей окружающей среды. Они особенно призвали «прекратить неустойчивую эксплуатацию водных ресурсов, для чего разрабатывать такие стратегии управления водой на региональном, национальном и местном уровнях, которые способствовали бы как справедливому доступу, так и достаточному обеспечению». Наконец, на Боннской конференции по пресной воде (2001 г.) министрами рекомендовано принятие мер в трех сферах деятельности с выделением сферы руководства водой как самого важного направления. Согласно их предложению, «каждой стране следует иметь готовые к применению разработанные мероприятия по руководству водными делами на всех уровнях и там, где это уместно, ускорить реформы водного сектора». На настоящем этапе развития ирригации проблема водопользования является в первую очередь проблемой политической. Без наличия реальной политической воли решить эту проблему трудно ожидать существенного эффекта от технических и институциональных мер, предпринимаемых для повышения эффективности управления водой. Сейчас растет понимание того, что руководство водными ресурсами осуществляется более действенно в условиях открытой социальной структуры, обеспечивающей более широкое участие гражданского общества, частных предприятий и средств массовой информации, когда все они действуют взаимосвязанными объединенными усилиями с целью поддержки правительства и оказания на него влияния.

Государство и гражданское общество

Проблему управления водопользованием нельзя рассматривать в отрыве от проблем взаимоотношений гражданского общества и государства. Государство (в узком смысле) – это надстройка над обществом в лице властных структур (политических и административных институтов), появившаяся в ходе исторического развития человечества для руководства гражданским обществом. Деление общества на государство и гражданское общество является условным. В конкретных случаях одни и те же лица или организации могут фигурировать как представители государства или гражданского общества. Аким района или работник райводхоза, как владельцы земельного надела, часто являются членами Ассоциаций водопользователей (АВП). Государство представляют чиновники властных структур и ведомств, а гражданское

общество - члены общественных объединений, профсоюзов, партий и т.д., то есть неправительственных организаций (НПО).

Не формальная, а фактическая реализация этих мер, которые должны принести конкретные экономические, экологические и другие результаты, невозможна без реального участия общественности. В прошлые века в этом регионе участие общественности в управлении водопользованием (как правило, в работах по поддержанию ирригационных систем) было не редким явлением («хашар»). Сейчас этот метод тоже используется, но в меньших масштабах.

Как отмечалось выше, до последнего времени в государствах региона превалировал централизованный метод управления водопользованием. Но даже на самом нижнем уровне административного деления («махалля») на протяжении веков сохранилось самоуправление водой.

Население селения «Вуадиль» (Ферганский район Ферганской области) традиционно живет в условиях дефицита оросительной воды и вынужден рационально использовать каждый ее литр. Для этого каждая «махалля» в дни праздника «Навруз» выбирает старшего мираба, который в течение года регулирует подачу воды, за что «махалля» назначает ему оплату натурой, то есть сельхозпродуктами. Из-за хронической нехватки воды мирабы организуют вододеление на основе водооборота: устанавливается почасовой график водоподдачи в каждый двор «махалли». Как правило, вода в каждый двор подается раз в неделю в течение одного часа. Всё население безукоризненно подчиняется водной дисциплине, и если кто-либо нарушит график водоподдачи, что бывает очень редко, то в знак наказания в течение недели ему вода не отпускается. Этим способом достигается одинаковое обеспечение водой семей, находящихся в начале и в конце оросителей. Оросители в течение года очищаются 2-3 раза методом «хашара». Эффективное самоуправление водой в «махалле» достигается за счет того, что между людьми существуют сильные социальные связи, и общественное мнение является очень важным фактором поведения.

В условиях орошаемого земледелия ЦАР задача заключается в том, чтобы общественность принимала участие в управлении водой (непосредственно или опосредованно) на всех уровнях: внутрихозяйственном, межхозяйственном, межсистемном (межрайонном, межобластном), межгосударственном.

Роль общественности повышается путем участия представителей одних структур в работе других структур. К примеру, в работе райводхоза должны принимать участие представители водопользователей, а в работе объединений водопользователей (ОВП) - представители райводхоза, местной власти, духовенства. В первом случае роль общественности играют представители водопользователей, а во втором - представители райводхоза. Эти представители, как правило, могут не иметь право голоса, но уже одно их присутствие и участие в обсуждениях может быть полезно.

Внутрихозяйственный уровень

Внутрихозяйственное водопользование в коллективном хозяйстве (кооперативе) осуществляется службой главного ирригатора. Если внимательно проанализировать Гражданские кодексы республик ЦАР, то можно легко убедиться в том, что коллективные (кооперативные) хозяйства являются ни чем иным как коммерческими объединениями водопользователей, но только с более высоким уровнем кооперации. Если рассмотреть ОВП, то руководитель хозяйства («раис») – это председатель (президент, директор) ОВП, избираемый членами коллективного хозяйства (кооператива) на общем собрании, а главный ирригатор – это менеджер ОВП, назначаемый на эту должность раисом и отвечающий за ирригацию.

Действительно, согласно Гражданскому кодексу, у кооперативных хозяйств есть все

юридические основания для того, чтобы быть самостоятельными, демократическими объединениями водопользователей, однако подзаконные и ведомственные акты, противоречащие основополагающим законам, сводят их права на нет.

Разрушая кооперативы, мы разрушаем, в первую очередь, те важнейшие социальные (общественные) связи, которые худо-бедно служили рациональному водопользованию. Кроме того, следует помнить, что в большинстве своем гидромелиоративные системы ЦАР запроектированы и построены для коллективных (кооперативных) хозяйств, а реконструкция этих систем применительно к фермерской форме ведения сельского хозяйства требует громадных капиталовложений и времени. Административная (по инициативе «сверху») реструктуризация коллективных хозяйств (организация фермерских хозяйств на базе коллективных, тем более убыточных) может не только не улучшить управление водопользованием, но и ухудшить его, так как ведет к ослаблению очень важных социальных связей.

Коренная причина слабой эффективности коллективных (кооперативных) хозяйств, унаследованная с советских времен, заключалась (и заключается еще в некоторых республиках) в том, что они были вынуждены действовать не согласно их уставам, а в соответствии с указаниями сверху. То есть, они, по сути, были, как правило, не частными кооперативами, а государственными хозяйствами. Задача реформирования сельского хозяйства на первом этапе должна была, по существу, заключаться только в том, чтобы дать возможность кооперативам водопользователей действовать в соответствии с правом, закрепленным в Гражданском кодексе, то есть, чтобы они были объединениями водопользователей не только де-юре, но и де-факто.

Разрушение кооперативов и образование ОВП имело бы хоть какой-то смысл, если бы фермеры-водопользователи объединялись по гидрологическому принципу, но, как правило, ОВП создаются в административных границах бывших кооперативных хозяйств. Кроме того, нельзя, к сожалению, сказать, что создаваемые в настоящее время ОВП и другие объединения водопользователей являются в полной мере независимыми демократическими организациями.

Межхозяйственный уровень

В других развивающихся азиатских странах для усиления участия общественности в управлении водопользованием инициируется (как правило, правительством) создание Ассоциаций водопользователей, которые представляют собой начальную форму кооперации фермерских хозяйств. Использование зарубежного опыта в условиях стран ЦАР привело (и приводит) к реорганизации коллективных (кооперативных) хозяйств в фермерские хозяйства, путем кооперации которых в дальнейшем создаются Ассоциации водопользователей. Реформы, таким образом, проводятся по принципу - «шаг вперед, два шага назад». В результате имеем ситуацию: «хотели, как лучше, получилось, как всегда».

Как бы то ни было, для Кыргызстана и Казахстана наиболее важным и актуальным в настоящее время является усиление участия общественности в управлении водопользованием путем привлечения к управлению водой непосредственно самих водопользователей (фермеров) в форме ОВП и Федераций ОВП (ФОВП). Участие общественности путем создания ОВП (ФОВП) не является самоцелью. ОВП должно служить инструментом для улучшения управления водой и соответственно повышения ее продуктивности.

Почему есть основание считать, что создание ОВП должно в принципе улучшить качество управления водой, то есть сделать его более справедливым и эффективным? Дело в том, что ОВП, по идее, является неправительственной, демократической структурой, и управление водой должно осуществляться теми людьми, которых выбрали сами водопользователи, то есть людьми, зависящими не от «верхов», а от

«низов». Водопользователи, естественно, должны быть заинтересованы выбрать людей наиболее справедливых, квалифицированных и знающих местные условия. К сожалению, на практике по многим причинам не всегда выбираются наиболее достойные люди. Механизм демократического выбора руководителя ОВП часто не работает (руководитель или навязывается сверху, или выбирается по клановым и другим соображениям). Вследствие этого часть руководителей оказывается непригодными и с моральной точки зрения, и с точки зрения квалификации, а это отражается негативно на качестве управления водой.