

ВИДЕНИЕ ПО ОРГАНИЗАЦИОННОМУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ В ФЕРГАНСКОЙ ДОЛИНЕ

Духовный В.А., Мирзаев Н.Н.

Введение

Существующая система управления водой в ЦАР, хотя и была перестроена по гидрографическому методу, но, тем не менее, имеет некоторые недостатки, создающие сложности в доведении сигналов управления и одновременно не соответствующих целевым задачам водного хозяйства. Опыт ИУВР «Фергана» /1/ показал наличие перекрестных и дублирующих функций у организаций водного хозяйства, которые целесообразно перереформулировать и четко сконцентрировать на эти задачи.

Практически задачи органов водного хозяйства в оперативном режиме сводятся к обеспечению подачи воды водопользователям в нужное время, в нужном качестве и в нужном объеме, а также к созданию фона мелиоративного благополучия земель. Исходя из этого, нужно сформулировать для Ферганской долины задачи по линии водоподачи и водораспределения по гидрографическому принципу и линии на обеспечение повышения продуктивности воды, земли, нацеленной на урожай, которую необходимо строить по территориальному признаку.

Сегодня при бассейновом управлении, сохранившиеся территориальные органы (БУИС, УИС) практически создают многоступенчатость в планировании и оперативном управлении водой, которая идет по сложной линии – Минводхоз - УСМКФД-БУИС-УИС-ЮФМК (или БФК, или БАК) и обратно УИС-АВП¹. При этом районные органы участвуют в этом планировании и корректировке только в качестве членов Водных комитетов каналов (ВКК), но с другой стороны именно районные органы несут всю ответственность за достижение планируемого урожая, при этом рецидивные остатки советской эпохи (райводхозы) сохранились в виде незаконного районного специалиста водного хозяйства.

Другой недостаток – водохозяйственные организации, главным образом, озабочены управлением водой, а управление спросом (водосбережением) происходит по остаточному принципу, тогда как эта проблема является сейчас для ЦАР приоритетной. Ниже, на примере Ферганской долины, для обсуждения даны наши предложения по этим вопросам.

Принципы организационного совершенствования

Организационное совершенствование водного хозяйства проводится в рамках существующей водной структуры (рис. 1) путем распространения опыта проекта «ИУВР-Фергана» по горизонтали и вертикали. При этом функции, права и обязанности существующих водных структур изменяются с учетом принципов гидрографизации и общественного участия.

Распространение ИУВР по горизонтали

Создаются Союзы водопользователей (СВ) и Водные комитеты (ВК) / 2 / на магистральных каналах БФК, БАК, отдельных суббассейнах, привязанных к насосным станциям или малым рекам (р.Сох и др.): СВБФК, ВКБФК, СВБАК, ВКБАК, СВБМР, ВКБМР (БМР – бассейн «малых» рек).

¹ БУИС - Бассейновые управления ирригационных систем. УИС - Управления ирригационных систем. УСМКФД – Управление системой магистральных каналов Ферганской долины (с объединенным диспетчерским центром). ЮФМК – Южно-Ферганский магистральный канал. БФК – Большой Ферганский канал. БАК – Большой Андижанский канал. АВП – Ассоциация водопользователей

Создание Союзов водопользователей и Водных комитетов на магистральных каналах и малых реках означает распространение принципов ИУВР по горизонтали.

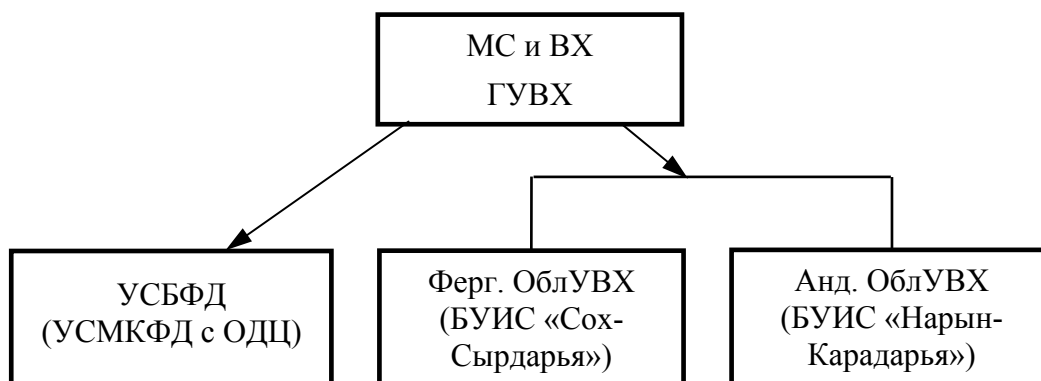


Рис.1. Фрагмент организационной структуры ГУВХ².

Распространение ИУВР по вертикали

Принципиальные положения

Общая координация водоподачей осуществляется (без финансовых механизмов) УСМКФД, которое преобразуется в УСБФД и работает на основе гидрографического принципа.

Названия и, соответственно, аббревиатуры некоторых организаций изменены для того, чтобы отразить изменение функций, но, в принципе, названия можно оставить прежними. Использование понятия «суббассейн» предполагает, что со временем будут образованы действительно бассейновые организации.

Функции ГУВХ по водоподаче сводятся к установлению лимитов на год (в вегетацию или невегетацию) в целом для УСБФД и распределению его между областными (не более) управлениями мелиорации и водного хозяйства. При этом ГУВХ оценивает общее направление всей деятельности Минводхоза по двум линиям – управления водой и управления спросом на воду. Далее ГУВХ не вмешивается в осуществление управления системами магистральных и межхозяйственных каналов. Эти функции осуществляет УСБФД по согласованию с ОблУВХ (рис. 2).

Для того, чтобы строго выдержать принцип гидрографизации и одновременно согласовать водоподачу с территориальными потребностями, все каналы и площади, отдаленные от МК до водозаборов в АВП, передаются управлениям МК, в результате создается прямая связь управления и одновременно обратная - сбора заявок и порядка водораспределения: УСБФД-Управление ЮФМК (БАК, БФК) - АВП.

Функции БУИСов через Райводхозы, которые приобретают законный статус на незаконченном балансе, состоят в согласовании планов АВП на воду и их увязке с областными (региональными) лимитами воды, а также в распределении воды между сельскохозяйственными и прочими водопользователями.

² МС и ВХ – Министерство сельского и водного хозяйства. ГУВХ – Главное управление водного хозяйства. УСБФД – Управление суббассейном Ферганской долины. ОблУВХ – Областное управление водного хозяйства.

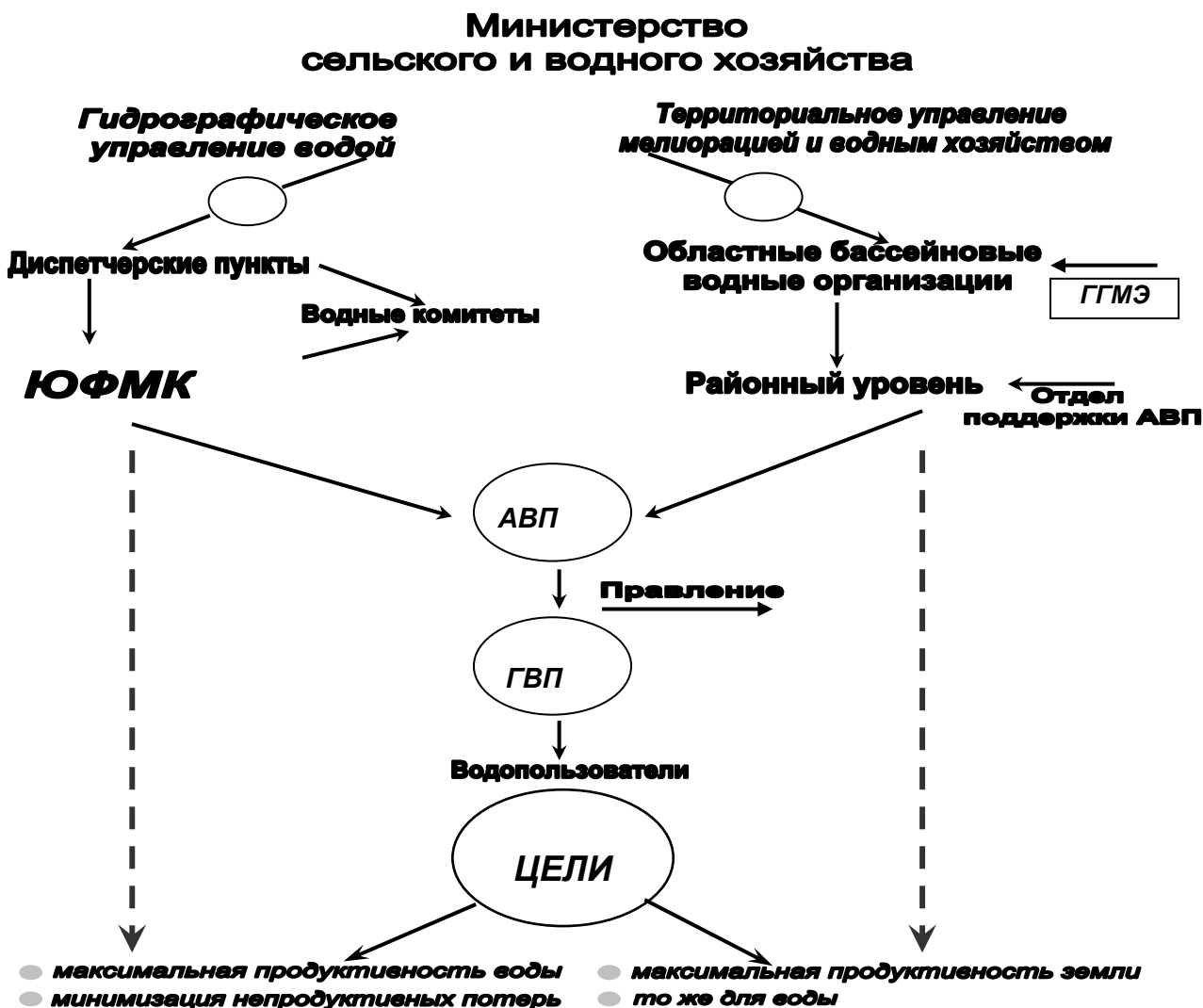


Рис. 2. Схема управления водным хозяйством

Структура УСБФД (рис. 3).

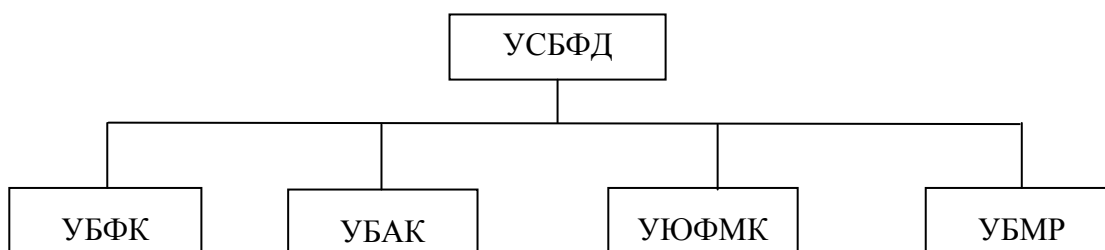


Рис. 3. Организационная структура УСБФД

Функции УСБФД (рис. 4):

- Формирование водных ресурсов (накопление воды в Андижанском и Каркидонском водохранилищах).
- Увязка планирования спроса на воду в зоне УСБФД (совместно с БУИСами) с лимитами и ресурсами.
- Назначение сезонных лимитов-квот воды по областям, районам.
- Поставка воды до границы водопотребителя (АВП).
- Управление малыми реками и насосными станциями (без технического обслуживания).

- Поддержание оросительной сети в рабочем состоянии.
- Минимизация технических и организационных потерь в оросительной сети и другие.

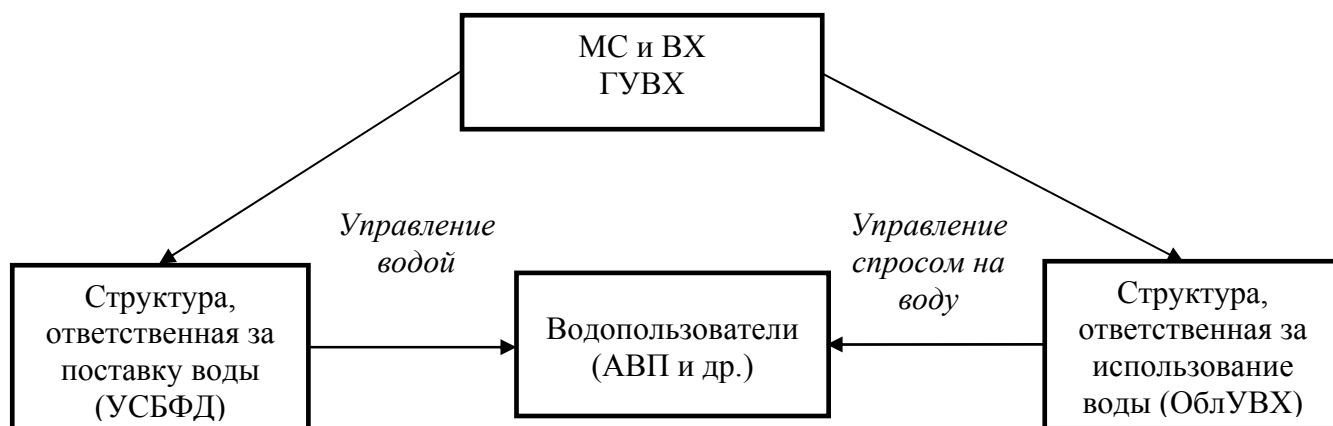


Рис. 4. Схема управления водой (предложением) и спросом на воду

Создается Водный комитет суббассейна Ферганской долины (ВКСБФД) – орган, обеспечивающий участие в руководстве водой всех стейкхолдеров в зоне УСБФД. Его решения носят рекомендательный характер. ВКСБФД формируется из представителей от УСБФД, ВКЮФМК, ВКБФК, ВКБАК, ВКБМР, Водных комитетов Ферганской и Андижанской областей (ВКФО, ВКАО) (рис. 5). Председатель ВКСБФД избирается голосованием на заседании Совета ВКСБФД и отвечает за разработку и проведение водной политики в интересах всех стейкхолдеров.

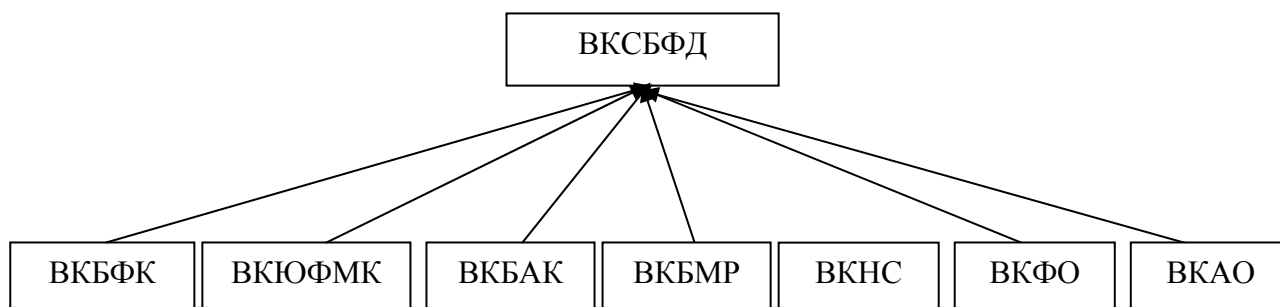


Рис. 5. Схема формирования ВКСБФД

Созданием ВКСБФД и УСБФД проводится распространение по вертикали принципа общественного участия и гидрографизации. ВКСБФД – орган руководства, УСБФД - исполнительный орган.

Руководство и управление спросом

УИСы исключаются из подачи воды АВП на магистральных каналах, а там, где имеются межрайонные системы, не подвешенные к магистральным каналам, они преобразуются или в Управления бассейном малых рек, или в Управления системой насосных станций.

В рамках проекта «ИУВР-Фергана» разработана концепция гидрографизации УЮФМК, но пока не реализована до конца. Концепция предполагает перераспределение каналов УИС (межассоциационных каналов) между УЮФМК и АВП. Для совместной эксплуатации и поддержания межассоциационных каналов, а также для поддержания (улучшения) мелиоративного состояния земель АВП, в случае необходимости, АВП могут укрупняться или объединяться в Федерацию АВП (ФАВП) (в гидрографических границах).

БУИСы трансформируются в ОблУВХ, ответственные за рациональное использование водных ресурсов (рис. 6).

ОблУВХ должен отвечать не за управление водой, а именно за управление спросом на воду! ОблУВХ создается на основе территориального принципа.

Структура ОблУВХ (рис. 4, 6).

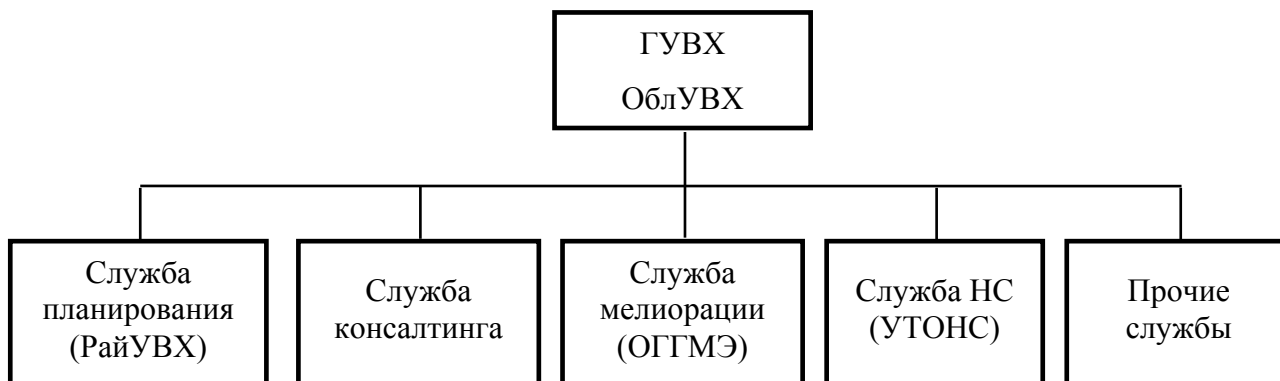


Рис. 6. Организационная структура ОблУВХ

РайУВХ – Районное управление водного хозяйства.

ОГГМЭ – Областная гидро-геологическая мелиоративная экспедиция.

УТОНС – Управление технического обслуживания насосных станций.

Функции ОблУВХ:

Стратегические функции

Разработка и реализация стратегии области по:

- Организация службы поддержки АВП.
- Улучшению планирования (долгосрочное) и использования водных ресурсов.
- Улучшению мелиоративного состояния земель.
- Внедрению водосберегающих технологий.
- Повышению финансовой устойчивости АВП (рис. 7).
- Развитию человеческих ресурсов.
- По оснащению ФХ средствами водоучета и переходу к объемному способу оплаты водных услуг АВП.
- Экономическому и моральному стимулированию водосбережения.

Среднесрочные функции:

- Планирование водопотребления (сезонное, годовое).
- Назначение лимитов-уставок водопользователям (АВП) в пределах лимитов-квот, установленных для областей и районов на основе принципов справедливости и эффективности.
- Организация внедрения водосберегающих технологий.

Текущие функции:

- Контроль за поставщиками воды в плане качества поставки воды (соблюдение установленных лимитов, стабильность).
- Контроль за водопользователями в плане эффективного использования воды.

- Техническое обслуживание насосных станций.
- Мелиоративное обслуживание АВП.
- Организацию поддержки АВП (кадровой, экономической, технической, юридической, финансовой, другие).
- Организация повышения квалификации водопользователей (АВП, ФХ³).
- Организация консультативной помощи водопользователям (АВП, ФХ).
- Совершенствование водопользования в рамках АВП ФХ.
- Увязка использования воды и эксплуатации с интересами областей и районов.
- Выдача лицензий водопользователям (АВП, ФХ) на специальное водопользование.
- Организация вовлечения (совместно с Союдами водопользователей) средств доноров для поддержания АВП и другие

На районном (территориальном) уровне главными исполнителями становятся восстановленные «райводхозы» (РайУВХ), на которые возлагается:

- Увязка лимита области по воде с лимитами районов и распределение лимита по АВП.
- Увязка лимита районов с лимитами каналов (или малых бассейнов или насосных станций).
- Организация поддержки АВП.
- Организация перехода от погектарного метода оплаты водных услуг АВП к объемному.
- Организация консультативной службы АВП.
- Обеспечение обслуживания АВП мелиоративной службой.

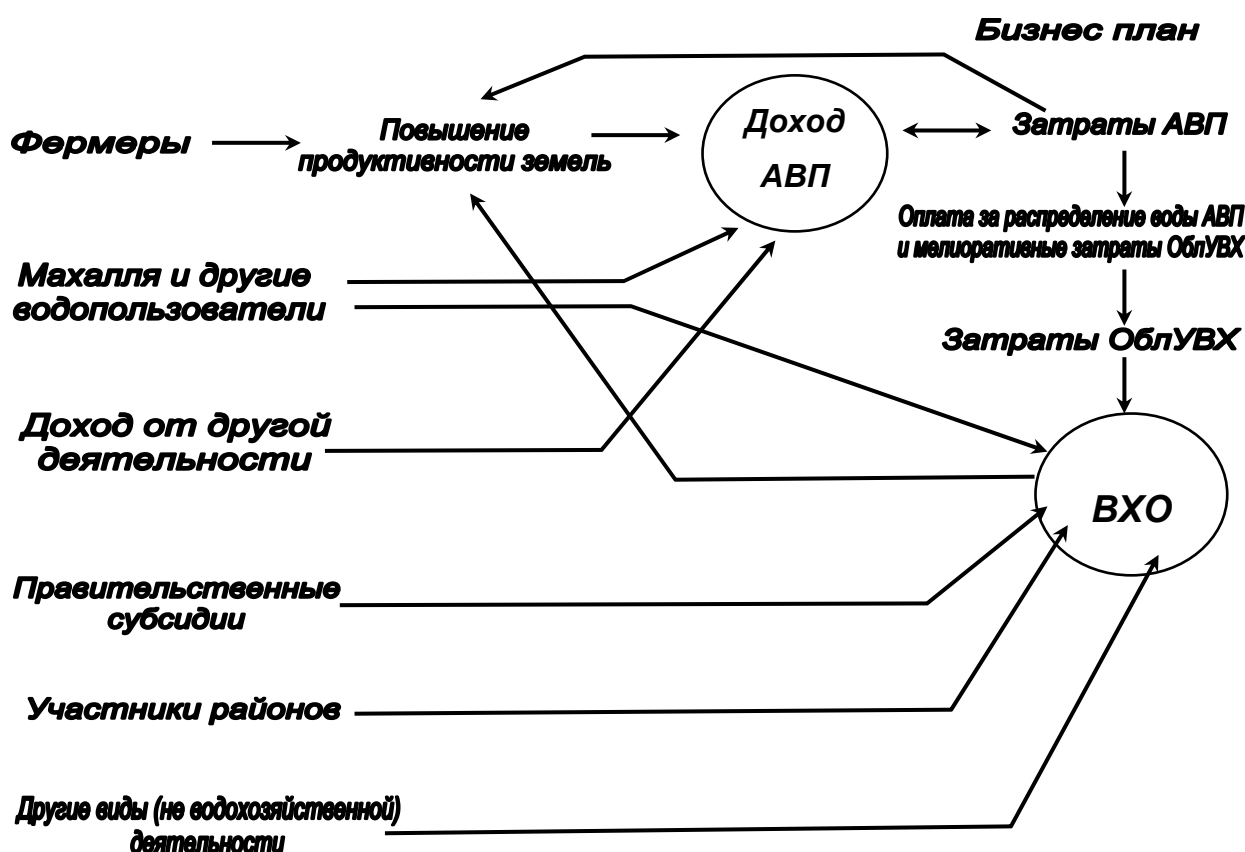


Рис. 7. Схема направлений работ по созданию финансовой устойчивости АВП⁴

³ ФХ – фермерское хозяйство.

⁴ ВХО – водохозяйственная организация.

Таким образом, АВП организует две ветви работы: по водоподаче - с системой Управления каналов и по продуктивности земли – с ОблУВХ. Здесь должны быть решены вопросы:

- Уровень самостоятельности РайУВХ (скорее всего незаконченный баланс в составе ОблУВХ).
- Порядок заключения договоров с ОГГМЭ или от их имени будет заключать договор ОблУВХ (это лучший вариант).
- Необходимость создания Районного Общественного Комитета по продуктивности воды и земли под председательством заместителей хакимов по сельскому хозяйству.

Контролирующие функции от имени МС и ВХ по всем видам деятельности на областном уровне выполняет УзСувназорат. Минсельводхоз не вмешивается в оперативную работу всех низовых органов, он выделяет лимиты по воде УСБФД с распределением по объему и магистральным каналам (МК): задает режим работы Андижанского водохранилища; устанавливает финансовые лимиты по областям и УСБФД, включая лимиты на электроэнергию, а также планирует ремонтно-эксплуатационной работы и контролирует месячные показатели работы; организывает информационную систему на нижних уровнях, а также планирование технического совершенствования.

Заключение

1. Проектом «ИУВР-Фергана» накоплен значительный опыт по внедрению ИУВР и, в частности, по институциональному строительству.
2. Проект находится на уровне, когда задачи по институциональному строительству завершаются и основной задачей становится распространение накопленного опыта по горизонтали (распространение опыта проекта на магистральные каналы БФК, БАК и малые реки) и вертикали (распространение опыта проекта на уровень бассейнов рек Акбура, Ходжабакиргансай и суббассейна р.Сырдарья (земли Ферганской и Андижанской областей).
3. Предложения по организационному совершенствованию управления водным хозяйством нацелены на то, чтобы разделить функции управления водой и управления спросом и усилить акцент на решение проблем управления спросом на воду. При такой постановке вопроса возникает и четкая ответственность за более строгий финансовый механизм – Районные Комитеты землепользователей могут включать в себя прочих водопользователей (АВП, СВК и т.д.) еще и представителей банков, районных плановых органов и т.д. Они все вместе будут нести ответственность за степень финансовой устойчивости систем водопользования.
4. Реализация предложенного подхода, основанного не гармонизации гидрографического и территориального принципов, позволит создать организационные предпосылки для, с одной стороны, повышения качества поставки воды (стабильность, равномерность, эффективность) и, с другой стороны, повышения качества использования воды и земли (физическая и экономическая продуктивность земли и воды).

Литература

1. «Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии». Ташкент, 2008. Под ред. проф. В.А. Духовного, д-ра В.И. Соколова В.И., д-ра Х. Мантритакае.
2. Мирзаев Н.Н., Саидов Р. Руководство и управление водой на уровне ирригационных систем. Раздел 4.3 книги «Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии». Ташкент, 2008, 94 – 114.