

**Концепция
реализации блока «Общественное участие и осведомленность»
проекта «RIVERTWIN»**

1. Проект «RIVERTWIN» предусматривает включение правительственных органов, основных водопользователей, другие заинтересованные стороны в процесс разработки сценариев социально-экономического развития в соответствующем речном бассейне, определения параметров устойчивости и участия в адаптации интегрированной модели управления водными ресурсами применительно к конкретным условиям.

Предназначение блока «Общественное участие...» - содействие государству в его стремлении перехода к гражданскому обществу - в части управления водными и другими природными ресурсами, обеспечение прозрачности принятия соответствующих решений.

Широкое участие общественности предусмотрено на всех стадиях выполнения проекта.

2. Цель блока «Общественное участие...» - вовлечение основных водопользователей и другие заинтересованные стороны в будущее управление бассейном реки Чирчик и повышение уровня их осведомленности по вопросам перехода к гидроэкологическому управлению в бассейне. «Стейкхолдеры» должны быть вовлечены в обсуждение подходов к предполагаемому переходу к гидроэкологическому управлению бассейном и разработке перспективных бассейновых планов управления водными и другими природными ресурсами.

Блок «Общественное участие...» предусматривает информирование «стейкхолдеров» о задачах проекта «RIVERTWIN», их вовлечение в обсуждение комплекса вопросов, которые могут оказать существенное влияние на выходные результаты и, как следствие, на стратегическое планирование управления водными и другими природными ресурсами в бассейне реки Чирчик, разработку системы общественной поддержки правительственных решений по выбору сценария развития максимальной надежности.

3. Рабочая гипотеза выполнения задания по блоку «Общественное участие...» базируется на подходах интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), которое ориентируется на замену действующей системы планирования отдельно в водохозяйственном секторе на многоцелевое и интегрированное планирование использования земельно-водных и других ресурсов в пределах водосборного бассейна и ставит одной из основных задач переход на гидроэкологическое управление с обеспечением сильной межотраслевой координации и широкого участия общественности в этом процессе.

Реализация настоящей гипотезы предполагается через организацию кампании по повышению уровня участия и осведомленности общества в вопросах управления водными и другими природными ресурсами в бассейне реки Чирчик, проведение соответствующих социологических, аналитических, специальных научных исследований.

3.1. В советский период и в первые годы приобретения независимости странами Центральной Азии привлечение внимания общественности к

проблемам управления водными ресурсами было минимальным и носило скорее рекламный характер. Как правило, институты государства не были заинтересованы в вовлечении общественности в управление водными ресурсами и обходили вниманием вопросы становления гражданского общества.

В то же время, практически не было организаций, которые могли реально заниматься водно-экологическими проблемами на уровне общественности и вовлечь заинтересованные стороны в этот процесс. В определенной степени на неразвитость процесса общественного участия в решении тех или иных вопросов оказало влияние пассивность большей части населения, обусловленная объективными причинами, в целом - трудностями переходного периода к рынку и необходимостью решать проблемы выживания в этот период.

В последние годы в сфере привлечения внимания общества к проблемам его развития произошли существенные изменения – появилось достаточное число неправительственных организаций, в частности, специализирующихся на водно-экологической проблематике, и главное – пришло политическое понимание, что ориентация на общественное мнение и участие – веление времени и фундамент построения гражданского общества.

3.2. Отправной точкой в повышении информированности общества о подходах и задачах ИУВР является принятие соответствующих решений на политическом уровне.

Политические решения по управлению водными ресурсами являются, по классификации Глобального водного партнерства (ГВП), первым из «3 китов» той среды (наряду с законодательной основой и финансовыми ресурсами), которая способствует успешному применению ИУВР на различных уровнях (местном, национальном, региональном). Они (политические решения) должны обеспечить, в интересующей нас части:

- уяснение ролей, отводимых правительству и другим заинтересованным сторонам для достижения общих целей социально-экономического развития государства посредством внедрения принципов ИУВР. При этом правительствам отводится роль регулятивного органа, организатора процесса участия заинтересованных сторон и как крайнего средства при решении конфликтных ситуаций между ними;

- вовлечение в политический диалог всех заинтересованных сторон на системной основе в целях выявления потенциальных конфликтов интересов в водохозяйственной сфере, выработке соответствующих решений и превентивных мер для их нейтрализации;

- проведение политики развития, обеспечивающей оптимизацию использования наличных средств и ресурсов с позиций получения максимальной пользы для общества;

- выявление приоритетов по ключевым проблемам управления водными ресурсами с учетом целей развития, межотраслевых интересов и потребностей экосистем в воде;

- реальные перераспределение полномочий между участниками процесса и их передача на низовые уровни иерархии управления водными ресурсами;

- прозрачность в принятии решений по управлению водными ресурсами и др.

3.3. Одним из определяющих моментов в ИУВР является участие множества организаций различного типа в управлении водными ресурсами, что

неизбежно влечет за собой анализ существующих организационных структур управления водой. Соответственно, на первоначальном этапе будут проанализированы деятельность институтов управления водой на различных уровнях в контексте организационных и правовых ограничений.

В рассматриваемом нами случае, бассейн реки Чирчик (три страны), можно выделить следующие уровни иерархии и основные институты (организации и ведомства) непосредственного управления водой (по вертикали, в порядке убывания полномочий):

А). Региональный международный уровень: Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК) Центральной Азии и его исполнительные органы:

- Бассейновое Водохозяйственное объединение (БВО) «Сырдарья» (бассейн реки Чирчик - часть бассейна реки Сырдарьи на территориях Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан);

- Научно-информационный Центр (НИЦ) МКВК (научное и информационное обеспечение управленческих решений МКВК; научные и прикладные исследования);

В). Национальный (правительственный) уровень: Национальные Водные Агентства:

- Департамент водного хозяйства (ДВХ) Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности (Кыргызстан);

- Комитет по водным ресурсам (КВР) Министерства сельского хозяйства (Казахстан);

- Главное управление водного хозяйства (ГУВХ) Министерства сельского и водного хозяйства (Узбекистан);

С). Областной и межобластной уровень (условно):

- Бассейновые водохозяйственные Управления (Казахстан);

- Бассейновые областные Управления водного хозяйства (Кыргызстан);

- Бассейновые Управления ирригационных систем (Узбекистан);

Здесь же – приравненные к названным институтам ведомства, в частности:

- в Казахстане – Республиканские государственные предприятия (РГП) «Водхозы», созданные на основе областных комитетов по водным ресурсам, которые осуществляют административно-территориальный принцип ведения водного хозяйства, а также – эксплуатацию крупных водных объектов республиканского значения;

- в Кыргызстане – Управление Араван-Акбуринского, Чуйского каналов и др.;

- в Узбекистане – Управление систем магистральных каналов в Ферганской долине;

- во всех странах – ведомства со специфическими функциями в составе Национальных Водных Агентств (так, ПУ «Сельводзащита» в составе ДВХ МСВХиПП Кыргызстана).

Д). Районный уровень (условно):

- районные Управления водохозяйственных систем (Казахстан);

- районные Управления водного хозяйства (Кыргызстан);

- районные Управления сельского и водного хозяйства (Узбекистан);

- здесь же (во всех странах) – межрайонные водохозяйственные и другие ведомства, находящиеся в подчинении структур областного уровня управления

водными ресурсами (так, в Узбекистане: управление насосных станций, энергетики и связи; ГГМЭ и др.).

Примечание к пп. 3, 4 подраздела: «условно» (областной, районный уровни), потому что зоны обслуживания внутринациональных бассейновых управлений водного хозяйства областного (районного) уровня могут включать территории и других областей (районов).

Е). Местный (локальный) уровень: собственно водопользователи, участвующие в структурах управления водными ресурсами через ассоциации (АВП), объединения водопользователей (ОВП), кооперативы или в частном порядке.

На всех уровнях приведенной иерархии управления водой участие в процессе других заинтересованных сторон, в т.ч. представителей общественности, обеспечивается через создание соответствующих институтов (так, Национальный водохозяйственный совет, Бассейновый совет, Водный комитет канала или ирригационной системы, АВП и т.п.).

Выше не рассмотрен еще один уровень – глобальный, включение которого завершило бы сквозное теоретическое построение уровней водохозяйственной сферы (Международная Комиссия по Ирригации и Дренажу, Всемирный Водный Совет, Глобальное Водное Партнерство и др.), международные организации, занимающиеся смежными с водными проблемами (Глобальный Экологический Фонд и др.). Эти институты определяют основные направления развития в водно-экологической сфере в глобальном аспекте.

Участие национальных и международных региональных водохозяйственных организаций в работе этих структур диктуется как глобализацией всех сфер деятельности социума в мировом масштабе, так и с позиций управления водными и другими природными ресурсами в соответствии с генеральной линией цивилизованного мира на процесс рационального использования ограниченных природных ресурсов. Хотя решения этих глобальных институтов в определенной сфере деятельности носят рекомендательный характер, принципиальное значение имеет учет их теоретических наработок, практического опыта, интеллектуального и финансового потенциала и ориентации на необходимость соблюдения общепризнанных норм международного права в целом, международного права окружающей среды и международного права водных ресурсов, в частности.

3.4. Практическая реализация концепции общественного участия должна начинаться с низового (по приведенной выше классификации - местного) уровня управления водой. Это будет способствовать переходу от традиционных (командно-административных, система «сверху-вниз») подходов к кооперативным (через участие всех заинтересованных сторон, система «снизу-вверх») методам управления водными ресурсами.

При успешной реализации такой системы можно рассчитывать на поддержку проводимой государственной политики участниками низовых уровней иерархии управления водой. Это справедливо и в контексте необходимости учета мнения и защиты прав и интересов участников процесса, которые непосредственно задействованы в производстве материальных благ и сфере оказания услуг для общества через использование или потребление водных ресурсов. Реализация этого подхода к управлению водными и другими природными ресурсами позволит укрепить доверие граждан к государству и проводимым им реформам, в частности – в водохозяйственном секторе,

вовлечь людей в процесс достижения стратегических целей правительства и обеспечить их поддержку населением.

При этом следует иметь в виду, что внедрение принципов ИУВР в части реформы организационных структур и включения представителей общественности в институты управления водой являются, в определенной степени, вызовом укоренившейся в сознании системе традиционного руководства. Такие принципы устойчивого руководства, как:

- открытость, прозрачность и гибкость в принятии решений и их реализации;
- максимальное расширение круга участников процесса управления водой;
- последовательность в проведении декларируемой политики и практических действиях;
- коммуникабельность, готовность к диалогу со всеми заинтересованными сторонами;
- справедливость при учете интересов различных групп водопользователей;
- подотчетность соответствующим институтам, в том числе общественным;
- действенность, т.е. обеспечение в результате деятельности и экономической выгоды,

не могут быть приняты на вооружение управленцами с консервативным мышлением сразу. Для внедрения этих принципов в систему управления водными ресурсами необходимо провести кропотливую работу, в первую очередь – по изменению мышления управленческого аппарата, и в этом процессе заметную роль могут сыграть общественные организации.

3.5. В контексте достижения целей по данному блоку основной упор будет сделан на выработку предложений по достижению соответствующего уровня участия общества и его осведомленности на уровне бассейна реки Чирчик. Соответственно, анализу, прежде всего, подлежит деятельность институтов (в пределах рассматриваемого речного бассейна и, в основном, в Узбекистане, так как территории Казахстана – часть в Келесском районе, и Кыргызстана – в верховьях реки Чаткал, в пределах бассейна крайне незначительны):

- *местных органов власти* (областной и районные хокимияты, кишлачные советы – сельские сходы граждан, органы местного самоуправления – махаллинские комитеты). В целом от местных органов власти и управления (от районного уровня и выше) зависит степень интеграции субъектов водных отношений на подведомственной территории. Они должны иметь в своих руках широкий набор нормативно-правовых, экономических и других инструментов для оказания позитивного воздействия на водопользователей в целях обеспечения устойчивого развития водных ресурсов. От них же зависит во многом участие всех заинтересованных сторон в управлении водными ресурсами на их территории;

- *гражданского общества, неправительственные организации.* В целом деятельность этих институтов должна помогать корректировке действий органов государственной власти и управления на местах, в соответствии с теми требованиями, которые они выдвигают. Как правило, это касается специфических проблем, характерных для той или иной местности (управление местными водными и другими природными ресурсами, экологические проблемы локального происхождения и распространения, проблемы питьевого водоснабжения и др.);

- *основных поставщиков водных услуг.* Круг поставщиков услуг зависит от социально-экономической развитости территории и может включать как организации по поставке воды для использования в питьевых, промышленных, рекреационных и других целях, так и оказывающие услуги по контролю загрязнения или очистке вод, в сфере санитарии и гигиены или обеспечения природных объектов водой и др. В целом в деятельности этих институтов подлежат контролю, в т.ч. – общественному, качество и обоснованность платы за услуги и прозрачность ставок за них. В рамках участия общественности могут обсуждаться также вопросы технических усовершенствований и применения наилучших методов и технологий;

- *основные водопользователи, другие заинтересованные стороны, партнерство* в сфере использования водных ресурсов. На различных уровнях это – Бассейновые советы или Комитеты каналов (или ирригационных систем), АВП, ОВП и другие организованные формы участия в управлении водными ресурсами определенной территории. Успех их деятельности в контексте принципов ИУВР будет зависеть и от наличия в этих структурах гражданского потенциала наряду с основными водопользователями (сектора экономики).

Одним из важных аспектов внедрения принципов ИУВР на этом уровне является *налаживание партнерских отношений*, которые, как правило, позволяют:

- перейти в деловых контактах от официоза к доверительным отношениям;
- соответственно, обеспечить прозрачность принятия решений;
- обеспечить открытый диалог по путям будущего развития территории;
- обеспечить, в определенной степени, баланс интересов участников процесса;
- четко определить сферы ответственности сторон за принимаемые решения.

Хотя основой партнерских отношений являются добровольность участия, сильная мотивация, равенство прав в отстаивании интересов и осуществлении делегированных им полномочий, последние должны быть четко разграничены и оформлены соответствующим правовым актом (договор, протокол, меморандум). Предлагаемый подход позволит дисциплинировать участников процесса: они будут действовать в рамках правового поля.

3.6. При соответствующей организации деятельности, общественность может стать реальной силой и помощником органов власти в осуществлении реформ в водохозяйственной сфере. С этих позиций принципиально важным является поддержка правительством институтов гражданского общества и их развитие. Представляется, что при этом основным приоритетом должно стать наращивание образовательного потенциала участников процесса управления водными ресурсами от общественности. Кадры общественных институтов должны обладать системным мышлением, быть в определенной степени профессионалами в водно-экологической сфере, иметь доступ к интересующей и значимой информации и обладать ею в достаточном объеме, уметь довести до лиц, принимающих решения, свои соображения относительно путей развития в доступной и убедительной форме.

При наличии именно такого кадрового потенциала общественных институтов можно быть уверенным в том, что принимающиеся с их участием решения будут способствовать достижению целей устойчивого развития водных ресурсов в речном бассейне. В противном случае, в процессе участия общественности может взять верх демагогия.

На любом уровне иерархии управления водой при участии общественных институтов существует опасность «заговорить» насущную проблему и уйти от ее решения, повернуть процесс в нужное для решения узкогрупповых интересов русло, в ущерб корпоративным целям и задачам развития. Из этого вытекает, на наш взгляд, несколько обязательных условий обеспечения устойчивости участия заинтересованных сторон в процессе управления водой:

- обеспечение «равновесного» участия общественных институтов;
- для общественных институтов, как и для государственных, должны быть разработаны, наряду с неформальными, согласованные официальные правила их участия в этом процессе;
- разработаны механизмы принудительного соблюдения этих «правил игры» и применения соответствующих санкций за их несоблюдение.

Представляется, что процесс участия общественности должен быть управляем.

4. Согласно целям и рабочей гипотезы выполнения работ по блоку «Общественное участие...», усилия будут направлены на решение следующих основных задач:

- организация информированности целевых групп о задачах проекта и их вовлечение в разработку стратегии развития бассейна реки Чирчик;
- определение целевой и общественной градации общества по их отношению к современному и будущему использованию и состоянию водных ресурсов;
- выявление матрицы их интересов и полноты понимания ситуации в водном хозяйстве;
- участие в выработке сценариев развития бассейна реки Чирчик и соответствующих этим сценариям ограничений;
- анализ нормативно-правовых, социальных, экономических, экологических, политических параметров управления водными ресурсами и устойчивого развития бассейна;
- разработка предложений по совершенствованию законодательства в части участия общественности в управлении водными ресурсами;
- повышение уровня понимания причин и возможности снижения антропогенного воздействия на окружающую среду и их отрицательных последствий;
- участие в разработке предложений по совершенствованию водопользования без ущерба для качества окружающей природной среды;
- развитие информированности общества по использованию водных ресурсов, развитию и коммерциализации водных услуг в соответствии с прогнозами развития бассейна;
- выработка предложений по вовлечению общественности в ИУВР и процесс перехода к гидроэкологическому управлению в бассейне реки Чирчик;
- проведение мероприятий по обеспечению равенства прав и интересов на воды: трансграничного характера (Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан), водопользователей верхней и нижней части бассейна, водопользователей различных секторов экономики;
- доведение до лиц, принимающих решения, позиции заинтересованных в управлении водными ресурсами сторон и общественности для учета в работе.

В рамках выполнения работы могут решаться и другие задачи в соответствии с целями блока «Общественное участие и осведомленность»

проекта «RIVERTWIN» и спецификой выбранного объекта - бассейна реки Чирчик.

5. В содержательном плане блок «Общественное участие...» включает:

5.1. Выявление категорий «заинтересованных лиц» и целевых аудиторий водопользователей и природопользователей для организации тематических посылов к обсуждению, включая СМИ, ПО, МО, НПО.

5.2. Оценка имеющегося в бассейне реки Чирчик уровня осведомленности общества об управлении водными и другими ресурсами и разработка предложений по его повышению.

По пп. 5.1 и 5.2 предполагается проведение социологических опросов:

а) Среди преподавателей и студентов Ташкентского Аграрного Университета (ТАУ) и Ташкентского Института Ирригации и Механизации Сельского Хозяйства (ТИИМСХ);

б) среди основных водопользователей и в характерных зонах бассейна реки Чирчик.

В результате опроса в ТАУ и ТИИМСХ также будет отобрана группа студентов для проведения социологического опроса в целях решения ряда других задач проекта.

5.3. Опрос общественного мнения по целевым группам с целью выявления:

- недостатки существующего «status quo» в области воды и природопользования;

- то же в отношении ирригации и орошаемого земледелия;

- предложений по совершенствованию водо- и природопользования;

- предложений по требованиям к улучшению природопользования в зоне;

- желания населения участвовать общественном управлении бассейном;

5.4. Анализ и переработка в доступную форму (для соответствующей категории потребителей) поступающей информации по проекту «RIVERTWIN» по позициям:

- сценарии использования земли и воды;

- улучшение организационной структуры управления водой в бассейне реки Чирчик;

- приемлемая организационная модель для интегрированного управления водой;

- предлагаемая информационная система природных ресурсов;

- образовательный блок проекта (обмен опытом, обзоры, семинары, конференции).

5.5. Представление результатов на уровнях:

5.5.1. Научном: в научных изданиях, на конференциях, семинарах, в их материалах;

5.5.2. Массовом: в СМИ; Интернете: на соответствующих веб-сайтах – о состоянии разработки интегрированных сценариев в бассейне реки Чирчик;

5.5.3. Образовательном: обучение заинтересованных лиц в управлении водными ресурсами, другие формы передачи знаний;

5.5.4. Отчета по проекту: предложения по повышению уровня участия общественности в принятии решений по управлению водными ресурсами в бассейне.

5.6. Проведение семинаров с участием:

5.6.1. Основных водопользователей Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана (уровень БВО) и других «заинтересованных лиц» ирригационного сектора бассейна реки Чирчик.

5.6.2. Представителей целевых групп природопользователей.

5.6.3. Неправительственных некоммерческих организаций (ННО).