

Доклад Маматалиева Н. П. –
Директора Кыргызского филиала НИЦ МКВК

Общественное участие в реализации принципов ИУВР для повышения социально- экономической стабильности

2008 г.

Современное управление водными ресурсами должно быть основано на интегрированном подходе и участии управленческих структур разных уровней и разных секторов.

Поддержка потребителей необходима для установления реалистичных цен за использование водных ресурсов и выполнения водоохраных мероприятий с максимальной отдачей и эффективностью. Широкая общественность должна быть проинформирована о качественном и количественном состоянии водных ресурсов, как водопользователь и партнер в сфере охраны водных ресурсов.

- ◆ Таким образом, интегрированное управление водными ресурсами содержит существенный организационный компонент:
предотвращение или разрешение противоречий путем участия заинтересованных сторон в процессе принятия решений.
- ◆ Бассейновый подход и предотвращение противоречий между различными водопользователями требует полного участия и сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами.
- ◆ Чтобы достичь общего согласия по поводу принимаемых решений, необходимо вовлечение не только государственных, региональных и муниципальных властей, но и частного сектора и общественности, и стремление к консенсусу. Реализовывать стратегию и юридические, административные и технические меры будет намного легче при хорошо организованных процедурах консультаций.

Главные цели участия общественности в интегрированном управлении водными ресурсами:

- ◆ обеспечить применение знаний и опыта общественности и других заинтересованных сторон в процессе планирования и менеджмента;
- ◆ гарантировать идентификацию качества решения и адаптацию его к конкретным условиям;
- ◆ обеспечить адекватное планирование и идентификацию проблем в ходе реального выполнения решений;
- ◆ обеспечить включение потребностей и приоритетов общественности в формулирование управленческих решений.

Ключевые принципы участия общественности в интегрированном управлении водными ресурсами:

- ◆ активное привлечение всех заинтересованных сторон (стейкхолдеров), прямо и косвенно, а также более широкой общественности;
- ◆ процесс должен быть **открытым** и **прозрачным**, проводиться честно и беспристрастно на базе обмена информацией, данными и знаниями, с использованием всех подходящих средств информации; следует предвидеть некоторые конфликты и решать их;
- ◆ подходящие механизмы должны быть приспособлены к местным обстоятельствам, проблемам и потребностям всех участников, уделяя основное внимание нахождению консенсуса;
- ◆ участники должны принять долгосрочное видение приемлемого состояния исследуемого водоема, водотока или побережья, признавая различия своих интересов, работая вместе и обучаясь друг у друга;
- ◆ участие не должно заключаться только в решении проблем, необходимо обеспечивать возможности **экономического благосостояния и сохранения природы**, совместимых с более широкими приемлемыми целями развития.

- ◆ Кыргызская Республика является по признанию экспертов лидером в регионе по созданию и развитию АВП, привлечению их к процессу управления использованием водных ресурсов, государственной поддержке развития ассоциаций.
- ◆ После получения независимости в Кыргызстане начала осуществляться аграрно-земельная реформа. Указом Президента Кыргызской Республики №23 от 22 февраля 1994 года «О мерах по углублению агроземреформы», ранее находящаяся в государственной собственности сельскохозяйственные угодья передавались в собственность крестьян.
- ◆ Бывшие колхозы и совхозы ликвидированы.
- ◆ Крестьяне получили земельные наделы. Часть крестьян объединились в крестьянские (фермерские) хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы, а часть остались работать самостоятельно.

- ◆ В этих условиях оросительная сеть, ранее принадлежавшая бывшим колхозам и совхозам, осталась бесхозной.
- ◆ Вместо одного водопользователя в лице колхоза или совхоза со средней площадью орошаемых земель около 2000 га, появилось от 10 до 2000 водопользователей, которые пользовались общей оросительной сетью.
- ◆ При таком положении нормальная эксплуатация оросительной сети и справедливое распределение воды практически осуществить стало невозможным.
- ◆ Во второй половине 90-х годов Правительство Кыргызской Республики потенциальное решение этих проблем видело в развитии Ассоциаций водопользователей.
- ◆ В этот период, три отдельные гранты, выделенные АБР, ФАО, и Японским Правительством были использованы для развития пилотных АВП с изучением международного опыта.

АВП является добровольным объединением фермеров, крестьянских хозяйств и других водопользователей с целью совместной эксплуатации и содержания внутрихозяйственных систем, регулирования и использования водных ресурсов, удовлетворения нужд членов АВП в поливной воде, проведения мелиоративных и природоохранных мероприятий.

- ◆ На основе полевых данных, собранных штатом проекта "Внутрихозяйственное орошение" было выявлено, что в республике имелись 223 сформированных АВП (132 зарегистрированных АВП и 91 незарегистрированных АВП).
- ◆ К сожалению, почти все АВП были сформированы без оказания содействия, и, следовательно, мало знали о функциях активного вовлечения фермерских организаций.
- ◆ В результате, многие просто придерживались старой системы управления колхозов/совхозов, и часто для управления АВП выбирали людей, работавших ранее на руководящих должностях в бывших колхозах/совхозах.
- ◆ Многие из этих руководителей стали играть доминирующую роль в АВП, что вызвало ряд серьезных проблем относительно подхода к развитию ассоциаций.

- ◆ В настоящее время численность АВП в Кыргызской Республике составляет 452 и обслуживают 713 тыс. га или 70% орошаемой площади Республики.
- ◆ Деятельность объединений (ассоциаций) водопользователей регулируется действующим Законом «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» и разрабатываемыми в соответствии с этим законом подзаконными актами.

- ◆ Согласно плану реализации проекта «Внутрихозяйственное орошение» созданы Центральный отдел поддержки АВП при Департаменте водного хозяйства,
- ◆ отделы поддержки и регулирования АВП в 27 и освобожденные штатные единицы в 13 районах Республики, финансируемые за счет средств проекта, которые по завершении проекта интегрируются в структурные подразделения Департамента водного хозяйства.
- ◆ Специалисты отделов поддержки АВП оказывают содействие, обучают Членов Советов и штат Дирекций ассоциаций водопользователей по всем аспектам их развития.

С созданием и развитием ассоциаций водопользователей в Республике сами фермеры стали вовлекаться в управление ирригационными системами на внутрихозяйственном уровне, а определённая часть АВП вообще управляют от источника орошения до орошаемого поля без участия районных управлений водного хозяйства. На сегодня их количество составляет 100 ассоциаций.

В Республике была разработана долгосрочная стратегия развития АВП, которая предусматривает:

- ◆ завершение процесса разгосударствления водохозяйственных органов и формирование на их основе систем предприятий Э и ТО, с различными формами собственности - государственными, частными и смешанными;
- ◆ завершение процесса формирования АВП и их активное участие в управлении водохозяйственными системами и охране водного фонда;
- ◆ окончательное разграничение функций и полномочий субъектов водных отношений;
- ◆ ограниченное участие государственных органов в содержании за счет госбюджета и Э и ТО только стратегически важных водохозяйственных систем и сооружений. Управление и содержание остальной части водохозяйственной инфраструктуры полностью возлагаются на хозяйствующие субъекты или их объединения.

С целью развития водных отношений в условиях рыночной экономики государство последовательно осуществляет меры, направленные на:

- ◆ адаптацию водопользователей к условиям рыночной экономики;
- ◆ поддержку водопользователей путем предоставления кредитов и грантов,
- ◆ оказания технической и методической помощи,
- ◆ обучение и повышение квалификации,
- ◆ информационное обеспечение,
- ◆ содействие в организации строительных, ремонтных, восстановительных работ, внедрении новой техники и т. п.;
- ◆ защиту прав водопользователей;
- ◆ стимулирование создания ассоциаций (объединений) водопользователей;
- ◆ уменьшение риска хозяйственной деятельности водопользователей в аграрном секторе, путем развития страхового сектора;

В перспективе по Республике для эксплуатации и технического обслуживания внутрихозяйственной ирригационной инфраструктуры будут созданы приблизительно 500 ассоциаций водопользователей, которые добровольно могут объединяться в Федерации водопользователей.

Положительные аспекты формирования ассоциаций водопользователей

Фермеры и другие водопользователи:

- ◆ участвуют в управлении водными ресурсами, в частности ирригационным фондом;
- ◆ объединяют усилия и средства для согласованных действий по эффективному использованию водных ресурсов на орошаемых, обводняемых и мелиорируемых землях;
- ◆ участвуют в установлении платежей за подачу поливной воды;
- ◆ участвуют через ассоциации водопользователей и ее структуры в формировании водной политики.
- ◆ имеют полный контроль над ирригационной инфраструктурой и правами владения,
- ◆ имеют полный контроль над Э и ТО, финансированием и разрешением конфликтных ситуаций,
- ◆ несут основную ответственность за финансирование, Э и ТО, реабилитацию и модернизацию,
- ◆ сами определяют четкие стратегии и правила, представленные на одобрение.

- ◆ В ассоциациях водопользователей достигаются открытость администрации, операций и работы организации.
- ◆ Ассоциации водопользователей как новая институциональная структура в сельской местности начали показать свою перспективность и жизнеспособность.
- ◆ Все органы управления ассоциаций водопользователей между собой взаимозависимы и ответственны, что означает эффективность контроля сверху вниз и снизу вверх.
- ◆ Каждый фермер, участвуя в принятии решений внутри АВП, повышает свое чувство ответственности и чувство исполнителности принятых решений.
- ◆ Ассоциации водопользователей показывают хороший пример управления другим видам местных сообществ.
- ◆ Ассоциации водопользователей являются начальным этапом реформы в водном секторе и в реструктуризации государственного управления водными ресурсами.

Выводы:

- ◆ В наст. время количество юридически зарегистрированных АВП увеличилось и насчитывает 452 ассоциации;
- ◆ Кроме того, некоторые относительно малые АВП Чуйской и Джалал-Абадской областей добровольно объединились в соответствии с новым законом. Средневзвешенная орошаемая площадь обслуживания одной АВП составляет 1735 га, а количество АВП с обслуживаемой орошаемой площадью более 2000 га составляет 74 АВП.
- ◆ Проведены вводные семинары по развитию Ассоциаций водопользователей с участием представителей областных, районных государственных администраций, районных департаментов сельского хозяйства, областных и районных центров по аграрно-земельной реформе сельского хозяйства, областных и районных структур Агентства Госрегистра на недвижимое имущество, глав сельских управ, руководителей и членов АВП в 7 областях и 26 районах республики, где участники семинаров были проинформированы о необходимости создания Ассоциаций водопользователей.

- ◆ За 2004 – 2005 годы были проведены:
- ◆ Республиканский семинар водопользователей на базе Жалалабатской области с участием глав облгосадминистраций и всех заинтересованных сторон, где участвовали более 400 человек
- ◆ областные семинары по развитию АВП.
- ◆ Кроме того, были проведены десятки семинаров по обмену опытом между ассоциациями водопользователей и интерактивному общению.
- ◆ Проведено 10 учебных курсов на национальном уровне для специалистов областных и районных отделов и представителей развитых АВП, с целью подготовки их в качестве инструкторов для штатов АВП.

- ◆ Начато и проводятся обучения на местах для Советов и штата Дирекций АВП в районах, где охвачены персонал около 120 АВП.
- ◆ Кроме того, оказываются консультационная и практическая помощь всем действующим АВП в Республике.
- ◆ За период реализации проекта «Внутрихозяйственное орошение» завершены реабилитационные работы ирригационной инфраструктуры в 55 АВП, идут к завершению реабилитационные работы на объектах 8.
- ◆ Подготовлено и подписано Правительством Кыргызской Республики 2 подзаконных акта и среди них постановление Правительства КР «О передаче ирригационных систем в собственность ассоциаций водопользователей».

- ◆ Практически во всех действующих АВП налажено делопроизводство, наглядно оформлены офисы АВП.
- ◆ На сегодняшний день возрастает доверие фермеров на управляющие органы экономически жизнеспособных АВП.
- ◆
 - На сегодняшний день разработаны формы отчетности НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ АССОЦИАЦИЙ ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ (НСМиО АВП) с выходными данными по району, области и Республики.
- ◆ Начал полноценно функционировать Регулирующий орган АВП, предусмотренный положениями закона об АВП (ЦОПиР)
- ◆ В соответствии с рекомендациями Миссии Всемирного Банка и МАР (июль, 2006 г.) и приказа министра МСВХиПП №287 от 25 октября 2006 года подготовлена и 14 – 15 декабря проведена Республиканская конференция по развитию ассоциаций водопользователей.
- ◆ Республиканская конференция была предназначена для руководителей, специалистов организаций и предприятий водного, сельского хозяйства, ассоциаций водопользователей и международных доноров.

В работе данной конференции для широкого обсуждения выносились вопросы по следующим аспектам развития АВП:

- ◆ *финансово-экономические аспекты развития АВП (Налоги и налогообложение, финансовое управление АВП, бюджет АВП);*
- ◆ *технические (Системы водораспределения, водоучета, эксплуатации и технического обслуживания);*
- ◆ *юридические (Закон об АВП, регистрация, передача прав собственности за ирригационной системой, нормативная и методическая база АВП);*
- ◆ *социальные (Принципы и подходы работы с местными сообществами, в том числе АВП, вопросы развития села силами местного сообщества, ассоциаций и др.);*
- ◆ *роль АВП в реформе системы водного хозяйства.*
- ◆ *Участвовали: представители администрации Президента, аппарата Правительства, министерств и ведомств, органов местного самоуправления и ассоциаций водопользователей. Всего участвовало около 230 человек.*

- ◆ Процесс привлечения общественности к управлению водными ресурсами в Кыргызской Республике распространяется также в рамках проекта «Интегрированное управление водными ресурсами Ферганской долины» на пилотном Араван-Акбурунском канале Ошской области, где создан Союз водопользователей канала (СВК), включающий в состав Правления представителей от водопользователей, водопоставщиков, государственных органов и других заинтересованных сторон.

- ◆ В настоящее время работает Правление водного комитета Араван-Акбуринского канала, организованное на основании 3-х стороннего договора «О совместном руководстве ААБК Ошского БУВХ» между ДВХ КР, Ошским БУВХ и союзом водопользователей ААБК, согласованным 3 марта 2006 года, и одобренным общим собранием учредителей Союза ВП ААБК 8 октября 2006 года.
- ◆ Рассмотрены сметы расходов управления канала, согласованы кандидатуры начальника управления канала и другие вопросы. СВК по мере увеличения своего финансового участия в содержании канала будет наделяться увеличивающимися объемами прав по решению принципиальных вопросов.

- ◆ В целях осуществления совместного руководства ААБК и на внутрихозяйственных системах, стороны договорились создать совместный орган правления Водный Комитет канала (ВКК) из 7 человек, в соответствии процентного соотношения финансирования (55% госбюджет, 45% от водопользователей).
- ◆ Составлен и утвержден план работ совместного руководства ВКК и работа ведется согласно плана работы.
- ◆ С 2004 года на базе УААБК работает компьютерная программа Управляющая информационная система «УИС ИУВР-Фергана», в которой все данные по водораспределению (водозабор, водоподача, КПД) по каждому отводам и субъектам водопользователей введены в базу данных. И проводятся анализы по водообеспеченности, равномерности, стабильности и КПД по балансовым участкам.

- ◆ Опыт Союза Водопользователей ААБК (СВК) в настоящее время передается на канал Увам Союза АВП «Увам» и канал Яккалик Союза АВП «Ак-Суу» системы реки Ак-Буура. САВП «Увам» создан в июне 2006 года, где уделено внимание на гидрографический принцип и главное, вовлечение самих водопользователей в управление водой.
- ◆ 4 августа 2006 г. за № 165 был издан приказ ДВХ «О передаче канала «Увам» САВП «Увам» в соответствии с Постановлением Правительства КР № 234 от 6 апреля 2004 года.
- ◆ Затем был издан приказ Ошского БУВХ за № 15 от 9 февраля 2007 года «О передаче САВП «Увам» во временную эксплуатацию и техническое обслуживание одноименного канала сроком на три года.
- ◆ В САВП составлен трехлетний бизнес-план ЭИТО, в котором запланировано поэтапное увеличение ПИУ до уровня, который будет покрывать все затраты САВП на ЭИТО ирригационной сети. Также создан резервный фонд на случай форсмажорных ситуаций.
- ◆ Есть и слабые точки САВП, а именно: нет технической базы, испытывается недостаток квалифицированных работников, требуется обучение. Состояние межхозяйственных каналов – неудовлетворительное, требуются реабилитационные работы, отсутствуют водоизмерительные средства.

- ◆ По распространению опыта управления ААБК с целью разъяснения принципов ИУВР совместно со специалистами УААБК, НИЦ МКВК и IWMИ проведены семинары в июле, августе, октябре и ноябре 2007 г. На семинарах приняли участие специалисты САВП «Увам» и «Ак-Суу» Карасуйского района, а так же специалисты Карасуйского РУВХ.
- ◆ Участники семинаров были ознакомлены с принципами совместного управления водораспределением на Араван-Акбууринском канале, СВК и ВКК. Проводились разъяснительные работы по ведению базы данных компьютерной программой УИС-3. Обучение проводилось также по ведению анализа и совместного обсуждения по обработке данных с участием членов САВП и прочими водопользователями.

- ◆ За период реализации Проекта «ИУВР-Фергана» собрана информация о прочих водопользователях и стейкхолдерах, о действующих общественных органах. Уточнены взаимоотношения между САВП, РУВХ и БУВХ. Проведены мобилизационные работы с представителями Совета САВП и местными органами власти.
- ◆ При встрече с водопользователями чувствуется, что они в целом довольны созданием САВП и поддерживают методы управления по гидрографическому принципу с вовлечением представителей самих водопользователей.
- ◆ Опыт пилотного ААБК предполагает к распространению его и на других объектах республики.
- ◆ Такие же пилотные каналы имеются и в Республиках Таджикистан (канал Гулякандоз) и Узбекистан (ЮФК), также участвующих в реализации проекта «ИУВР-Фергана».

- ◆ 31 января 2008 года в г. Бишкек прошел Круглый стол по «Обсуждению интегрированного управления водными ресурсами и Национального политического диалога», на котором приняли участие:
 - ◆ - Нил Волкер – Постоянный представитель ПРООН в Кыргызской Республике;
 - ◆ - Жарас Такенов – Международный советник ПРООН по окружающей среде;
 - ◆ - Юрг Штудеман Пьер – Советник управления водными ресурсами ПРООН (Европа и СНГ);
 - ◆ - Баратали Кошматов – Генеральный директор ДВХ ММВХиПП КР;
 - ◆ - представители Департамента санэпиднадзора МЗ КР, Госагентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР, Всемирного Банка, международные эксперты и советники ПРООН, МИД КР, Минфин, Минэкономразвития, НАН КР, руководители БУВХ и др.

- ◆ На круглом столе были рассмотрены вопросы:
- ◆ - интегрированного управления водными ресурсами,
- ◆ - пути построения рамок общей деятельности между двумя инициативами (ИУВР и Национальный политический диалог (НПД)),
- ◆ - видение водных проблем и пути их решения на республиканском и региональном уровне,
- ◆ - о формах возможного сотрудничества.
- ◆ В заключение участники круглого стола пришли к мнению о создании двух рабочих групп под эгидой ПРООН:
- ◆ Интегрированное управление водными ресурсами (Департамент водного хозяйства),
- ◆ Питьевое водоснабжение, санитария и охрана окружающей среды (Департамент водоснабжения, Минздрав, Госагентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства).

- ◆ Согласно Приказа Генерального директора Департамента водного хозяйства КР № 63 от 30 марта 2007 года утверждено «Положение об общественных водохозяйственных советах», которое широко применяется по всей республике.
- ◆ На сегодняшний день по республике создано 35 водохозяйственных Советов. И в настоящее время ведутся работы по их укреплению.
- ◆ В 2007 году созданы ещё 3 федерации и союзы АВП по гидрогеографическому принципу, одному из которых безвозмездно передана ранее межхозяйственная сеть и данный Союз на экспериментальной основе успешно функционирует.

- ◆ Постепенное увеличение участия общественности в управлении водными ресурсами предусмотрено положениями Водного кодекса через Бассейновые советы.
 - ◆ Все вышесказанное является наглядным примером привлечения общественности к процессу управления водными ресурсами, очередным шагом к созданию партнерства водников и водопользователей в совместном управлении, использовании и содержании водохозяйственных сооружений и водных ресурсов.
-

Спасибо за внимание !