

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

Маматалиев Н. П.

Директор Кыргызского филиала НИЦ МКВК

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 плана 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 внутривладельческом уровне, а определенная 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 внутривладельческой ирригационной инфраструктуры будут созданы приблизительно 500-600 ассоциаций водопользователей, которые добровольно могут объединяться в Федерации водопользователей.

Положительные аспекты формирования ассоциаций водопользователей

Формирование и укрепление ассоциаций водопользователей в Кыргызской Республике в процессе своего развития имеет ряд положительных. Ниже рассмотрим ряд этих аспектов имеющих место в нашей Республике:

- Фермеры и другие водопользователи участвуют в управлении водными

ресурсами, в частности ирригационным фондом;

- Фермеры и другие водопользователи объединяют усилия и средства для согласованных действий по эффективному использованию водных ресурсов на орошаемых, обводняемых и мелиорируемых землях;
- Фермеры и другие водопользователи участвуют в установлении платежей за подачу поливной воды;
- Фермеры и другие водопользователи участвуют через ассоциации водопользователей и ее структуры в формировании водной политики.
- Фермеры и другие водопользователи имеют полный контроль над ирригационной инфраструктурой и правами владения.
- Фермеры и другие водопользователи имеют полный контроль над Э и ТО, финансированием и разрешением конфликтных ситуаций.
- Фермеры и другие водопользователи несут основную ответственность за финансирование, Э и ТО, реабилитацию и модернизацию.
- Фермеры и другие водопользователи 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 исполнительности 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:

- С содействия специалистов отделов поддержки АВП количество юридически зарегистрированных АВП увеличилось и насчитывает 452 ассоциации;
- Кроме того, многие не действующие АВП заново сформированы, 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.
- В соответствии с новым законом подготовлен пакет документов для перерегистрации 410 действующих ассоциаций, из них перерегистрировано 406 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 Государственной регистрации 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 и 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 центральном 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 51 АВП, идут к завершению реабилитационные работы на объектах 12.

- 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. Данная система в настоящее время совершенствуется.

- Начал полноценно функционировать Регулирующий орган АВП, предусмотренный положениями закона об АВП (функции его возложены постановлением Правительства Кыргызской Республики на Департамент водного хозяйства).

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 аспекты развития АВП (Системы водораспределения, водоучета, эксплуатации и технического обслуживания);*
- ✘ *юридические аспекты развития АВП (Закон об АВП, регистрация, передача прав собственности за ирригационной системой, нормативная и методическая база АВП);*
- ✘ *социальные аспекты развития АВП (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.*

В ней участвовали представители администрации Президента, аппарата Правительства, министерств и ведомств, органов местного самоуправления и ассоциаций водопользователей. Всего участвовало около 230 человек.

На секционных заседаниях выступили более 40 участников, где выносили на обсуждение различные аспекты развития и проблемы ассоциаций водопользователей. По итогам работы секций были приняты рекомендации для включения вопросов в резолюции конференции. На пленарном заседании выступили и участвовали в обсуждении более 10 человек и по итогам работы заседания была принята резолюция конференции по различным аспектам развития АВП. В целом конференция достигла своей основной цели. По завершении конференции во второй половине дня было проведено Первое собрание представителей Союза ассоциаций водопользователей, где были избраны руководящие органы Республиканского Союза ассоциаций водопользователей.

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-Акбурунского канала, организованное на основании 3-х стороннего договора «О совместном руководстве Араван-Акбурунским каналом Ошского Бассейнового управления водного хозяйства» между Департаментом водного хозяйства Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики, Ошским Бассейновым управлением водного хозяйства, и союзом водопользователей Араван-Акбурунского канала, 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 Араван-Акбурунским каналом 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) 4 человека от аппарата БУВХ и 3 человека от водопользователей ААБК. Составлен и утвержден план работ совместного руководства (в дальнейшем ВКК) и работа ведется согласно плана работы.

С 2004 года на базе УААБК работает компьютерная программа Управляющая информационная система «УИС ИУВР-Фергана», в котором 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 Араван-Акбурунского канала (СВК) в настоящее время передается на канал Увам Союза Ассоциаций Водопользователей «Увам» и канал Яккалик Союза Ассоциаций Водопользователей «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 Департамента водного хозяйства «О передаче канала «Увам» Союзу ассоциаций водопользователей «Увам» в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 234 от 6 апреля 2004 года. Затем был издан приказ Ошского

БУВХ за № 15 от 9 февраля 2007 года «Опередаче Союзу АВП «Увам» во временную эксплуатацию и техническое обслуживание одноименного канала сроком на три года.

Союз начал свою деятельность с 1 апреля 2007 г. Заключен договор с Карасуйским РУВХ на три года с возможностью безвозмездной передачи канала с баланса на баланс.

Зона обслуживания Союза состоит из земель сельскохозяйственного назначения общей площадью 6164 га, которые получают воду из реки Ак-Буура.

Высший орган САВП – Собрание представителей, состоящее из 57 представителей от 8 представительских зон. Избран Совет САВП из 7 чел. По штатному расписанию в САВП работают 16 чел. Протоколы собраний представителей и заседаний Совета САВП оформлены надлежащим образом. Имеется офис Союза, который оформлен настенной прямолинейной схемой зоны обслуживания САВП, плакатами и фамилиями членов Совета, комиссии по разрешению споров и ревизионной комиссии САВП.

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 IWMI 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-Акбууруинском 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:

1. Интегрированное управление водными ресурсами (Департамент водного хозяйства),
2. 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 водохозяйственными сооружениями и водными ресурсами.