

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ АВП В КЫРГЫЗСТАНЕ) В УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

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 всех лидером в регионе по созданию 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 невозможно. Во второй половине 90-х годов Правительство Кыргызской Республики потенциальное решение этих проблем видело в развитии АВП. В этот период, три отдельные гранты, выделенные АБР, ФАО, и Японским Правительством были использованы для развития пилотных АВП и изучению 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 выяснено, что в республике имелись 255 сформированных АВП (169 зарегистрированных АВП и 86 незарегистрированных АВП). К сожалению, почти все 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 и, как следствие, АВП обратились в отделы поддержки АВП при ДВХ с просьбой разрешить сложившуюся ситуацию.

В настоящее время численность АВП в Кыргызской Республике составляет 409 единиц. В рамках проекта была разработана долгосрочная стратегия развития АВП в Республике.

Долгосрочная стратегия развития АВП предусматривают:

- 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 создание ассоциаций (объединений) водопользователей;
- уменьшение риска хозяйственной деятельности водопользователей в аграрном секторе, путем развития страхового сектора;
- постепенную передачу в собственность и управление водопользователям или их общественным объединениям большинства основных фондов водохозяйственных систем.

Деятельность объединений (ассоциаций) водопользователей регулируется действующим Законом «Об ассоциациях водопользователей» и разрабатываемыми в соответствии с этим законом подзаконными актами.

Согласно плана реализации проекта «Внутрихозяйственное орошение» создаются отделы поддержки АВП в 19 районах Республики финансируемые за счет средств проекта, которые с завершением проекта вливаются в структурные подразделения бассейновых и районных управлений водного хозяйства. В будущем должны создаваться аналогичные отделы и в других районах Республики.

В перспективе по Республике для эксплуатации и технического обслуживания внутрихозяйственной ирригационной инфраструктуры создаются приблизительно 500-600 ассоциаций водопользователей, которые добровольно могут объединяться в Федерацию водопользователей.

Положительные и отрицательные аспекты формирования ассоциаций водопользователей

Формирования и укрепления ассоциаций водопользователей в Кыргызской Республике в процессе своего развития имеют ряд положительных и отрицательных аспектов. Ниже рассмотрим ряд этих аспектов имеющих место в нашей Республике.

Положительные аспекты:

- Фермеры и другие водопользователи участвуют в управлении водными ресурсами, в частности ирригационным фондом;
- Фермеры и другие водопользователи объединяют усилия и средств 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 показывать свою перспективность и жизнеспособность.
- Все органы управления ассоциаций водопользователей между собой взаимозависимы и ответственны, что означает эффективность контроля сверху вниз и снизу доверху.
- 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 по реализации проекта «ВО»:

- С содействия специалистов отделов поддержки количество юридически зарегистрированных АВП увеличился по сравнению с началом реализации проекта и насчитывает 409 ассоциаций;
- Кроме того, многие не действующие АВП заново созданы, некоторые относительно малые АВП Чуйской и Джалал-Абадской областей добровольно объединились в соответствии с новым законом. Средневзвешенная орошаемая площадь обслуживания на одну АВП составляет 1735 га, а количество АВП с площадью обслуживаемой орошаемой площадью более 2000 га составляет 74 АВП.
- С помощью специалистов в соответствии с новым законом подготовлен пакет документов для перерегистрации 310 действующих ассоциаций, из них перерегистрировано 301 АВП;
- Проведены вводные семинары о проекте «Внутрихозяйственное орошение» и развитии АВП с участием представителей областных, районных государственных администраций, районного департамента сельского хозяйства, областных и районных центров по аграрно-земельной реформы сельского хозяйства, областных и районных структур Агентства Государственного регистра на недвижимое имущество, глав сельских управ, руководителей и членов АВП в 7 областях и 26 районах республики, где участники семинаров были посвящены сути проекта и необходимости создания АВП. Кроме того были проведены десятки семинаров по обмену опытом между ассоциациями водопользователей и интерактивному общению. Проведен 7 учебных курсов на центральном уровне для специалистов областных и районных отделов и представителям некоторых развитых АВП, с целью подготовки их в качестве инструкторов для штата АВП.
- Начата и проводится обучения на местах для Совета и штата Дирекции АВП в районах, где охвачены персонал около 100 АВП. Кроме того оказываются консультационная и практическая помощь всем действующим АВП в Республике.
- За период реализации проекта завершены ПСД ирригационной инфраструктуры 12 АВП, завершились реабилитационные работы в 1 АВП, идут реабилитационные работы на объектах 24 АВП и еще завершены проектно-сметные документации 12 жизнеспособных АВП..
- 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 усовершенствуется.
- Начал полноценно функционировать Регулирующий орган АВП, предусмотренный положениями закона об АВП (функции его возложены постановлением Правительства Кыргызской Республики на Департамент водного хозяйства).

Процесс привлечения общественности к управлению водными ресурсами в Кыргызской Республике имеет и некоторую другую направленность. В рамках проекта «Интегрированное управление водными ресурсами Ферганской долины» на пилотном Араван-Акбурунском канале Ошской области создан Союз водопользователей канала (СВК) включающий в состав Правления представителей от водопользователей, водопоставщиков, госорганов и др. В настоящее время прорабатывается вопрос совместного управления деятельностью канала водопользователей и водопоставщиков. Прорабатывается проект договора по совместному управлению. СВК уже в настоящее время принимает участие в рассмотрении сметы расходов управления канала, согласовании кандидатуры начальника управления канала и др. вопросах. СВК по мере увеличения своего финансового участия в содержании канала будет наделяться увеличивающимися объемами прав по решению принципиальных вопросов.

Опыт пилотного канала предполагается к распространению и на других сооружениях республики. Такие же пилотные каналы имеются и в Республиках Таджикистан (канал Гулякандоз) и Узбекистан (ЮФК), также участвующих в реализации проекта «ИУВР-Фергана».

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.