

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

**А.Ш. Джайлообаев,
национальный координатор
проекта «ИУВР-Фергана»
по Кыргызской Республике**

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.

На 01.11.2005 года по Республике насчитывается 434 ассоциаций водопользователей, из них юридически зарегистрированных 415 и 19 АВП на стадии регистрации, с охватом 706,942 тыс. га орошае-

мой площади, что составляет 67 % от общей орошаемой площади Кыргызской Республики. Ниже приводим данные в разрезе областей:

- Баткенская область: создано 31 АВП на площади 47,433 тыс.га, что составляет 82% от общей орошаемой площади;
- Жалалабадская область: создано 64 АВП на площади 95,824 тыс.га, что составляет 77% от общей орошаемой площади;
- Иссык-Кульская область: создано 46 АВП на площади 80,215 тыс.га, что составляет 49% от общей орошаемой площади;
- Нарынская область: создано 49 АВП на площади 64,396 тыс.га, что составляет 54% от общей орошаемой площади;
- Ошская область: создано 81 АВП на площади 97,832 тыс.га, что составляет 73% от общей орошаемой площади;
- Таласская область: создано 58 АВП на площади 93,013 тыс.га, что составляет 81% от общей орошаемой площади;
- Чуйская область: создано 105 АВП на площади 228,223 тыс.га, что составляет 71% от общей орошаемой площади;

Формирование АВП в нашей республике осуществляется на добровольной основе. АВП является добровольным объединением фермеров, крестьянских хозяйств и других водопользователей с целью совместной эксплуатации и содержания внутривладельческой ирригационной инфраструктуры, регулирования и использования водных ресурсов, удовлетворения нужд членов АВП в поливной воде, проведения мелиоративных и природоохранных мероприятий. Поэтому государственные органы не имеют право принудительно создавать АВП. Для создания АВП специалисты областных и районных отделов поддержки АВП проводят большую разъяснительную, агитационно-пропагандистскую работу, направленные на разъяснение всех преимуществ ассоциаций водопользователей, а также ими проводится большая работа по освещению вопросов развития АВП в средствах массовой информации. По прогнозам отделов поддержки АВП в течение 1,5 – 2 –х лет количество АВП достигнет до 500 АВП с охватом около 80% всех орошаемых земель.

На первоначальном этапе большинство АВП создавались по указаниям сверху. Но практика показывает, что такие АВП работают не совсем хорошо, поскольку у фермеров нет четко сформированного чувства «хозяина» переданной им ирригационной сети внутривладельственного значения. И, соответственно, у фермеров нет особого желания и понимания в вопросах бережного отношения к переданной им сети, а также нет желания платить за услуги по подаче поливной воды. И, как правило, те АВП, которые создавались по указаниям «сверху», быстро распались. Вместо них создались новые АВП без всяких указаний «сверху». Наоборот, те АВП, которые формируются без всяких указаний «сверху», по собственным убеждениям, быстро начинают понимать, что кроме них самих содержать и эксплуатировать каналы и сооружения не кому, а от хорошего состояния каналов

зависит урожайность сельскохозяйственных культур. Естественно, что все преимущества налицо в том случае, когда АВП создается добровольно.

Все АВП создаются по принципу неделимости территории каждой гидроединицы и гидрографическому принципу.

Поддержка АВП осуществляется Департаментом водного хозяйства на долговременной основе, даже после завершения проекта. В этих целях, в рамках действующих проектов предусматривается создание и обучение сотрудников отделов поддержки АВП в центральном отделении ДВХ в г. Бишкеке, в 7 областных БУВХ и в отделениях ДВХ примерно в 19 районах. Однако, с точки зрения общей устойчивости ирригационного сектора в Кыргызстане, очень важно, чтобы достаточное количество отделов поддержки продолжало работать с АВП и помогало им в их становлении и развитии. По просьбе ДВХ и при согласовании с МАР и Министерства Финансов Кыргызской Республики было принято решение об открытии 8 дополнительных отделов поддержки, и в районах 13 районов по 1 специалисту по развитию АВП.

В настоящее время по всей республике создана и функционирует широкая сеть отделов поддержки АВП, специалисты которых продолжают работать с АВП и помогают им в становлении и развитии. Проект продолжает финансировать областной и районные отделы поддержки в Чуйской области, которые оказывают поддержку Проекту Регионального Развития Сельского Хозяйства (ПРРСХ) в Чуйской области, финансируемого АБР.

По состоянию на 30 июня 2005 года количество отделов поддержки по республике на всех уровнях следующее:

- Центральный при ДВХ;
- 7 областных при БУВХ;
- 27 районных при РУВХ,
- и в 13 районах при РУВХ работают по 1 Специалисту по АВП.

В Центральном отделе поддержки основной штат сотрудников состоит из 7 человек. Штат каждого областного и районного отделов поддержки состоит из 3 человек: специалист по поддержке АВП, специалист по водопользованию и инженер.

В соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 6 апреля 2004 года № 234 "О передаче водохозяйственных сооружений в собственность ассоциаций водопользователей и их формирований" безвозмездная передача ирригационных систем от айыл окмоту, крестьянских (фермерских) хозяйств, сельскохозяйственных кооперативов, других хозяйствующих субъектов, находящихся в зоне обслуживания ассоциаций водопользователей, осуществляется комиссией, образуемой распоряжением местных органов исполнительной власти и возглавляемой заместителем главы районной госадминистрации. Безвозмездная передача ирригационных систем от государственных водохозяйственных

органов осуществляется комиссией, образуемой приказом генерального директора Департамента водного хозяйства Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики. Комиссия проводит техническую инвентаризацию существующей ирригационной системы, включая полосы отчуждения и земель, выделяемых для их обслуживания, эксплуатации и ремонта. В работе комиссии принимает непосредственное участие уполномоченный представитель АВП, принимающий объект в собственность и несущий ответственность за дальнейшую сохранность имущественного комплекса передаваемого объекта, и подтверждает своей подписью и печатью факт приема основных фондов. Комиссия должна завершить работу по передаче ирригационной инфраструктуры в собственность АВП в течение одного месяца со дня принятия решения об их передаче. По результатам работы комиссии и на основании материалов инвентаризации основных средств составляется акт приема-передачи (по прилагаемой форме) в пяти экземплярах, по одному экземпляру центру по аграрно-земельной реформе района, территориальному органу Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики, органу местного самоуправления, передающему органу и АВП.

Согласно Закону «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» Ассоциации водопользователей создаются по гидрографическому принципу. В некоторых местах есть АВП, которые созданы на нескольких гидроединицах. В целом по республике не имеются Ассоциаций водопользователей, созданных по территориальному принципу.

В соответствии с Законом об АВП ассоциация водопользователей занимается распределением воды между членами АВП на основе ежегодных соглашений. План водопользования в АВП создается по каналам. Фактическое распределение воды осуществляется в соответствии с заявкой. Мураб принимает воду на границе АВП от райводхоза и распределяет ее между водопользователями. При этом у каждого мураба имеется журнал приема-подачи воды, где фиксируется количество поданной и полученной водопользователем поливной воды. На общих собраниях или собрании представителей каждый водопользователь имеет право принимать активное участие в планировании и распределении поливной воды в пределах АВП.

После завершения вегетационного периода дирекция АВП составляет дефектные акты по внутрихозяйственным каналам и согласно этих актов составляется план работ по эксплуатации и содержанию каналов.

Согласно Уставу АВП ежегодно дирекция АВП составляет проект бюджета на следующий год, который утверждается на Общем или на собрании представителей. До представления на общее собрание проект бюджета согласовывается с Советом АВП.

На общем собрании утверждается бюджет и тариф на услуги, оказываемые АВП. Следует отметить что, водопользователи принимают непосредственное участие в формировании тарифа и утверждении бюджета АВП. Дирекция АВП в конце года отчитывается перед Общим собранием за работу предыдущего года.

Увеличение тарифа происходит из-за:

- увеличение объема работ по эксплуатации и техобслуживания каналов;
- возврат технического кредита;
- создание резервного фонда;
- закупка техники и оборудования и тд.

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 плану реализации проекта «Внутрихозяйственное орошение» создаются отделы поддержки АВП, финансируемые за счет средств проекта, с завершением проекта вливаются в структурные подразделения бассейновых и районных управлений водного хозяйства.

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

Сотрудниками отдела поддержки и регулирования АВП при Департаменте водного хозяйства проводятся обучающие курсы по всем аспектам формирования и развития АВП для специалистов областных и районных отделов поддержки АВП. Пройдя обучающий курс, эти специалисты становятся инструкторами и на местах проводят обучающие курсы для представителей АВП по всем аспектам развития АВП. Ежегодно, каждый областной и районный отделы поддержки АВП составляют план обучения, на основе которого проводятся все тренинги. Для обучения на каждый год отбираются по 3 АВП, которые получают полный курс по разработанной программе. Обучения проводятся по модульной системе, которая позволяет более качественно проводить курсы. Для оставшихся вне поля зрения обучения АВП специалисты отделов поддержки АВП проводят консультационную помощь также по всем аспектам формирования и развития АВП.

Положительные 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 положительных аспектов, имеющих место в нашей Республике.

- Специалисты отделов поддержки АВП проводят разъяснительную работу в средствах массовой информации, проводят семинары, где дают полную информацию о преимуществах ассоциаций водопользователей. Инициаторами по созданию АВП выступают сами водопользователи, затем специалисты отделов поддержки оказывают помощь в подготовке проекта учредительных документов, в организации собраний водопользователей и в юридической регистрации. После прохождения регистрации проводят обучения по всем аспектам развития АВП;

- 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 осуществляют полный контроль над ирригационной инфраструктурой и правами владения.
 - Фермеры и другие водопользователи осуществляют 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 внутрихозяйственной ГМС.
 - 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 соответствует эффективности 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 по реализации проекта «ВО»:

Вкладом государства является создание в структуре Департамента водного хозяйства Центрального отдела по поддержке и регулирования АВП, который осуществляет организационную и методическую поддержку ассоциациям водопользователей. Отдел через областные и районные подразделения оказывает содействие в совершенствовании системы управления и организации деятельности АВП,

проводит обучение директоров и специалистов по различным аспектам деятельности ассоциации.

Местные органы власти не участвуют в управлении ассоциацией, так как последние являются независимыми юридическими лицами.

В соответствии Планом реализации Проекта "Внутрихозяйственное орошение" члены ассоциаций водопользователей обязаны возвратить в республиканский бюджет 25 % стоимости реабилитационных работ в течение 7 лет с 4-летним льготным периодом. Другими словами в течение 4 лет АВП может не выплачивать основную сумму долга и на сумму стоимости работ не начисляются проценты за пользование кредитом. По истечении 4^х лет АВП обязано перечислять в республиканский бюджет равными долями сумму основного долга и начисленные проценты, приравненные к ставке инфляции за предыдущий год в течение 3 лет.

Данные условия оговорены в Договоре финансирования строительных работ и возврата в республиканский бюджет 25% стоимости строительных работ.

В качестве обеспечения исполнения условий договора предусмотрены штрафные санкции на АВП, право Департамента водного хозяйства на прекращение подачи воды за нарушение графика погашения долга, а также поручительство айыльного кенеша. Последнее означает, что в случае нарушения ассоциацией графика погашения долга Министерство финансов имеет право взыскать задолженность из бюджета айыльного кенеша выступившего поручителем.

За счет кредита Международной ассоциации развития в Кыргызской Республике проектом "Внутрихозяйственное орошение" осуществляется реабилитация (восстановление) внутрихозяйственных ирригационных систем.

- С содействием специалистов отделов поддержки количество юридически зарегистрированных АВП увеличилось по сравнению с началом реализации проекта;
- 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, среди которых 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. Прорабатывает-

ся 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.

