



10

выпуск

**Организационные аспекты  
совершенствования руководства  
и управления спросом на воду**

**Справочник водника**

Ташкент - 2015

Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия  
Центральной Азии (МКВК)

Научно-информационный центр МКВК

Н.Н. Мирзаев

**Организационные аспекты  
совершенствования руководства  
и управления спросом на воду**

**Справочник водника**

Ташкент 2015 г

**СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ****Мирзаев Н.Н.**

Лидер Блока  
«Институциональные аспекты  
ИУВР»

Написание отчета

**Саидов Р.**

Консультант по  
институциональным вопросам

Участие в сборе  
материалов и оформлении  
отчета

**Юн Н.**

Консультант

Участие в сборе  
материалов и оформлении  
отчета

## СОКРАЩЕНИЯ

1.	АВП	Ассоциация водопотребителей
2.	АО	Акционерное общество
3.	АФХ	Ассоциации фермерских хозяйств
4.	БАМ	Бассейн Аральского моря
5.	БВО	Бассейновое водохозяйственное объединение
6.	БУИС	Бассейновое управление ирригационных систем
7.	ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
8.	ВЗК	Водно-земельная комиссия
9.	ВИ	Водная инспекция
10.	ВК	Водный комитет
11.	ВКБВО	Водный комитет Бассейнового водохозяйственного объединения
12.	ВКК	Водный комитет канала
13.	ВКМКВК	Водный комитет Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии
14.	ВКОС	Водный комитет оросительных систем
15.	ВКСБ	Водный комитет суб-бассейна
16.	ВП	Водопользователь (водопотребитель)
17.	ВУЗ	Высшее учебное заведение
18.	ВХО	Водохозяйственная организация
19.	ГВП	Глобальное Водное Партнерство
20.	ГГМЭ	Гидрогеолого-мелиоративная экспедиция
21.	ГМС	Гидромелиоративная система
22.	ГЭС	Гидроэлектростанция
23.	ИВМИ (IWMI)	Международный институт управления водой
24.	ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами
25.	КМ РУз.	Кабинет Министров Республики Узбекистан
26.	КПД	Коэффициент полезного действия
27.	МВ	Местная власть (хокимият, советы народных депутатов, органы местного самоуправления)
28.	М и ВХ	Мелиорация и водное хозяйство
29.	М и О	Мониторинг и оценка
30.	МК	Магистральный канал
31.	МКВК	Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия
32.	ММиВР	Министерство мелиорации и водных ресурсов
33.	МТП	Машинно-тракторный парк
34.	МФСА	Международный фонд спасения Арала
35.	НВА	Национальная водная администрация
36.	НВС	Национальный водный совет
37.	НИИ	Научно-исследовательский институт
38.	НИЦ МКВК	Научно-информационный центр Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии
39.	ННО	Неправительственная некоммерческая организация
40.	НС	Насосная станция
41.	НТО	Научно-технические организации

42.	НТО и УЗ	Научно-технические организации и учебные заведения
43.	ОВИ	Областная водная инспекция
44.	ОВП	Объединение водопользователей (водопотребителей)
45.	ОМС	Органы местного самоуправления
46.	ОСВХ	Организации сельского и водного хозяйства
47.	ОУВМ	Областное управление водопользования и мелиорации
48.	ОУСВХ	Областное управление сельского и водного хозяйства
49.	ПИУ	Плата за ирригационные услуги
50.	ПК	Производственные кооперативы
51.	ПРООН	Программа развития Организации объединенных наций
52.	РАФХ	Районная ассоциация фермерских хозяйств
53.	РВИ	Районная водная инспекция
54.	РГ	Рабочая группа
55.	РУВМ	Районное управление водопользования и мелиорации
56.	РУВХ	Районное управление водного хозяйства
57.	РУСХ	Районное управление сельского хозяйства
58.	РУСВХ	Районное управление сельского и водного хозяйства
59.	СБ	Суб-бассейн
60.	СВ	Союз водопотребителей
61.	СВГУ	Союз водопользователей гидроучастка
62.	СВК	Союз водопользователей канала
63.	СВЮФМК	Союз водопользователей ЮФМК
64.	СМИ	Средства массовой информации
65.	СППР	Система поддержки принятия решений
66.	УИС	Управление ирригационных систем
67.	УИС ИШ	Управление ирригационных систем Исфайрам-Шахимардан
68.	УК	Управление канала
69.	УОС	Управлений оросительных систем
70.	УСБ	Управление суб-бассейна
71.	УСМК ФД	Управление системы магистральных каналов Ферганской долины
72.	УЮФМК	Управление Южно-Ферганского магистрального канала
73.	ФАВП	Федерация АВП
74.	ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
75.	ФО	Финансовые организации.
76.	ФОВП	Федерация объединений водопользователей
77.	ФХ	Фермерское хозяйство
78.	ЦАР	Центрально-Азиатский регион
79.	ЭО	Экологические организации.
80.	Э и ТО	Эксплуатация и техническое обслуживание
81.	ЮФМК	Южно-Ферганский магистральный канал

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

	стр.
<b>1 ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>7</b>
<b>2 СУТЬ И ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СПРОСОМ НА ВОДУ.....</b>	<b>9</b>
<b>3 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ.....</b>	<b>13</b>
<b>4 РУКОВОДСТВО ВОДОЙ.....</b>	<b>16</b>
<b>5 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВОДНЫХ СТРУКТУР.....</b>	<b>20</b>
<b>6 ОРГАНЫ РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ СПРОСОМ НА ВОДУ..</b>	<b>25</b>
<b>7 ОПЫТ СОЗДАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ВЗК РАЙОНА.....</b>	<b>37</b>
<b>8 ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>43</b>
<b>9 ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>45</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>47</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРИМЕРНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ О ВОДНО-     ЗЕМЕЛЬНОЙ КОМИССИИ .....</b>	<b>48</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ФРАГМЕНТ ИЗ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ХОКИМА     ФЕРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ.....</b>	<b>53</b>



## ВВЕДЕНИЕ

Известно, что сельское хозяйство в ЦАР является основным водопользователем. Эффективность сельского хозяйства в значительной степени зависит от состояния ирригации и мелиорации в ЦАР. В связи с этим, отмечая важность принципа ИУВР об учете всех видов водопользования, следует признать, что проблемы ирригации продолжают быть для ЦАР ключевыми.

В зависимости от стадии и масштабов развития ирригации в стране и, главное, в зависимости от типа социально-экономической системы страны акцент при управлении водопользованием делается или на управление водными ресурсами, или на управление спросом на воду.

На ранних стадиях развития ирригации и в период массового освоения новых земель, и, соответственно, строительства и эксплуатации крупных ирригационных объектов, независимо от типа экономической системы, акцент делается, как правило, на управление водными ресурсами (Узбекистан: строительство Большого Ферганского канала, Южного Голодностепского канала, и т.д. – советская эра ирригации и мелиорации (1917 – 1991 гг.), США: проект Рио Гранде и т.д. - американская эра ирригации и мелиорации (1902 – 1960 гг.).

Управлению водными ресурсами характерен структурный (технический) подход, при котором упор делается на создание водохозяйственной инфраструктуры: плотин, водохранилищ, каналов и т.д.

На более высоких стадиях развития ирригации и после окончания периода массового освоения (или до него) в странах с рыночной экономикой упор делается на управление требованием на воду.

Управлению спросом (требованием)<sup>1</sup> на воду характерны неструктурные средства достижения целей, ориентированные не на технические объекты, а на человеческий компонент. Человеческий компонент систем водоснабжения представлен как индивидуальными водопользователями, так и лицами, работающими в организациях, обеспечивающих такое снабжение. Во многих странах мира, пришли к пониманию того, что неструктурные средства достижения целей лучше отвечают интересам общества, чем просто большее количество плотин и водохранилищ.

Ирригация в ЦАР в своем историческом развитии прошла ряд стадий, характеризующихся различным соотношением между предложением и спросом на водные ресурсы. Вначале спрос на воду был меньше предложения, затем (за последние полвека) за счет крупного освоения целинных земель спрос на воду резко вырос и если раньше дефицит воды имел локальный характер, то в последнее время ЦАР близок к физическому дефициту воды.

Поэтому в настоящее время одной из актуальнейших водного хозяйства является усиление внимания к вопросам управлению спросом на воду<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Разница между требованием на воду и спросом на воду заключается в том, что спрос на воду зависит от «покупательной» способности водопользователя.

<sup>2</sup> В коммунальном водоснабжении опыт управления спросом на воду уже имеется, хотя его нельзя назвать достаточно эффективным.



До настоящего времени, основными факторами, стимулирующими водосбережение в ЦАР, являются только крайняя нужда в воде (маловодье, которое наблюдается местами и временами) и административное принуждение (прекращение водоподачи или снижение лимитов), которое является, как правило, малоэффективным.

Для того, чтобы водосбережение применялось не только из-за крайней нужды и происходило на добровольной основе, необходим ряд предпосылок, включающих не только технико-технологические, но и институциональные предпосылки.

В рамках проекта ИУВР-Фергана, первоначально акцент делался только на институциональные аспекты управления водными ресурсами (предложением), то есть на институциональные аспекты водопоставки. Логическим продолжением этих работ явилось рассмотрение институциональных аспектов управления спросом (требованием) на воду, так как управление водопоставкой значительно облегчается, если снизить спрос на воду.

Проблема заключается в том, что традиционно в ЦАР, как в советский период, так и сейчас, функции по управлению ресурсом (предложением) и управлению спросом (требованием) на воду водохозяйственными организациями совмещаются на всех уровнях водной иерархии, включая уровень ирригационной системы. В этих условиях, по ряду причин, в частности, из-за ограниченности финансовых и кадровых ресурсов, на практике для водохозяйственных организаций приоритетной является задача по поставке воды, а задача снижения спроса на воду (водосбережение) становится второстепенной, что неизбежно негативно отражается и на качестве водопоставки.

В последние годы, в связи с резким снижением финансирования, ситуация с управлением спросом (водосбережением) стала еще хуже. В связи с этим разделение функций ВХО по водопоставке и водопользованию (как в смысле руководства, так и в смысле управления) и создание водных структур (органов руководства и органов управления), занимающихся исключительно вопросами водопользования становится очень актуальной задачей.

Причем, так как согласно водному законодательству, местная власть является ответственной за организацию рационального водопользования и эффективное выполнение функций по руководству и управлению водопользованием, в настоящее время без поддержки местной административной власти не представляется возможным, то логично предположить, что водные структуры по руководству и управлению водопользованием необходимо создавать на основе территориального принципа.

В брошюре предложено создание в качестве органов руководства спросом на воду (водопользованием) Водно-земельных комиссий (ВЗК) районов (областей). ВЗК Кувинского района Ферганской области уже создано и функционирует. При поддержке местного хокимията создается также ВЗК Ташлакского района.

В брошюре также даны предложения по созданию государственных и общественных структур, ответственных только за управление спросом на воду.

Брошюра будет предназначена для лиц, заинтересованных в повышении эффективности использования водно-земельных ресурсов.

## 2. СУТЬ И ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СПРОСОМ НА ВОДУ

### Что означает управление спросом на воду

Очевидным является то, что кризисные ситуации с водой объясняются ростом спроса на нее, и сокращение этого спроса окажет огромную помощь в разрешении имеющейся проблемы. Останутся еще проблемы, связанные с нынешним уровнем конфликтов из-за ресурсов и ухудшением окружающей среды, но при сокращении спроса было бы легче заниматься решением проблем, которые возрастают теперь до масштабов кризиса.

#### **Врезка 1.**

*В ирригации можно выделить следующие виды спроса на воду (в точке водозабора из источника орошения):*

- *Потенциальный. Потенциально необходимый спрос на воду определяется площадью потенциально пригодных к орошению земель. В ЦАР он, как известно, очень велик. Несмотря на дефицит воды, освоение земель (хотя в гораздо меньших, чем раньше размерах) продолжается.*
- *Фактический. Фактический спрос на воду определяется площадью фактически орошаемых земель, техническим уровнем и состоянием гидромелиоративных систем (ГМС), уровнем эксплуатации ГМС, способом орошения, агротехникой и включает в себя спрос сельхозкультур на воду, а также производительные (неизбежные при данном техническом уровне ГМС и способе орошения) и непроизводительные потери оросительной воды между источником орошения и растением.*
- *Нормативный. Нормативный спрос на воду должен определяться на основе научно обоснованных структур орошаемых земель и режимов орошения сельхозкультур<sup>3</sup> с учетом неизбежных производительных потерь воды.*

Управление спросом отражает важный сдвиг в управлении водными ресурсами с отходом от традиционного развития водообеспеченности (создание физической инфраструктуры с целью сбора воды для непосредственного использования) в направлении повышения эффективности использования и сбережения воды, принятия мер по утилизации и повторному использованию воды.

Управление спросом означает установление баланса между спросом и предложением, концентрирование на лучшем использовании воды, забранной из водоисточников, или понижении избыточного использования, а не наращивание объемов водозабора.

Управление спросом должно происходить путем, с одной стороны, максимального приближения фактического спроса на воду к нормативному и, с другой стороны, снижения нормативного спроса на воду за счет научно-технического прогресса в водном и сельском хозяйстве.

Управление спросом изучает изменения в спросе на воду и того, каким образом люди используют воду, преследуя цель достижения более эффективного и рационального

<sup>3</sup> В настоящее время в каждой центрально-азиатской республике приняты свои режимы орошения, установленные исходя из принципа биологической оптимальности, при котором должна достигаться максимальная урожайность сельхозкультур.

водопользования. Это может помочь в сокращении бесполезного использования ресурса, что означает утерянные возможности, а также бессмысленное в экономическом отношении использование воды.

Управление спросом может устранить необходимость инвестиций в развитие физических объектов или инфраструктур, давая обществу по-настоящему полезную отдачу. Управление спросом лучше всего проявляется в рамках ИУВР, когда в поле зрения попадают многие секторы и политические инструменты увязываются с последствиями их применения.

### **Почему нужно делать акцент на управление спросом на воду**

Таким образом, для того, чтобы ослабить водный кризис в ЦАР, надо научиться эффективно управлять спросом на воду. Это очевидно, но когда в ЦАР речь заходит о проблемах снижения спроса на воду через водосбережение, то в первую очередь традиционно перечисляются общеизвестные технические меры:

- Совершенствование режимов орошения.
- Уточнение границ гидромодульных районов.
- Селекция засухоустойчивых сортов сельхозкультур.
- Совершенствование техники бороздкового полива (многоярусный полив).
- Планировка полей.
- Разработка и внедрение влагоудерживающих технологий обработки почв.
- Оснащение гидростами всех водовыделов.
- Применение влагозарядковых поливов в ранневесенний сезон.
- Применение приемов снегоудержания.
- Проведение влагозарядковых поливов в сочетании с глубокой вспашкой.
- Повышение КПД оросительных каналов путем облицовки ложа каналов.
- Применение закрытых оросительных систем.
- Внедрение совершенных видов полива (капельное орошение, дождевание, подпочвенное орошение, ...).
- Другие.

Далее перечисляются организационно-экономические меры, связанные с внедрением платного водопользования, так как наиболее действенным методом управления спросом на воду в мировой практике является метод экономического стимулирования водосбережения.

Все эти меры в той или иной степени в практике водопользования применялись и применяются, но далеко не в необходимых масштабах. Говоря о причинах того, что водосберегающие технологии никак не приживаются в ЦАР, перечисляются следующие причины: сорта сельхозкультур не подходят, система капельного орошения очень дорогая и т.д., но о самой главной причине, часто, забывают – у нас нет финансового стимула экономить воду! Этого стимула нет (или он не работает) даже после внедрения платного водопользования (Кыргызстан, Таджикистан, Казахстан). В чем же дело? Почему в Израиле и в других странах водосберегающие технологии приживаются, а в ЦАР – нет?

Для того, чтобы ответить на эти вопросы обратимся к законам земледелия. Теория управления развитием и урожаем возделываемых растений опирается на объективные законы природы и научные принципы. Ключевым из них является закон минимума. Установлено, что развитие растений и урожай ограничиваются тем фактором, который

оказывается в минимуме. При устранении этого минимума урожай будет возрастать до тех пор, пока не окажется в минимуме другой фактор. Наглядно этот закон изображается в виде бочки Добенека, клепки которой имеют различную высоту (рис. 1а). Высота каждой клепки соответствует степени обеспеченности потребности растения в данном факторе, выраженной в процентах. Попробуем использовать закон минимума при рассмотрении проблем водного сектора.

Известно, что решение проблем водного сектора зависит от многих факторов (природно-климатических, технико-технологических, социально-экономических, политических, правовых, научно-образовательных, институциональных и т.д.). Если распространить закон минимума на водный сектор (рис. 1б), то можно, очевидно, утверждать, что решение проблем водного сектора также зависит в первую очередь от фактора, который находится в минимуме.

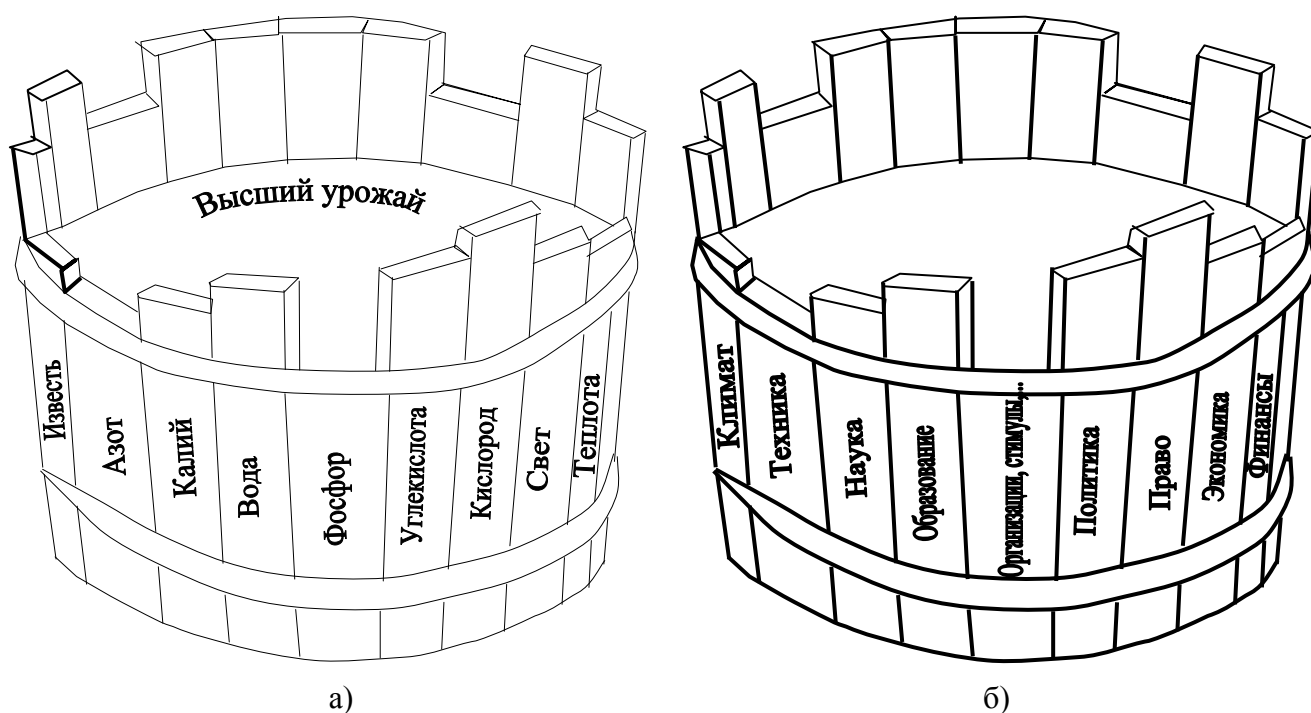


Рис. 1. Бочка Добенека

Есть основание считать, что в настоящее время таким фактором, лимитирующим развитие водного сектора, является институциональный фактор, включающий организации, стимулы и правила. Недостаток водных структур с позиции ИУВР заключается, в частности, в том, что при их создании в недостаточной степени учтены (или вовсе не учтены) принципы гидрографизации, общественного участия, разделения полномочий (функций) и др.

В том, что внедрение платного водопользования в трех странах ЦАР не привело к заметному усилению процесса водосбережения (достаточно сказать, что интерес к водосберегающим технологиям орошения в сельском хозяйстве не появился) и, более того, стало настоящей головной болью и водников и водопользователей, платное водопользование винить нельзя.

Беда не в том, что этот механизм платного водопользования плох, а в том, что, для того, чтобы он заработал, необходимы определенные предпосылки: способность и готовность водопользователей платить за водные услуги и другие.

Дело в том, что наличие платного водопользования и водоучета - условия необходимые, но недостаточные для стимулирования водосбережения. Необходимы стимулы (экономические и моральные), при наличии которых водопользователи и водники были бы заинтересованы экономить воду.

Из мировой практики известно, что спрос на воду может быть сокращен добровольно и по предписанию, что ведет к сокращению требуемых объемов путем их сбережения с вовлечением различных технических, социальных и экономических инструментов. По существу, это означает, что потребитель изменит характер своих потребительских предпочтений.

До настоящего времени и сейчас, однако, в ЦАР основными факторами, стимулирующими водосбережение, являются только крайняя нужда (маловодье, которое наблюдается местами и временами) и административное принуждение (прекращение водоподачи или снижение лимитов), которое является, как правило, малоэффективным.

Для того, чтобы водосбережение применялось не только из-за крайней нужды и происходило на добровольной основе, необходим ряд предпосылок, включающих не только технико-технологические но и ряд других неинженерных предпосылок.

Таким образом, обращаясь к проблемам управления спросом на воду, мы вынуждены выйти из круга инженерно-технических проблем и углубиться в проблемы политические, правовые, социально-экономические, морально-этические, институциональные. Это неизбежно, так как принципиальные проблемы водопользования лежат вне водной отрасли, в частности, в сельском хозяйстве.

Не решив принципиальные проблемы сельского хозяйства нельзя решить водохозяйственные. Пока дехканин-водопользователь не будет в финансовом отношении достаточно состоятелен, пока он не будет готов хорошо платить за водные услуги, пока он не будет заинтересован вкладывать средства в землю, в водосбережение, в экологию, до тех пор основная водохозяйственная проблема – проблема водосбережения, не может быть решена.

### 3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ

Институциональные меры координируют деятельность людей при достижении целей, стоящих перед обществом, в частности, для обеспечения наиболее желательного характера водопользования. Всеобъемлющие институциональные меры, направленные на водосбережение (права собственности, политика ценообразования...), целесообразны только там, где вода является редкостью и ценится очень высоко.

Сложность институциональных мер, требуемых для эффективного и справедливого использования водной системы, обычно, плохо осознаются. Эта сложность обусловлена несколькими причинами:

- Неодинаковые потребности в воде значительного числа людей, предприятий и учреждений;
- Физическая взаимозависимость между водопользователями, например, количество и качество поступающей воды зависит от действий, совершаемых вверх по течению;
- Естественные колебания количества и качества водных ресурсов.

Институциональные меры – термин, означающий взаимосвязанное сочетание двух широких типов мер:

- Системы стимулов и правил.
- Организаций.

Системы стимулов влияют на индивидуальное поведение, заставляя людей делать то, что они в противном случае делать бы не стали. Данные структуры имеют немало форм. Одна из них – финансовая, предусматривающее принуждение через штрафные санкции и побуждение через денежные вознаграждения.

В настоящее время экономических стимулов к водосбережению нет, как правило, ни у водников, ни у водопользователей:

- Государственные ВХО (в условиях платного водопользования) и АВП не могут быть заинтересованы в водосбережении потому, что финансовые поступления за водные услуги ВХО и АВП, в принципе, зависят от количества поданной (проданной) воды – чем меньше подал воды, тем меньше будет плата за ирригационные услуги.
- ФХ не заинтересовано в водосбережении потому, что плата за водные услуги АВП и ВХО проводится, как правило, «погектарным» способом, то есть не зависит от объема воды, полученной конкретным ФХ.

Система правил – это совокупность правил, разрешающих или ограничивающих определенное поведение людей, участвующих в процессе водопользования. Правила включают в себя как неформальные традиции и обычаи, так и официальные законы и положения, формирующие поведение людей и способствующие должному поведению.

При рыночном подходе наиболее предпочтительным принципом вододелия является принцип экономической оптимальности, а при государственном (социальном) подходе – принцип справедливости в форме принципа пропорционального снижения права водопользователей на воду в зависимости от водообеспеченности источников орошения.

Ключевым правилом (критерием) вододеления до настоящего времени в ЦАР является принцип пропорционального снижения лимитов водоподачи пользователям в зависимости от обеспеченности водой источника орошения.

И социальный принцип, и принцип экономической оптимальности имеют недостатки и противоречат друг другу. Оптимальным было бы сочетание этих принципов, что теоретически возможно и практически осуществлено в некоторых развитых странах (Австралия). Для этого необходимо фиксирование прав на воду водопользователей, отделение прав на воду от прав на землю и создание рынка прав на воду и землю.

В условиях ЦАР формально действует только социальный принцип пропорциональности, но на практике принцип экономической оптимальности при вододелении местами и временами учитывается, причем на разных уровнях вододеления (между сельхозкультурами, районами, областями).

Организации могут иметь вид иерархий (государственные или частные бюрократические структуры) или добровольных объединений и встречаются в системах снабжения водными ресурсами, как на стороне спроса (пользователей), так и на стороне предложения (предоставления).

На стороне предложения, обычно, функционируют государственные бюрократические структуры (например, министерство, бассейновое водохозяйственное объединение (БВО), облводхоз, райводхоз, БУИС и т.д.), контролирующие забор, хранение, доставку и распределение воды из источников орошения. Этим структурам, как правило, не всегда свойственна большая ответственность перед водопользователями за количество и качество водопоставки. И это не случайно. В советский период, например, в условиях централизованного управления сельскохозйственным производством, государство «спускало» всем хозяйствам плановую урожайность сельскохозйственных культур, установленную исходя из принципа нормальной водообеспеченности. Цель колхоза (совхоза) заключалась в получении любым способом максимально возможной урожайности.

В этой ситуации неточность прогнозирования водности года и безответственность в планировании, корректировке и реализации планов водопользования не имела для сельхозпроизводителей столь существенного значения как при переходе к рыночным отношениям, когда цель сельхозпроизводителей заключается в получении максимального дохода и им приходится считаться с затратами на ресурсы, в том числе, на водные ресурсы.

Рынок предполагает, с одной стороны, повышение требовательности со стороны водопользователей к качеству управления водой и, с другой стороны, повышение ответственности организаций на стороне предложения за качество управления водой.

При централизованном методе управления водой организации на стороне предложения создаются, как правило, на основе административного принципа. Для децентрализованного метода характерен гидрографический подход, игнорирующий административные границы.

Недостатком водных организаций при централизованном методе управления водой является отсутствие в них структур, посредством которых можно реализовать принцип

общественного участия. Поэтому необходимо создать и инкорпорировать в водный сектор органы совместного руководства водой, то есть руководство водой с участием всех заинтересованных сторон.

В практике водного хозяйства в настоящее время делаются попытки устранить этот недостаток, однако при этом допускаются шаги, которые делают эти попытки или безуспешными или эффект от этих попыток очень слабый.

В частности, созданы организации водопользователей на нижнем уровне управления водой. Известно, что наиболее распространенной формой ОВП в ЦАР является Ассоциация водопользователей<sup>4</sup> (АВП). Считается, что основными достоинствами АВП по сравнению с государственными организациями являются: более эффективная и надежная поставка воды, оперативное разрешение конфликтов, связанных с водой, сокращение финансового бремени государства и т.д. Однако практика показывает, что большинство АВП имеют пока слабую организационную и финансовую жизнеспособность.

На более высоких уровнях водной иерархии делаются попытки создать Бассейновые советы (комиссии). Однако стейкхолдеры в их работу вовлечены очень слабо. Что касается создания структур на стороне спроса, то этому вопросу вообще не уделяется внимание.

Как видно из вышеизложенного, в ЦАР имеются проблемы со всеми видами институциональных мер: и с организациями, и с системами стимулов и правил. Настоящая работа посвящена совершенствованию организаций на стороне спроса.

---

<sup>4</sup>Для стран с нерыночной экономикой, в частности, для бывших советских республик, структурой на стороне спроса была служба главного гидротехника совхоза или колхоза.



## 4. РУКОВОДСТВО ВОДОЙ

### Руководство водой и общественное участие

Руководство водой в ЦАР традиционно осуществляется государством в лице специально уполномоченных водных организаций совместно с органами местной власти и местного самоуправления. В этих условиях общественность выступает, как правило, в качестве непосредственного и косвенного водопользователя. Между государством, осуществляющим услуги по поставке воды, и обществом – водопользователем нередко возникает конфликт интересов, вызванный, как правило, нарушением принципа социальной справедливости.

Одним из ключевых принципов ИУВР, направленным на обеспечение принципа справедливости, является принцип общественного участия, то есть участия самих водопользователей в процессе принятия решений по руководству водой. Общественные интересы должно блюсти государство, но оно, нередко, преследуя политико-экономические цели, недооценивает важность диалога по социальным аспектам, и поэтому общественность должна иметь возможность участвовать в руководстве водой.

Водохозяйственная отрасль одна не в силах справиться с водными проблемами без всемерного вовлечения в руководство водой всех заинтересованных сторон. Вовлечение в руководство водой всех заинтересованных сторон, включая местную власть и общественность, должно происходить на основе принципов интеграции, демократии и разделения функций. Интеграция стейкхолдеров должна происходить также с учетом основных водных функций.

В настоящее время становится очевидным, что дефицит общественного участия, то есть участия ключевых стейкхолдеров в руководстве сельским и водным хозяйством был и остается одним из главных лимитирующих факторов, сдерживающих рост эффективности сельскохозяйственного производства и качества управления водой в регионе.

### Руководство и управление водой

Для того чтобы понять суть предложений по организационному совершенствованию водных структур, надо четко уяснить разницу между терминами «управление» и «руководство».

Управление (management) - это термин, который в широком смысле используется в аббревиатуре ИУВР и обозначает деятельность, включающую в себя весь спектр функций по обеспечению водораспределения и водопользования: политические, юридические, социально-экономические, технико-технологические и т.д., то есть включает в себя понятия и руководства и управления.

*Руководство (governance) водой* – деятельность, включающую политические, социальные, экономические и правовые аспекты, направленные на достижение справедливого, эффективного и экологически приемлемого управления водой.

Основной целью руководства является предоставление равных демократичных условий всем заинтересованным сторонам, задействованным в процессе управления водными ресурсами. Для того, чтобы водопользователи и прочие заинтересованные участники

могли активно участвовать в руководстве справедливым распределением воды и эффективным её использовании, необходимо создать платформу для их интеграции и вовлечения.

Основным критерием оценки успеха такой платформы служат следующие: вовлечение (право голоса), равноправие (возможности выразить свои интересы), прозрачность, эффективность, подотчетность, согласованность, реагирование, цельность, и этические соображения.

Правительства в форме законодательства должны определить рамки, внутри которых водохозяйственные организации с привлечением общественности могут работать в интересах всех секторов экономики и всех водопользователей.

*Управление (O&M)* – это термин, который в узком смысле обозначает деятельность, включающую планирование и реализацию технических, технологических, финансовых и организационных мер по водораспределению и поддержанию ГМС в рабочем состоянии, то есть здесь термин «управление» рассматривается как синоним выражения «эксплуатация и техническое обслуживание (Э и ТО)».

Исходя из вышесказанного, становится ясно, что общественность должна участвовать не в управлении (в узком смысле), а в руководстве водой.

### ***Уровни руководства***

В конечном счете, речь в ИУВР идет об изменении природы руководства водой, определяемого как «ряд политических, социальных, экономических и административных систем, которые существуют для того, чтобы развивать водные ресурсы и управлять ими и предоставлять водные услуги на разных уровнях общества» (ГВП, январь 2002 г.).

Сферы проявления политики в руководстве водой представляет собой типично социологические факторы (структуры, институты, и т.д.), которые находятся за пределами функций по обеспечению водой и отражают более общее социологическое устройство страны, то есть окружение, сложившееся вокруг определенного водного института.

Таким образом, с функциональной точки зрения можно выделить следующие уровни (категории) руководства: *внутреннее и внешнее*.

- Внутреннее руководство (отраслевой уровень) включает распределение финансов, лимиты, структуру организаций, штат, инструкции...
- Внешнее руководство (конституционный уровень) осуществляется через международные правила и соглашения, законы, права собственности, рыночные отношения, плата за воду, право на воду, рынок прав на воду, инвестиции,...

Как внутреннее, так и внешнее руководство оказывают воздействие на поставщика водных услуг, а также на того, кто управляет водными ресурсами. Внешнее руководство может проявляться так, что этот поставщик услуг в качестве объекта политического воздействия никогда в действительности не появляется и даже не рассматривается кем-либо в роли участника решения проблемы доступа населения к воде.

Существующие поставщики услуг могут успешно функционировать или потерпеть неудачу в зависимости от внешнего руководства. В каком-то смысле, благоприятная или, по крайней мере, нейтральная окружающая обстановка имеет решающее значение для существования поставщика водных услуг и его успешной деятельности. Кроме того, требуется, чтобы внутри своей структуры этот поставщик также отвечал определенным условиям.

***Каким должно быть руководство водой:***

- *Открытым и прозрачным:* Институтам следует работать открытым и прозрачным образом.
- *Обеспечивающим широкий охват участников и коммуникабельность:* Расширение круга участников – зависящих от всех уровней правления – быстрее укрепит веру в конечный результат и в институты, которые разрабатывают политические курсы.
- *Логически последовательным и интегрирующим.*
- *Справедливым и нравственным:* Все мужчины и женщины должны иметь возможность улучшения или сохранения своего благосостояния. Через процесс разработки курса действий и его реализации необходимо тщательно отслеживать, как соблюдается справедливость в отношении и среди групп с различными интересами, заинтересованных сторон и потребителей-избирателей.
- *Подотчетным:* Необходимо, чтобы роли, отводимые законодательным и исполнительным процессам, были ясными. Каждый институт должен объяснить, чем он занимается, и взять на себя ответственность за это.
- *Действенным:* Обеспечивающим экономическую результативность, а также реализующим концепции политической, социальной и экологической действительности
- *Чутко реагирующим и устойчивым:* Политика должна приносить то, в чем есть потребность на основе спроса, ясных целей, оценки будущих последствий и там, где есть возможность, прошлого опыта.

**Заинтересованные стороны**

В соответствии с ИУВР суть принципа общественного участия заключается в том, что все ключевые заинтересованные стороны (стейкхолдеры) должны иметь возможность совместно с поставщиками воды участвовать в принятии решений по руководству водой.

Заинтересованными сторонами в водной сфере являются лица или группы лиц, имеющие свои определенные интересы по отношению к водным ресурсам. Заинтересованными сторонами могут быть сельскохозяйственные водопользователи, руководящие работники водного хозяйства, инспектора, законодатели и другие лица, которые тем или иным образом извлекают выгоду или получают вред от того, каким образом управляются водные ресурсы. В число ключевых заинтересованных сторон входят водники и водопользователи. Например, к водникам мы относим работников, отвечающих за определенные участки гидросистемы, работников гидрометрических служб и так далее.

*Национальный уровень.*

Национальный и областной уровни составляют организации, финансируемые из республиканского бюджета и представляющие интересы государства. Данные организации ответственны, прежде всего, за разработку стратегий в области развития

сельского и водного хозяйства, а также за эксплуатацию объектов водохозяйственного комплекса.

На национальном уровне основными стейкхолдерами являются:

- Правительство.
- Министерства и ведомства.
- Проектные и научно-исследовательские организации.

#### Областной и районный уровни.

На областном и районном уровне это:

- Хокимият области и хокимияты районов
- Областное управление сельского и водного хозяйства и его территориальные подразделения,
- Организации, эксплуатирующие водохозяйственные объекты.

#### Местный уровень.

Другая часть заинтересованных организаций (в основном они сосредоточены на местном уровне) не относится формально к государственным и ведет самостоятельную хозяйственную деятельность в области сельхозпроизводства или обеспечения земледельцев средствами производства. В Узбекистане, учитывая наличие государственного заказа, который охватывает более половины объемов сельхозпродукции, эффективность деятельности этих организаций напрямую зависит от политики государства в вопросах земле- и водопользования. Речь идет о:

- Строительных организациях.
- Поставщиках факторов сельхозпроизводства.
- Организациях по заготовке сельскохозяйственной продукции.

Кроме того, на местном уровне можно выделить следующие заинтересованные группы:

- Сельхозпроизводители и организации их объединяющие.
- Органы самоуправления граждан.
- ННО.
- Население (владельцы приусадебных участков).

#### Водники и водопользователи.

Речь не идет о том, что водники – «плохие», а водопользователи «хорошие парни». «Плохие парни» есть и среди водников и среди водопользователей. Речь идет о том, что «хорошие парни» из числа водопользователей должны объединиться в общественные структуры для того, чтобы помочь «хорошим парням» среди водников справедливо и эффективно распределять воду.

#### Местная власть и органы местного самоуправления

Традиционно местная власть осуществляет руководство водой. Речь не идет о том, что местная власть плохо осуществляет руководство – практика показывает, что руководящая роль местной власти сказывается на качестве управления как положительно, так и отрицательно.

Переход к принципу общественного участия направлен, в частности, на то, чтобы усилить положительную и ослабить отрицательную роль представителей местной власти путем демократизации процесса руководства водой.

## 5. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВОДНЫХ СТРУКТУР

Как отмечалось выше, в практике водного хозяйства неоднократно делались попытки совершенствовать организационную структуру водного хозяйства с учетом принципов ИУВР. Эти попытки продолжаются и сейчас. К сожалению, проведенные реорганизации не всегда дают ожидаемый эффект, что очевидно можно объяснить как теоретическими просчетами, так и внешними причинами. Ниже приведены предложения по совершенствованию организационной структуры водного хозяйства, в которых учтен опыт прежних реформирований и принципы ИУВР.

Схему развития водного хозяйства на основе ИУВР можно представить следующим образом (рис. 2).

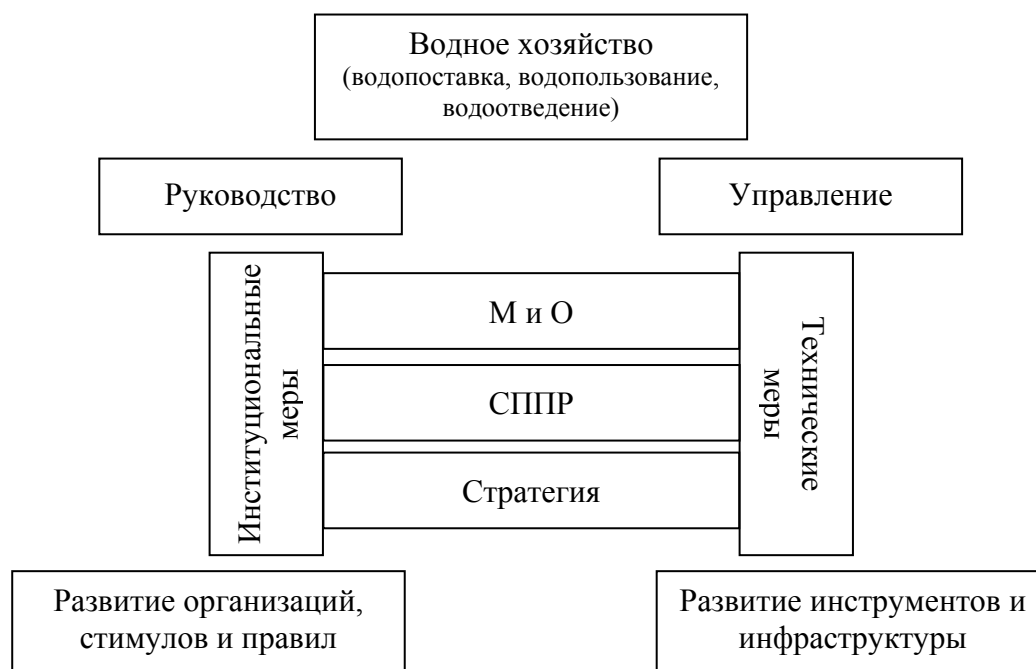


Рис. 2. Схема развития водного хозяйства на основе ИУВР

М и О – мониторинг и оценка

СППР – система поддержки принятия решений

Мировой и отечественный опыт реформирования водного хозяйства говорит о том, что развитие организаций (создание новых и реорганизация существующих водных структур) следует проводить поэтапно на основе принципов:

- Децентрализации.
- Гидрографизации.
- Разделения функций.
- Интеграции.
- Общественного участия.

При этом надо учитывать следующие принципы:

1. Принцип адаптируемости. Водные стратегии должны быть адаптируемыми, позволяя лицам, принимающим решения, действовать исходя из имеющихся возможностей, а также идентифицировать и корректировать задачи по мере

изменения потребностей и условий. Планирование реформ должно основываться на оценке следующих возможностей:

- Возможности внешней среды:
    - Политической (имеются ли влиятельные сторонники реформы, может ли реформа привести к результатам в рамках политически приемлемого периода времени, можно ли вовлечь в команду единомышленников противящиеся министерства или изолировать их?).
    - Правовой.
    - Социально-экономической.
  - Возможности внутренней среды:
    - Наличие человеческих ресурсов (имеются ли специалисты с уровнем подготовки необходимым для проведения реформ: разработки законодательных актов, принятия постановлений или вынесения судебных решений, разрешения конфликта и т.д.?).
    - Наличие необходимой материально-технической базы, (обладают ли организации, рассматриваемые как возможные исполнители реформ, техническими, финансовыми и другими ресурсами необходимыми для решения стоящей задачи?).
2. Принцип поэтапности. Водохозяйственная реформа должна основываться на постепенном пошаговом подходе, отвечающем текущему этапу развития страны и её экономическим, социальным и политическим условиям.

### **Врезка 2.**

*Такой подход означает четкое определение приоритетов и решение самых неотложных водохозяйственных проблем, прежде всего, учитывая наличие реалистичных решений и уровень общественной поддержки.*

*Такой подход, наиболее вероятно, даст лучшие результаты, чем попытка решить все проблемы сразу. Создание и развитие водохозяйственной организации представляют собой поэтапный процесс, когда действует то, что уже существует и параллельно идет поиск усиления тех элементов структуры, которые помогут водохозяйственной организации функционировать более эффективно.*

*Инициативы по созданию новых водохозяйственных организаций или реорганизация существующих необходимы после определения насколько они позволяют (или нет) рационально использовать ресурсы – время и средства – и, в случае необходимости, мобилизовать политическую волю для учреждения новых структур или укрепления существующих.*

3. Принцип разделения функций водных структур по руководству и управлению водой (на всех уровнях водной иерархии).
4. Принцип разделения функций водных структур по управлению предложением (водопоставкой) и спросом на воду (водопользованием+мелиорацией) (на уровнях ирригационных систем и суб-бассейна): водные организации должны создаваться с учетом выполняемых функций по: управлению водой (поставке воды) и управлению спросом на воду (использованию воды и земли). Организация, осуществляющая поставку воды, не должна контролировать качество поставки и использования воды.

5. Принцип децентрализации функций по руководству и управлению водой на национальном уровне.
6. Принцип исполнения функций по руководству и управлению водой на национальном уровне в регулятивной форме.
7. Принцип гидрографизации при создании водных структур по поставке воды.
8. Принцип административно-территориальный при создании водных структур по водопользованию+мелиорации.
9. Принцип интеграции стейкхолдеров и вовлечения их в процесс принятия решений по руководству водой.

### **Разделение функций**

Ответственность за управление водными ресурсами, регламентирование водных ресурсов и предоставление водохозяйственных услуг должны распределяться между различными агентствами, чтобы рационализировать их деятельность и обеспечить подотчетность.

Граница между функцией водораспределения и водопользования носит регулирующий характер. Администрирующие органы вводят определенные правила, включая выдачу прав на водопользование, и предполагается, что пользователи будут соблюдать эти правила. По этой причине ни один орган не должен быть одновременно регулирующим и регулируемым.

С точки зрения ИУВР важно, во-первых, четко различать функции по руководству и управлению водой и, во-вторых, четко различать функции по руководству (управлению) предложением (водопоставкой) и руководству (управлению) спросом на воду (водопользованием+мелиорацией) (рис. 3).

### ***Разделение функций по руководству и управлению водой***

Противоречивость функций: поставщик услуг сам планирует услуги, сам же (без участия пользователя услуг) утверждает план услуг и сам же оценивает предоставленные услуги.

Однако, поставщику свойственно считать приоритетным только количество предоставленных услуг. Для пользователя же услуг приоритетными являются как количество (водообеспеченность), так и качество предоставленных услуг (стабильность, своевременность).

В условиях естественной монополии поставщика услуг чисто рыночное воздействие («контроль рублем») пользователя услуг на поставщика услуг, часто неэффективно и нелогично – наказывая «рублем» поставщика услуг, в конце концов, наказывает самого себя.

Единственный выход – контроль поставщика услуг путем участия в принятии решений. Для этого нужно создать дополнительно к органам управления водой новые структуры - органы руководства водой, позволяющие поставщикам, пользователям услуг и другим стейкхолдерам собираться на встречу и принимать решения по руководству водой (рассмотрение и утверждение плана, оценка реализации плана, ...).

### *Разделения функций по водопоставке и водопользованию*

Водные организации ЦАР до реформ были ответственны как за водопоставку, так и за водопользование+мелиорацию (министерство, облводхоз, райводхоз). Причем, водные организации, в основном, были сформированы по административно-территориальному принципу. Многолетний советский опыт показывает, что, как правило, водники делают акцент на выполнение функций по водопоставке (управление предложением), а функцией по водопользованию (управление спросом на воду) занимаются эпизодически (по «остаточному» принципу).

Следует отметить, что в 2003 г. по некоторым организациям произошло разделение функций. Так УСМК ФД и его подразделения отвечают только за водопоставку. Однако этот процесс не доведен до логического конца. Дело в том, что УИСы совмещают функции по водопоставке и водопользованию.

В настоящее время в условиях ЦАР целесообразна интеграция функций по управлению водопоставкой и водопользованием+мелиорацией только на национальном уровне и на уровне АВП, а на уровнях оросительных систем, суб-бассейнов и бассейнов целесообразно, наоборот, разделение полномочий (функций) по управлению водопоставкой и водопользованием+мелиорацией. Смысл разделения функций заключается в том, чтобы к минимуму свести вмешательство местных органов власти в процесс водопоставки и усилить их участие и ответственность в вопросах водопользования+мелиорации.

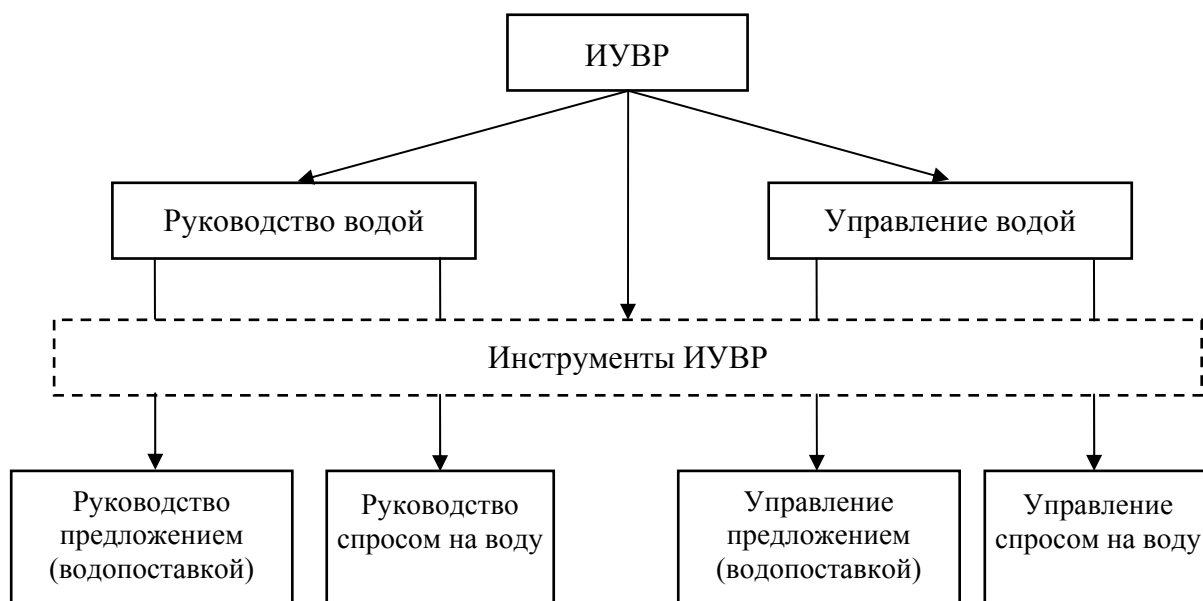


Рис. 3. Функции руководства и управления в системе ИУВР

Принцип разделения функций по водопоставке и водопользованию+мелиорации (как в смысле руководства, так и в смысле управления) является чрезвычайно важным принципом и не в полной мере осознается как практиками, так и теоретиками водного хозяйства.

Традиционно в ЦАР, как в советский период, так и сейчас, эти функции совмещаются водохозяйственными организациями, тогда как это совмещение, по крайней мере, в



ЦАР в настоящее время нецелесообразно. Объясняется это тем, что по многим причинам, в частности из-за ограниченности финансовых и кадровых ресурсов, для водных организаций первостепенной задачей становится задача по поставке воды, а задача водосбережения является второстепенной.

В последние годы, в связи с резким снижением финансирования, ситуация с водосбережением стала еще хуже. В связи с этим является целесообразным создание водных организаций, занимающихся исключительно вопросами использования воды. Причем, организация по управлению водопользованием+мелиорацией должна быть создана не на основе гидрографического, а на основе территориального принципа, так как выполнение этих функций без поддержки местной административной власти не представляется возможным. Тем более, что согласно водному законодательству именно местная власть является ответственной за организацию рационального водопользования и она очень заинтересована в наличии такой организации<sup>5</sup>. Создание структур, отвечающих только за руководство и управление водопользованием+мелиорацией (без функций по водопоставке) в настоящее время является очень актуальной задачей.

Исходя из вышеизложенного, а также учитывая важность процесса управления спросом, целесообразно разделить функции по водопоставке и водопользованию+мелиорации (рис. 4).

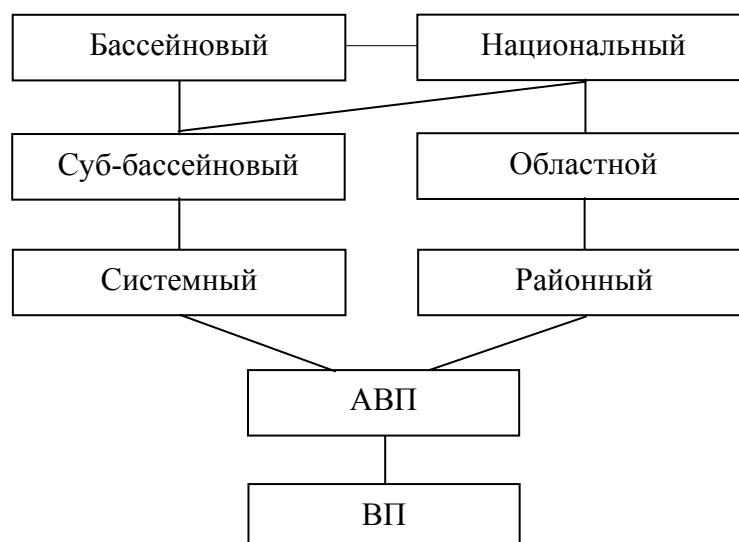


Рис. 4. Уровни руководства и управления водопоставкой и водопользованием+мелиорацией

<sup>5</sup> Не даром руководители районов и областей Узбекистана были против ликвидации райводхозов и облводхозов.

## 6. ОРГАНЫ РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ СПРОСОМ НА ВОДУ

Наиболее распространенным среди лиц, принимающих решение и специалистов водного хозяйства, является традиционное мнение о том, что для развития водного хозяйства необходимо увеличение инвестиций в водное хозяйство и, в первую очередь, в восстановление водной инфраструктуры.

Нельзя сказать, что институциональные аспекты полностью игнорировались – в водном хозяйстве постоянно проводились структурные реформы - организационная структура водного хозяйства республик ЦАР в советский период, а затем, после развала СССР, неоднократно претерпевала изменения, но они ограничивались тривиальными перераспределениями функций, объединением и разъединением организаций, не вносящими принципиальных изменений.

Частая и не всегда оправданная реорганизация водных структур в ЦАР являлась следствием,

- Во-первых, недооценки значимости институциональных аспектов и,
- Во-вторых, отсутствием обоснованной концепции организационного устройства водного хозяйства.

Такое положение объясняется тем, что создание институциональной системы водного хозяйства является фундаментальной проблемой социальной политики, а не чисто инженерным занятием.

Многолетняя практика, однако, показывает, что без решения институциональных задач (гидрографизация, децентрализация, общественное участие, ...), направленных на перенос акцента с управления водными ресурсами на управление спросом на воду, эффект от инвестиций может быть минимальным. К сожалению, уровень понимания целесообразности создания институциональных предпосылок для получения наибольшего эффекта от инвестиций в восстановление водной инфраструктуры все еще продолжает оставаться низким.

В настоящее время пока лишь для узкого круга специалистов становится очевидной мысль о том, что дефицит общественного участия в руководстве водным хозяйством является одним из главных лимитирующих факторов, сдерживающих рост эффективности сельскохозяйственного производства и качества управления водой в регионе<sup>6</sup>.

Характерной чертой проекта «ИУВР-Фергана» является то, что в нем повышено внимание к институциональным аспектам реформирования водного хозяйства. Реализация принципов ИУВР в рамках проекта «ИУВР-Фергана» включала несколько этапов и форм интеграции<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> По вполне понятным причинам, меньше всего приверженцев этой идеи среди водных чиновников.

<sup>7</sup> В термине «Интегрированное управление водными ресурсами» слово «интегрированный» (от лат. *integrum* — целое) является ключевым и отражает целостность, комплексность системы управления водными ресурсами.

Кроме того (от лат. *integratio* - объединение, взаимопроникновение, процесс взаимного сближения и образования взаимосвязей), слово «интегрированный» обозначает процесс создания новых структур, чем и занимался на протяжении почти 10 лет проект «ИУВР-Фергана». Процесс интеграции – явление очень распространенное в любом обществе и в любое время. В этом смысле работа проекта не является оригинальной. Другое дело - каким образом проводится интеграция.

**Врезка 3.**

*Этапы внедрения ИУВР в проекте «ИУВР-Фергана» и уровни интеграции выглядят следующим образом:*

*1 этап. Интеграция водопользователей на основе гидрографического принципа.*

- *Интеграция водопользователей (ФХ, прочих ВП) - создание ассоциаций водопользователей (АВП).*
- *Интеграция АВП и других объединений водопользователей магистрального канала для координации их деятельности и защиты их интересов – создание Союзов водопользователей канала (СВК).*

*2 этап. Интеграция поставщиков воды на основе гидрографического принципа.*

- *Интеграция организаций-поставщиков воды на магистральном канале в единую организацию по эксплуатации и техническому обслуживанию канала (Управление канала (УК)).*

*3 этап. Интеграция стейкхолдеров магистрального канала на основе гидрографического принципа для улучшения водопоставки.*

- *Интеграция поставщиков воды и сельскохозяйственных водопользователей – создание Правления ВКК.*
- *Интеграция всех основных стейкхолдеров в зоне магистрального канала: водников, водопользователей, местной власти, экологов, водоснабженцев, духовенства, ННО и др. - создание Совета ВКК.*

*Особенность интеграции в проекте, таким образом, заключается в том, что при создании новых институциональных структур использовались ряд принципов:*

- *Гидрографический принцип.*
- *Административно-территориальный принцип.*
- *Принцип разделения функций по руководству и управлению водой.*

В ходе внедрения принципов ИУВР в рамках проекта «ИУВР-Фергана» был накоплен определенный опыт, который позволяет думать, что

- В ходе реформ сделаны важные положительные шаги, но еще существуют резервы для улучшения организационной структуры.
- Не все, что было в практике водного хозяйства, заслуживает отмены. А если, что-то, на первый взгляд, выглядит устаревшим, но упорно «цепляется» за жизнь, то это повод призадуматься – не спешим ли мы с нововведениями. Очень важно при реформировании не «выплеснуть ребенка вместе с водой», а то будет - «хотели как лучше, получилось как всегда».
- ИУВР – не догма. ИУВР надо внедрять с учетом существующих реалий. Прекрасная идея, использованная не в то время и не в том месте, может скомпрометировать саму идею и даже нанести вред.
- Реорганизация – это постоянный процесс и надо проводить на основе хорошо продуманной, теоретически обоснованной, согласованной с заинтересованными сторонами дальновидной концепции, основанной на принципе эволюционных улучшений, а не на принципе революционных крушений.

Создание институциональной системы водного хозяйства следует понимать как фундаментальную проблему социальной политики, а не как чисто инженерное занятие.

Важнейшими компонентами институциональной системы являются:

- Структуры на стороне водопользователей (АВП, СВК).
- Структуры для совместного руководства водой (ВКК, ВЗК).
- Система стимулов и правил, побуждающих снижать спрос на воду (платное водопользование, переход к объемному методу оплаты водных услуг).
- Система прав на воду, включающая рынок прав на воду.
- Система прав на водную инфраструктуру.

С учетом вышесказанного, можно считать, что участие стейкхолдеров в процессе руководства по поставке воды целесообразно осуществлять через Водные комитеты каналов (систем, бассейнов), а участие стейкхолдеров в процессе руководства по использованию воды - через Водно-земельные комиссии (ВЗК) районов (областей).

В соответствии с видением развития и внедрения ИУВР, разработанным в рамках проекта ИУВР-Фергана, схема инкорпорации совместных органов руководства в систему водного хозяйства выглядит следующим образом (рис. 5, 6).

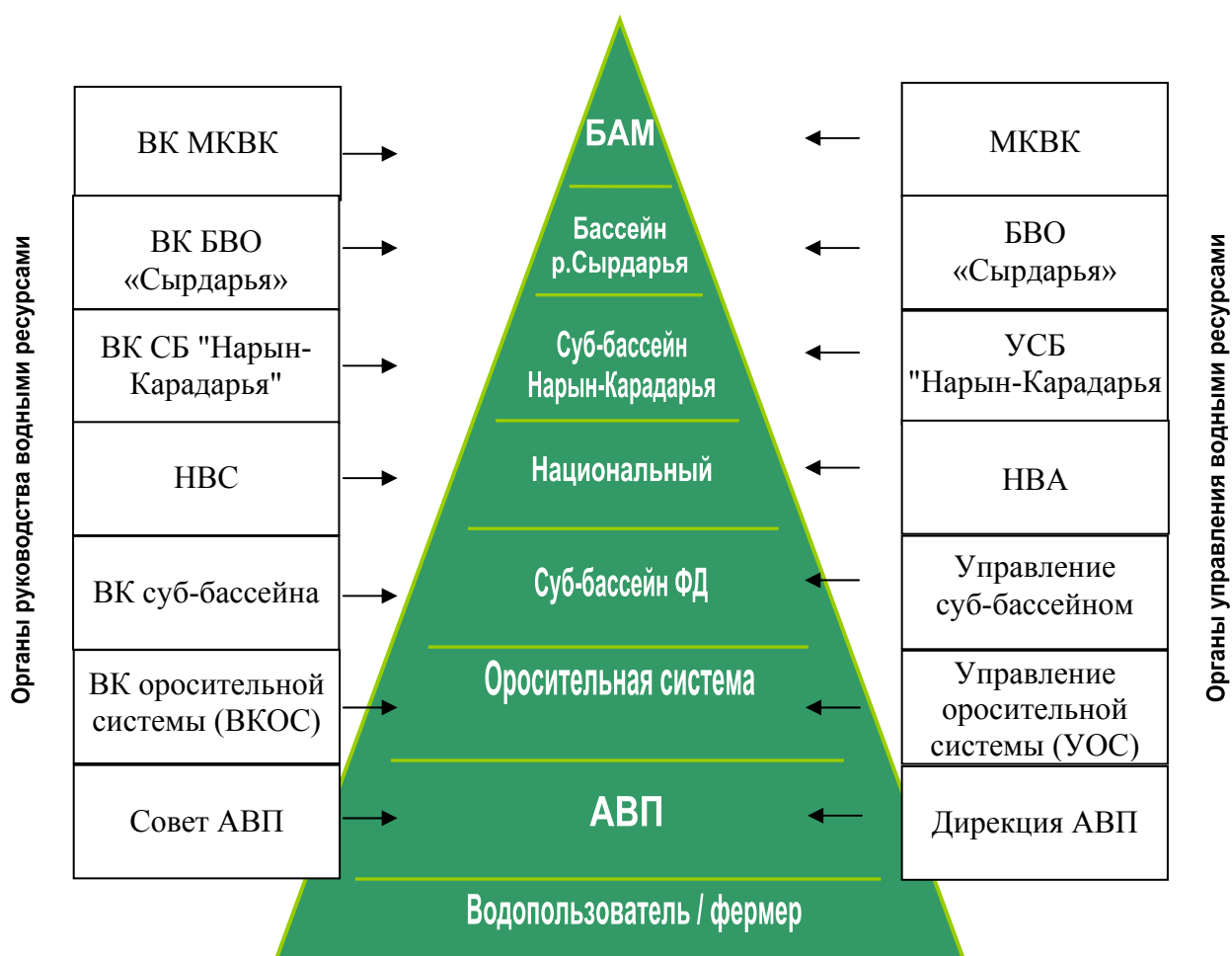


Рис. 5. Органы руководства и управления водными ресурсами (Ферганская долина)

### Орган руководства спросом на воду

Создание Водно-земельных комиссий района или области (далее - ВЗК) (рис. 7, 8) является логическим продолжением теоретических и практических работ проекта по внедрению принципов ИУВР в Ферганской долине.

ВЗК - общественный представительный руководящий орган, созданный на основе интеграции представителей всех заинтересованных сторон района и ответственный за разработку и реализацию эффективной политики, обеспечивающей высокую продуктивность использования водных и земельных ресурсов района.

### ВЗК и ВКК

ВЗК осуществляет совместное руководство водопользованием и мелиорацией, а ВКК осуществляет совместное руководство водопоставкой.

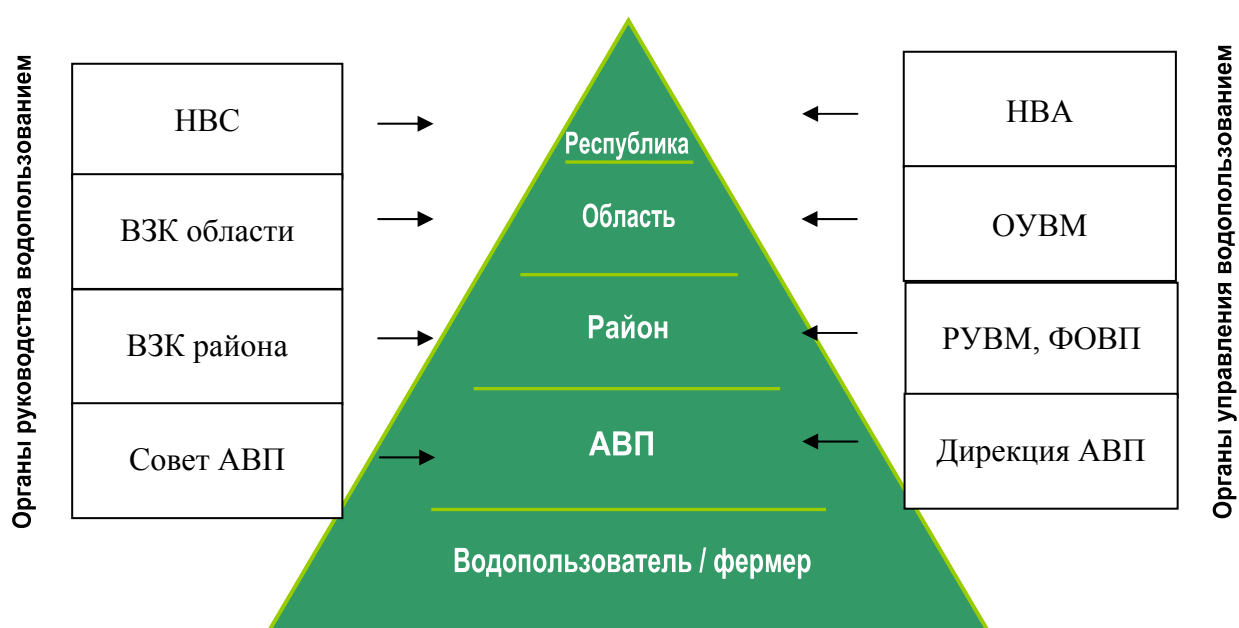


Рис. 6. Органы руководства и управления водопользованием (Ферганская долина)

### ВЗК и «штаб»

ВЗК имеет много общего со «штабом», который временами создавался и создается сейчас в сельских зонах, но имеет и принципиальное отличие в плане предназначения. Отличие ВЗК от «штаба» заключается в том, что,

- Во-первых, ВЗК – это не временный, а постоянно действующий орган.
- Во-вторых, в нем более широко представлены заинтересованные стороны, включая земле-водопользователей.
- В-третьих, она призвана заниматься решением не только текущих задач, но и разработкой стратегических планов развития района (области).

Созданием ВЗК достигается гармонизация применения гидрографического и территориального принципов, что позволяет создать организационные предпосылки для,

- С одной стороны, повышения качества поставки воды (стабильность, равномерность, эффективность) и,
- С другой стороны, повышения качества использования воды и земли (физическая и экономическая продуктивность земли и воды).

Основная цель создания ВЗК - повышение уровня благосостояния населения района путем достижения максимальной урожайности сельхозкультур на единицу воды и земли, не допустив при этом ухудшения экологического состояния. Таким образом, ВЗК создается на основе территориального принципа.

#### Структура ВЗК:

- Совет ВЗК
- Правление ВЗК.
- Секретариат ВЗК.
- Рабочие (целевые) группы (РГ).

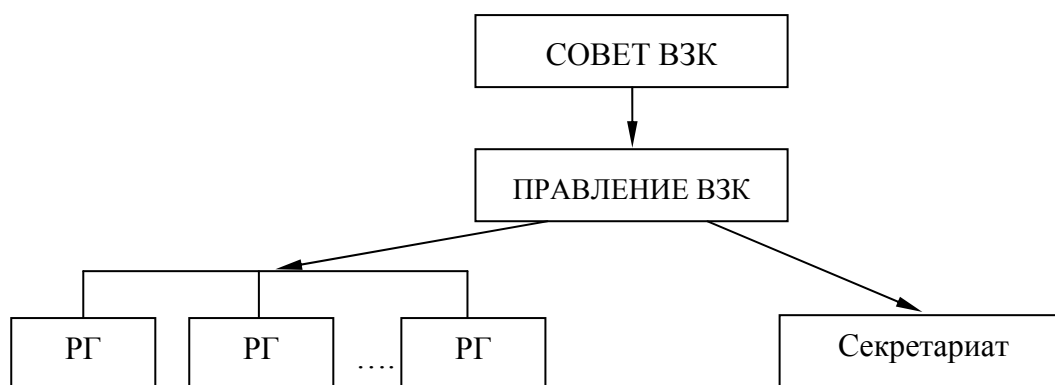


Рис. 7. Типовая структура ВЗК  
РГ – рабочая группа

#### Совет ВЗК

Состав Совета ВЗК формируется из представителей от всех заинтересованных сторон района (области).

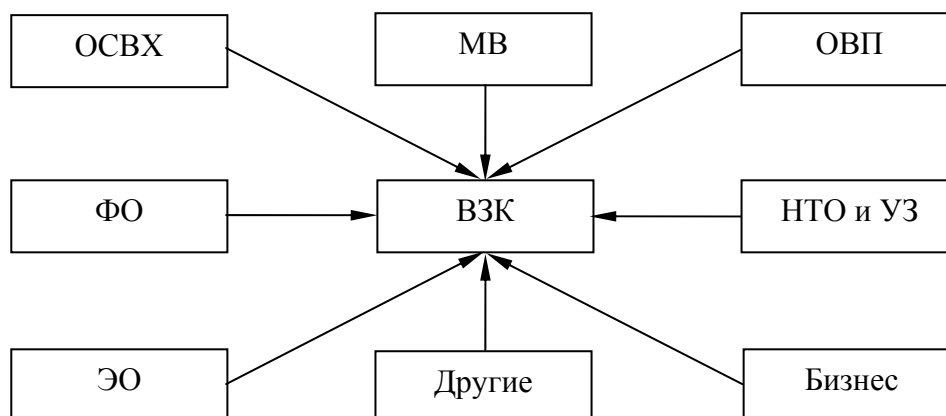


Рис. 8. Схема формирования Совета ВЗК

МВ	Местная власть (хокимият, советы народных депутатов, органы местного самоуправления).
ОСВХ	Организации сельского и водного хозяйства (УИС, УМК, ВИ, РУСВХ, ...)
ОВП	Организации водопользователей (АВП, СВК, РАФХ, ...)
ФО	Финансовые организации
НТО	Научно-технические организации
ЭО	Экологические организации
ВИ	Водная инспекция
АВП	Ассоциации водопользователей
СВК	Союз водопользователей канала
УЗ	Учебные заведения

Примерный состав ВЗК области и района приведены на рис. 9, 10.



Рис. 9. Примерный состав водно-земельной комиссии области



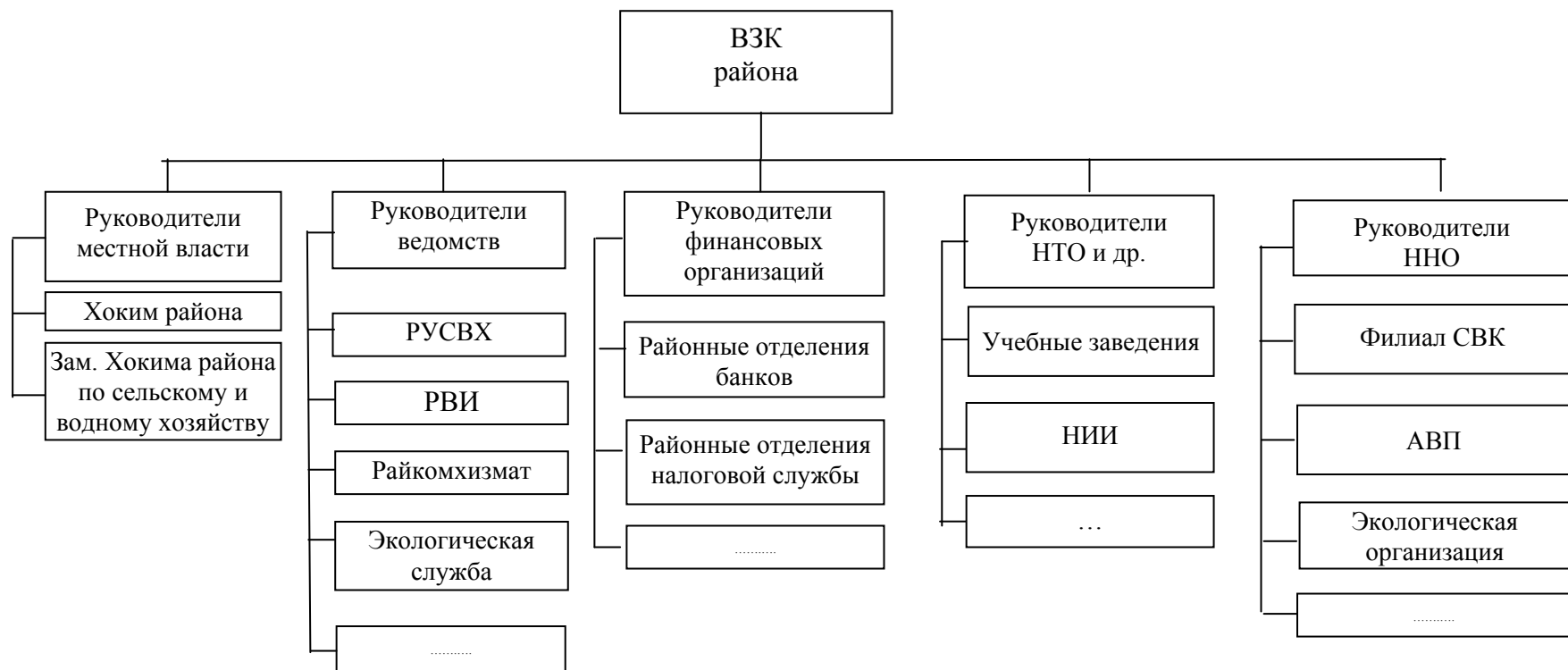


Рис. 10. Примерный состав водно-земельной комиссии района

Председатель Совета ВЗК и его заместитель (он же – Председатель Правления ВЗК) избираются на заседании Совета ВЗК простым большинством голосов всех его членов сроком на три года. Совет ВЗК заседает не менее одного раза в квартал.

#### Правление ВЗК

Правление ВЗК – исполнительный орган Совета ВЗК. Заседания Правления ВЗК проводятся не менее одного раза в месяц. Правление ВЗК состоит из 5-7 человек и включает представителей от ключевых стейкхолдеров (местная власть, водопользователи, поставщики воды и др.).

#### Юридический статус ВЗК

ВЗК создается и действует на основе и в соответствии с Конституцией, Гражданским кодексом, Законом «О воде и водопользовании», Водным кодексом и другими правовыми и нормативными актами Республики Узбекистан, во исполнение решения КМ РУз. № 03-11-8 от 30.01.2009 г. «О дополнительных мерах по организации рационального руководства и эффективного использования водных ресурсов».

ВЗК не является юридическим лицом<sup>8</sup>. Решения ВЗК приобретают обязательную силу после того, как они оформлены соответствующими приказами и решениями юридических лиц – структур, имеющих своих представителей в ВЗК.

#### Учреждение

ВЗК учреждается на основе решения Учредительного собрания представителей всех сторон, непосредственно или косвенно заинтересованных в рациональном использовании водных и земельных ресурсов района (области).

#### Задачи и функции ВЗК

1. Инициирование, рассмотрение и утверждение долгосрочных и среднесрочных планов работ по улучшению использования воды и земли, основанных на принципах ИУВР:
  - Водосбережение.
  - Интеграция АВП и других стейкхолдеров на основе гидрографического принципа (для совершенствования процесса поставки воды от точки водозабора до границы АВП).
  - Интеграция АВП и других стейкхолдеров на основе территориального принципа (для совершенствования процесса использования воды и земли в АВП).
  - Учет и вовлечение всех видов вод (поверхностных, подземных, возвратных).
  - Учет климатических, гидрогеологических и почвенных условий.
  - Приоритетность экологических требований.
  - Другие.
2. Участие водопотребителей и других заинтересованных сторон в принятии решений по поставке и использованию водных ресурсов.
3. Открытость и прозрачность системы руководства и управления водой и землей.
4. Вовлечение всех заинтересованных сторон, включая все категории водопотребителей и землепользователей, в процесс разработки и реализации водно-земельной политики, направленной на максимизацию продуктивности использования воды и земли.

---

<sup>8</sup> В принципе желательно, чтобы ВЗК, также как ВКК, в перспективе при наличии соответствующей законодательной базы функционировал как юридическое лицо.

5. Организация повышения финансовой устойчивости АВП.
6. Организация внедрения методов морального и материального стимулирования ресурсосбережения.
7. Организация внедрения ресурсосберегающих технологий.
8. Усиление контроля за соблюдением сезонных и декадных лимитов водоподдачи в АВП.
9. Организация решения проблем экологии и питьевого водоснабжения.
10. Обеспечение консенсуса между поставщиками и потребителями воды.
11. Поиск и привлечение дополнительных источников финансирования для улучшения использования воды и земли, включая средства частного бизнеса и зарубежных доноров.

### **Органы управления спросом на воду**

Эффективность работы ВЗК зависит от наличия эффективно работающих органов управления спросом на воду, как на стороне государства, так и на стороне общества. В связи с этим ниже даны предложения по их созданию.

#### Орган управления спросом на воду (на стороне государства)

Существующие в настоящее время в ЦАР государственные водные структуры (райводхозы - в Таджикистане и Кыргызстане, УИСы – в Узбекистане) исполняют как функции по водопоставке, так и функции по управлению спросом на воду. Как выше отмечалось, по многим причинам приоритетным для этих структур является функция по водопоставке, в силу чего функция по управлению спросом осуществляется по остаточному принципу. Поэтому предлагается создание на районном и областном уровнях управлений водопользования и мелиорации (РУВМ, ОУВМ) в форме юридических лиц как органов управления спросом на воду (на стороне государства) (без функции по водопоставке)<sup>9</sup>.

Основные задачи РУВМ, например, заключаются в следующем.

- Организация поддержки АВП.
- Организация работ по составлению плана водопользования и требований на воду по каждому водопотребителю, АВП и в целом по району в увязке к межхозяйственным системам.
- Организация и контроль за соблюдением лимитов и рационального использования водных ресурсов.
- Организация развития и совершенствования внутриводхозяйственной гидромелиоративной сети (ремонт, реконструкция и модернизация).
- Организация работ по оснащению водовыделов на водохозяйственной сети водоизмерительными установками.
- Организация внедрения совершенных видов полива (дождевальное, капельное и др.) и усовершенствование бороздкового полива.
- Организация подготовки предложений по рациональному размещению сельхозкультур с учетом ожидаемой водности года.

---

<sup>9</sup> Опыт ликвидации райводхозов в Узбекистане показал, что этот шаг был преждевременным. Обсуждаемые в настоящее время в Таджикистане и Кыргызстане планы по ликвидации райводхозов и созданию вместо них ФАВП являются очень прогрессивными, но также преждевременными, так как фермеры еще не скоро будут способны оплатить все затраты на качественную эксплуатацию и поддержание межфермерской и межассоциационной систем.

### Орган управления спросом на воду (на стороне общества)

В качестве органа управления спросом на воду (на стороне общества) предлагается создание федерации объединений водопользователей (ФОВП)– негосударственной, некоммерческой организации, координирующей деятельность АВП и других объединений водопользователей района (или части района) и совместно с ключевыми партнерами (рис. 11) содействующей повышению продуктивности земле-водопользования.

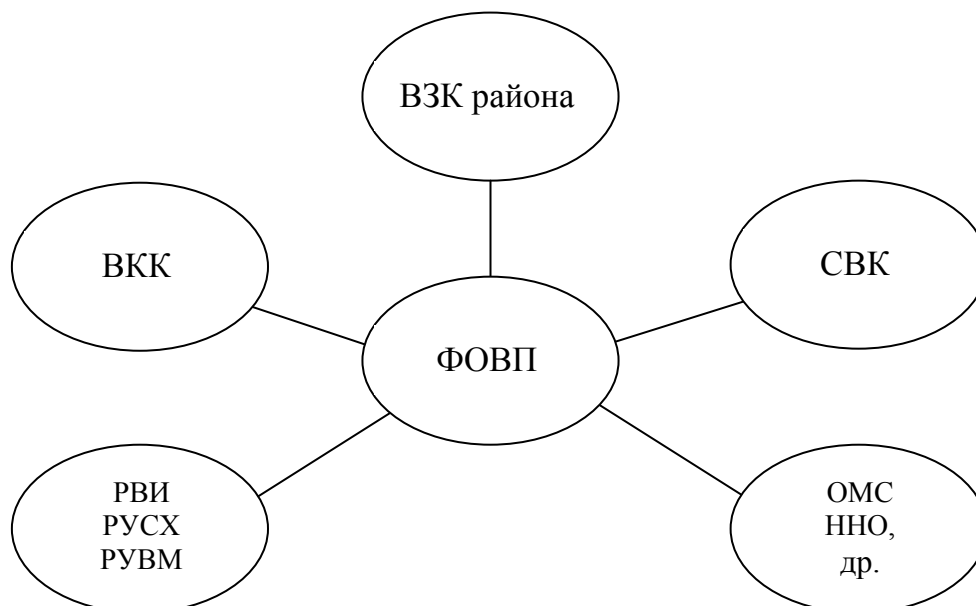


Рис. 11. Ключевые партнеры ФОВП

### ФОВП и ФАВП

ФОВП, в отличие от ФАВП

- Не отвечает за водопоставку (эксплуатацию и поддержание межассоциационной сети).
- Членами ФОВП могут быть не только АВП, но и другие виды объединений водопользователей (АО, ПК, АФХ)<sup>10</sup>.
- Создается по административно-территориальному принципу и тесно работает с органами местной власти и местного самоуправления.
- Осуществляет контроль (на стороне водопользователей) за водопоставкой на границе АВП.
- Содействует АВП и другим водопользователям в повышении продуктивности земле-водопользования через организацию разработки, согласования и реализации системы мер по снижению спроса на воду.
- Оказывает помощь АВП и другим водопользователям в решении конфликтных ситуаций и вопросов, возникающих при взаимодействии со сторонними организациями (банки, суды, налоговые службы и т.д.).

<sup>10</sup> АВП является одним из видов объединений водопользователей.

ФОВП и СВК

ФОВП может стать ассоциированным членом СВК и через ВКК содействовать повышению качества водоподачи на границе АВП (установка справедливых лимитов водоподачи, обеспечение стабильной водоподачи).

## 7. ОПЫТ СОЗДАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ВЗК РАЙОНА

Эксперимент по созданию ВЗК района был организован по инициативе проекта "ИУВР-Фергана" в Кувинском районе Ферганской области.

### **Врезка 4.**

*Кувинский район был организован 29 сентября 1926 года. Он граничит с Ташлакским районом и г.Кувасай, расположенными на северо-востоке Ферганской области, Асакинским, Шахриханским и Мархаматским районами Андижанской области, а также Араванским районом Кыргызской Республики.*

*Общая площадь района составляет 440 км<sup>2</sup>. Площади района составляют адырные и приадырные равнины. Климат континентальный, годовое количество осадков составляет 170-230 мм.*

*Продолжительность вегетационного периода составляет 210-230 дней.*

*На территории района существуют: 1 город, 11 кишлачных и 49 махаллинских сходов, 47 тыс. семей. Общая численность населения составляет 210 тыс. человек, из которых узбеки составляют 93%, таджики – 3,8%, киргизы и другие национальности – 3,2%.*

*По состоянию на 2012 год орошаемая площадь района составляет 16602 га, из них под хлопчатником занято 8960 га, зерновыми – 6905 га, садами и виноградниками – 4411 га, приусадебными участками – 2930 га. Основным источником орошения является ЮФМК.*

### Учреждение ВЗК

ВЗК Кувинского района создана под руководством Союза водопользователей ЮФМК (СВЮФМК) и поддержке хокима Кувинского района в целях совершенствования руководства водно-земельными ресурсами района и во исполнение решения Хокима Ферганской области № 23 от 2.02.2009 г. «Об обеспечении выполнения решения КМ РУз. №03-11-8 от 30.01.2009 г. «О дополнительных мерах по организации рационального руководства и эффективного использования водных ресурсов»».

Сначала Инициативной группой, созданной при Кувинском хокимияте, была проведена подготовительная работа (социальная мобилизация в поддержку создания ВЗК, разработка проекта Положения о ВЗК Кувинского района и других учредительных документов, организация Учредительного заседания ВЗК).

Далее состоялось Учредительное заседание ВЗК Кувинского района (8.08.2010 г.), на котором

- Было принято «Положение о ВЗК Кувинского района».
- Избран Совет ВЗК, Правление и Председатель ВЗК.
- Председателем Совета (Правления) ВЗК был избран хоким Кувинского района.
- Была сформирована рабочая группа, которой было поручено разработать План действий ВЗК до конца 2010 г.

Структура ВЗК

Структура ВЗК Кувинского района выглядит следующим образом (рис. 12).

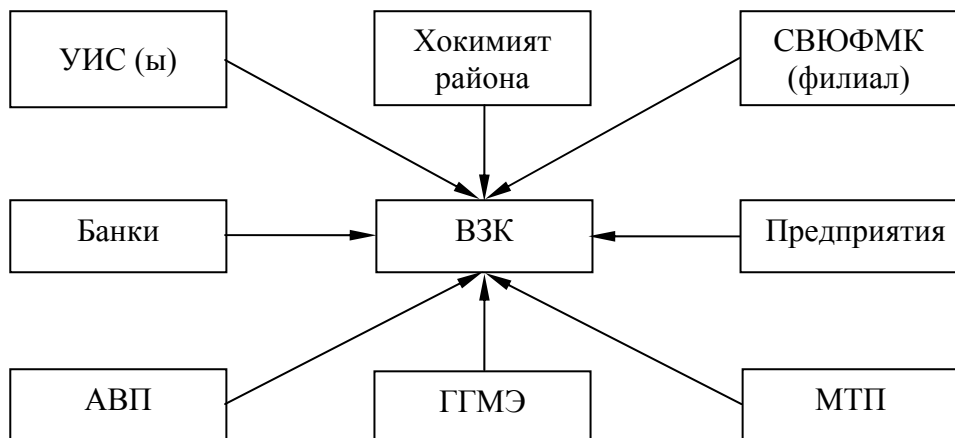


Рис. 12. Структура ВЗК Кувинского района

Состав ВЗК

В состав ВЗК Кувинского района вошли представители от следующих структур (табл. 1).

Таблица 1. Состав ВЗК Кувинского района

№№	Структуры	Кол-во человек	№№	Структуры	Кол-во человек
1.	Хакимият Кувинского района	2	13	ННО	2
2.	Управление трудовой занятости	1	14	МТП района	1
3.	Налоговая инспекция	1	15	Водная инспекция района	1
4.	Нефтебаза	1	16	РУСВХ	1
5.	Банки (районные отделения)	2	17	УИС (районный отдел)	1
6.	Природоохранная организация	1	18	УЮФМК (гидроучасток «Толмазор»)	1
7.	Управление земельного кадастра	1	19	ГТМЭ района	
8.	Хлопкоочистительный завод	1	20	РАФХ	1
9.	Предприятие "Кува дон"	1	21	СВГУ "Толмазор"	1
10.	Предприятие "Сельхозхимия"	1	22	СВГУ "Акбаробод"	1
11.	Электросеть района	1	23	АВП	9
12.	Газета «Кува хаёти»	1			

Правление ВЗК

Правление ВЗК состоит из 7 человек и включает представителей от ключевых стейкхолдеров: местной власти (Кувинского хокимията), водопользователей (АВП, СВГУ "Толмазор"), ведомств (РАФХ, РУСВХ, районного отдела УИС ИШ), проекта "ИУВР-Фергана".

### Рабочие органы ВЗК

Функции рабочего (исполнительного) органа ВЗК Кувинского района были возложены на Районную ассоциацию фермерских хозяйств (РАФХ) (со стороны водопользователей) и РУСВХ (со стороны – государства).

Известно, что РАФХ имеются, как правило, в каждом районе и призваны интегрировать фермеров на основе территориального принципа для координации их усилий по рациональному использованию водных, земельных и других ресурсов (не для поставки воды!).

Известно также, что, как правило, и РУСВХ, и РАФХ являются очень слабыми в организационном и финансовом планах и, по многим причинам, мало востребованы и в перспективе должны быть или укреплены, или преобразованы.

### Деятельность ВЗК

В течение 2011г. продолжена работа по организации работы ВЗК Кувинского района Ферганской области. Проведены все 4 плановые заседания ВЗК, на которых были приняты ряд решений и даны поручения, связанные с повышением организационной и финансовой жизнеспособности АВП.

*Рассмотрены следующие вопросы:*

- О состоянии дел по оптимизации территорий АВП, материально-технической обеспеченности и кадрового потенциала АВП.
- Об итогах текущего года по инвентаризации и передачи внутривозрастных ГМС, насосных станций и установок АВП зоны ЮФМК и насосных установок фермерских хозяйств.
- О правительственных поручениях по снижению уровня воздействия маловодья на урожайность сельхозкультур в вегетационный период 2011 г.;
- Об уровне финансовой жизнеспособности АВП.

*Приняты следующие ключевые решения:*

- Рекомендовать РУСВХ, АВП и органам местного самоуправления Кувинского района до конца текущего года завершить полную комплектацию кадрами и ведущими специалистами всех АВП.
- Рекомендовать руководителям банков Кувинского района оказывать помощь по своевременной оплате за услуги АВП района.
- Утвердить районную рабочую комиссию в составе 8 человек по организации инвентаризации внутривозрастных ГМС, НС и установок и передачи их на баланс АВП.
- Рекомендовать АВП укрепить слабо работающие Советы АВП путем вовлечения в их состав представителей органов местного самоуправления.
- Создать Совет старейшин («оксоколлар кенгаши») из авторитетных бывших руководителей колхозов и водохозяйственных структур.
- Рекомендовать директорам и председателям Советов АВП усилить контроль за поступлением средств оплаты за услуги АВП от водопотребителей, особенно за своевременной оплатой водных услуг АВП со стороны ФХ садово-виноградарского профиля и владельцев приусадебных участков.
- Одобрить идею поэтапного перехода от погектарного к объемному методу оплаты водных услуг АВП.



- Одобрить идею о создании объединения водопользователей на базе ячейки СВГУ «Толмазор» в форме Федерации водопользователей «Толмазор» (ФОВП).
- Поручить членам ВЗК оказать содействие АВП Кувинского района в своевременном и качественном проведении Общих собраний АВП.

*Реализация принятых решений.*

В целях реализации решений, принятых на заседания Водно-земельной комиссии Кувинского района, были выполнены следующие работы:

- Создана рабочая группа из руководителей сельских и водохозяйственных структур под руководством первого заместителя хокима Кувинского района для организации передачи бывшей внутриводхозяйственной гидромелиоративной сети района на баланс АВП.
- Проведена инвентаризация бывшей внутриводхозяйственной гидромелиоративной сети района и определен состав водной инфраструктуры, которая должна быть передана на баланс АВП.
- Определена балансовая стоимость водной инфраструктуры, которая должна быть передана на баланс АВП.
- ВЗК даны рекомендации АВП по порядку принятия на свой баланс водной инфраструктуры.
- Под руководством Председателя ВЗК, хокима Кувинского района в целях укрепления финансовой жизнеспособности АВП района проведено совещание с участием представителей АВП, фермерских хозяйств, кишлачных и махаллинских сходов и руководителей банков района. На совещании соответствующим структурам были даны конкретные указания, направленные на повышение собираемости платы за водные услуги АВП.
- В целях организационного укрепления слабо работающих Советов АВП и повышения собираемости платы за водные услуги АВП неоднократно с участием членов ВЗК были проведены общие собрания водопользователей в АВП Кувинского района. Председателями слабо работающих Советов АВП были избраны Председатели местных органов самоуправления (кишлачных и махаллинских сходов)<sup>11</sup>.
- Идут консультации по вопросу о создании ФОВП «Толмазор».
- Банки Кувинского района стали представлять АВП детальную информацию по траншам в разрезе фермерских хозяйств АВП.
- Создан Совет старейшин («Оксоколлар кенгаши») из авторитетных бывших руководителей колхозов и водохозяйственных структур, который уже начал свою деятельность. Члены Совета старейшин изучили ситуацию в сфере водного хозяйства и подготовили обоснованные рекомендации по сокращению площадей машинного орошения в зоне ЮФМК. Рекомендации одобрены Председателем ВЗК и отправлены от его имени в вышестоящие организации для рассмотрения и оказания практической помощи.
- В АВП «Омад Зилол» и АВП «Кодиржон Аъзамжон» (бывшая АВП «Толмазор Чашмаси») идет работа с водниками и водопользователями по повышению уровня их понимания того, что нужно и можно переходить к объемному методу оплаты водных услуг АВП.

---

<sup>11</sup> Идея укрепления Советов АВП за счет вовлечения в их состав представителей органов местного самоуправления находит поддержку и в других регионах проекта. В частности, Совет АВП Джалалетдинов (Ошская область, ПМК) состоит из фермеров, которые являются членами органа местного самоуправления - айильного округа).

- Составлен и реализован график проведения Общих собраний АВП с участием представителей от ВЗК.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что работа ВЗК Кувинского района, постепенно набирает обороты и проводится в правильном направлении. В частности реализация решений ВЗК положительно отразилась на собираемости платы за водные услуги АВП. Если собираемость ПИУ в 3 квартале по девяти АВП Кувинского района составляла 56,2 млн. сум, то в 4 квартале 2011г. она составила 119,2 млн. сум., то есть увеличилась в два раза (табл. 2).

Таблица 2. Собираемость ПИУ за услуги АВП Кувинского района в 2011г. (тыс. сум)

№№	АВП	1 квартал	2 квартал	3 квартал	4 квартал
1	У. Каримов	720	1024	116	1873
2	Ю. Исмоналиев	781	3283	2796	4555
3	Кодиржон Аъзам	5500	3724	9045	17231
4	Бустон Бохор	1600	1577	2674	5000
5	М. Маматалиев	4040	2438	1485	2990
6	Дадахон Аброр	2400	3461	6649	1801
7	Кува урта буз анори	417	40583	28078	46374
8	Акбаробод	11000	10310	3307	22907
9	М. Исмоилов	1400	4763	2062	16469
	Итого	27858	71163	56212	119200

На четвертом заседании Совета ВЗК Кувинского района участвовали представители от Ташлакского и Мархаматского районов, которые заинтересовались опытом создания и работы ВЗК Кувинского района и намерены создать свои ВЗК.

#### **Врезка 5.**

*В ходе неформальной встречи («gap») руководителей АВП Кувинского ячейки Толмазор (членов ВЗК) была обсуждена и в целом поддержана идея создания на базе ячейки Толмазор СВЮФМК юридического лица в форме Федерации ОВП (ФОВП) Толмазор, которая станет ассоциированным членом СВЮФМК. Далее этот вопрос был обсужден на заседании ВЗК и предложен план создания ФОВП. В настоящее время идут с консультациями с заинтересованными сторонами.*

#### План создания ФОВП Толмазор

- Формирование инициативной группы для создания ФОВП в форме юридического лица.
- Социальная мобилизация для поддержки создания ФОВП.
- Подготовка учредительных документов (устав, учредительный договор, внутренние инструкции...).
- В учредительных документах надо учесть:
  - o Если 2/3 АВП проголосуют за создание ФОВП, то остальные АВП

*автоматически становятся членами ФОВП.*

- *ФОВП входит в состав СВК в качестве юридического лица.*
- *В состав ФОВП входят:*
  - *Совет (Правление).*
  - *Арбитражная комиссия.*
  - *Ревизионная комиссия.*
- *Проведение Учредительного собрания ФОВП.*
- *Юридическая регистрация ФОВП.*
- *Вступление ФОВП в состав СВК.*
- *Включение представителя ФОВП в состав ВЗК района (участие в решении вопросов по водопользованию).*
- *Включение представителя ФОВП в состав ВК гидроучастка МК (участие в решении вопросов по водопоставке до границы АВП).*

## 8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### Выводы

1. Несмотря на предпринятые меры по совершенствованию организационной структуры неоднократные демонстрации странами намерений по реформированию водного хозяйства, ключевые проблемы управления водным хозяйством сохранились:
  - Совмещение функций руководства (управления) водопоставкой и руководства (управления) спросом. На водохозяйственные организации и их подразделения возложены задачи как по управлению водой, так и по управлению спросом на воду, то есть, возложены задачи, как по поставке воды, так и по использованию воды. Проблема заключается в том, что водохозяйственные организации, главным образом, озабочены управлением водой, а управление спросом (водосбережением) происходит по остаточному принципу, тогда как эта проблема является сейчас для ЦАР приоритетной.
  - С другой стороны, ответственность за продуктивность земли, получение урожаев и доходов фермерами, их финансовая устойчивость и благополучие людей, проживающих на определенной территории, лежит на плечах территориальных районных органов власти.
  - Отсутствие территориальных органов руководства спросом на воду, придерживающихся принципа общественного участия.

### Рекомендации

2. Совершенствование организационной структуры водного хозяйства следует проводить с учетом следующих рекомендаций:
  - Интеграция стейкхолдеров, в зависимости от целей интеграции, может происходить как на основе гидрографического, так и территориального принципов:
  - Организации (органы) по поставке воды целесообразно создавать на основе гидрографического принципа.
  - Организации по водопользованию+мелиорации целесообразно создавать на основе территориального принципа.
  - Создание ВЗК, в принципе, целесообразно во всех странах ЦАР. Однако ВЗК следует создавать с учетом конкретных условий, чтобы не допустить «институционального излишества». Не исключено, что, в ряде случаев функции ВЗК стоит возложить на уже существующие структуры, чтобы не «плодить» новые (дублирующие) органы руководства.
  - Создание консалтинговой службы.
  - Для того, чтобы ВЗК действовала эффективно необходимо укрепление (создание) органов управления спросом на воду, как на стороне государства, так и на стороне общества. ВЗК должен активно участвовать в решении этой проблемы.
  - При формировании состава ВЗК следует учитывать гендерный аспект.
  - Ключевой задачей ВЗК в настоящее время является организация:
    - Укрепления организационного и финансового потенциала АВП.
    - Перехода от погектарного к объемному методу оплаты ирригационных услуг АВП.
    - Завершения инвентаризации ГМС в зоне АВП и передачи ее на баланс АВП (Узбекистан, Таджикистан).
    - Паспортизации всех АВП.

- Привлечения частного капитала и средств доноров для повышения финансового потенциала АВП.
  - Мониторинга за заключением и выполнением всех видов договоров АВП.
  - Содействия укрупнению фермерских хозяйств и их кооперации (Кыргызстан).
  - Подготовки и повышение квалификации кадров АВП.
- Для повышения организационного и финансового потенциала АВП необходимо всемерно содействовать вовлечению представителей местных органов самоуправления в Совет АВП.

## 9. ЛИТЕРАТУРА (использованная и рекомендуемая)

1. Dukhovny V, Mirzaev N, Sokolov V. IWRM implementation: experiences with water sector reforms in Central Asia. Rahaman, M.M.&Varis, (eds.): Central Asia Waters, pp 19-31. Helsinki university of Technology.
2. Бандарагода Д. Организационное изменение и совместное управление водными ресурсами в системах крупных каналов: программа исследования действий, осуществляемых в Пакистане. «Совершенствование орошаемого земледелия в Центральной Азии». Сб. статей, НИЦ МКВК, 2001 г.
3. Берт Ч., Стюарт В. Стайлз. Современные методы контроля и управления водными ресурсами в ирригации: влияние на функционирование. «Совершенствование орошаемого земледелия в Центральной Азии». Сб. статей, НИЦ МКВК, 2001 г.
4. Вильям Истер; Янг Лиу. Сельское хозяйство и развитие села. Представленный на обсуждение документ 26.
5. Вода для продовольствия, вода для жизни: комплексная оценка управления водой в сельском хозяйстве. Краткий отчет, IWMI, [www.earthscan.co/uk](http://www.earthscan.co/uk).
6. Возмещение затрат и установление цен на воду для проектов по орошению и дренажу. 2005 г., Международный банк реконструкции и развития / Мировой банк.
7. Гендерные аспекты интегрированного управления водными ресурсами. Отчет ГВП, Ташкент 2005. [www.gwpcasena.net](http://www.gwpcasena.net).
8. Духовный В.А., Мирзаев Н.Н. Видение по организационному совершенствованию управления водным хозяйством в Ферганской долине. Сборник научных трудов «Проблемы экологии и использования водно-земельных ресурсов в регионе ВЕКЦА», Ташкент, 2010 г., стр.5-15.
9. Духовный В.А., Умаров П.Д. Водосбережение – главный фактор стабилизации развития региона бассейна Аральского моря. М и ВХ, 1999, № 4, с.9-12.
10. Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании», 2009 г.
11. Зауров Э.И., Ибрагимов Г.А., Расулов А.А. Земледелие. «Мехнат», Ташкент, 1986 г.
12. Инструментарий ИУВР. Tool Box IWRM. ГВП, вторая версия, email: [www.gwpcasena.net](http://www.gwpcasena.net).
13. Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии. Ташкент, 2008 г.
14. Катализатор реформ: Руководство по разработке стратегии ИУВР и повышения эффективности водопользования. - Технический Комитет ГВП, 2004 г. email: [www.gwpcasena.net](http://www.gwpcasena.net).
15. Концепция по рациональному использованию и охране водных ресурсов в Республике Таджикистан, Утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 декабря 2001 года № 551.
16. Мадрамуту Ч. Сложные водные проблемы, требующие решений и инициатив со стороны Центра Брейса. «Совершенствование орошаемого земледелия в Центральной Азии». Сб. статей, НИЦ МКВК, 2001 г.
17. Мирзаев Н. Интегрированное управление водными ресурсами (институциональные аспекты). НИЦ МКВК, Ташкент, 2010 г. 200 с.
18. Мирзаев Н., Эргашев И. Управление водой на ирригационных системах. НИЦ МКВК, <http://iwrn.icwc-aral.uz>.
19. Мирзаев Н.Н., Хорст М.Г. Водосбережение в орошении – стратегия рационального водопользования в центрально-азиатском регионе. Москва, Мелиорация и водное хозяйство, №1, 2002 г, с. 71-73.
20. Молден Д., Риджсберман Ф., Мацуно Ю. Повышение продуктивности воды:

требование продовольственной и экологической безопасности. «Совершенствование орошаемого земледелия в Центральной Азии». Сб. статей, НИЦ МКВК, 2001 г.

21. Реализация принципов ИУВР в странах ЦА и Кавказа. Обзорный доклад, ГВП, 2004 г., email: [www.gwpcasena.net](http://www.gwpcasena.net).
22. Резюме для решающих лиц № 1.
23. Резюме для решающих лиц № 2.
24. Резюме для решающих лиц № 4.
25. Роберт А. Янг. Водные ресурсы: экономика и политика. Рим, ФАО, 1993 г.
26. Роджерс П. и др. Вода как социальный и экономический товар. ГВП, 2005 г.
27. Роджерс П., Холл А.У. Действенное руководство водой. Глобальное Водное Партнерство, Аккра, 2002 г.
28. Руководство по интегрированному управлению водными ресурсами в бассейнах. ГВП, email: [www.gwpcasena.net](http://www.gwpcasena.net).
29. Самад М., Дуглас Вермилион. Оценка управления водным хозяйством с участием водопользователей в Шри Ланка: частичные реформы, частичные выгоды. Труды ИВМИ, № 34.
30. Сборник положительных примеров участия общественности Центральной Азии в достижении целей устойчивого развития. Бишкек 2007 г., email: [www.caresd.net](http://www.caresd.net).
31. Совершенствование орошаемого земледелия в Центральной Азии. Сб. статей, НИЦ МКВК.
32. Стратегии развития водного сектора Таджикистана, ММиВР, МФСА и ПРООН, 2006 г.
33. Техническое резюме № 1.
34. Техническое резюме № 2.
35. Техническое резюме № 3.
36. Техническое резюме № 4.
37. Техническое резюме № 5.

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**



## **ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРИМЕРНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ О ВОДНО-ЗЕМЕЛЬНОЙ КОМИССИИ**

Утверждено  
Учредительным Собранием ВЗК  
Протокол № 1 от \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

### **ПРИМЕРНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ О ВОДНО-ЗЕМЕЛЬНОЙ КОМИССИИ \_\_\_\_\_ РАЙОНА \_\_\_\_\_ ОБЛАСТИ**

**(на примере Республики Узбекистан)**

1. Настоящее Положение о Водно-земельной комиссии (в дальнейшем – ВЗК) \_\_\_\_\_ района \_\_\_\_\_ области разработано в соответствии с основными положениями концепции перехода к Интегрированному управлению водными ресурсами (ИУВР) в Ферганской долине.
2. ВЗК – общественный представительный руководящий орган, созданный на основе интеграции представителей всех заинтересованных сторон района и ответственный за разработку и реализацию эффективной политики, обеспечивающей высокую продуктивность использования водных и земельных ресурсов.

#### **ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ**

3. Основная цель ВЗК - повышение уровня благосостояния населения района путем достижения высокой продуктивности использования воды и земли соблюдая при этом экологические требования.

#### **ЗОНА ДЕЙСТВИЯ**

4. Зона действия ВЗК – территория \_\_\_\_\_ района \_\_\_\_\_ области.

#### **ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС**

5. ВЗК создается и действует на основе настоящего Положения о ВЗК в соответствии с Конституцией, Гражданским кодексом, Законом «О воде и водопользовании», Водным кодексом и другими правовыми и нормативными актами Республики Узбекистан, во исполнение решения Хокима Ферганской области № 23 от 2.02.2009г. «Об обеспечении выполнения решения КМ РУз. № 03-11-8 от 30.01.2009 г.» «О дополнительных мерах по организации рационального руководства и эффективного использования водных ресурсов»».
6. ВЗК не является юридическим лицом.
7. Решения ВЗК приобретают обязательную силу после того, как они оформлены соответствующими приказами и решениями юридических лиц – структур, имеющих своих представителей в ВЗК.

## УЧРЕЖДЕНИЕ

8. ВЗК учреждается на основе решения Учредительного собрания представителей всех сторон, непосредственно или косвенно заинтересованных в рациональном использовании водных и земельных ресурсов \_\_\_\_\_ района.
9. Принцип представительства сторон в ВЗК определяется решением Учредительного собрания.

## СТРУКТУРА

10. Структура ВЗК (рис. 1):
  - Правление ВЗК.
  - Секретариат ВЗК.
  - Рабочие (территориальные и целевые) группы.  
 Функции рабочего органа ВЗК района возлагается на Районную ассоциацию фермерских хозяйств (РАФХ).
11. Совет ВЗК формируется из представителей от всех заинтересованных сторон \_\_\_\_\_ района (рис. 2):
  - Органов местной власти (хокимият, советы народных депутатов).
  - Водохозяйственных организаций (эксплуатационные и мелиоративные организации, водная инспекция).
  - Организаций сельскохозяйственных водопотребителей (АВП, СВ).
  - Прочих организаций водопользователей и водопотребителей (промышленность, ГЭС, рыбное хозяйство, коммунально-бытовые службы, другие).
  - Природоохранных ведомств.
  - Общественных (неправительственных) организаций.
  - Бизнеса (государственные и частные предприятия).
  - Финансовых организаций (банки, налоговая инспекция).
  - Научно-образовательных и технических организаций (НИИ, ВУЗы, коллежи...).
  - Других.
12. Изменения в состав Совета ВЗК вносятся по мере необходимости его Председателем с согласия членов Совета.
13. Председатель Совета и его заместитель (он же – Председатель Правления ВЗК) избираются на заседании Совета ВЗК простым большинством голосов всех его членов сроком на три года.

## ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ

14. Инициирование, рассмотрение и утверждение долгосрочных и среднесрочных планов работ по улучшению использования воды и земли, основанных на принципах ИУВР:
  - Водосбережение.
  - Интеграция АВП и других стейкхолдеров на основе гидрографического принципа (для совершенствования процесса поставки воды от точки водозабора до границы АВП).
  - Интеграция АВП и других стейкхолдеров на основе территориального принципа (для совершенствования процесса использования воды и земли в АВП).

- Учет и вовлечение всех видов вод (поверхностных, подземных, возвратных).
  - Учет климатических, гидрогеологических и почвенных условий.
  - Приоритетность экологических требований.
  - Другие.
15. Участие водопотребителей и других заинтересованных сторон в принятии решений по поставке и использованию водных ресурсов.
  16. Открытость и прозрачность системы руководства и управления водой и землей.
  17. Вовлечение всех заинтересованных сторон, включая все категории водопотребителей и землепользователей, в процесс разработки и реализации водно-земельной политики, направленной на максимизацию продуктивности использования воды и земли.
  18. Организация повышения финансовой устойчивости АВП.
  19. Организация внедрения методов морального и материального стимулирования ресурсосбережения.
  20. Организация внедрения ресурсосберегающих технологий.
  21. Усиление контроля за соблюдением сезонных и декадных лимитов водоподачи в АВП.
  22. Организация решения проблем экологии и питьевого водоснабжения.
  23. Обеспечение консенсуса между поставщиками и потребителями воды.
  24. Поиск и привлечение дополнительных источников финансирования для улучшения использования воды и земли, включая средства частного бизнеса и зарубежных доноров.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ**

25. Решения Совета ВЗК принимаются путем голосования простым большинством голосов.
26. Решения Правления ВЗК принимаются единогласно.
27. Заседания Совета ВЗК проводятся не реже одного раза в квартал, а также, по мере необходимости, по решению Председателя Совета ВЗК или по предложению одной трети всех его членов.
28. Заседания Правления ВЗК проводятся минимум два раза в месяц.
29. Для принятия решений Совета и Правления ВЗК необходим кворум – участие в заседании не менее 2/3 всех его членов.
30. Решение Совета (Правления) ВЗК в соответствии с настоящим Положением являются обязательными для всех сторон и организаций, представленных в ВЗК.

31. Работа ВЗК осуществляется на основе детального, согласованного и утвержденного годового Плана-графика.
32. Годовой План-график работы ВЗК включает:
- Перечень планируемых мероприятий по повышению продуктивности использования воды и земли.
  - Список ответственных исполнителей.
  - Сроки исполнения мероприятий и др.
33. Перечень планируемых мероприятий включает:
- Подготовка среднесрочных и перспективных программ по повышению продуктивности использования воды и земли.
  - Повышение осведомленности заинтересованных сторон (подготовка и распространение публикаций и выступлений в СМИ по работе ВЗК).
  - График проведения заседаний Совета (Правления) ВЗК.
  - График поездок членов ВЗК для встречи с водопотребителями непосредственно на объектах.

### **ФИНАНСИРОВАНИЕ**

34. Оплата работы членов ВЗК не предусматривается его статусом, и их деятельность осуществляется на общественных началах.
35. Целесообразность формирования и финансирования Секретариата ВЗК определяются Советом ВЗК.

### **РЕОРГАНИЗАЦИЯ И ЛИКВИДАЦИЯ**

36. Реорганизация или ликвидация ВЗК производится в соответствии с решением Совета ВЗК.

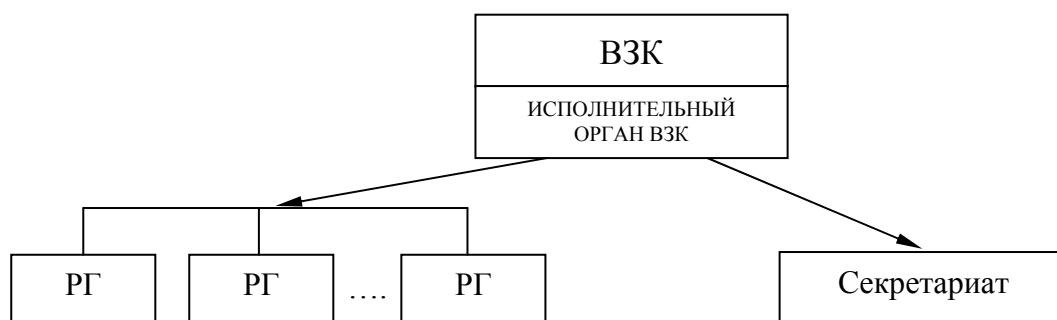


Рис. 1. Структура ВЗК

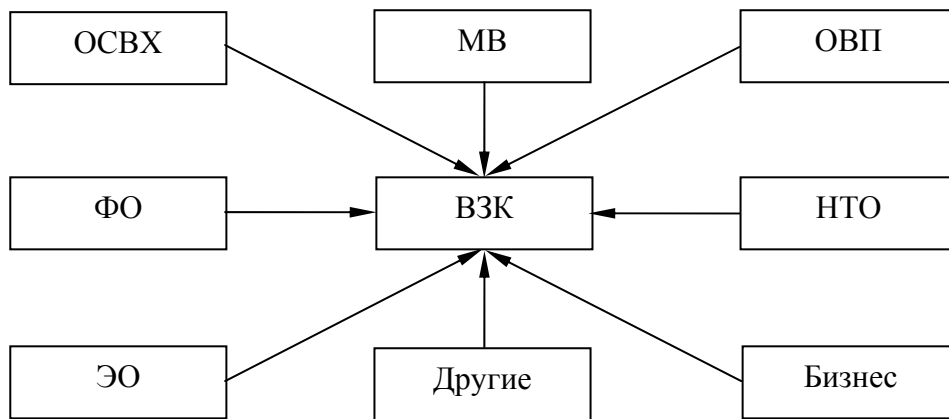


Рис. 2. Схема формирования водно-земельной комиссии

### Сокращения

ОСВХ	Организации сельского и водного хозяйства
МВ	Местная власть.
ОВП	Организации водопотребителей
ФО	Финансовые организации
ВЗК	Водно-земельная комиссия
НТО	Научно-технические организации
ЭО	Экологические организации
РГ	Рабочие группы
ВИ	Водная инспекция
АВП	Ассоциация водопользователей
СВ	Союз водопотребителей

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ФРАГМЕНТ ИЗ ПОСТАНОВЛЕНИЯ  
ХОКИМА ФЕРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

**«ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
Хокима Ферганской области**

№ 23 от 02.02.2009 года

**О выполнении решения Протокола Заседания  
КМ РУз. № 03-11-8 от 30.01.2009 г. «О дополнительных мерах  
по организации рационального управления и эффективного  
использования водных ресурсов»**

В целях обеспечения выполнения поручений Протокола Заседания КМ РУз. № 03-11-8 от 30.01.2009 г. «О дополнительных мерах по организации рационального управления и эффективного использования водных ресурсов», рационального и эффективного использования водных ресурсов, устойчивого обеспечения сельхозкультур водными ресурсами

**ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Принять к исполнению решение Протокола Заседания КМ РУз. № 03-11-8 от 30.01.2009 г. «О дополнительных мерах по организации рационального управления и эффективного использования водных ресурсов».
2. Утвердить: состав областного Совета и его рабочих групп по вопросам учета, рационального управления, экономии и эффективного использования водных ресурсов согласно приложению 1; перечень спонсоров (организаций и предприятий) областного Совета согласно приложению 5.

Основными задачами областного Совета наметить следующие:

- прогноз водных ресурсов, ведение оперативного анализа состояния водопотребности и водообеспечения, оперативная организация рационального управления и эффективного использования;
- анализ результатов водосберегающих техник, технологий и передовых опытов, а также широкое внедрение их на практику;
- организация ремонта существующих техник, используемых при проведении водосберегающих агротехнических мероприятий, покупка новой техники и широкое внедрение на практику;
- организация проведения в приемлемых сроках работ по: промывке земель, влагозарядковым поливам, подготовке земель для посева сельхозкультур, посеву сельхозкультур и уходу за посевами исходя из условий водного дефицита, а также внедрение посева засухоустойчивых культур;
- оказание практической помощи по своевременному выполнению анализа намеченных мероприятий по смягчению негативных последствий водного дефицита;

- организовать агитационно-пропагандистскую деятельность через средства массовой информации об осуществляемых работах по экономии воды и передовым опытам...».

**Редакционная коллегия:**

Духовный В.А.  
Соколов В.И.  
Зиганшина Д.Р.  
Беглов Ф.Ф.  
Беглов И.Ф.

**Адрес редакции:**

Республика Узбекистан,  
100187, г. Ташкент, массив Карасу-4, д. 11  
Научно-информационный центр МКВК

**Составитель**

Мирзаев Н.Н.

**Компьютерная верстка и оформление**

Беглов И.Ф.

<http://sic.icwc-aral.uz>