



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



Проект  
«ИУВР-Фергана»

№ 1.3

**РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ  
В ПОВЫШЕНИИ СПРАВЕДЛИВОСТИ  
И ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ВОДОЙ**

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ



Ташкент - 2008

**Проект  
«ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ  
В ФЕРГАНСКОЙ ДОЛИНЕ»  
(ИУВР-Фергана)**

**Исполнители:**



Международный институт управления  
водными ресурсами  
(IWMI)



Научно-информационный центр  
Межгосударственной координационной  
водохозяйственной комиссии  
государств Центральной Азии  
(НИЦ МКВК)

**Финансовая поддержка:**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Швейцарское агентство по международному  
развитию и сотрудничеству  
(SDC)

**Сокращения**

ААК	Араван-Акбуринский канал	СВК	Союз Водопользователей Канала
АВП	Ассоциация водопользователей	СКПВ	Сельскохозяйственные кооперативы водопользователей
АСУ	Автоматизированная система управления	ПК	Производственный кооператив
БУВХ	Бассейновое управление водного хозяйства	УААК	Управление ААК
БУИС	Бассейновое управление ирригационных систем	УИС	Управление ирригационных систем
ВКК	Водный Комитет Канала	УК	Управление канала
ВХО	Водохозяйственная организация	УХБК	Управление ХБК
ВОЗ	Водоохранная зона	УЮФМК	Управление ЮФМК
ГУ	Гидроучасток	ФХ	Фермерские хозяйства
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами	ХБК	Ходжа-Бакирганский канал
КХ	Коллективные хозяйства	ЦАР	Центрально-азиатский регион
ММиВХ	Министерство мелиорации и водного хозяйства	ЮФМК	Южно-Ферганский магистральный канал

**Составители:**

Мирзаев Н.Н., Саидов Р.

*Дополнительную информацию по проекту «ИУВР-Фергана» можно получить на веб-сайте: <http://iwrm.icwc-aral.uz>  
Замечания и предложения просим присылать по e-mail: [nazir\\_m@icwc-aral.uz](mailto:nazir_m@icwc-aral.uz)*

## РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ПОВЫШЕНИИ СПРАВЕДЛИВОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ВОДОЙ

### В чем смысл общественного участия

Признавая важность перехода к гидрографическому принципу, следует признать, что сам по себе переход к гидрографическому принципу не делает решения водников более справедливыми и эффективными. Он лишь создает возможности (предпосылки) для принятия более справедливых и эффективных решений. Воспользуется или не воспользуется водник этими возможностями для повышения качества управления водой зависит от ряда субъективных и объективных факторов, главным из которых является степень вовлеченности водопользователей в процесс принятия решений.

Ответственные работники, на которых возложена ответственность за управление водой, как правило, являются техническими специалистами и предпочитают структурный подход управления водопользованием, не желая связываться с непростой областью управления людьми.

*С переходом от административно-территориального принципа к гидрографическому принципу в рамках проекта «ИУВР-Фергана» не было проблем, так как это выгодно водникам (правда при этом возникает опасность смены «административного» эгоизма «гидроэгоизмом»). Что касается общественного участия, то здесь ситуация другая. Рядовым водникам общественное участие, как правило, - выгодно, а водным чиновникам сверху донизу – нет. Признавая на словах руководящую роль водопользователей в лице СВК, даже внося изменения в Устав УК, они будут стараться превратить СВК в «карманный» - послушный.*

Почему есть основание считать, что ОУ должно в принципе улучшить качество управления водой, то есть сделать его более справедливым и эффективным? Дело в том, что при ОУ руководство водой должно осуществляться теми людьми, которых выбрали сами водопользователи, то есть людьми, зависящими не от «верхов», а от «низов». Водопользователи, естественно, должны быть заинтересованы выбрать людей наиболее справедливых, квалифицированных и знающих местные условия.

К сожалению, на практике по многим причинам не всегда выбираются наиболее достойные люди. Механизм демократического выбора руководителя ОВП часто не работает (руководитель или навязывается сверху, или выбирается по клановым и другим соображениям). Вследствие этого, часть руководителей оказываются непригодными и с моральной точки зрения, и с точки зрения квалификации, а это отражается негативно на качестве управления водой.

Участие общественности призвано создать атмосферу прозрачности и открытости, при которой вероятность принятия решений, не отвечающих общественным интересам, снижается. Чем больше общественного участия, тем менее благоприятны условия для коррупции и игнорирования общественных интересов.

*Дело в том, что личные интересы чиновников, принимающих решения, часто не совпадают с интересами гражданского общества. Конкретными примерами негативных внутренних целей могут быть - стремление к завышению бюджета, применение неоправданно дорогостоящих высокотехнологичных решений и прямое невыполнение обязанностей. Системы дождевания или капельного орошения, к примеру, могут рекомендоваться там, где экономичнее окажется использование менее*

дорогих, но более надежных способов. Могут проектироваться и даже монтироваться «наисовременнейшие» системы управления (например, АСУ) несмотря на то, что с социальной, функциональной и финансовой точек зрения эффективнее была бы установка менее сложных систем. Наконец, работники в организации могут быть побуждены, с помощью подарков или других способов, к нарушению имеющихся правил для нескольких «любимчиков».

В советские времена роль общественности в лице, например, профсоюзов, народных депутатов и т.д. формально оценивалась очень высоко, но фактически она была мизерной. В настоящее время в ЦАР произошли определенные сдвиги в лучшую сторону, но в целом роль общественности остается пока явно недостаточной.

Общественные интересы должно блюсти государство, но оно нередко часто, преследуя политико-экономические цели, игнорирует социальные моменты и поэтому общественность должна иметь возможность участвовать в процессе принятия решения принципиальных решений.

В настоящее время становится очевидным, что дефицит общественного участия в управлении сельским и водным хозяйством – один из главных лимитирующих факторов, сдерживающих рост эффективности сельскохозяйственного производства и качества управления водораспределением в регионе.

В прошлые века в ЦАР участие общественности в управлении водой (как правило, в работах по поддержанию ирригационных систем) было обычным явлением («хашар», «сув вакили», «арик оксоколи»). Сейчас этот метод в меньших масштабах тоже встречается.

В условиях ЦАР, как было выше отмечено, превалирует централизованный метод управления водой. Но даже здесь - на самом нижнем уровне управления водораспределением («махалля»), на протяжении веков сохранилось самоуправление водораспределением.

Население селения «Вуадиль» (Ферганский район Ферганской области) традиционно живет в условиях дефицита оросительной воды и вынужден рационально использовать каждый литр воды. Для этого каждая «махалля» в дни праздника «Навруз» выбирает старшего мираба, который в течение года регулирует подачу воды, за что «махалля» назначает ему оплату в натуре, то есть сельхозпродуктами. Из-за хронической нехватки воды мирабы организуют вододеление на основе водооборота: устанавливается почасовой график водоподдачи в каждый двор «махалли».

Как правило, вода в каждый двор подается раз в неделю в течение одного часа. Всё население безукоризненно подчиняется водной дисциплине и, если кто-либо нарушит график водоподдачи, что бывает очень редко, то в знак наказания в течение недели ему вода не отпускается.

Таким образом, достигается одинаковое обеспечение водой семей, находящихся в начале и в конце оросителей. Оросители в течение года очищаются 2 - 3 раза методом «хашара». Эффективное самоуправление водой в «махалле» достигается за счет того, что между людьми существуют сильные социальные связи и общественное мнение является очень важным фактором поведения.

В условиях орошаемого земледелия ЦАР задача заключается в том, чтобы общественность принимала участие в руководстве водой (непосредственно или косвенно) на всех уровнях иерархии: внутривладельческом, межхозяйственном, межсистемном, межгосударственном.

В связи с этим актуальным становится процесс демократизации руководства путем вовлечения общественности в процесс руководства водой через создание водных организаций нового типа (рис. 1) – организаций самих водопользователей.

Необходимость общественного участия в управлении водопользованием определяется самой природой воды. Вода, как природный ресурс, в зависимости от цели использования может являться: а) *частным* или б) *общественным* благом.

Вода в качестве частного блага вода используется, например, при

- Коммунально-бытовом водоснабжении (для питья, приготовления пищи, удовлетворения санитарных нужд...);
- Рыбном промысле;
- Орошении сельхозкультур и промывке засоленных земель;
- Производстве электроэнергии и т.д.

Примерами использования воды в качестве общественных благ являются

- Санитарные попуски (например, в Приаралье);
- Водоемы-заповедники для сохранения флоры, фауны и естественной среды обитания;
- Водоемы для рекреационных (восстановительных) целей;
- Водоемы для отдыха населения.

Подобно поглощению отходов, рекреационная и эстетическая ценность по своим характеристикам также ближе к общественным благам. Наслаждение видом замечательного водоема не препятствует получению подобного наслаждения другими.

*Управление водой в ЦАР осуществляется таким образом, что некоторым потребителям вода поставляется в первую очередь, то есть они являются приоритетными водопотребителями (коммунально-бытовые, промышленные и технические нужды), а другим - вода выделяется по остаточному принципу (поддержание и восстановление экосистем, санитарные попуски), что наносит ущерб природе (трагедия Аральского моря).*

*Общественное участие – это тот фактор, который должен изменить ситуацию и предотвратить дальнейшую деградацию экосистемы региона и помочь восстановить то, что еще можно восстановить.*

*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, чтобы «хорошие парни» из числа водопользователей должны объединиться в общественные структуры для того, чтобы помочь «хорошим парням» среди водников справедливо и эффективно распределять воду.*

*Традиционно местная власть осуществляет руководство водниками. 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.*

## **Союз водопользователей канала**

### **Стартовая ситуация**

До проекта принцип общественного участия имел место только на уровне

махалли. На более высоких уровнях вододеления управление водой осуществлялось исключительно государственными водохозяйственными организациями (рис.1) и только после приобретения независимости в ЦАР начался процесс внедрения принципа общественного участия на уровне бывших колхозов и совхозов путем создания негосударственных водных организаций - Ассоциаций водопользователей (АВП). На уровне магистральных каналов этот процесс начался впервые только в ходе проекта путем объединения АВП, кооперативов и других водопользователей в зоне магистрального канала в Союзы водопользователей.

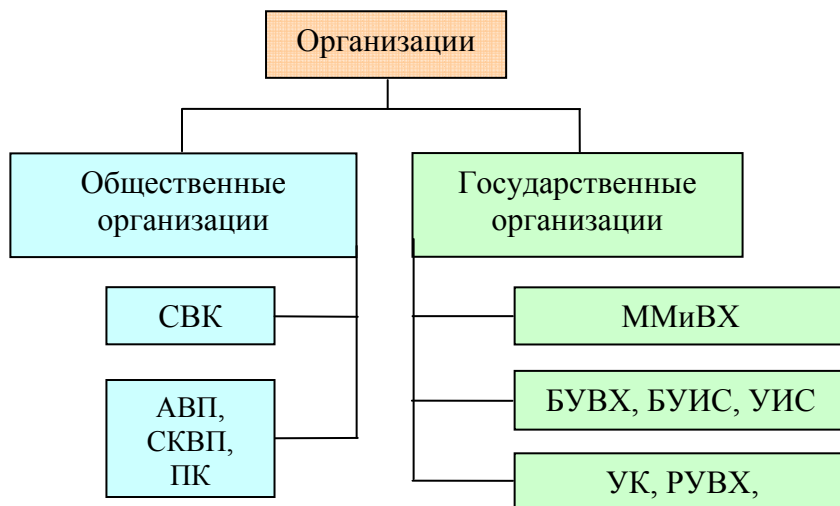


Рис. 1. Водные организации

### Что достигнуто

На всех трех пилотных каналах

1. Созданы и прошли юридическую регистрацию Союзы водопользователей канала (СВК): СВЮФМК, СВААК, СВХБК (рис. 2). Слово «водопользователь» служит синонимом слова «стейкхолдер», означающего лицо, непосредственно или косвенно связанное с водораспределением.
2. Сформированы и действуют структуры (инструменты) в виде Правлений СВК. Регулярно (раз в месяц) проводятся заседания Правления СВК.
3. На гидроучастках ЮФМК и ХБК созданы филиалы СВК.

№ n/n	Наименование мероприятий	СВ ЮФМК	СВ ААК	СВ ХБК
1	Утверждение Устава СВК Общим собранием водопользователей	26.08.2006	Протокол №1 от 21.01.2005 г.	№ 004-1612 Пр.№1 от 10.10.2006 г.
2	Регистрация СВК	27.02.2007 г. Министерство Юстиции РУз.	26.01.2005 г Ошское обл. управление юстиции	21.11.2006 г Согдийское обл. управление юстиции
3	Регистрационный номер СВК		532-3310-ОЮЛ	004-1612
4	Серия и № свидетельства	№ 650	ГР № 0034272	Сд № 0102597

### Задачи и функции СВК

СВК – это некоммерческая, общественная организация, объединяющая водопользователей различных отраслей экономики, заинтересованных в рациональном и справедливом управлении водой (земледелие, экология, питьевое водоснабжение, гидроэнергетика, рыбное хозяйство,...).

СВК создается с целью иметь возможность через своих представителей в ВКК участвовать в процессе руководства водой и отстаивать интересы водопользователей.

СВК призвано не дублировать, а в координировать деятельность АВП, ширкатов и других заинтересованных субъектов для достижения максимальной экономической продуктивности землеводопользования с учетом социальных и экологических факторов.

В этих целях СВК (через своих представителей в ВКК) совместно с представителями ВХО и УК принимает участие в выполнении следующих функций:

- Разработке стратегии развития ирригации и мелиорации в зоне канала;
- Согласование планов и лимитов водораспределения;
- Контроль за соблюдением принципов справедливости, стабильности, равномерности и эффективности водораспределения;
- Согласование плана техобслуживания и ремонта;
- Согласование сметы расходов УК;
- Привлечение необходимых дополнительных источников финансирования УК;
- Оказание (в перспективе – при наличии средств) консультативных услуг в зоне (и вне зоны УК) по руководству и управлению водой, по организации и координации деятельности АВП и прочих водопользователей.

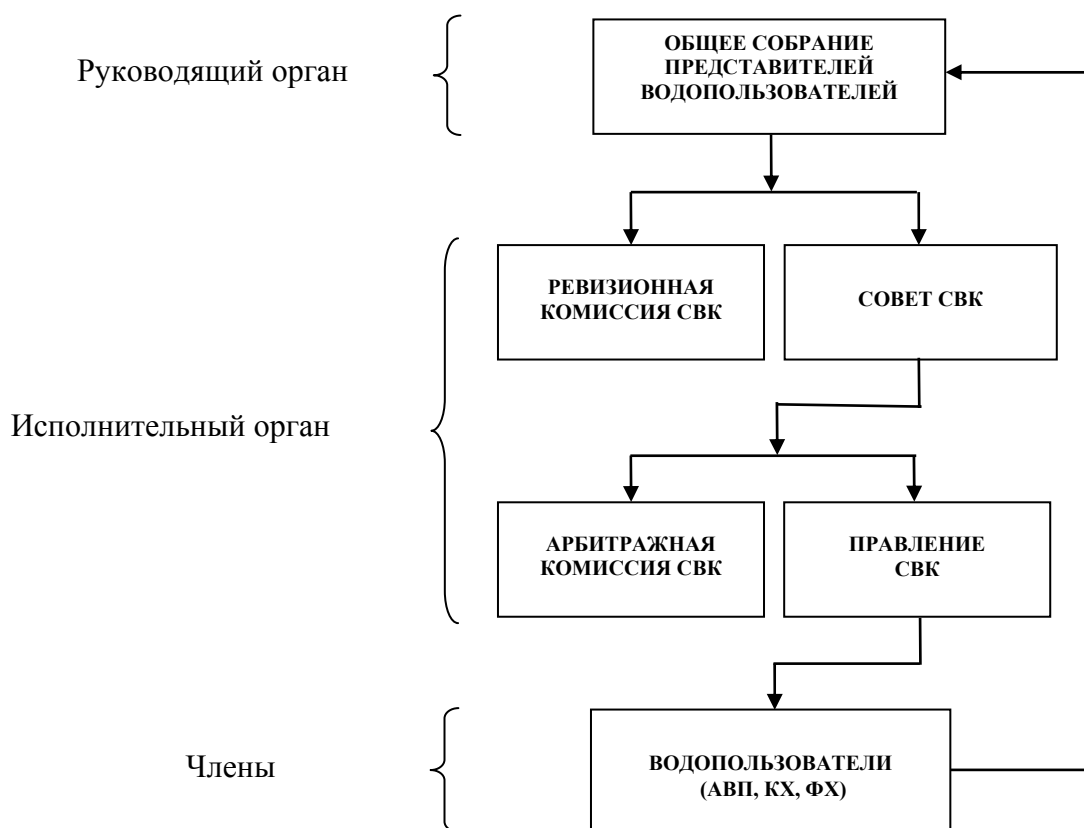


Рис. 2. Функциональная структура СВК

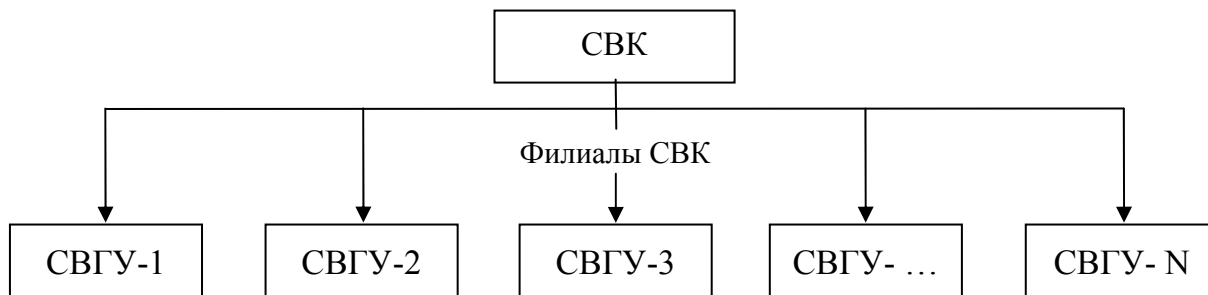


Рис. 3. Пространственная структура СВК

### Что предстоит сделать

- Расширить и активизировать участие несельскохозяйственных водопользователей, аксакалов и женщин в работе СВК (в настоящее время членами СВК являются главным образом сельскохозяйственные водопользователи);
- Повысить финансовую и организационную устойчивость СВК (собираемость членских взносов пока низкая);
- Повысить знания и осведомленность членов СВК;
- Активизировать работу с донорами и другие.

*В СВК объединяются субъекты водопользования, расположенные в зоне командования канала.*

*В идеале государственное (в лице УК) управление поверхностной водой может в перспективе смениться общественным управлением водными ресурсами в зоне канала (в лице «Союза водопользователей канала» (СВК)). Причем, при этом УК может «влиться» в состав СВК и стать его частью. В таком случае Совет СВК становится руководящим органом, а УК - исполнительным органом СВК;*

*Однако, в настоящее время нельзя искусственно форсировать события и резко переходить от государственного метода руководства и управления к общественному. В условиях ЦАР такой революционный подход несколько не приблизит к реализации идеи общественного участия, более того, идея может быть скомпрометирована. Нужен переходный этап, этап совместного руководства водой двумя руководящими юридическими лицам: СВК и ВХО, которые на основе Договора о совместном руководстве УК создают орган совместного руководства – Водный комитет канала.*

*В реальной жизни продолжительность переходного этапа (этапа совместного руководства водой) будет зависеть с одной стороны от темпов демократизации стран ЦАР и, с другой стороны, от темпов реконструкции оросительных систем, многие из которых нуждаются в капитальном ремонте.*

*В Кыргызстане уже идет эксперимент по передаче функций по эксплуатации вторичных каналов Ак-су и Увам (они берут воду из Правобережного магистрального канала, который в свою очередь берет воду из р.Акбурасай) соответственно Союзам ассоциаций водопользователей (САВП) Ак-су и Увам.*