

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

Н.Н. Мирзаев, к.т.н.

НИЦ МКВК

Реформирование сельского и водного хозяйства в ЦАР *заложили основу для формирования рыночных факторов стимулирования* эффективного водопользования. Созданные институциональные рыночные предпосылки являются условием *необходимым, но недостаточным* для заметного улучшения водопользования. Есть основание считать, что дефицит общественного участия в управлении сельским и водным хозяйством – это, в настоящее время, один из главных сдерживающих, *лимитирующих факторов* на пути роста эффективности земле- и водопользования в регионе.

Управление водопользованием и общественное участие

Проблема руководству водой и общественного участия является актуальной не только для ЦАР. «В заявлении «Основа для Действий Глобального Водного Партнерства» (ГВП) на Всемирном Водном Форуме в Гааге сказано, что «водный кризис часто представляет собой кризис руководства» и определено, что придание руководству водой действенного характера составляет один из высочайших приоритетов в принятии мер (ГВП, 2000 г.). Гаагская Декларация Министров еще раз подкрепила эту точку зрения и призвала *«править водой мудро с тем, чтобы обеспечить хорошее руководство, при котором управление водными ресурсами включало бы в себя вовлечение общественности и интересы всех заинтересованных сторон»*. На Ассамблее ООН «Миллениум 2000» главы государств подчеркнули важность таких моментов, как сбережение ресурсов и управленческая деятельность в деле защиты нашей общей окружающей среды. Они призвали особенно *«прекратить неустойчивую эксплуатацию водных ресурсов, для чего разрабатывать такие стратегии управления водой на региональном, национальном и местном уровнях, которые способствуют как справедливому доступу, так и достаточному обеспечению»*. Наконец, на Боннской, 2001 года Конференции по Пресной Воде министрами рекомендовано принятие мер в трех сферах деятельности, с выделением сферы руководства водой как самого важного направления. Согласно их предложению, *«каждой стране следует иметь готовые к применению разработанные мероприятия по руководству водными делами на всех уровнях и там, где это уместно, ускорить реформы водного сектора»* /1/.

Для чего нужно общественное участие

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 высокотехнологических решений и прямое невыполнение обязанностей. Во-первых, когда прибыль как показатель работы отсутствует, вместо нее нередко выступает бюджет. Руководители организаций получают персонал и фонды на основании размера их бюджета, что усиливает искажение стимулов. Во-вторых, целью организации может стать поиск высокотехнологичных решений, или преследование «технологического качества». Системы дождевания или капельного орошения 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».

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.

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 (Казахстан, Кыргызстан) произошли определенные сдвиги в лучшую сторону, но в целом роль общественности остается пока явно недостаточной.

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

В прошлые века в ЦАР участие общественности в управлении водопользованием (как правило, в работах по поддержанию ирригационных систем) было не редким явлением («хашар»). Сейчас этот метод тоже встречается, но в меньших масштабах¹.

В условиях ЦАР до последнего времени, как отмечалось выше, превалирует централизованный метод управления водопользованием. Но даже здесь на самом нижнем уровне («махалля») на протяжении веков сохранилось самоуправление водой.

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 организывают 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 управлении водой (непосредственно или опосредственно) на всех уровнях управления водопользованием: *внутрихозяйственном, межхозяйственном, межсистемном, межгосударственном*.

Внутрихозяйственный уровень

Внутрихозяйственное водопользование в коллективном хозяйстве (кооперативе)² осуществляется службой главного ирригатора. Если внимательно проанализировать Гражданские кодексы республик ЦАР, то можно легко убедиться в том, что коллективные (кооперативные) хозяйства являются ни чем иным как *коммерческими объединениями водопользователей*, но только с более высоким уровнем кооперации. Если провести

¹ В частности, метод «хашара» («субботника») был очень популярен в Древнем Хорезме, причем в нем участвовало почти все население, включая верховного правителя – шаха. Шах первым делал удар кетменем при очистке каналов от наносов. Если шах вынужден был отлучиться по государственным делам, то он нанимал вместо себя работника.

² После приобретения независимости совхозы стали трансформироваться в колхозы, а затем колхозы - в кооперативы (в Узбекистане они называются «ширкатами», в Таджикистане – акционерными обществами (АО). Формальная разница между ними только в том, что в кооперативах конкретно определена доля («пай») члена кооператива в общей собственности кооператива.

аналогию с ОВП, то руководитель хозяйства («раис») – это председатель (президент, директор) ОВП, избираемый членами коллективного хозяйства (кооператива) на общем собрании, а главный ирригатор – это менеджер ОВП, назначаемый на эту должность раисом и отвечающий за ирригацию.

Действительно, согласно Гражданскому кодексу /2/, у кооперативных хозяйств есть все юридические условия для того, чтобы быть самостоятельными, демократическими объединениями водопользователей, однако подзаконные и ведомственные акты, противоречащие основополагающим законам, сводят на нет их права.

Разрушая кооперативы, мы разрушаем в первую очередь те важнейшие *социальные (общественные) связи*, которые худо-бедно служили рациональному водопользованию. Кроме того, следует помнить, что в большинстве своем гидромелиоративные системы ЦАР запроектированы и построены для коллективных (кооперативных) хозяйств, а реконструкция этих систем применительно к фермерской форме ведения сельского хозяйства требует громадных капиталовложений и времени.

Административная (по инициативе «сверху») реструктуризация коллективных хозяйств (образование фермерских хозяйств на базе коллективных, тем более убыточных) может не только не улучшить управление водопользованием, но и ухудшить его, так как ведет к ослаблению очень важных социальных связей.

Коренная причина слабой эффективности коллективных (кооперативных) хозяйств, унаследованная с советских времен, заключалась (и заключается еще в некоторых республиках) в том, что они были вынуждены действовать не согласно их уставам, а в соответствии с указаниями сверху. То есть, они, по сути, были, как правило, не частными кооперативами, а государственными хозяйствами. Задача реформирования сельского хозяйства на первом этапе должна была, по существу, заключаться только в том, чтобы дать возможность кооперативам водопользователей действовать в соответствии с правом, закрепленным в Гражданском кодексе, то есть, чтобы они были объединениями водопользователей не только *де-юре*, но и *де-факто*.

Разрушение кооперативов и образование ОВП имело бы хоть какой-то смысл, если бы фермеры-водопользователи объединялись по гидрологическому принципу, но, как правило, ОВП создается в административных границах бывших кооперативных хозяйств. Кроме того, к сожалению, нельзя сказать, что создаваемые в настоящее время ОВП и другие объединения водопользователей в полной мере являются независимыми демократическими организациями на стороне водопользователей.

Межхозяйственный уровень

Дело в том, что в зарубежных развивающихся азиатских странах для усиления общественного участия в управлении водопользованием иницируется (как правило, правительством) создание ассоциаций водопользователей, которые представляют собой начальную форму кооперации фермерских хозяйств. Использование зарубежного опыта в условиях стран ЦАР привело (и приводит) к реорганизации коллективных (кооперативных) хозяйств в фермерские хозяйства, путем кооперации которых в дальнейшем создаются ассоциации водопользователей. Реформы, таким образом, проводятся по принципу - «шаг вперед, два шага назад». В результате имеем ситуацию: «хотели как лучше, получилось как всегда».

Как бы то ни было для Кыргызстана и Казахстана наиболее важным и актуальным в настоящее время является усиление участия общественности в управлении водопользованием через привлечение к управлению водой непосредственно самих водопользователей (фермеров) через создание ОВП и Федераций ОВП (ФОВП). Участие общественности путем создания ОВП (ФОВП) не является самоцелью. ОВП должно служить инструментом для улучшения управления водой и соответственно повышения ее продуктивности.

Почему есть основание считать, что создание ОВП должно в принципе улучшить качество управления водой, то есть сделать его более справедливым и эффективным? Дело в том, что ОВП по идее является неправительственной, демократической структурой и управление 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.

В документе Всемирного банка о политике в области управления водными ресурсами перечисляется ряд преимуществ, которые можно получить в принципе от участия пользователей в управлении и техническом обслуживании водных сооружений. Перечисленные преимущества включают: (1) большую вероятность того, что эти водные объекты будут поддерживаться в хорошем состоянии, (2) содействие становлению в общине духа согласия и доверия, который может распространиться и на другие мероприятия в области развития, и (3) сокращение финансового и управленческого бремени на правительство в результате участия пользователей в эксплуатации и техническом обслуживании таких водных сооружений /3/.

Можно ли считать, что участие фермеров улучшило качество управления водопользованием? Однозначного ответа нет, так как наряду с ОВП, которые начинают уже относительно хорошо справляться со своими обязанностями, существуют очень слабые. Основные причины слабости ОВП следующие:

- Реформирование сельского хозяйства (Казахстан, Кыргызстан) привело практически к реорганизации большинства коллективных хозяйств, разрушению социальных связей и образованию целой армии мелких землевладельцев, что очень затруднило процесс управления водой.
- ОВП в этих условиях нет альтернативы, но эффективно они смогут работать, очевидно, только при условии, что фермерские хозяйства станут укрупняться (то есть будет создан рынок прав на землю) или значительная часть землевладельцев начнет кооперироваться, то есть вновь будут создаваться кооперативные хозяйства.
- Очень слаба государственная поддержка фермеров. В зарубежных развивающихся странах, где уже давно есть частная собственность на землю и введена плата за воду, передаче управления от «агентств» к фермерам предшествует период работы среди фермеров так называемых «катализаторов»; далее следует период совместного с водопользователями проектирования, строительства и эксплуатации уже реконструированной оросительной сети.
- Слабость законодательной базы ОВП. Специальный закон об ОВП принят только в Кыргызстане. В Казахстане этот закон находится на стадии утверждения, а в остальных республиках он только разрабатывается.

Для укрепления ОВП (чтобы они могли противостоять негативному воздействию извне и вызвать доверие у водопользователей), в частности, очень важно - привлечение к ее работе общественности в лице аксакалов (старейшин)³, специалистов водохозяйственных организаций, мечети и международных организаций⁴; стимулирование

³ В АВП «Арай» водопользователи (члены АВП) дополнительно собрали деньги для проведения работ по реконструкции оросительной сети только после того, как старейшины одобрили инициативу руководителя АВП.

⁴ АВП «Кзыл-Ай» (Джалалабадская область Кыргызстана) выиграл судебную тяжбу с райводхозом с привлечением иностранных юристов.

кооперации фермеров; повышение технических и правовых знаний водопользователей (тренинг, семинары) и т. д.

Уровень крупных каналов (систем) (проект «ИУВР-Фергана»)

Ниже изложен опыт вовлечения общественности в процесс управления водой в рамках проекта №ИУВР-Фергана».

Этапы создания СВК

Инициативная группа. Создание СВК и УК на уровне каналов начинается с формирования Инициативной группы (ИГ). В состав Инициативной группы входят активные представители водников, водопользователей и других заинтересованных сторон, которые начали сознавать необходимость перехода к ИУВР. Задача Инициативной группы заключается в том, чтобы выявить в какой степени идеи ИУВР (создание СВК и УК) поддерживаются как водопользователями и водниками, так и другими заинтересованными сторонами.

Социологическое обследование. Первоначально Инициативная группа должна начать поиск местных общественных активистов и вместе с ними по мере возможности провести социологическое обследование (путем опроса) для того, чтобы выяснить насколько идеи ИУВР поддерживаются водопользователями, водниками и другими заинтересованными сторонами.

В качестве метода сбора первичной информации может быть использовано анкетирование на основе целевой выборки, с учетом возрастных критериев, образования, места работы, должностной позиции.

В рамках проекта «ИУВР-Фергана» социологическое обследование проводилось на профессиональном уровне с привлечением консультанта-социолога и с использованием специальных анкет.

Основные вопросы, на которые следует обратить внимание при проведении обследования:

- какой % респондентов негативно относится к существующей административно-территориальной системе управления водными ресурсами;
- какой % респондентов полагает, что на всех пилотных каналах водораспределение осуществляется несправедливо;
- какой % респондентов высказывается за необходимость создания СВК в системе управления водными ресурсами;
- какой % респондентов высказывается позитивно по вопросу готовности оказать поддержку при создании СВК;
- каков в целом уровень социальной поддержки созданию СВК.

Отчет Инициативной группы. Если идея создания СВК и УК имеет высокий уровень социальной поддержки респондентов, то Инициативная группа готовит отчет для высшей водохозяйственной организации (Министерство, Департамент), в котором излагается

- план-график работ Рабочей группы по созданию СВК и УК;
- состав Рабочей группы.

План-график РГ должен включать

- план социальной мобилизации водопользователей;

- этапы подготовки проектов Устава СВК и «Предложений по созданию УК»;
- этапы подготовки и проведения Учредительного Собрания водопользователей по созданию СВК и т.д.

Рабочая группа. После того, как Министерство (Департамент) утверждает отчет Инициативной группы, Рабочая группа приступает к реализации План-графика. Ядром Рабочей группы являются члены Инициативной группы. Рабочая группа выступает в качестве центра консолидации общественности за поддержку перехода к ИУВР.

Важнейшей составляющей деятельности Рабочей группы и местных общественных активистов является работа по социальной мобилизации водопользователей, заключающейся в широкой разъяснительной работе о сущности ИУВР, СВК, УК и т.д.

Социальная мобилизация⁵. Основной целью социальной мобилизации водопользователей является предельно расширить круг сторонников ИУВР и тем самым создать благоприятный социальный климат для решения поставленной задачи.

В ходе социальной мобилизации проводится следующая работа.

1. Организация, как минимум, трех заседаний Рабочей группы по созданию СВК.
2. На первом заседании Рабочей группы принимаются следующие решения:
 - поддержать идею создания СВК и УК;
 - параллельно вести работу по созданию СВК и УК;
 - разработать проекты Устава СВК, структуры СВК и «Предложений по созданию УК»;
 - распространить среди заинтересованных сторон проекты Устава СВК, структуры СВК и «Предложений по созданию УК»;
 - собрать и учесть все поправки и предложения по проектам Устава СВК, структуры СВК и «Предложений по созданию УК»;
 - провести собрания представителей водопользователей с целью выдвижения делегатов на Учредительное Собрание и кандидатов в состав Совета СВК.
3. На втором заседании рассматриваются вопросы:
 - определение организационного взаимодействия Рабочей группы с заинтересованными сторонами;
 - рассмотрение подготовленных проектов Устава СВК, структуры СВК и «Предложений по созданию УК»;
 - рассмотрение круга предполагаемых кандидатов в состав Совета СВК,
 - организация мобилизационной кампании, формирование полевой группы по проведению организационно-мобилизационной кампании;
4. На третьем заседании рассматриваются вопросы:
 - утверждение окончательных вариантов проектов Устава СВК, структуры СВК и «Предложений по созданию УК»;
 - обсуждение хода мобилизационной работы;
 - распределение обязанностей между членами Рабочей группы и общественными активистами по проведению ознакомительно-выборных собраний в зоне канала.
5. Рассматриваются и утверждаются промежуточные отчёты Рабочей группы по проведению организационно-мобилизационной работы.
6. Регулярно на рабочих совещаниях освещается ход работы по социальной мобилизации общественности по созданию СВК и УК.
7. Проводятся рабочие встречи и собрания на местах - на уровне районов, крупных водопользователей и т.д. На встречах и собраниях:
 - излагаются основные идеи ИУВР;
 - обосновывается необходимость создания СВК и УК;

⁵ Использованы материалы консультанта по социологии проекта «ИУВР-Фергана» Р. Назарова.

- определяется представительство водопользователей для участия в первом (учредительном) Общем Собрании водопользователей по созданию СВК и УК;
- обсуждаются проекты Устава СВК, структуры СВК и «Предложений по созданию УК».

8. В процесс создания СВК вовлекаются активные члены неправительственных некоммерческих организаций (ННО). Активисты ННО участвуют в социально-мобилизационной работе.

9. Важным аспектом социально-мобилизационной работы является

- активизация привлечения женщин к процессу ИУВР. Это касается как женщин-водопользователей, так и женщин-представителей других заинтересованных сторон (местная администрация, НПО и т.д.);
- раскрытие цели и функций ВКК и УК;
- привлечение к организационно-мобилизационной деятельности потенциального персонала УК.

Учредительное Собрание. Завершающей фазой социально-мобилизационной работы на уровне канала является подготовка и проведение Общего Собрания водопользователей. Так как на этом первом Общем Собрании водопользователей учреждается СВК, то оно носит название *Учредительное Собрание* водопользователей.

На Учредительном Собрании

- обсуждаются, дорабатываются и принимаются Устав СВК, структура СВК и «Предложения по созданию УК»;
- избираются и утверждаются члены Совета СВК;

Первые (Учредительные) Общие Собрания водопользователей на пилотных каналах проведены в декабре 2003г.

Таблица 1. Состав членов ВКК

№	Члены ВКК	ЮФК		ААБК		ХБК		Среднее
		Кол-во человек	%	Кол-во человек	%	Кол-во человек	%	
1	Водники	5	24	3	20	7	28	24
2	Сельскохозяйственные водопользователи	12	58	8	53	10	40	50
3	Местная власть	2	10	3	20	6	24	18
4	НПО	1	4	0	0	1	4	3
5	Несельскохозяйственные водопользователи	1	4	1	7	1	4	5
	<i>Всего:</i>	<i>21</i>	<i>100</i>	<i>15</i>	<i>100</i>	<i>25</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

- избирается Председатель СВК (он же Председатель Правления СВК).

Так как свыше 90% воды тратиться на ирригацию, то логично было бы, чтобы сельскохозяйственные водопользователи составляли большинство в составе СВК и его Правления, а также очень важно, чтобы Председателем СВК (Правления СВК) был избран представителя от сельскохозяйственных водопользователей с нижнего участка канала.

Совет СВК. После Учредительного Собрания водопользователей проводится Собрание Совета СВК, на котором

- избираются члены *Правления* СВК;
- формируются *Арбитражная* и *Ревизионная* комиссии;

- дается поручение членам Правления СВК подготовить План-график деятельности СВК на год.

Правление СВК

- Правление СВК на своих заседаниях рассматривает проект План-графика деятельности СВК на год и представляет его на утверждение Совета СВК.
- После обсуждения и утверждения на Совете СВК План-графика дальнейшая его работа идет в соответствии с этим План-графиком.

Таблица 2. Состав членов Правления ВКК

№	Члены ВКК	ЮФК		ААБК		ХБК		Среднее
		Кол-во человек	%	Кол-во человек	%	Кол-во человек	%	
1	Водники	3	43	1	20	4	57	40
2	Сельскохозяйственные водопользователи	2	28,5	2	40	2	29	32,5
3	Местная власть	2	28,5	2	40	1	14	27,5
4	НПО	0	0	0	0	0	0	0
5	Несельскохозяйственные водопользователи	0	0	0	0	0	0	0
	Всего:	7	100	5	100	7	100	100

Как видно из таблиц сельскохозяйственные водопользователи в Правлении ВКК представлены слабее, чем в Совете ВКК, хотя они являются основными потребителями водных ресурсов.

В течение вегетационного периода 2004г. на каждом из пилотных каналов проведены по 3 Заседания Правления СВК и по 3 Собрания Совета СВК.

Председатель СВК (он же Председатель Правления Совета СВК) избирается

- на Общем Собрании Водопользователей канала на 3 года. Приоритет при выборе должен быть отдан представителю сельскохозяйственных водопользователей нижней зоны канала.
- Председатель СВК может быть смещен со своей должности на основе его заявления об отставке или по решению Совета СВК, если Совет СВК сочтет, что Председатель СВК не в состоянии или не достоин исполнять возложенные на него функции. Вместо него Совет СВК имеет право тайным голосованием избрать другого человека в качестве исполняющего обязанности Председателя СВК.

Председатели СВК в рамках проекта были избраны открытым голосованием на Учредительных Собраниях водопользователей. В ходе 2004г. Председатели СВ ЮФК и ААБК были переизбраны на Собраниях Совета СВ пилотных каналов. Причина следующая – у Председателей СВК изменилось место основной работы и они не могли представлять в Совете СВК водопользователей.

Председатели СВ ЮФК и ХБК представляют сельскохозяйственных водопользователей нижней зоны пилотных каналов.

Арбитражная комиссия. Важнейшей функцией СВК является рассмотрение спорных вопросов и конфликтных ситуаций, возникающих между водопользователями, а также между водопользователями и УК. Арбитражная Комиссия подотчетна Совету СВК.

В 2004г. на уровне пилотных каналов практически прекратились конфликты между УК и водопользователями, связанные с водораспределением. Опросы специалистов показывают, что это, в основном, связано с реформами, проведенными в рамках проекта. Однако нельзя исключать и того, что при более низкой водообеспеченности года конфликты возникнут. Поэтому работа в этом направлении должна быть продолжена.

Ревизионная комиссия. На Общем Собрании водопользователей для обеспечения прозрачности и открытости работы Совета СВК избирается Ревизионная комиссия из трех членов. Ревизионная Комиссия не проводит ревизию финансовой деятельности УК, но имеет доступ к материалам аудиторской проверки деятельности УК.

Ревизионная Комиссия СВК проводит лишь ревизию средств, выделенных на финансирование деятельности Совета СВК.

Ревизионные комиссии СВК на пилотных каналах не созданы, так как средств у СВК пока нет. Необходимость в Ревизионных Комиссиях СВК, очевидно, появится в 2005г.

Как организовать работу СВК и УК

Как готовить и проводить Заседания (Собрания) Правления (Совета) СВК

Чтобы Заседания (Собрания) Правления (Совета) СВК были конструктивными, надо строго соблюдать следующие условия и процедуры:

- согласование даты, времени и места проведения Заседания (Собрания) Правления (Совета) СВК;
- составление Повестки дня Заседания (Собрания) Правления (Совета) СВК (на основе предварительного План-графика работы СВК);
- составление извещения членам Правления СВК (членам Совета СВК);
- оповещение членов Правления СВК (членов Совета СВК) путем рассылки предварительно составленного извещения (вместе с Повесткой дня) примерно за 5-6 дней до Заседания (Собрания) Правления (Совета) СВК;
- дополнительное оповещение членов Правления СВК (членов Совета СВК) путем обзванивания за 1-2 дня до Заседания (Собрания) Правления (Совета) СВК;
- установку четкого регламента для докладчиков, участников дискуссий и т.д.;
- обеспечение равного права для участников высказывать свою точку зрения по обсуждаемым вопросам;
- тщательное протоколирование Заседаний (Собраний) Правления (Совета) СВК;
- четкое формулирование принятых решений и поручений и контроль за исполнением принятых решений;
- проведение выездных Заседаний (Собраний) Правления (Совета) СВК.

Ряд Заседаний (Собраний) Правления (Совета) СВК проводился на гидроучастках ЮФМК, ААБК и ХБК и головном гидроузле (ХБК) с участием местных фермеров, гидротехников, гидрометров и наблюдателей пилотных каналов.

- проведение Заседаний (Собраний) Правления (Совета) СВК в соответствии с установленным графиком, то есть систематически. Особенно это важно в первый год деятельности СВК пока не будет отлажена его работа. Сроки проведения Заседаний (Собраний) Правления (Совета) СВК и Общего Собрания водопользователей канала определяются водопользователями на Общем Собрании водопользователей канала.

На пилотных каналах был установлен следующий порядок работы СВК – Заседания (Собрания) СВК проводить в каждую первую декаду месяца: в один месяц - Заседание Правления СВК, в следующий месяц - Собрание Совета СВК, Общее Собрание водопользователей проводить один раз в год.

- расширение круга участников Заседаний (Собраний) Правления (Совета) СВК за счет приглашенных (водники, фермеры, представители природоохранных организаций, ННО, АВП, местных властей, соседних ВХО и др.).

В работе СВ ХБК принимали участие работники Ляйлякского райводхоза Кыргызстана.

Какие вопросы следует рассматривать на Заседаниях (Собраниях) Правления (Совета) СВК

1. Ключевые вопросы:

- об исполнении решений предыдущего Заседания (Собрания) Правления (Совета) СВК (отчет Председателя СВК);
- состояние водораспределения на пилотном канале за отчетный период (отчет начальника УК на основе анализа результатов мониторинга водораспределения);
- собираемость платы за водные услуги;
- техническое состояние канала;
- конфликтные ситуации, споры, нарушения договоров;
- как найти (заработать) средства для улучшения работы УК и СВК;
- экологические проблемы в зоне канала (системы);
- как улучшить работу УК и СВК и распространить опыт ИУВР и другие.

В ходе подготовки и проведения Заседаний Правления и Собраний Совета СВК повышается осведомленность как водников, так и водопользователей. Более того, при этом затрагиваются вопросы, о которых ранее предпочитали молчать (вмешательство местных властей в процесс водораспределения) или на которые не обращали должного внимания (произвол энергетиков, приводящий к нестабильности водоподдачи; чрезмерное изъятие гравия из русла Ходжибакирганская, приводящее к размыву берегов, деревьев и, как следствие, к снижению безопасности гидросооружений).

- ### 2. Прочие вопросы: надо постоянно выявлять и обсуждать на Заседаниях (Собраниях) Правления (Совета) СВК проблемы, следствием которых является снижение качества водораспределения и т.д.

В ходе Заседаний (Собраний) Правления (Совета) СВ ЮФК и анализа результатов мониторинга всплыли такие проблемы как нестабильность энергоснабжения насосных станций, воровство и сброс воды, неточность плановой информации об орошаемых площадях и т.д.

Как повысить устойчивость СВК

Для этого надо

1. в установленном порядке зарегистрировать СВК и открыть лицевой счет в банке;
2. организовать частичное самофинансирование СВК за счет УК, водопользователей и доноров;
3. подключить к работе в Совете СВК авторитетных аксакалов и активных женщин;
4. повысить представительство водопользователей в составе Правления СВК.

Зарегистрировать СВК и открыть лицевой счет в банке удалось пока только СВК Араван –Акбура.

Если доля представительства сельскохозяйственных водопользователей в составе Совета СВК достаточно высокая, то в Правлении СВК сельскохозяйственные водопользователи представлены, несмотря на то, что они потребляют основную часть водных ресурсов, очень слабо.

1. соблюдать следующие принципы и процедуры:
 - демократичность выбора членов Совета СВК, его Правления и Председателя СВК;
 - преемственность состава Совета СВК;
 - ротация состава Совета СВК.
2. проводить обучение водопользователей (тренинг) на специальных семинарах, а также в ходе Заседаний (Собраний) Правления (Совета) СВК.

Для достижения цели проекта и распространения идей ИУВР в рамках деятельности «Пилотные каналы» проведены семинары (региональные и локальные) и рабочие совещания. Только за 2003 и 2004гг проведено 5 семинаров и 3 рабочих совещаний. Еще планируется провести в 2005г два семинара. В Повестку дня Заседаний (Собраний) Правления (Совета) СВК, как правило, включались специальные доклады обучающего характера.

Основные темы семинаров: роль гидрографического принципа и принципа общественного участия водопользователей в совершенствовании водораспределения, планирование водораспределения, показатели водораспределения и оценка состояния водораспределения, механизм разрешения конфликтных ситуаций, споров и нарушений при водораспределения и т.д.

Препятствия

Следует отметить, рост осведомленности водников и водопользователей мешает чиновникам нарушать принцип справедливости водораспределения. Поэтому не всем чиновникам, представляющим местную власть и водохозяйственные структуры, идея общественного участия нравится и они, естественно, чинят препятствия. Преодолевать сопротивление противников общественного участия возможно путем систематического наращивания потенциала СВК и проведения широкой пропаганды и агитации идеи о том, что экономическая, экологическая и социальная устойчивость региона зависит от участия общественности в принятии решений.

Второе Общее Собрание водопользователей

21 и 23.12.04г. соответственно в гг. Ош и Ходжент были проведены Общи Собрания водопользователей (стейкхолдеров) каналов Араван-Акбура и Ходжабакирган. По ЮФК «Собрание» планируется провести в первом квартале 2005г.

Итоги Общих Собраний водопользователей:

- Руководители ВКК и УК отчитались перед водопользователями (стейкхолдерами) и их работа получила положительную оценку;
- Водопользователи согласились с изменениями и дополнениями в «Положение о ВКК», предложенные Региональной группой;
- Принято решение именовать организацию водопользователей канала ХХХ «Союзом водопользователей канала (СВК) ХХХ»;
- Водопользователи согласились частично оплачивать деятельность СВК. В частности, сельскохозяйственные водопользователи ААБК (то есть все 4 АВП) согласились выплачивать на содержание Совета СВК из расчета 10 сом/га в год;
- Водопользователи поддержали идею юридической регистрации СВК..

Статус и роль СВК и его Совета.

Существует разная точка зрения на перспективы развития новых организационных структур – УК и СВК. Наша точка зрения заключается в следующем.

- в идеале, безусловно, государственное (в лице УК) управление поверхностной водой должно в перспективе смениться общественным управлением водными ресурсами в зоне канала (системы) (в лице «Союза водопользователей канала (системы)» (СВК)). Причем, при этом УК должно «влииться» в состав СВК. Совет СВК будет руководящим органом, а УК - исполнительным органом СВК;
- нельзя искусственно форсировать событий и резко переходить от государственного метода 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 управления водой двумя юридическими лицам: СВК и УК. Для этого надо СВК зарегистрировать как юридическое лицо;
- в реальной жизни продолжительность переходного этапа будет зависеть от темпов демократизации стран ЦАР. Надо продолжить организационную, мобилизационную и тренинговую работу с тем, чтобы, с одной стороны, получить действительно добровольное согласие водопользователей взять на себя управление пилотными каналами и, с другой стороны, получить согласие Министерств на передачу водопользователям полномочий на управление каналами. Эта передача полномочий по управления пилотными каналами должна

быть оформлена в форме юридического «Договора (соглашения) о передаче» между Министерствами и СВК;

- *СВК объединяет все заинтересованные субъекты и всех водопользователей, расположенных в зоне командования пилотного канала и в перспективе в его юрисдикции будут как вопросы водораспределения, так и водопользования, а также мелиорации и т.д.. Роль СВК, должна будет заключаться не в дублировании, а в координации деятельности АВП, ширкатов и других заинтересованных субъектов для достижения максимальной экономической продуктивности землеводопользования с учетом социальных и экологических факторов;*
- *СВК и УК сейчас являются и будут еще некоторое время являться «различными организациями», осуществляющими совместное управление каналами. Сейчас руководящую роль продолжают играть МСВХ, БУИС и т.д. Лишь после того, как водопользователи согласятся взять на себя эксплуатацию каналом, а государство согласится передать СВК полномочия по эксплуатации, Совет СВК станет осуществлять руководящую роль, а УК, перестав быть государственной структурой, станет исполнительным органом СВК. До того момента, как это произойдет, СВК должен функционировать и наращивать потенциал как независимое юридическое лицо;*
- *как выше отмечалось, организационные аспекты ИУВР включают 1) переход от административного метода управления водой к гидрографическому и 2) общественное участие в управлении водой. С переходом к гидрографическому принципу в рамках проекта «ИУВР-Фергана» не было проблем даже в Узбекистане, так как это выгодно было водникам. Что касается общественного участия, то здесь ситуация другая. Рядовым водникам общественное участие, как правило, - выгодно, а водным чиновникам сверху донизу, как правило, – нет. Признавая на словах руководящую роль водопользователей в лице СВК, даже внося изменения в Устав УК, они будут стараться превратить Совет СВК в «карманный» - послушный. Отказ от юридической регистрации СВК как самостоятельного, неправительственного некоммерческого органа водопользователей и, соответственно, отказ от собственной печати и лицевого счета в банке, как раз способствует тому, чтобы СВК был зависим от УК, а не наоборот. В этом смысле отказ от юридической регистрации СВК на руку водникам, а не водопользователям.*

В заключении хотелось бы отметить, что в отличие от развитых и даже развивающихся стран дальнего зарубежья, страны ЦАР находятся в очень сложном положении в плане реформирования водного хозяйства. Нижеприведенная цитата /5/ в какой то степени объясняет причины создавшейся ситуации. Прошло больше 10 лет с момента начала реформ в ЦАР. «Это очень небольшой промежуток времени применительно к водной политике и руководству водой: США понадобилось почти 200 лет, чтобы окончательно внедрить в свою систему руководства водой элементы, связанные с партнерским участием ... Опыт развитых стран в сфере управления водой развивался и накапливался в течение многих лет, даже веков с проведением следующих друг за другом мероприятий в зависимости от конкретных требований времени. Развивающиеся страны сталкиваются *одновременно* с такими же насущными проблемами развития, но они лишены роскоши решать их постепенно, *последовательно* проводя мероприятие за мероприятием. Водный кризис требует, чтобы страны действовали уже сейчас, и они не могут позволить себе откладывать достижение целей устойчивого развития или последовательно решать насущные вопросы, как это было в историческом прошлом»

Выводы

1. Отечественный и зарубежный опыт показывает, что в настоящее время чисто государственный (централизованный) подход уже не позволяет обеспечить достаточно высокий уровень эффективности управления водопользованием.
2. Реформирование сельского и водного хозяйства в ЦАР...) заложило основу для формирования рыночных факторов стимулирования справедливого и эффективного

водопользования. Созданные институциональные рыночные предпосылки являются условием необходимым, но недостаточным для заметного улучшения водопользования.

3. Основным фактором, лимитирующим в настоящее время развитие земле и водопользования в ЦАР, является дефицит общественного участия в принятии решений на всех уровнях управления.
4. В рамках проекта «ИУВР-Фергана» на трех магистральных пилотных каналах положено начало совместному управлению водораспределением: государственной водохозяйственной организацией (УК) и общественным объединением водопользователей канала (СВК). Это - переходная форма управления водораспределением. В перспективе целесообразен и возможен полный переход от чисто государственной формы управления водораспределением к общественной форме, при которой СВК будет играть руководящую роль, а УК из государственной организации превратиться в исполнительный орган СВК.
5. Опыт внедрения принципов ИУВР в рамках проекта «ИУВР-Фергана» показывает, что вовлечение общественности в процесс управления водопользованием – дело очень непростое, но, если мы хотим повысить продуктивность земле- и водопользования и экологическую безопасность региона, то альтернативы ему нет.
6. Перспективы повышения общественного участия в управлении земле- и водопользования в регионе непосредственно связаны с темпами построения демократических и правовых государств в Центральной Азии.

Литература

1. Роджерс П., Холл А.У. Действенное руководство водой. Глобальное Водное Партнерство, Аккра, 2002 г.
2. Гражданский кодекс Республики Узбекистан. Ташкент, 2002.
3. Water Resources Management. The World Bank, Washington, 1993.

Перечень сокращений

ААБК	Араван-Акбуринский канал
АВП	Ассоциация водопользователей
БУИС	Бассейновое управления ирригационных систем
ВКК	Водный Комитет канала
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами
МСВХ	Министерство сельского и водного хозяйства
ОВП	Объединение водопользователей
СВК	Союз водопользователей канала
УК	Управление канала
ХБК	Ходжабакирганский канал
ЦАР	Центрально-азиатский регион
ЮФК	Южно-Ферганский канал