

Функции руководства и управления на пилотных каналах

Мирзаев Н.Н.



«...Водный кризис часто представляет собой кризис руководства»

(Из заявления «Основа для действий Глобального Водного Партнерства» (ГВП) на Всемирном Форуме в Гааге, 2000г.).



Введение

- От качества управления водой (КУВ) (справедливость, эффективность,...) зависит устойчивое развитие республик ЦАР.
- Некачественное управление водой приводит к
 - Увеличению бедности,
 - Экологическим и
 - Социальным катастрофам.
- Устойчивое развитие – это развитие, при котором удастся удовлетворить потребности человечества (региона) без лишения шансов на существование будущего поколения.



Основные этапы развития ирригации

■ 1 этап:

- Дефицита воды нет;
- Массовое строительство гидротехнических сооружений (ГТС) и освоение новых земель;
- Акцент на управление предложением: строго централизованное руководство,...

■ 2 этап:

- Дефицит воды;
- Реконструкция и модернизация ГТС; внедрение новой техники полива;
- Акцент на управление спросом: децентрализация руководства водой, общественное участие, внедрение платного водопользования, ...



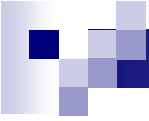
Виды управления водой

- **Управление предложением** (водными ресурсами) – это задача более инженерная, чем институциональная.
- **Управление спросом** (на воду) - это задача более институциональная, чем инженерная.



Основные принципы ИУВР

- Общественное участие (ОУ)
- Гидрографический подход (ГП)
- Учет всех видов вод (поверхностная, подземная, возвратная)
- Учет интересов всех водопользователей (с/х. экология, ...)
- Приоритетность требований на воду природы
- Другие



Гидрографический принцип и принцип общественного участия

Надо «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» (Гаагская Декларация Министров).

- Переход к ГП сам по себе не делает решения водников более справедливыми и эффективными.
- Переход к ГП лишь создает возможности (предпосылки) для принятия более справедливых и эффективных решений.
- Воспользуется или не воспользуется водник этими возможностями для повышения КУВ зависит от ряда субъективных и объективных факторов, главным из которых является степень вовлеченности водопользователей в процесс принятия решений.



Почему нужно ОУ?

- Основным фактором, лимитировавшим в прошлом и лимитирующим в настоящее время развитие водопользования в ЦАР, является дефицит ОУ в принятии решений на всех уровнях руководства водой
- ОУ призвано создать атмосферу прозрачности и открытости, при которой вероятность принятия решений, не отвечающих общественным интересам, снижается. Чем больше ОУ, тем менее благоприятны условия для коррупции и игнорирования общественных интересов.



Почему нужно ОУ?

- Государственные водохозяйственные организации находятся в ситуации, когда им приходится исполнять противоречивые роли: они одновременно являются как поставщиками услуг, так и контролирующими органами за предоставлением этих услуг.
- Личные интересы чиновников, принимающих решения, часто не совпадают с интересами гражданского общества.




Руководство и управление

- **Руководство (governance)** водой – это деятельность, включающая политические, социальные, экономические и правовые аспекты, направленные на достижение справедливого, эффективного и экологически приемлемого управления водой.
- **Управление (management)** – в узком смысле это деятельность, включающая планирование и реализацию технических, технологических, финансовых и организационных мер по водораспределению и поддержанию ГМС в рабочем состоянии, то есть «управление» мы рассматриваем как синоним слова «эксплуатация».



Руководство и управление

- **Управление (management) - в широком смысле** это слово используется в аббревиатуре ИУВР и включает в себя весь спектр функций по обеспечению водораспределения: политические, юридические, социально-экономические, технико-технологические и т.д., то есть включает в себя понятия руководство и управление (в узком смысле)
- Когда речь заходит об ОУ, то у его противников возникает опасение, что водопользователи будут заниматься эксплуатацией ГМС. Это - не так: **общественность должна участвовать не в управлении, а в руководстве водой.**



Функциональные уровни руководства

Функциональные уровни руководства:

- организационный (внутреннее руководство) и
- конституционный (внешнее руководство).



Функции руководства

- **Внешнее руководство**
 - Принятие законов;
 - Регулирование права собственности (право на воду, на землю, ...)
 - Внедрение рыночных отношений (плата за воду);
 - Инвестиции, субсидии, льготное налогообложение...
- **Внутреннее руководство**
 - Распределение финансов,
 - Лимиты на воду,
 - Структура организаций, штат, зарплата
 - Инструкции, руководства,



Функции руководства на уровне ПИЛОТНОГО канала

- Одобрение перспективных планов развития Управления канала;
- Одобрение и мониторинг планов водораспределения;
- Одобрение лимита на загрязнение;
- Одобрение плана на ремонт и техническое обслуживание;
- Одобрение бюджета и штата;
- Выдвижение кандидатур(ы) на должность Начальника УК;
- Одобрение затрат на услуги по поставке воды и платы за поставку воды и мониторинг сбора
- Разрешение спорных вопросов между УК и водопользователями, а также между водопользователями (если УК не смог разрешить спорные вопросы .



Функции управления на уровне ПИЛОТНОГО канала

- Составление и корректировка планов водораспределения;
- Реализация планов водопользования;
- Разработка бюджета УК
- Эксплуатация и техническое обслуживание инфраструктуры;
- Мониторинг и оценка водораспределения;
- Разрешение спорных вопросов между УК и водопользователями, а также между водопользователями.



Органы руководства и управления водой на пилотных каналах

Органы руководства:

- 1) внешнее руководство: Президент, Парламент, Правительство.
- 2) внутреннее руководство: Министерство, Департамент (ГУ), БУВХ (БУИС), СВК.

Органы управления:

- УЮФК
- УААБК
- УХБК



Органы руководства и управления водой на пилотных каналах

Относительность понятий «руководящий» и
«исполнительный» органы;

Руководящий орган **Исполнительный орган**

Общее собрание.....Совет СВК

Совет СВК.....Правление СВК

ВКК.....УК

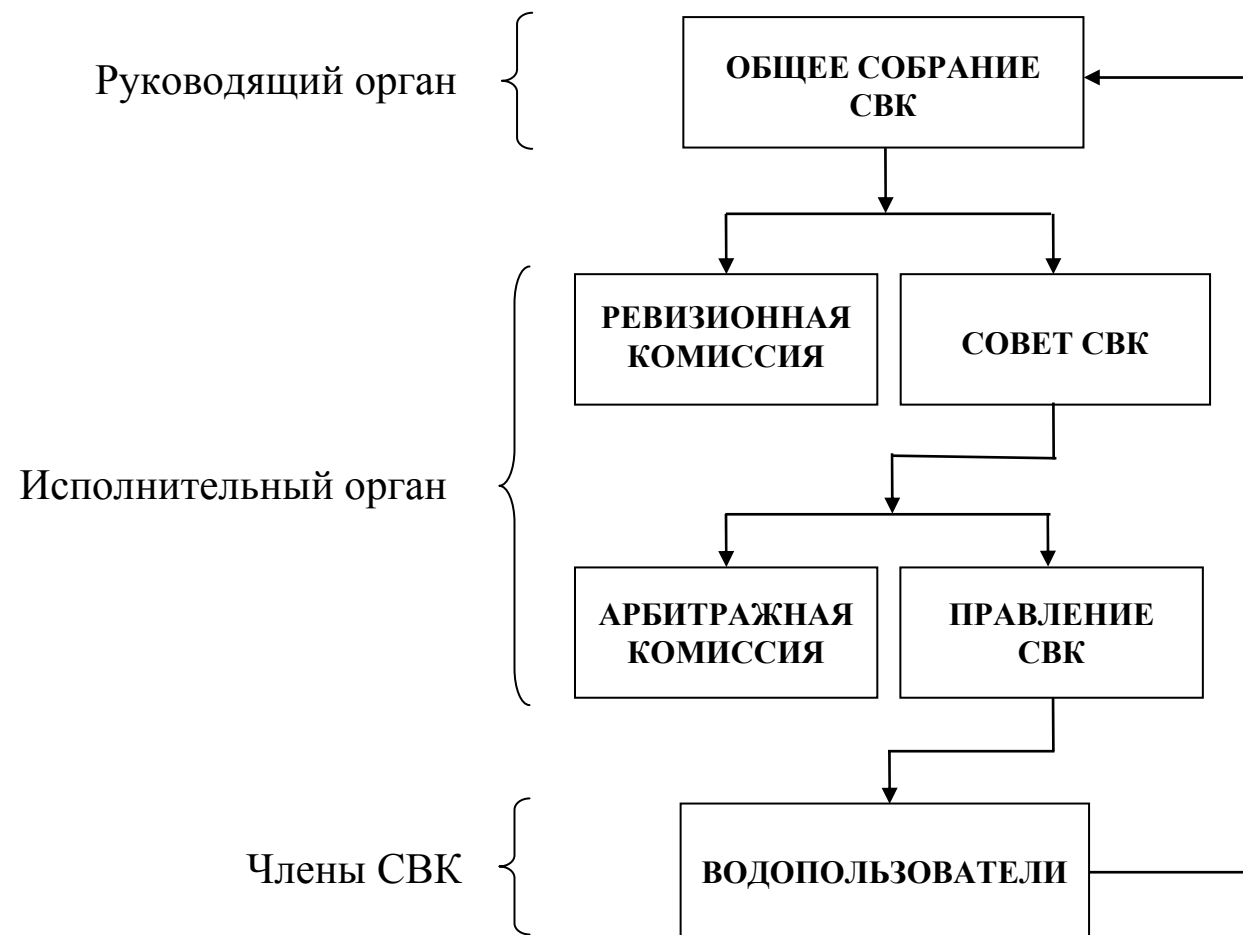
Совет АВП.....Дирекция АВП




СВК

- СВК – это некоммерческая, негосударственная **организация**, посредством которой все заинтересованные в воде физические и юридические лица (хакимият, земледелец, эколог, водоснабженец, энергетик, рыбное хозяйство,...) имеют возможность цивилизованно участвовать в процессе руководства водой для достижения наиболее справедливого, эффективного и экологически безопасного распределения воды.
- СВК – юридическое лицо, имеет свой счет в банке и печать.

Структура СВК (в настоящее время)





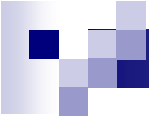
Взаимоотношение между водниками и водопользователями

- Дело не в 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.



Взаимоотношение между водниками и местной властью

- К числу стейкхолдеров-водопользователей относится и местная власть. Традиционно местная власть осуществляет руководство водниками.
- Речь не идет о том, что **местная власть** плохо осуществляет руководство. Практика показала, что руководящая роль местной власти сказывается на КУВ как **положительно**, так и **отрицательно**.
- Переход к ОУ направлена, в частности, на то, чтобы **усилить положительную и ослабить отрицательную роль** представителей местной власти путем демократизации процесса руководства водой.



Что сделано для перехода к принципу ОУ

- В конце 2003г. на Учредительных Собраниях представителей водопользователей пилотных каналов созданы **Союзы Водопользователей каналов (СВК)**.
- СВ ААБК и СВ ХБК (21.11.06) официально зарегистрированы в органах юстиции.
- Учредительные документы СВ ЮФК находятся в Минюсте РУз.
- Заключен «**Договор** о совместном руководстве УААБК» между БУВХ и СВААБК. Договор одобрен Департаментом ВХ Республики Кыргызстан.
- Создан Водный Комитет (ВК) ААБК.



Результаты организационного совершенствования

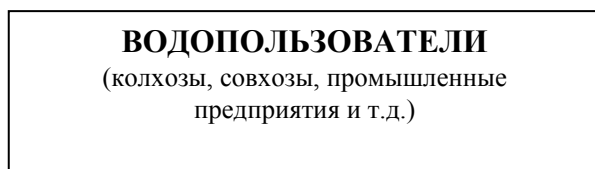
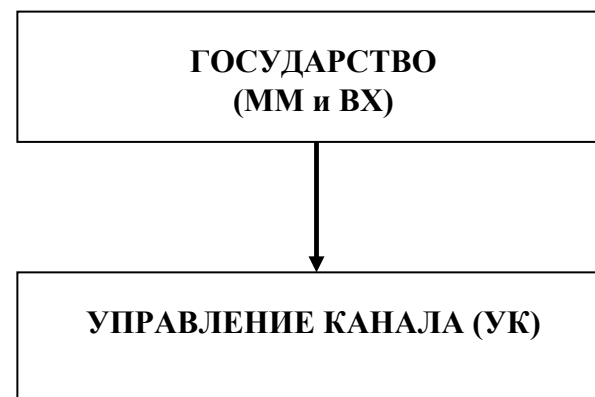
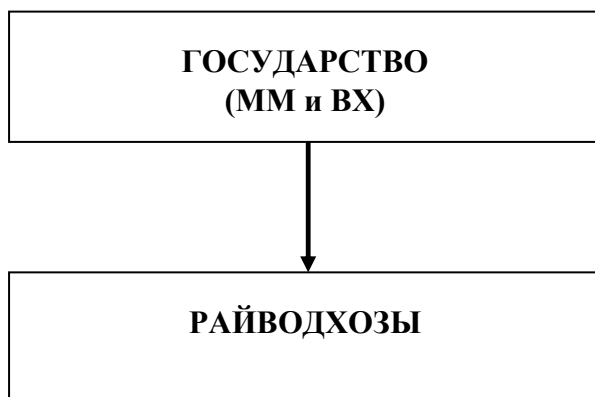
- Резко снизились или исчезли конфликты между водопользователями на границе административных подразделений (районов, областей).
- Резко облегчилась ситуация с прогоном воды к конечным водопользователям. Теперь у местных властей нижерасположенных участков «голова не болит», а водопользователи не ночуют на канале (когда наступает их очередь по водообороту) и не вешают десятки замков на регулировочные щиты во избежание «несанкционированного водозабора» (воровства).
- Повысилась стабильность и равномерность водоподачи.

ЭТАПЫ ОРГАНИЗАЦИОННОГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РУКОВОДСТВА ВОДОЙ

І. Государственное руководство водой

а) До перехода на гидрографический принцип

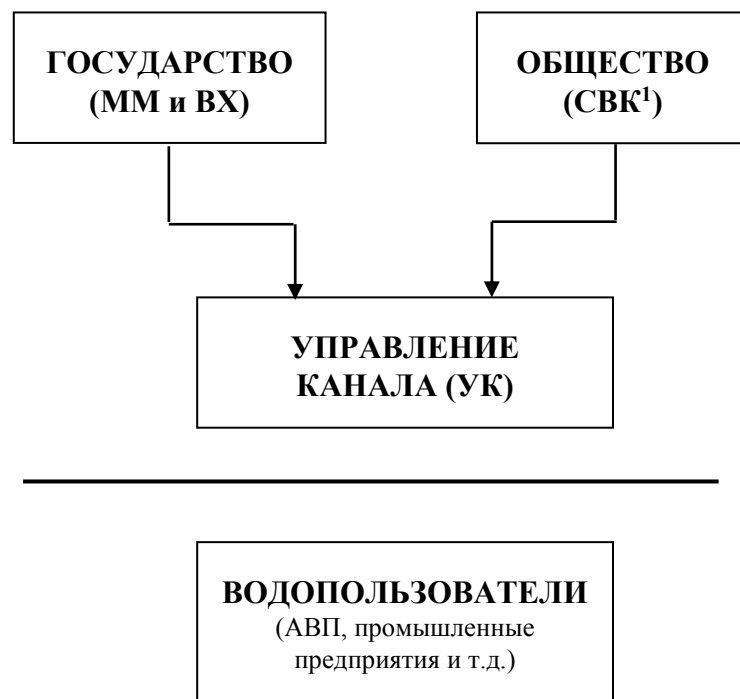
б) После перехода на гидрографический принцип



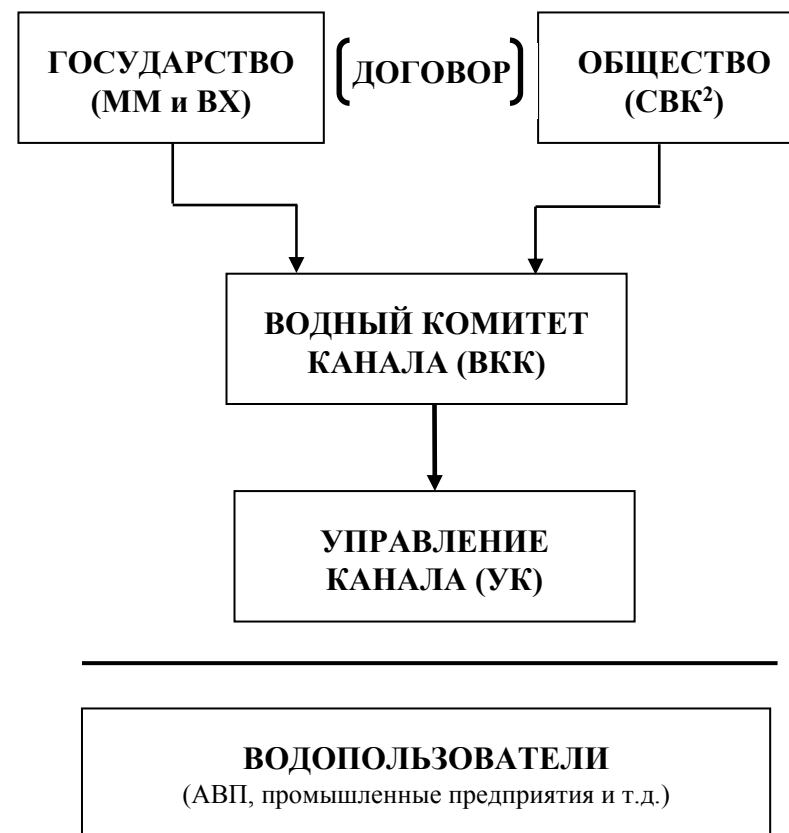
ЭТАПЫ ОРГАНИЗАЦИОННОГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РУКОВОДСТВА ВОДОЙ

II. Совместное руководство водой

а) Полномочия полуофициально разделены между государством и обществом



б) Полномочия по руководству водой официально разделены между государством и обществом

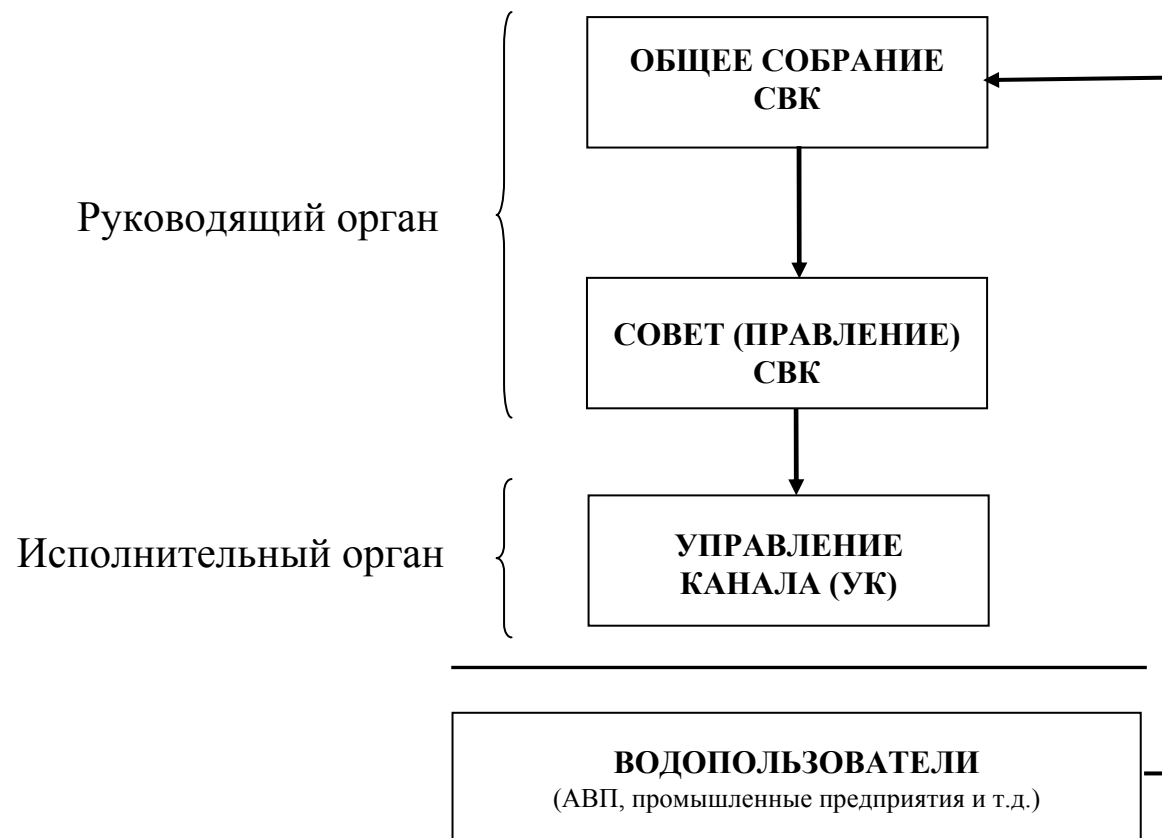


¹ СВК не является юридическим лицом

² СВК является юридическим лицом

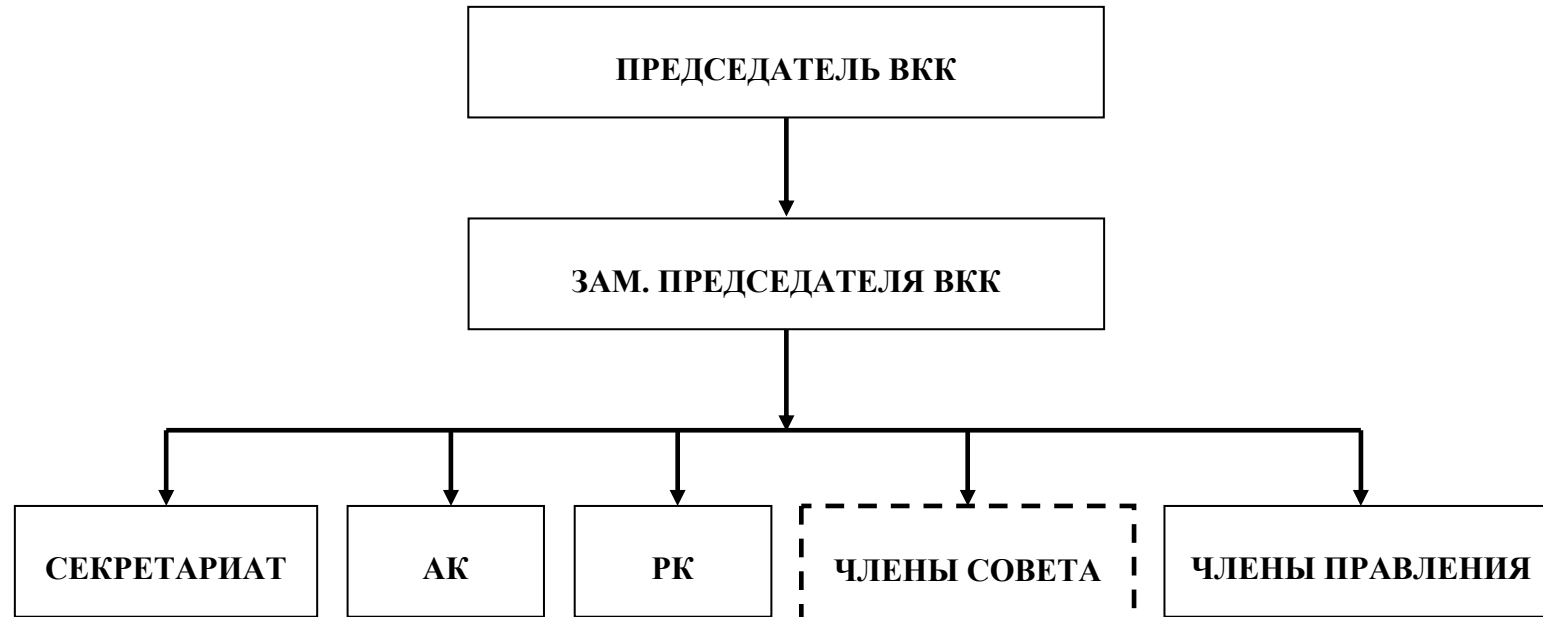
ЭТАПЫ ОРГАНИЗАЦИОННОГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РУКОВОДСТВА ВОДОЙ

III. Общественное руководство водой





Структура ВКК





Проблемы руководства

Психологические:

- В мире бизнеса начальник – это босс, а подчиненный – это служащий, в то время как в сфере экономики начальником является потребитель-покупатель (водопользователь), а производитель, поставщик услуг (водник) – это подчиненный.
- Водопользователи традиционно выступают по отношению к водникам в роли просителя, а не клиента, который платит за услуги и поэтому вправе требовать от водника качественных услуг.
- С советских времен сохранилось недоверие к общественным организациям, которых мало заботили общественные нужды



Проблемы руководства

Юридические:

- Местами продолжается практика незаконного вмешательства государственных властей в деятельность негосударственных организаций;
- Местами очень сложна процедура регистрации СВК. Законодательная база создания СВК несовершенна, но вполне допускает создание их и поэтому главная причина задержек не столько в отсутствии законодательной базы, сколько в отсутствии прецедента;
- Надо преобразовать САВП ААБК в СВААБК (Договор о совместном руководстве заключен не с САВП ААБК, а с СВААБК);



Проблемы руководства

Юридические:

- Необходимо внести изменения в уставы УК. В частности в уставе УААБК – нет никаких статей, касающихся «совместного руководства»;
- Официально не предусмотрены нормы «санпопусков» в магистральные и другие каналы. Неофициально размеры санпопусков на пилотных каналах установлены, они осуществляются, но лишь под давлением водопользователей в связи с дефицитом питьевой воды.
- Существуют проблемы с получением сертификатов на водоохраные зоны (ВОЗ) из-за юридической неразберихи и другим причинам.



Проблемы руководства

Финансовые :

- Низкая собираемость платы за водные услуги. Это сильно отражается на финансовом положении УК и соответственно на качестве эксплуатации пилотного канала (ХБК, пени на несобранные деньги).
- Не смотря на решения, принятые на Общих собраниях водопользователей 3 пилотных каналов, о финансировании деятельности Совета СВК, только по СВААБК собраны денежные средства, правда, очень незначительные.



Проблемы руководства

Финансовые :

- Должности Председателя АВП и СВК являются неоплачиваемыми. Учитывая бедность населения сложно найти людей, которые могут себе позволить работать бесплатно. (Опыт Турции).
- Там, где юридические проблемы с ВОЗ решены, возникают финансовые проблемы с оплатой услуг проекта ВОЗ.



Проблемы руководства

Организационные:

- Пассивность ВК ААБК.
- Пассивность Советов гидроучастков (ЮФК).
- Пассивность водопользователей, особенно (несельскохозяйственных водопользователей).
- Не налажена работа по поиску доноров для поддержания работы СВК.



Проблемы руководства

Экологии, мелиорации и питьевого водоснабжения:

- Загрязненность ВОЗ пилотных каналов (мусор, мойка, туалеты, насосы, гаражи,...);
- Самозахват земель ВОЗ;
- Официальное распределение земель ВОЗ;
- Загрязненность воды пилотных каналов (мусор, трупы животных и утопленников, болезни).



Спасибо за внимание