

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

В.И. Соколов

НИЦ МКВК / Глобальное Водное Партнерство – Центральная Азия и Кавказ

Решения по управлению водными ресурсами не возникают сами собой – их кто-то готовит. Необходима система управления водой, при которой будет иметь место централизованный контроль при разделенной ответственности. В этой системе важное место отводится общественному участию.

Хотя государства региона в результате независимости развиваются различными путями и темпами, следует отметить некоторые общие для всех недостатки прежней и настоящей организационной структуры национальных систем управления в водном хозяйстве и орошаемом земледелии. Эти общие недостатки обусловлены переходом к рыночной экономике, а именно:

- Органы управления водного хозяйства в их настоящей форме представляют интересы только сельского хозяйства, а не всех отраслей.
- Национальная организация водного хозяйства должна быть изменена, чтобы равнозначно представить интересы орошения и гидроэнергетики (особенно), соблюсти приоритеты водоснабжения, водосбережения и окружающей среды.
- Административный принцип в водном хозяйстве создает некоторое местное давление со стороны областных и районных администраций на принцип равного водообеспечения для всех водопотребителей.
- От инициирования проектов по управлению водными ресурсами до их выполнения решения принимаются только государственными ведомствами без участия настоящих или потенциальных водопользователей. В результате часто возникает ситуация, когда стоимость ирригационных систем и водохозяйственных сооружений, которые передаются под ответственность (полную или частичную) водопользователям, не может быть покрыта при их эксплуатации. Подобная ситуация наблюдается как на засоленных землях, так и на крупных системах машинного водоподъема, где затраты на дренаж, поддержание и подъем воды не могут покрываться от дохода с орошаемого земледелия.
- Политика максимальной передачи затрат по эксплуатации и поддержанию ирригационной сети водопользователям вызывает ослабление системы поддержания и одновременно усложняет решение вопросов, связанных с развитием, восстановлением и модернизацией ирригационных систем. Период эксплуатации большинства прежде технически передовых систем (облицованные каналы, лотки, закрытые и вертикальные дрены) истек. Однако, вопрос их обновления в нынешних условиях лежит на водопользователях, которые не чувствуют себя ответственными за эту работу, а государственные агентства не затрагивают этот вопрос, оправдываясь отсутствием финансов.
- В законодательном и финансовом отношениях, вопросы распределения ответственности между водопользователями и государственным бюджетом являются неопределенными и неясными во всех странах. Преобладает мнение, что правительство не должно брать на себя растущее финансовое бремя. Однако, при этом игнорируется факт, что снижение эффективности орошения и водосбережения может вызвать потери продуктивности, большой спад объединенных усилий сельскохозяйственных производителей, а также социальные потери. Эти факты представляют серьезную опасность государствам с точки зрения уменьшения национального дохода и уплаты налогов, и даже возможности усиления социальной напряженности.
- Создание и управление Ассоциаций водопользователей, равно как и поиск их оптимальных форм, является одной из важнейших мер по повышению управляемости и эффективности использования воды на бывшем внутриводном уровне. Государство должно оказать

помощь АВП на данном этапе по их становлению, первоначальной поддержке и созданию механизма их кредитования.

Существующие недостатки в управлении могут быть устранены и повышение эффективности использования воды до технически эффективного и экономически обоснованного уровня может быть достигнуто путем создания реально действующего регионального партнерства и интеграцией усилий по следующим шести направлениям:

- Интеграция усилий стран по бассейновому управлению водой и водосбережению – через партнерство на межгосударственном уровне в гидрографических границах.
- Интеграция интересов секторов экономики и природы – через межотраслевое партнерство в каждом государстве, в котором учет требований природы займет ведущее место, равно как и взаимодействие и учет интересов всех отраслей.
- Интеграция уровней иерархии системы управления водой – через вертикальное партнерство в цепочке «государство – водохозяйственная система - объединение водопользователей – территориальные водохозяйственные и административные органы – водопользователи и водопотребители».
- Интеграция водопользователей и водохозяйственных органов – через вовлечение водопользователей во все уровни иерархии процесса управления водой, а также партнерство правительственных и неправительственных организаций.
- Интеграция знаний и практики – через партнерство науки и производства с водопользователями и водохозяйственными организациями (с использованием таких инструментов как база знаний, система тренинга, консультационные службы).
- Интеграция международных доноров и региона – через координацию и партнерство международных финансовых организаций и стран региона.

Растет понимание важности социальных норм и отношения к процессу управления водой. Персональное отношение к проблеме должно быть взаимоувязано с субъективными социальными нормами. Решения по управлению водой должны базироваться на социальной ценности воды. Необходим баланс между коммерцией, эмоциями и культурными ценностями.

Есть несколько причин – почему нужно увеличивать общественную информированность и вовлечение общественных представителей в управление водой:

- Нацеленность на водосбережение;
- повышение знаний о гигиене;
- защита экосистем;
- мотивация вовлечения общественности в управление;
- развитие саморегулирующихся оргструктур;
- толчок к изменению водной политики;
- строительство нового поколения более осведомленного о проблемах воды.

Стратегия по повышению информированности должна быть основана на том, что водные проблемы становятся частью политических инструментов. Повышение информированности – интерактивное движение, где все заинтересованные стороны определяют свои роли, ответственность и пути реализации своих интересов. Повышение информированности – это насаждение влиятельного отношения и социальных норм в общество для того чтобы поведение всех членов общества соответствовало эффективному, природоохранному и бережному использованию воды – то есть социально давление к стимуляции принципов устойчивого развития.

Приступая к кампании по вовлечению общественности, необходимо иметь в виду:

- какое количество людей кампания должны охватить;
- целевые группы, на которые кампания должна концентрироваться;
- состав кампании, ее комплексность и детализация;
- до какого уровня общественность может быть вовлечена.

Основные компоненты кампании:

- рыночные аспекты;
- образовательные аспекты;
- социальные/местные аспекты.

Этапы кампании:

- оценка существующей практики и выявление возможных улучшений (поиск мотивов);
- разработка идеологии;
- определение методов пропаганды и вовлечения;
- индикаторы для оценки.

Оценка существующей практики и выявление возможных улучшений:

- анализ существующего водопользования;
- оценка существующего «хорошего поведения»;
- координирование водосберегающей линии;
- определение целей и индикаторов общественного участия (учет всех интересов, но вовлекать только тех, кто реально может что-то изменить или повлиять);
- поиск приемлемых решений;
- тестирование на пилотных объектах – демонстрация передовых методов.

Разработка идеологии:

- поиск веских аргументов;
- учет религиозных постулатов;
- осторожный учет культурных ценностей и традиций;
- поиск упрощенного описания проблем (доходчивость – «дуракоупорность»).

Определение методов пропаганды и вовлечения:

- персональные выступления профессионалов и вовлечение средств массовой информации;
- интенсификация кампании в короткие промежутки времени;
- брошюры и буклеты;
- традиционные средства (фестивали, праздники, ярмарки и др.);
- плата за воду;
- вовлечение рекламных агентств.

Индикаторы для оценки:

- количественные оценки (количество людей, женщин, целевых групп, охваченных);
- оценки участия;
- тестирование концепций на целевых группах;
- опросы (анкетирование).

Подготовка кадров для осуществления кампании:

- тренинг учителей;
- тренинг мотиваторов;
- пакет инструментов (методических рекомендаций) для мотиваторов.

Прочие инструменты:

- гидрометрия – учет воды (в источниках и при использовании);
- цена на воду;
- водосбережение;
- регулирование финансовыми механизмами;
- открытые обзоры использования воды (периодическая публикация данных – кто сколько тратит воды).

Поддержка вовлечения общественности:

- политическая поддержка (лоббирование через политических деятелей);
- правительственная поддержка, интервью профессионалов;
- поддержка научных кругов;
- поддержка со стороны религиозных кругов.

Поддержка со стороны корпоративных и некоммерческих секторов:

- ассоциации водопользователей;
- круглые столы;
- крупные водопотребители;
- муниципальные органы;
- публичные мероприятия спонсоров;
- конкурсы водосбережения (премиальные фонды);
- профсоюзы.

Образование:

- работа в школах;
- семинары для учителей;
- целевое детское творчество (целевые выставки – рисунки, стихи и др.);
- летние лагеря;
- экскурсии на водохозяйственные объекты;
- постеры (плакаты);
- включение специальных вопросов в учебную программу (вода и история, вода и право, водные ресурсы – география, вода и химия, вода и языки (литература), вода и математика).

Привлечение средств массовой информации:

- газеты, журналы, радио, телевидение;
- плакаты, буклеты (образовательные, поддерживающие инициативы);
- организационные аспекты привлечения средств массовой информации;
- интернет (веб-сайты, виртуальные конференции, сети);
- пресс-конференции;
- выставки, концерты.

Веление времени: от информирования – к практическим действиям. Предлагается следующая программа необходимых действий для реализации идеи интеграции усилий в Центральной Азии:

1. Подготовка организационного построения водного партнерства в регионе. Для координации регионального партнерства предусматривается создание «Совета Воды бассейна Аральского моря» под эгидой МФСА и ГВП через МКВК с привлечением КУР при участии членов Совета энергетических организаций, региональных экологических центров и Совета НПО. Рекомендуемая схема партнерства показана на рис. 1. Необходимо подготовить статус Совета Воды, регламент взаимодействия с основными заинтересованными участниками партнерства и план его работы.

2. Под эгидой Совета Воды целесообразна организация работы тематических групп (состоящих из ведущих специалистов региона) – для поиска согласованного решения конкретных проблем в сфере комплексного управления и использования водных ресурсов в регионе. Исходя из имеющихся проблем регионального характера, предлагается создать четыре тематических группы, соответствующие созданным рабочим группам МКВК:

- Технические аспекты;
- Юридические вопросы;
- Организационные вопросы;
- Финансовые аспекты.

Каждая тематическая группа должна осуществить оценку проблемы и выработать план конкретных действий по своему тематическому направлению и с обсуждением его с широкой общественностью, чтобы выработать общие рекомендации лицам, принимающим решения на предмет его реализации в увязке с другими тематическими направлениями. Предполагается, что Водохозяйственный Совет Арала утвердит демократически выбранных руководителей тематических групп и обеспечит представительство всех заинтересованных слоев, равно как и источники финансирования указанных работ.

3. Необходимо дальнейшее развитие инструментов распространения накопленного опыта через сеть IPTRID и региональные сети, а также посредством периодических публикаций бюллетеней, пресс-релизов и сборников научных статей. Уже функционирует сеть знаний и информационный обмен внутри региона между 5 государствами и одновременно между регионом и несколькими мировыми центрами информации по воде и орошению, включая ILRI, Бюро мелиорации США, Cemagref, Wallingford, МКИД, ФАО и др. Перевод и периодическое издание различных бюллетеней, сборников и других материалов помогают специалистам водного хозяйства в Центральной Азии познакомиться с особенностями современного управления водными ресурсами и проблемами орошения в мире, направлениями развития и новыми вопросами.

Однако, недостаточно того, чтобы подпитка знаниями охватывала все уровни водной иерархии, включая водопользователей. В данном блоке партнерства главное внимание следует уделить развитию сети знаний и информации на областном, системном уровнях и уровне ассоциаций водопользователей. Создание систематизированной базы знаний силами НИЦ МКВК находится на начальном этапе. Подключение к этой работе научного потенциала SABAS и других научных и проектных организаций, экспертов национальных комиссий по ирригации и дренажу позволит за короткий срок создать достаточную и практикабельную базу знаний в области водного хозяйства и орошения.

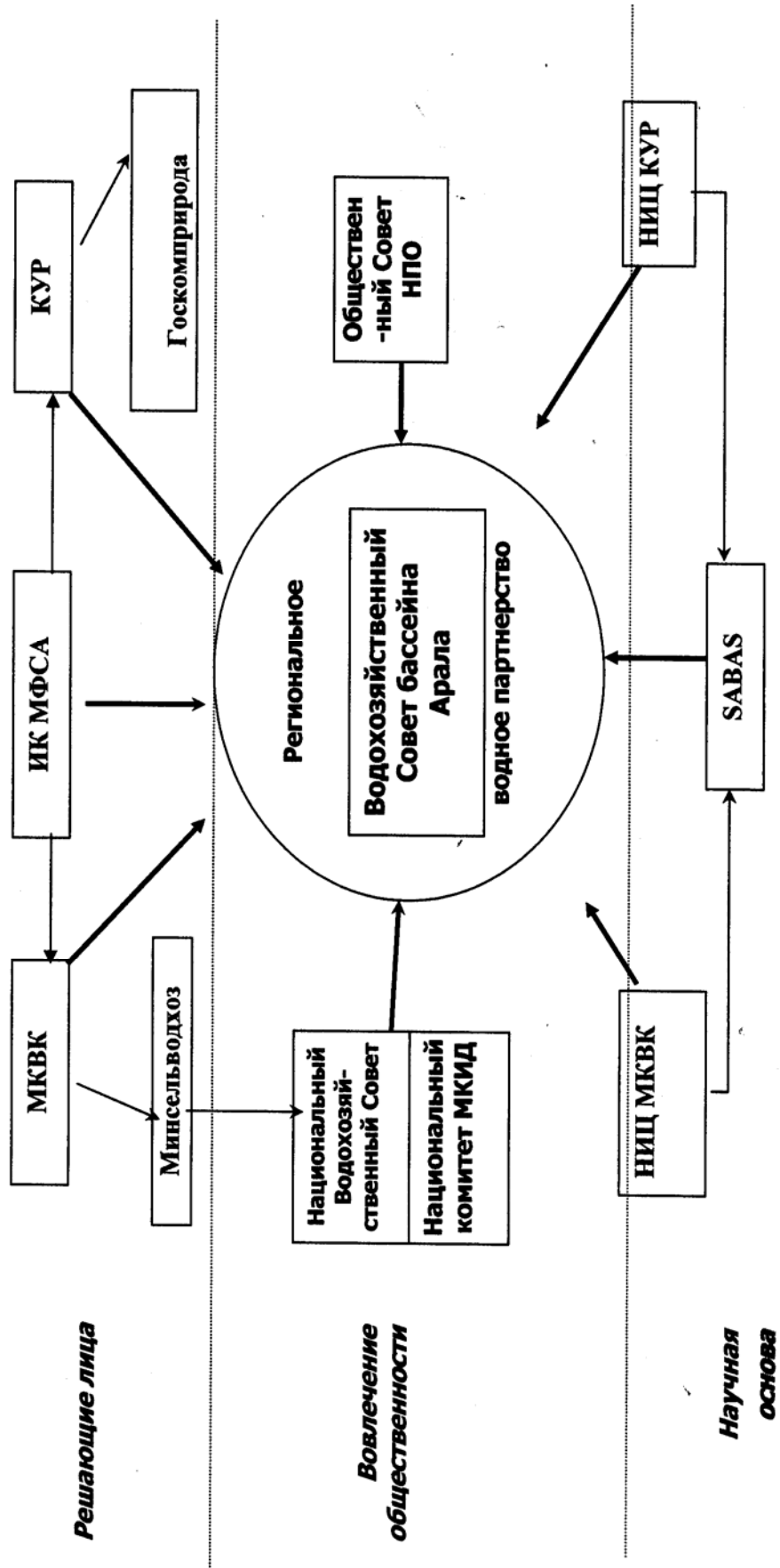
Этот блок должен дать основу консультативной службы для водохозяйственных организаций и водопользователей, которая известна за рубежом как «extension service». Успешное развитие этого вида помощи зависит от создания хорошо развитой системы коммуникаций.

4. Успешная разработка и согласование водной стратегии региона и стран, а также мониторинг ее осуществления могут быть реализованы с использованием имеющегося научного потенциала. Эта работа, равно как научная и общественная экспертиза основных положений стратегии должна выполняться силами НИЦ двух комиссий – МКВК и КУР, а также группой SABAS, поддерживаемой ЮНЕСКО. Здесь главное внимание должно быть направлено на координацию и финансирование этих программ, а также организацию сети научных семинаров и конференций для свободного и эффективного обмена мнениями и достижения консенсуса. В свою очередь, научная мысль должна в партнерстве с общественным ознакомлением и участием добиваться того, чтобы идеи рационального водопользования и управления водой овладевали массами и обеспечили задачу правительств по ее воплощению.

5. Необходимо развитие системы тренинга для специалистов водного хозяйства и сопряженных отраслей с вовлечением неправительственных организаций. По решению МКВК и финансово-технической поддержке Канадского Агентства развития (CIDA) в 2000 году в Ташкенте был организован региональный тренинговый центр для специалистов среднего и высшего звена водного хозяйства. Главная задача этого центра обеспечить повышение квалификации и, одновременно, сблизить позиции во взглядах на проблемы региона среди специалистов из пяти государств региона. Ежемесячные курсы организованы в виде обсуждения проблем за круглым столом. За прошедшие годы более 700 специалистов из пяти государств участвовали в системе курсов по следующей тематике:

- Проблемы интегрированного управления водными ресурсами по гидрографическому принципу;
- Региональное сотрудничество на трансграничных водотоках;
- Международное водное право (курс продолжается до начала 2002 года).

Рис. 1. Схема создания водного партнерства в бассейне Аральского моря



В 2002 году начат новый курс по теме «Передовая практика орошаемого земледелия». На перспективу планируется подготовить еще ряд новых курсов по проблемам:

- охраны окружающей среды;
- питьевого водоснабжения и санитарии;
- устойчивого развития энергетического сектора в регионе;
- моделирование в водном хозяйстве и орошении.

С целью дальнейшей интеграции и вовлечения большего числа заинтересованных участников планируется организовать тренинговую деятельность в четырех суб-региональных центрах: в Душанбе (Таджикистан) – по проблемам межгорных долин и верхнего водосбора; в Оше (Кыргызская Республика) – по проблемам водного хозяйства в густонаселенном регионе Ферганской долины; в Кызыл-Орде (Казахстан) – по проблемам низовьев и рисового комплекса; в Ургенче (БВО Амударья) - по проблемам низовьев и Приаралья. Предполагается использовать данные суб-региональные центры в сочетании с показательными участками демонстрационного проекта по передовой практике водосбережения и развития Ассоциаций водопользователей.