

Региональный семинар в рамках программы UNEP «Ускорение осуществления целей ИУВР-2005 в Центральной Азии» (г.Бишкек, 27-28 июля 2006 г.)

**О ДАЛЬНЕЙШЕМ РАЗВИТИИ РЕФОРМЫ
В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ И ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ
В УСЛОВИЯХ УЗБЕКИСТАНА**

Х.Х.Кабиров

Генеральный директор ПО «УзВодпроект»

Реформы в любой сфере, какой бы они ни проводились, должны преследовать определенную **цель**, и эту цель желательно с самого начала **чётко обозначить**.

Так вот, сказать, что такая цель **полностью определена** в принятых Правительством Республики постановлениях от 28.06.2003 г. №290 и от 21.07.2003 г. №320, посвященных совершенствованию деятельности Минсельводхоза и вопросам управления водным хозяйством, нельзя.

Кроме этого, отметим, что в названных постановлениях фактически обойден вопрос об ассоциациях водопользователей – об их статусе, организационном устройстве, принципах, на которых эти ассоциации должны действовать и т.д. Между тем, процесс образования ассоциаций водопользователей в Республике активно развивается и поэтому под него должна быть подведена соответствующая законодательная и правовая база.

И есть ещё одна важная проблема, которую принятые постановления на данном этапе реформы не решают. Это проблема принципиального разграничения функций и ответственности в деле управления водой, как природным ресурсом, и в деле управления хозяйственным использованием и потреблением воды.

На данном этапе начатой в Республике реформы управление водой как природным ресурсом и хозяйственное использование воды (а это вещи по своим целям принципиально разные) остаются пока ещё под юрисдикцией одного ведомства – Министерства сельского и водного хозяйства, которое по сути представляет лишь потребителей воды. Что же касается обстановки на местах, то вопросы регулирования водораспределения по-прежнему фактически остаются под контролем областных и районных администраций.

Однако того, какой должна быть содержательная часть дальнейшего развития реформ, что именно должно быть в ходе их проведения подвергнуто практической проверке и корректировке, какой конкретно новый порядок во взаимоотношениях государственных органов водного хозяйства с водопользователями (водопотребителями) должен быть апробирован в условиях перехода от административно-территориальной схемы управления водными ресурсами и их использованием к управлению по гидрографическому принципу (по бассейнам рек, водохозяйственным и ирригационным системам) конкретно и четко не сформулировано. Вот почему нами и подготовлены настоящие предложения, направленные:

- **во-первых**, на изменение существовавших до сих пор в системе государственных органов водного хозяйства порядка планирования, приемов и стиля управления водными ресурсами и водораспределением, что должно логично вытекать из условия перехода на гидрографическую схему управления (по бассейнам рек, водохозяйственным и ирригационным системам);

- **во-вторых**, на создание достоверной системы измерений и организацию учета и отчетности в области формирования водных ресурсов, их распределения и практики их использования;

- **в-третьих**, на формирование нового, рыночного стиля взаимоотношений между государственными органами водного хозяйства и хозяйствующими субъектами – водопользователями (водопотребителями) в деле удовлетворения их заявок на воду и на отработку четкого финансового механизма оплаты государственным органам водного хозяйства оказываемых водопользователям (водопотребителям) услуг по подаче им воды;

- **в-четвертых**, на укрепление статуса Ассоциаций водопользователей, как самостоятельных, независимых организаций, образованных на подлинно добровольных началах, на принципах самоуправления и самофинансирования, и на обоснованное составление ими планов водопользования, которые должны служить в качестве их заявок на получение воды из государственных ирригационных систем

Остановимся теперь конкретно на каждом из названных выше направлений.

I. О порядке планирования управлением водными ресурсами, водораспределением и водопользованием

Базовыми документами для планирования должны **в принципе** служить «**Бассейновые водохозяйственные схемы**», которые надлежит разработать силами соответствующих проектных институтов по каждому из Бассейновых Управлений ирригационными системами. В составе этих схем необходимо выполнить:

- расчеты **баланса водных ресурсов**, которыми располагает то или иное Бассейновое Управление;

- **водохозяйственные расчеты** по определению потенциальных возможностей удовлетворения требований на воду, которые могут предъявить водопользователи (водопотребители), обслуживаемые данным Бассейновым Управлением.

На основе этих расчетов должны составляться:

- **планы водозаборов из водисточников;**

- **планы регулирования стока в водохранилищах;**

- **планы распределения водных ресурсов по водопотребляющим отраслям народного хозяйства;**

- **планы распределения водных ресурсов по системам магистральных каналов и отдельным ирригационным системам.**

Названные расчёты и планы следует тоже считать базовыми. Составление «Бассейновых схем» и выполнение в их составе расчётов и планов, о которых идёт речь, дело достаточно сложное и поэтому эти схемы должны составляться силами проектных институтов.

С учетом прогнозируемой водности предстоящего гидрологического года в эти базовые расчёты и планы Бассейновыми Управлениями ирригационными системами должны вноситься соответствующие коррективы, и в результате до каждого из Управлений магистральными каналами и Управлений ирригационными системами **на каждый предстоящий планируемый год Бассейновые Управления должны доводить те расчетные объемы водных ресурсов, исходя из которых эти Управления должны будут затем планировать подачу воды своим водопользователям (водопотребителям).**

Пока «Бассейновых водохозяйственных схем» с обновленными расчетами баланса водных ресурсов и расчетами водохозяйственных балансов у нас нет, приходится пользоваться старыми разработками и сложившейся практикой распределения водных ресурсов по ирригационным системам, но на первом этапе **важно обеспечить, чтобы каждое Управление ирригационной системой четко знало, каким расчетным объемом водных ресурсов оно располагает на планируемый год.** Исходя из этого объема и режима поступления воды в ирригационную систему, Управление будет планировать водоподачу водопользователям (водопотребителям).

Документами, которые должны составляться в Управлениях магистральными каналами и Управлениях ирригационными системами, предлагается считать:

- для **Управлений магистральными каналами – планы водораспределения** на предстоящий гидрологический год по отдельным ирригационным системам, питающимися водой из данного магистрального канала. Такие планы должны составляться силами персонала самих Управлений магистральными каналами и доводиться затем до соответствующих Управлений ирригационными системами;

- для **Управлений ирригационными системами – планы вододачи водопользователям (водопотребителям)** с их привязкой к конкретным точкам водовыделов, то есть, к местам подачи воды первичным водопользователям (водопотребителям).

Планы вододачи водопользователям (водопотребителям) должны составляться силами персонала самих Управлений ирригационными системами с учетом прогнозируемой водности предстоящего гидрологического года, исходя из планов распределения водных ресурсов, которые будут доведены до них Бассейновым Управлением с подекадной разбивкой объемов вододачи.

Задача этих планов – увязать требования (заявки) на воду со стороны водопользователей (водопотребителей) с тем объемом водных ресурсов, которым данное Управление ирригационной системой расчётно располагает на предстоящий гидрологический год.

Для этого Управление ирригационной системой должно принять от Ассоциаций водопользователей и от отдельных неирригационных водопотребителей, обслуживаемых данным Управлением, их заявки на воду на предстоящий гидрологический год с подекадной разбивкой запрашиваемых объемов вододачи, суммировать их и затем сбалансировать с реальной возможностью их удовлетворения.

Заявки на воду должны составляться в форме **планов водопользования**, если их подают Ассоциации водопользователей, или в форме **планов водопотребления**, если их подают промышленные предприятия и другие неирригационные водопотребители.

Планы водопользования, составляемые Ассоциациями водопользователей, должны рассчитываться, исходя из намечаемой на предстоящий год структуры сельскохозяйственного использования земель ширкатными, фермерскими и дехканскими хозяйствами, которые в данную Ассоциацию входят. При этом оросительные и поливные нормы и расчетные сроки поливов для каждой возделываемой культуры должны приниматься по нормативам, соответствующим природно-климатическим и почвенно-мелиоративным условиям, а также гидромодульному району, которые присущи данным хозяйствам. Планы эти составляются с подекадной разбивкой заявок на воду и с привязкой к соответствующим точкам водовыделов, от которых Ассоциации должны получать воду.

Планы водопользования должны защищаться Ассоциациями водопользователей в Управлениях ирригационными системами. В эти планы в процессе рассмотрения и защиты могут вноситься те или иные, согласованные с Ассоциациями, коррективы и устанавливаться соответствующие лимиты на подачу воды, и согласованный план водопользования (с одной стороны) и увязанный с ним план вододачи (с другой стороны) должны приниматься затем за основу при заключении договоров между Ассоциациями водопользователей и Управлением ирригационной системой.

Никто иной, кроме Ассоциаций водопользователей и Управления ирригационной системой, не вправе вмешиваться в процесс подготовки, рассмотрения и согласования планов водопользования, так же, как и в заключенные в соответствии с этими планами договора.

Точки водовыделов на государственных ирригационных системах, то есть места, в которых осуществляется подача воды водопользователям (водопотребителям), должны быть той границей, где заканчиваются функции и ответственность государственных органов управления водным хозяйством и где дальнейшее управление водопользованием

(водопотреблением) должно переходить к местным органам самоуправления, каковыми будут являться Ассоциации водопользователей.

Отдельные крупные промышленные предприятия, государственные организации и коммунальные службы городов должны получать воду непосредственно от государственных органов водного хозяйства напрямую из ирригационных систем в специально предназначенных для этого точках водовыделов, минуя Ассоциации водопользователей.

Во всех видах названных выше расчётов и планов в обязательном порядке должны отражаться объемы водоотведения по системам коллекторно-дренажной и сбросной сети и водоотводящим трактам.

Водораспределение между отдельными хозяйствующими субъектами Ассоциации водопользователей должно осуществляться в соответствии с порядком и графиком, устанавливаемыми общим собранием членов Ассоциации. Вода, отпускаемая тому или иному хозяйствующему субъекту – члену Ассоциации, обязательно должна учитываться (замеряться) с помощью соответствующих водомерных устройств.

При этом каждый из членов Ассоциации водопользователей должен иметь право и доступ проверять количество подаваемой ему воды, посредством ознакомления с показаниями водомерных устройств.

Управления ирригационными системами и Управления магистральными каналами, а тем более Бассейновые управления, как таковых **планов водопользования не составляют**, ибо водопользователями эти структуры не являются. Они являются поставщиками воды (а Бассейновые управления – её **распределителями**), и поэтому должны составлять, соответственно – лишь **планы водоподачи и планы водораспределения.**

Вмешиваться в хозяйственную деятельность Ассоциаций водопользователей, устанавливать им разного рода «поливные задания» и т.д. и т.п., эти структуры не должны, и Ассоциации водопользователей в этих вопросах им неподотчётны.

Другое дело – осуществление контроля за порядком в сфере как водоподачи, так и использования водных ресурсов, который должен обеспечиваться органами Государственной водной инспекции. Но опять-таки, вмешиваться в хозяйственную деятельность Ассоциаций водопользователей и входящих в её состав хозяйств эта Инспекция не должна. Её задача – пресекать случаи сверхдоговорных или сверхлимитных водозаборов и водоподачи, случаи отбора воды в незарегистрированных для этого местах, случаи нецелевого использования водных ресурсов, искажения отчетности по водопользованию и другие случаи нарушения водной дисциплины и правил водопользования.

II. К вопросу о создании достоверной системы измерений и организации учёта и отчётности по водным ресурсам и их использованию

Первоочередной задачей работников системы водного хозяйства в условиях проводимой в Республике реформы должна стать забота об организации комплекса измерений и об оснащении пунктов измерений соответствующими техническими средствами.

Надежно организованные измерения должны позволить:

Первое. Устанавливать расчетную водность водоисточников, накопленные запасы воды в водохранилищах, возможные для использования эксплуатационные запасы подземных вод, а также пригодные для повторного использования объемы возвратного стока, то есть, измерениями должны быть охвачены все составляющие, из которых складывается объем располагаемых для использования водных ресурсов в каждом речном бассейне и по каждой конкретной водохозяйственной системе.

Второе. Прогнозировать ожидаемую на предстоящий гидрологический год водность природных водоисточников, а также общий предполагаемый для использования расчетный объем располагаемых водных ресурсов.

Третье. Контролировать объемы и расходы воды по тому или иному водотоку или бассейну реки в целом во всех точках притока воды, включая поступление в данный водоток или водохозяйственную систему сбросных расходов, возвратного стока, а также контролировать отбор воды от всех точек водотока или водохозяйственной системы.

Четвертое. Измерять расходы и объемы воды в местах водозаборов, на балансовых створах, а также расходы воды, проходящей через гидроузлы и вододелители, выпускаемой из водохранилищ, подаваемой насосными станциями и распределяемой по системам оросительных каналов до точек ее подачи водопользователям (водопотребителям).

Пятое. Измерять расходы и количество воды, сбрасываемой из систем оросительных каналов, а также отводимой коллекторно-дренажными и сбросными сетями в водоприемники или за пределы орошаемых контуров.

Шестое. Производить статистическую обработку, систематизацию получаемых данных и анализ результатов измерений и принимать на этом основании решения по управлению водораспределением на данном водотоке, по бассейну реки в целом, а также в пределах той или иной водохозяйственной и ирригационной системы.

Седьмое. Осуществлять контроль за фактическим использованием распределяемых объемов водных ресурсов.

Не менее важной задачей является **организация измерений на территории Ассоциаций водопользователей и входящих в их состав хозяйств-водопользователей (водопотребителей)** и их оснащение соответствующими средствами. Здесь надо будет наладить комплекс системных наблюдений и измерений, которые позволят:

- Устанавливать влагосодержание в почвах и прогнозировать на этом основании потребность в воде орошаемых земель с целью составления оптимальных планов поливов и режимов орошения сельхозкультур.

- Организовать измерения расходов и объемов воды, подаваемых отдельным хозяйствам и распределяемых ими по поливным участкам, с целью контроля за соблюдением оптимальных норм и режимов поливов и поддержания оптимального водного режима орошаемых полей.

- Осуществлять контроль за мелиоративным состоянием земель в хозяйствах с целью недопущения их засоления и заболачивания.

Для этого хозяйства – сельхозводопользователи должны быть оснащены простейшими средствами измерений (переносные водосливы-водомеры, датчики влажности почвы, экспресс - влагомеры, скважины для наблюдения за уровнем грунтовых вод и уровнемеры к ним и т.д.), а Минсельводхоз должен наладить производство названных средств и организовать оказание консультативных услуг по практическому пользованию ими.

Установленные порядок измерений и составы наблюдений как на государственных водохозяйственных объектах, так и на объектах хозяйств – водопользователей, должны быть обязательными для соблюдения .

Учет водных ресурсов и их распределения, а также учет водопотребления и водоотведения должны производиться **по единым формам и методикам**. Разработка таких форм и методик – это отдельная задача, решение которой должно быть организовано с использованием современных информационных технологий. Одновременно с разработкой форм учета и отчетности и методик обработки материалов наблюдений должны быть разработаны также соответствующие инструкции и руководства по выполнению тех или иных измерений.

Количество форм учета и отчетности по государственным системам водного хозяйства должно быть минимальным, а содержание этих форм – логичным и лаконичным.

При этом сельхозводопользователи должны вести учет поданной им воды и составлять **отчетность по ее использованию в разрезе орошаемых сельхозкультур и видов поливов** (вегетационные, промывные, влагозарядковые, предпосевные).

Внедрение новой системы расчетов, планирования, учета и отчетности потребует оснащения Бассейновых Управлений, Управлений магистральными каналами и Управлений ирригационными системами современными компьютерами и обеспечения

надежной модемной связи между ними, создания баз данных и систем управления ими и обучения специалистов работе с базами данных и системами электронной связи. То же самое касается и Ассоциаций водопользователей.

III. О формировании нового рыночного стиля взаимоотношений между государственными органами водного хозяйства и водопользователями и выработке финансового механизма оплаты услуг по подаче воды субъектам водопользования

Основным и единственным юридическим документом, на котором должны основываться и регулироваться взаимоотношения между государственными органами водного хозяйства и субъектами водопользования (водопотребления), должен стать **ДОГОВОР**, который будет заключаться между соответствующим Управлением ирригационной системой, представляющим государственный орган водного хозяйства, и так называемым «первичным водопользователем», в лице, как правило, Ассоциации водопользователей (АВП), или отдельного, в том числе и неирригационного водопотребителя.

Форму и содержание такого договора предстоит выработать и практически апробировать. Договор этот должен отражать в себе с одной стороны – обязательства Управления ирригационной системой в части объемов, режима и соблюдения подекадного графика подачи воды «первичному водопользователю» в точке водовыдела из государственной ирригационной системы, а с другой стороны – обязательства «первичного водопользователя» по использованию выделяемых ему объемов воды и оплате услуг по ее подаче.

Одновременно с этим надо будет определиться в порядке и выработать форму отчетности по соблюдению заключенного договора. Смысл отчетности должен заключаться в контроле за выполнением записанных в договоре обязательств, во-первых, по подаче воды государственными органами водного хозяйства субъектам водопользования, и во-вторых, по фактическому использованию этой воды водопользователями (водопотребителями).

Отчетность должна представляться соответствующим органам статистики и водного хозяйства ежемесячно и обобщаться по окончании гидрологического года.

Вместе с этим необходимо будет выработать систему взаимной ответственности, стимулов, санкций и компенсаций ущербов, нанесенных сторонами, заключившими договор. **Принцип рыночных отношений в том именно и заключается, что стороны, подписавшие договор, будучи юридически равноправными, должны нести ответственность друг перед другом в деле выполнения принятых на себя обязательств.**

Договор на водоподачу (с одной стороны) и **на водопользование** (с другой стороны) между Управлением ирригационной системой и первичным водопользователем (которого, повторяем, как правило, должна представлять Ассоциация водопользователей), мы рекомендуем составлять **на предстоящий гидрологический год в целом**, то есть, на период с 1 октября предшествующего планируемому сельскохозяйственному году и по 30 сентября планируемого сельскохозяйственного года, охватывая тем самым как невегетационный, так и вегетационный периоды. Договор этот должен содержать в себе возможность той или иной корректировки, исходя из прогнозной водности предстоящего гидрологического года или из изменений условий хозяйственной деятельности.

Стимулироваться в вопросах рационального и бережного использования воды должны как государственные органы водного хозяйства в лице Управлений ирригационными системами, так и водопользователи:

- за экономию воды по сравнению с выделенными лимитами;
- за применение прогрессивных приемов техники полива и технологий, обеспечивающих рациональное использование ограниченного объема водных ресурсов;
- за сокращение непроизводительных потерь воды при ее транспортировке, распределении по оросительной системе и подаче водопотребителям.

В то же время, за нарушение правил водоподачи и водопользования, особенно за непроизводительные сбросы воды необходимо предусмотреть экономические санкции как к руководителям соответствующих водохозяйственных организаций, так и хозяйств-водопользователей.

Что касается определения «стоимости воды» и финансового механизма оплаты услуг по подаче воды государственными органами водного хозяйства субъектам водопользования (водопотребления), то наши предложения в этой части заключаются в следующем.

В настоящее время стоимость «водных услуг» в Республике учитывается в форме водного налога, который включен в состав земельного налога. Такой порядок не отражает, однако, ни ценности воды, ни реальных издержек на содержание и эксплуатацию водохозяйственных объектов. Поэтому плату за услуги по подаче воды водопользователям (водопотребителям) целесообразно выделить из состава единого земельного налога.

Исходить при этом надо из **базисной стоимости услуг по подаче воды** её потребителям (или условно «базисной стоимости воды»), которая должна определяться **на основе калькуляции**, учитывающей амортизацию основных фондов водного хозяйства, находящихся на балансе государства, и текущие эксплуатационные затраты, связанные с поддержанием государственных водохозяйственных и ирригационных систем в надежном техническом состоянии, обеспечивающим их устойчивую работу.

В состав эксплуатационных затрат включаются: заработная плата персонала, обслуживающего государственные водохозяйственные и ирригационные системы, затраты на материалы, оборудование, оплату потребляемой электроэнергии, текущий ремонт объектов водохозяйственного комплекса, проектные, научно-технические и конструкторские разработки, связанные с обеспечением устойчивой работы объектов водного хозяйства, мониторинг состояния водохозяйственных объектов, налоги и другие расходы, необходимость в которых возникает по ходу эксплуатации объектов водохозяйственного комплекса.

Таким образом, **оцениваться должны именно услуги**, оказываемые государственными органами водного хозяйства по обеспечению подачи воды водопользователям (водопотребителям) без учёта изначальной «потребительской» стоимости воды, как природного ресурса.

В связи с этим предлагается **подсчитать «базисную стоимость воды» по каждому или на первом этапе по нескольким Управлений ирригационными системами, поделить полученную стоимость на планируемый объем водоподачи каждой данной ирригационной системой и таким образом определить расчетную удельную стоимость одного кубометра воды, подаваемой водопользователям (водопотребителям).** Эта расчетная удельная стоимость одного кубометра воды (а она будет различной по отдельным ирригационным системам) должна быть затем положена в основу расчетов с субъектами водопользования (водопотребления) и отражаться в договорах на подачу им воды.

Платить за воду, согласно заключенному договору и содержащемуся в нем графику водоподачи, водопользователь должен **за кубометр полученной им воды.**

При этом предлагается, чтобы сельхозводопользователи в ходе проводимого эксперимента оплачивали Управлениям ирригационными системами вначале только 30 или 50 % стоимости получаемой ими воды. Остальные затраты следует взять на государственный бюджет. Таким образом получится, что **50, а возможно даже и 70% от объема отпускаемой сельхозводопользователю воды он будет получать от государства бесплатно.** Это, на наш взгляд, будет стимулировать сельхозводопользователей экономить воду и стараться обходиться меньшим объемом воды, по сравнению с объемом, отраженным в договоре. В то же время, за использование воды сверх предусмотренного в договоре объема (лимита) плата за нее должна взиматься в существенно увеличенном и пропорционально возрастающем размере.

Оплату услуг по подаче воды целесообразно производить ежемесячно. При этом отдельные хозяйства-водопользователи должны вносить свою долю оплаты на счет

Ассоциации, а последняя должна затем перечислять эти средства соответствующему Управлению ирригационной системой.

IV. Об укреплении статуса Ассоциаций водопользователей

Особое внимание необходимо уделить вопросу укрепления статуса Ассоциаций водопользователей (АВП).

Дело в том, что их статус в Республике пока **еще по-настоящему в законодательном порядке не определен.**

Сказать сегодня, что созданные в Республике Ассоциации водопользователей функционируют в полную силу и в соответствии со своим прямым предназначением, как самостоятельные, независимые, негосударственные организации, образованные на добровольных началах и на принципах самоуправления и самофинансирования, пока еще нельзя. Но в тоже время совершенно ясно одно – **альтернативы АВП в условиях осуществляемого в Узбекистане реформирования сельского хозяйства и реструктуризации сельскохозяйственных предприятий нет, и поэтому статус АВП необходимо всячески укреплять.**

Таковыми, на наш взгляд, должны быть последующие шаги реформы в области управления водными ресурсами и водопользованием в условиях Узбекистана.

Схема взаимодействия государственных органов водного хозяйства и водопользователей



