

К ВОПРОСУ О ВНЕДРЕНИИ ПРИНЦИПОВ ИНТЕГРИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Н.Н. Мирзаев, к.т.н.

1. Гидрографический принцип

Вода находится внутри гидрографического бассейна в постоянном движении и естественным путем пересекает различные административные границы, которые установлены человеком, исходя из геополитических соображений. Таким образом, ясно, что для управления всеми возможными факторами, влияющими на гидрологический цикл, необходимо, чтобы весь речной бассейн находился в поле зрения и управленческих воздействий единой организации /1/.

Организационное построение водных структур в административных границах, не совпадающих с гидрографическими, влечет за собой ослабление управляемости отдельными элементами гидрологического цикла, что влияет на стабильность и равномерность водораспределения – т.е. на выполнение главной цели управления водой. Вышесказанное справедливо как для всего бассейна реки, так и для отдельных оросительных систем.

Нестабильность и неравномерность водоподачи из оросительных систем вызывается как техническими причинами, так и организационными. В условиях административно – территориального принципа создания водных структур организовать качественное управление водой очень сложно из-за того, что у оросительной системы много «хозяев»: райводхозы, облводхозы, местная власть. А, как известно, «у семи нянек – дитя без глаза».

Следствием такого подхода является общеизвестная проблема «голова-конец», когда при дефиците воды (а иногда и при отсутствии дефицита) нижерасположенные водопользователи оказываются в ущемленном положении по сравнению с вышерасположенными. В настоящее время становится все более очевидным, что проблема совершенствования качества управления водой - это проблема не только и не столько техническая, сколько институциональная (организационная).

Одним из основных направлений организационного совершенствования качества управления водой является внедрение гидрографический принцип или точнее сказать возвращение к гидрографическому принципу, так как известно, что раньше водные организации формировались на основе гидрографического принципа.

История реорганизаций водных организаций в Узбекистане выглядит так:

- Гидрографический подход (до 60 годов 20 века):
 - Управление оросительных систем.
- Административно–территориальный подход (с элементами гидрографического подхода - Зердолводхоз, Упрадик, АДУОС) (до 2003г):
 - Райводхоз (РайУОС);
 - Облводхоз (ОблУОС).
- Гидрографический подход (после 2003г):
 - Управление ирригационных систем;
 - Бассейновое управление ирригационных систем;
 - Управление магистральных каналов.

В Узбекистане переход к гидрографическому принципу произошел в масштабе республики (Постановление КБ № 320 от 21.07.03). Есть основание считать, что в появлении этого Постановления есть вклад и проекта. Однако, следует отметить, что процесс перехода к гидрографическому принципу в Узбекистане еще не завершен (соединили туловище, но обрезали крылья), так как между Управлениями магистральных каналов и водопользователями существует еще промежуточное звено в виде ирригационных систем, входящих в состав Бассейновых управлений ирригационных систем. Тем не менее, сделан очень важный шаг на пути совершенствования руководства водой. В рамках проекта идет работа по завершению этого процесса на Южно-Ферганском канале (ЮФК).

Хотелось бы подчеркнуть, что на наш взгляд необходимость перехода к гидрографическому принципу на уровне межхозяйственных и особенно магистральных каналов не вызывает сомнения. Что же касается Ассоциаций водопользователей (АВП), то, труднопреодолимая в ЦАР практика создания АВП в пределах бывших коллективных хозяйств говорит о том, что на уровне АВП следует учитывать не только и не столько принадлежность фермерских хозяйств к одной гидрографической сети, сколько такие социальные моменты как национальность, родство, религия, экономические связи, установившиеся на протяжении десятилетий, и т.д. В особенности роль гидрографического подхода на уровне АВП не столь очевидна, когда оросительная система имеет «елочную», а не «узловую» схему.

2. Общественное участие

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

В настоящее время растет понимание того, что основным фактором, лимитирующим развитие водопользования в центрально-азиатском регионе (ЦАР), остается дефицит общественного участия в принятии решений на всех уровнях руководства водой. Под общественностью мы понимаем стейкхолдеров-водопользователей – всех прямых и косвенных потребителей (пользователей) воды

Почему нужно общественное участие?

- 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.
- Участие общественности призвано создать атмосферу *прозрачности* и *открытости*¹, при которой вероятность принятия решений, не отвечающих общественным интересам, снижается. Чем больше общественного участия, тем менее благоприятны условия для коррупции и игнорирования общественных интересов.

Здесь хотелось бы отметить следующие моменты, связанные с оценкой роли водников, водопользователей и местной власти. Речь не идет о том, что водники – «плохие», а водопользователи «хорошие парни». «Плохие парни» есть и среди водников и среди водопользователей. Речь идет о том, чтобы «хорошие парни» из числа водопользователей должны объединиться в общественные структуры для того, чтобы помочь «хорошим парням» среди водников справедливо и эффективно распределять воду.

Что касается местной власти, то она относится к числу стейкхолдеров-водопользователей. Традиционно местная власть осуществляет руководство водниками. Речь не идет о том, что местная власть плохо осуществляет руководство – практика показывает, что руководящая роль местной власти сказывается на качестве управления как положительно, так и отрицательно. Переход к принципу общественного участия направлен, в частности, на то, чтобы усилить положительную и ослабить отрицательную роль представителей местной власти путем демократизации процесса руководства водой.

¹ Прозрачность - возможность отслеживать действия лиц, принимающих решения по управлению водораспределением. Открытость - наличие доступа к информации по управлению водораспределением для всех заинтересованных сторон

3. Результаты организационного совершенствования

До реорганизации в рамках проекта «ИУВР-Фергана» - пилотные каналы управлялись

- Араванским и Карасуйский райводхозами (Кыргызстан);
- Б.Гафуровским и Дж.Расуловским райводхозами (Таджикистан);
- УБФК, Андижанским и Ферганским облводхозами (Узбекистан).

Сейчас на пилотных объектах образовались 3 единые Управления каналов: Управление ЮФК, Управление ААБК (Араван-Акбуринским каналом), Управление ХБК (Ходжа-бакирганским каналом). Кроме того, на пилотных каналах созданы Союзы водопользователей канала (СВК).

Все это положительно отразилось на качестве управления водой на пилотных объектах. Эффект от организационного совершенствования руководства водой путем перехода к гидрографическому принципу и принципу общественного участия в рамках проекта выразился в следующем

- Повысилась равномерность и стабильность водоподачи;
- 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).

Этот эффект достигнут за счет того, что теперь

- у местной власти меньше шансов на нецивилизованное (незаконное) вмешательство в водные дела и
- у водников больше возможностей принимать самостоятельно (без многочисленных согласований) справедливые и эффективные решения по управлению водой.

Раньше (до перехода на гидрографический принцип) цепочка согласований при конфликтной ситуации выглядела так (на примере Араван-Акбуринского канала): Араванский райводхоз – Араванская райгосадминистрация – облгосадминистрация – Карасуйская райгосадминистрация – Карасуйский райводхоз.

Теперь, после образования Управлений каналов, процесс принятия решения упростился, стал более оперативным.

4. Проблемы организационного совершенствования

Опыт внедрения принципов ИУВР в рамках проекта «ИУВР-Фергана» показывает, что внедрение гидрографического принципа и принципу общественного участия – дело очень непростое, проблем много, но, если мы хотим повысить продуктивность воды и экологическую безопасность региона, то альтернативы ему нет. Основные проблемы следующие.

Психологические:

- Водопользователи традиционно выступают по отношению к водникам в роли *просителя*, а не клиента, который создает сельскохозяйственную продукцию и поэтому вправе *требовать* от водника качественных услуг. В силу этого в АВП руководящая роль Совета АВП и его Председателя, как правило, очень слабо проявляется. Главную роль продолжает играть исполнительный орган в лице Директора АВП.
- В силу этого же, АВП в составе Совета СВК представлены, главным образом, Директорами АВП, а не Председателями АВП.
- С советских времен сохранилось недоверие к общественным организациям, которых мало заботили общественные нужды.

Юридические:

- Местами продолжается незаконная практика вмешательства представителей местной власти в процесс водораспределения;

- Нет закона об АВП и СВК;
- Сложна процедура регистрации СВК.

Кадровые

- Все меньше и меньше остается на местах квалифицированных водников, а среди водопользователей появилось очень много людей, не имевших до этого дело с земледелием и орошением.

Литература

1. Духовный В.А., Соколов, В.И. Интегрированное управление водными ресурсами. Опыт и уроки Центральной Азии навстречу четвертому Всемирному Водному Форуму. Ташкент, 2005г. ГВП.
2. Мирзаев Н.Н. Роль общественного участия в повышении эффективности управления водопользованием и экологической устойчивости в ЦАР. Сборник научных трудов. САНИИРИ 80 лет (1925-2005гг), Ташкент 2006, с.280-292.