

**ПРОЕКТ
«ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
ФЕРГАНСКОЙ ДОЛИНЫ»**

НИЦ МКВК

О Т Ч Е Т

**о выполнении работ по позиции 1.2.
плана работ по проекту на 2002 г.
«Разработать и распространить концепцию для ИУВР,
которая учитывает гидрографические границы,
участие всех стейкхолдеров и принципы
демократического управления»**

(деятельность № 2)

Директор проекта,

В.А. Духовный

**Региональный
координатор проекта**

В.И. Соколов

**Руководитель
Деятельности № 2**

М.А. Пинхасов

Ташкент, июль, 2002 г.

1.2. Разработать и распространить концепцию для ИУВР, которая учитывает гидрографические границы, участие всех стейкхолдеров и принципы демократического управления

Интегрированное управление водных ресурсов можно реализовать по цепочке «система-АВП-поле» на гидрографическом принципе. Под «системой» понимается вся верхняя часть иерархии управления.

По Проекту «ИУВР-Фергана» эта верхняя часть замыкается по выбранным объектам в Узбекистане – Южно-Ферганским каналом, в Таджикистане – каналом Гулякандоз, в Кыргызстане – Араван-Акбуринским каналом. Ниже рассмотрим концепцию, связанную со второй ступенью интегрированного управления водными ресурсами, т.е. созданием, функционированием и развитием ассоциаций водопользователей в Узбекистане и Таджикистане и совершенствованием созданных АВП в Кыргызстане.

Необходимость структурной перестройки в управлении внутриводопользовательского водопользования вызвано тем, что в сельском хозяйстве наряду с традиционно крупными коллективными хозяйствами, появилась масса мелких фермерских и дехканских хозяйств. Если крупные коллективные хозяйства имеют свои сложившиеся структуры по эксплуатации внутриводопользовательской сети, то фермерские и дехканские хозяйства сталкиваются с проблемами водораспределения, ремонта и поддержания своих ирригационно-мелиоративных систем. С подобной проблемой столкнулись многие страны ближнего и дальнего зарубежья. Были испробованы различные формы организации внутриводопользовательского водопользования в этих условиях: через государственные структуры, местную администрацию, акционерные и кооперативные общества и т.д. Наиболее жизнеспособной из перечисленных форм оказалась организация внутриводопользовательского водопользования через Ассоциации водопользователей (АВП). В широком понимании АВП является группа водопользователей, которая объединяя свои финансовые и материально-технические ресурсы, организует эксплуатацию своей ирригационно-мелиоративной системы.

Проблемы, решение которых диктуется современным состоянием орошаемого земледелия в странах, охватываемых Проектом, проявляется в связи:

- во всех странах существует государственная собственность на землю и передача ее землепользователям производится на основе аренды или паев. Размер землепользования, сроки аренды различаются по странам значительно;
- различной степенью государственного регулирования приватизации аграрного сектора;
- необходимостью повышения водообеспеченности, стабильности водоподдачи и равномерного распределения дефицитных водных ресурсов между водопользователями, находящимися территориально в различных точках от источника орошения;
- потребностью в проведении ремонтно-восстановительных работ на внутриводопользовательских оросительных и дренажных системах, внимание к которым за последние годы было сильно снижено из-за тяжелого экономического положения хозяйств в переходный период к рынку;

Решение приведенных проблемных вопросов возможно в условиях создания и функционирования АВП, которая в конечном счете улучшит водохозяйственную обстановку на внутрихозяйственной оросительной и дренажной системах и явится одним из мощных факторов повышения продуктивности используемых земельно-водных ресурсов в орошаемом земледелии Ферганской долины.

В конечном итоге основные цели проекта:

- в выбранных хозяйствах Ферганской долины необходимо организовать или улучшить организацию существующих АВП, улучшить управление и эксплуатацию систем орошения и дренажа на хозяйственном и межхозяйственном уровнях;
- содействовать внедрению пакета реформ путем разработки соответствующей правовой, экономической и управленческой основы и вовлечения водопользователей в управление водой на хозяйственном уровне.

Организация АВП в интегрированном управлении водными ресурсами на гидрографической основе имеет свои особенности, которые выражаются прежде всего в том, что равномерное водораспределение обеспечивается как на канале первого уровня, так и по каналам второго уровня с их отводами. Другая особенность, при таком распределении водных ресурсов до минимума доводятся непроизводительные потери по каналам.

Организация АВП создает *стабильность водообеспечения* орошаемых земель хозяйствующих субъектов. Так, если от ширкатных хозяйств отпочковываются фермерские (дехканские) хозяйства, то последние переходят в разряд вторичных водопользователей, т. е. таких, водообеспечение которых зависит от действий первичных водопользователей. Практика взаимоотношений между первичными и вторичными водопользователями показывает, что зачастую между ними не заключаются даже договора на поставку воды. Такое положение существует, например, во взаимоотношениях между ширкатом «Навои» и сопредельными фермерскими хозяйствами, которые в этих условиях не могут рассчитывать на стабильное водообеспечение их ширкатным хозяйством. Положение фермерских хозяйств (вторичных водопользователей) меняется в условиях создания и функционирования АВП. АВП сама входит в договорные отношения со структурами водохозяйственных органов (райводхозами или управлениями оросительных систем) и все водопользователи – члены АВП в одинаковой степени обеспечиваются ею водными ресурсами, где бы они не располагались – в начале оросителя или в конце его. АВП берет на себя ответственность (и это одна из главных ее функций) равномерно распределять полученные водные ресурсы между своими членами, достигая таким образом стабильности их водообеспечения.

В процессе управления водой по гидрографическому принципу обеспечивается прозрачность при распределении воды между водопользователями. В условиях гидрографического принципа организации АВП каждое хозяйство привязывается к конкретному отводу оросителя. Создаются реальные условия для четкого учета планирования водозабора и обеспечение равномерного водораспределения между водопользователями – членами АВП. При необходимости применяется «водооборот», т.е. поочередное водообеспечение водопользователей при строгом контроле за водораспределением со стороны АВП. Для обеспечения объективных условий по равномерному распределению воды между водопользователями необходимо обеспечить

АВП функционирующими средствами водоучета на оросителях и их отводах, а также в точках водовыделов в хозяйства-членов АВП.

Весьма важным вопросом при организации АВП является определение роли включаемых оросителей в АВП – межхозяйственной или хозяйственной. Если тот или иной ороситель, включенный в АВП, выполнял роль межхозяйственного канала, то возникает ряд вопросов, которые необходимо решить, а именно: на каких условиях эти оросители передаются АВП? Кроме подобных оросителей, в орбиту АВП включаются водохозяйственные объекты, которые в настоящее время находятся на балансе райсельводхозов и соответственно ими финансируются затраты по их поддержанию и эксплуатации. Так, при организации АВП в Кувинском районе Ферганской области в состав проектируемой АВП включаются межхозяйственные каналы «Акбарабад - 2» и «РП - 1», а также скважины вертикального дренажа, и система закрытого горизонтального дренажа, находящиеся на балансе Кувинского райсельводхоза и соответственно им финансируется их поддержание и эксплуатация. Спрашивается, на каких условиях эти объекты должны передаваться АВП?

Нам представляется, что можно решить эти вопросы по двум вариантам.

Первый вариант. Временно, в течение пяти лет со дня организации АВП, времени достаточного для укрепления экономических позиций водопользователей (в основном за счет вводно-мелиоративных факторов, которые должны обеспечить АВП) указанные водохозяйственные объекты передаются АВП на договорной основе на временное пользование с ежегодным перечислением средств на поддержание и эксплуатацию этих объектов. Передача водохозяйственных объектов на временную и постоянную эксплуатацию предусматривается в законодательстве как Республики Узбекистан (ст. 31 Закона «О воде и водопользовании»), так и Республики Таджикистан (ст. 25 Водного Кодекса).

Второй вариант. Государственная водохозяйственная организация становится одним из учредителей АВП. Ее вкладом становятся водохозяйственные объекты передаваемые АВП. Более того, водохозяйственная организация как учредитель обязуется финансировать поддержание и эксплуатацию переданных АВП объектов в пределах нормативных потребностей.

Надо учесть, что в любом варианте государственная водохозяйственная организация не вправе рассчитывать на получение дивидендов, поскольку АВП по своему статусу некоммерческая организация. Если в первом варианте АВП полностью является органом только водопользователей, то во втором варианте имеется присутствие государственной водохозяйственной организации, действие которой будет ограничено в управлении АВП, поскольку она (водохозяйственная организация) будет иметь ограниченное место в Правлении АВП. Но вместе с тем это будет совместное управление АВП, т.е. государственной водохозяйственной организации и водопользователей. Право выбора одного из вариантов можно оставить за водопользователями (решение общего учредительного собрания АВП) и решающих ключевых лиц структуры Минсельводхозов (Минводхозов).

Вопросы, которые необходимо решить:

- отсутствует механизм взаиморасчетов между АВП и ее членами, т.е. не установлены периодичность взаиморасчетов и вид оплаты (денежная или расчет натурой, т. е. выращиваемой сельхозпродукцией или комбинированный расчет);

- из-за отсутствия водомерных устройств в точках водовыделов хозяйств водораспределение между ними производится «на глазок», что часто приводит к конфликтной ситуации между АВП и ее членами, порождает недоверие к действиям работников АВП;
- при наличии различных природных условий у водопользователей, т.е. самотечного и машинного орошения, различных земель по мелиоративному состоянию, требующих различных усилий по оказанию услуг, тарифы по оказанию услуг АВП должны быть для водопользователей *дифференцированы по хозяйствам – членам АВП*;
- материально-технической основой АВП, кроме водохозяйственных фондов с их инфраструктурой, должна быть производственная база АВП. Однако, для ее создания необходимы не только перечень производственных мощностей, но и их привязка к конкретным условиям водохозяйственных фондов и, главное, необходимо иметь источник финансирования по ее созданию (кроме материальных и денежных взносов членов АВП, которые в настоящее время из-за их экономического положения ограничены);
- важной составляющей частью создания и функционирования АВП является правовая база, которая бы позволила создать АВП, улучшить, стабилизировать и стимулировать деятельность АВП и водопользователей по следующим основным вопросам:
 - право АВП на воду;
 - создание рынка воды из сэкономленных вод против плана (лимита) в пределах хозяйств членов АВП;
 - льготному кредитованию и налогообложению;
 - определению санкций за нарушение правил водопользования как для водопользователей, так и для водохозяйственных организаций с определением порядка и наложения взыскания;
 - рекомендовать определенность в праве собственности на внутрихозяйственные водные объекты при организации АВП;
 - предусмотреть в Налоговых Кодексах стран Ферганской долины, что с АВП как некоммерческой организации не должен взыскиваться налог на добавленную стоимость;
- необходимо предусмотреть в штатах АВП и привлекать к работе профессиональных кадров гидротехников, мелиораторов, экономистов;
- предусмотреть в деятельности АВП стимулы для работников АВП за выполнение ими таких показателей, как водообеспечение в соответствии с планом водопользования как по объему, так и в режиме водоподачи, достижения работниками АВП равномерного водораспределения между водопользователями, обеспечение благоприятного мелиоративного фона обслуживаемых орошаемых земель и, в конечном итоге, повышения урожайности сельхозкультур;
- при создании и функционировании АВП позитивное влияние оказало бы внешняя помощь (Минсельводхозов и их областных и районных структур, местной администрации) и привлечение внешних ресурсов в обеспечении нормативно-методической документацией, финансовыми и техническими средствами, обучение кадров АВП и водопользователей.

Ежегодно деятельность АВП должна подвергаться анализу, который должен показать стимулы успеха и негативные моменты. В частности, оказывались ли государственная поддержка при создании и функционировании АВП в виде безвозмездной помощи, субсидий, льготных налогообложения и кредитования. Каковы экономические и

финансовые возможности хозяйств-водопользователей в формировании производственной базы АВП, поддержании и эксплуатации внутриводхозяйственной ГМС? Что следует считать индикатором работы АВП? Каковы последствия экономии оросительной воды в результате усилий АВП и водопользователей?

Устойчивость работы АВП обеспечивается при:

- наличии правовой базы по созданию и функционированию АВП;
- превышении доходной части бюджета над расходной частью или их равенстве;
- наличии производственной базы АВП;
- участии в работе АВП профессиональных кадров гидротехников, мелиораторов, экономистов;
- установке средств водоучета на внутриводхозяйственной сети для каждого водопотребителя - члена АВП;
- организации устойчивой оперативной работы между водохозяйственной организацией и АВП;
- своевременных взносах водопользователей по услугам водохозяйственных органов и АВП;
- объективно установленном тарифе, утвержденном общим собранием членов АВП;
- наличии оптимальной организационной структуры АВП;
- наличии стимулов для работников АВП за выполнение ими таких показателей, как водообеспечение в соответствии с планом водопользования, как по объему, так и в режиме водоподдачи, достижения работниками АВП равномерного водораспределения между водопользователями;
- обеспечении благоприятного мелиоративного фонда обслуживаемых орошаемых земель, и, в конечном итоге, повышения урожайности сельхозкультур;
- внешней помощи (Минсельводхозов и их областных и районных структур, местной администрации) и привлечение внешних ресурсов для обеспечения нормативно-методической документации, финансовыми и техническими средствами, обучением кадров АВП и водопользователей.

Эти критерии устойчивой работы АВП на современном этапе должны применяться в АВП «Жапалак» Карасуйского района Ошской области Кыргызстана и должны быть учтены при организации и функционировании АВП в Кувинском районе Ферганской области Республики Узбекистан и в Д. Расулевском районе Согдийской области Республики Таджикистан.