



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



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

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

ПРОЕКТ «ИУВР-ФЕРГАНА»

№ 4.2

СОЗДАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ВОДНОГО КОМИТЕТА КАНАЛА (ВКК)



Ташкент - 2008

РУКОВОДСТВО ВОДОЙ

ИУВР

**Проект
«ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
В ФЕРГАНСКОЙ ДОЛИНЕ»
(ИУВР-Фергана)**

Исполнители:



Международный институт управления
водными ресурсами
(IWMI)



Научно-информационный центр Межгосударственной
координационной водохозяйственной комиссии
государств Центральной Азии
(НИЦ МКВК)

Финансовая поддержка:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Швейцарское агентство по международному
развитию и сотрудничеству (SDC)

Сокращения

АВП	Ассоциация водопользователей	НПО	Неправительственная организация
БУВХ	Бассейновое управление водного хозяйства	ПР	Прочие
ВД	Водники	СВААК	Союз Водопользователей Араван-Акбуринского канала
ВКААК	Водный Комитет Араван-Акбуринского канала	СВК	Союз Водопользователей Канала
ВКК	Водный Комитет Канала	СВХБК	Союз Водопользователей Ходжабакирганского канала
ВКХБК	Водный Комитет Ходжабакирганского канала	СВЮФМК	Союз Водопользователей Южного Ферганского магистрального канала
ВКЮФМК	Водный Комитет Южного Ферганского магистрального канала	СЭС	Санитарно-эпидемиологическая станция
ВХО	Водохозяйственная организация	ЦАР	Центрально-азиатский регион
ВОЗ	Водоохранная зона	УААК	Управление ААК
ВП	Водопользователи	УК	Управление канала
ГМС	Гидромелиоративная система	УЮФМК	Управление Южного Ферганского магистрального канала
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами	УХБК	Управление ХБК
МВ	Местная власть	УСМКФДОДП	Управление систем магистральных каналов Ферганской долины с объединенным диспетчерским центром
МКХ	Министерство коммунального хозяйства	ХБК	Ходжа-Бакирганский канал

Составители:

Мирзаев Н.Н., Саидов Р.

*Дополнительную информацию по проекту «ИУВР-Фергана» можно получить на веб-сайте: <http://iwrw.icwc-aral.uz>
Замечания и предложения просим присылать по e-mail: nazir_m@icwc-aral.uz*

1. ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время все более очевидной становится мысль о том, что дефицит общественного участия в управлении сельским и водным хозяйством является одним из главных лимитирующих факторов, сдерживающих рост эффективности сельскохозяйственного производства и качества управления водораспределением в регионе.

Когда речь заходит об общественном участии, то у его противников возникает опасение, что водопользователи будут заниматься эксплуатацией гидромелиоративных систем (ГМС). Это, конечно же, не так. Эксплуатацией ГМС должны заниматься профессионалы-ирригаторы. Тогда в чем же суть участия водопользователей? Для того, чтобы четко уяснить роль поставщиков и пользователей воды в процессе управления водой, надо внести ясность в используемые термины.

Разделение функций управления и руководства водой

Управление (management) - это термин, который в широком смысле используется в аббревиатуре ИУВР и обозначает деятельность, включающий в себя весь спектр функций по обеспечению водораспределения и водопользования: политические, юридические, социально-экономические, технико-технологические и т.д., то есть включает в себя понятия руководство и управление (в узком смысле).

Руководство (governance) водой – это термин, обозначающий деятельность, включающую политические, социальные, экономические и правовые аспекты, направленные на достижение справедливого, эффективного и экологически приемлемого управления водой.

Управление (management) – это термин, который в узком смысле обозначает деятельность, включающую 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».

Исходя из вышесказанного становится ясно, что общественность должна участвовать не в управлении, а в руководстве водой.

Роль «руководства», проявляющаяся, в основном, в политической и частично в социально-экономической сферах, состоит в создании климата для внедрения ИУВР, в котором управленцы и заинтересованные стороны могли бы успешно взаимодействовать и интегрироваться.

Уровни и функции государственного руководства

С функциональной точки зрения можно выделить следующие уровни руководства: внутреннее и внешнее.

1. Внутреннее руководство (отраслевой уровень) включает распределение финансов, лимиты, структуру организаций, штат, инструкции...
2. Внешнее руководство (конституционный уровень) осуществляется через международные правила и соглашения, законы, права собственности, рыночные отношения, плата за воду, право на воду, рынок прав на воду, инвестиции,...

Органы руководства:

- Государственное руководство.
 - o Внешнее руководство: Президент, Парламент, Правительство.
 - o Внутреннее руководство: ведомства, ответственные за воду (МКХ, Госкомитет по экологии и энергетике, ММиВР, ...) и их структуры.
- Общественное руководство: СВК.

Государственными ВХО, осуществляющими непосредственное внутреннее руководство УК, являются: для УААК - Ошское БУВХ, для УЮФМК – УСМКФДОДП, для УХБК – ММ и ВР Республики Таджикистан.

Органы управления

На пилотных каналах функции управления выполняют УААК, УЮФМК, УХБК.

Теория и практика передачи полномочий по руководству

В мировой практике существуют следующие формы руководства водой:

- Государственная (централизованное).
- Общественная (децентрализованное)

- Совместная (для переходного периода).

Переход от одной формы руководства водой к другой осуществляется путем передачи полномочий. Под передачей полномочий по руководству водой в мировой практике реформирования сельского и водного хозяйства понимается полная или частичная передача ответственности и полномочий по руководству водой от государства в руки организованных групп самих водопользователей в виде всевозможных кооперативов (потребительских, производственных и т.п.), товариществ, ассоциаций, союзов, федераций и т.д.

Мировой опыт показывает, что такая передача, с учетом местных особенностей, условий, а также возможностей как передающей, так и принимающей функции руководства стороны, может принимать различные формы и масштабы и осуществляется на основе Договора (Соглашения) между государственными и общественными водохозяйственными организациями.

Почему государство заинтересовано в передаче полномочий

Основной причиной, по которой государство решает передать руководство деятельностью эксплуатационных организаций, как правило, является снижение управляемости водой, а также ухудшение состояния гидромелиоративных систем и услуг в силу, как правило:

- Резкого увеличения числа водопользователей и усложнения вопроса подачи и распределения воды старыми методами;
- Недостатка государственных средств по дальнейшему финансированию водохозяйственных служб;
- Плохой собираемости оплаты за ирригационные и прочие водохозяйственные услуги и т.п.;
- Неподготовленности и слабой материальной заинтересованности бюрократического аппарата и персонала водохозяйственных служб к работе в изменившихся условиях реформирования.

Поэтому привлечение самих водопользователей к руководству эксплуатационными организациями стало велением времени и одним из наиболее распространенных в мире способов по выходу из кризисного положения в водном хозяйстве.

В отличие от развивающихся зарубежных стран, осуществлявших реформы в водном хозяйстве и где водопользователями изначально являлись фермерские хозяйства, а межфермерская сеть принадлежала государству, хозяйства в ЦАР, были, как правило, коллективными и де-юре уже имели полномочия по руководству и управлению водой.

В период реформ после реорганизации коллективных хозяйств бывшая внутрихозяйственная сеть оказалась «бесхозной», а управляемость водой резко снизилась, что неизбежно отрицательно отразилось на эффективности сельского хозяйства. Тогда государствами ЦАР было инициировано процесс создания АВП, которым государство автоматически стало передавать полномочия по руководству и управлению бывшей внутрихозяйственной сетью.

Таким образом, если не учитывать этот короткий период «бесхозности», то фактически в результате реформ произошла передача полномочий по руководству и управлению от реструктурированных (или полностью расформированных крупных водопользователей старого образца) к объединениям водопользователей нового типа -АВП .

Что касается уровня крупных каналов, то здесь, в отличие от уровня АВП, на сегодняшний день предусматривается пока неполная передача полномочий по руководству, а именно, переход к совместному руководству водой.

2. СОЗДАНИЕ ВКК

Какой путь нами выбран

Проектом разработана «Концепция совместного руководства...» пилотными каналами из которой вытекает, что в настоящее время нельзя искусственно форсировать события и пытаться резко переходить от государственной формы руководства к общественной. В условиях ЦАР такой революционный подход несколько не приблизит к реализации идеи

общественного участия, более того, идея может быть скомпрометирована. Нужен переходный этап, этап совместного руководства водой двумя юридическими лицам: СВК и ВХО путем создания ВКК.

Стартовая ситуация

- Руководство Управлениями пилотных каналов осуществляется только вышестоящей государственной водохозяйственной организацией.
- Водопользователи в процессе принятия решений не участвуют. Они выступают только в роли просителя воды.
- Принципы открытости и прозрачности не работают.

Что достигнуто

1. Внедрена «Концепция совместного руководства...» пилотными каналами:
 - Разработаны, согласованы и подписаны «Договора (Соглашения) о совместном руководстве...» пилотными каналами:
 - В Кыргызстане подписан договор между Ошским БУВХ и СВААК;
 - В Таджикистане подписан договор между ММ и ВХ РТ и СВХБК;
 - В Узбекистане подписан договор между УСМКФД и СВЮФМК.
 - На основании «Договора (Соглашения) о совместном руководстве...» сформированы и действуют органы совместного руководства (рис. 4): Правления Водных комитетов каналов (ВКЮФМК, ВКААК, ВКХБК), в состав которых входят представители
 - Водохозяйственных организаций (ВХО) и
 - Водопользователей (СВК).
2. Водопользователи вовлечены в процесс руководства водой: водопользователи СВК, через своих представителей в Правлении ВКК, принимают участие в принятии решений по совместному руководству водой на уровне канала.
3. В вегетационный период еженедельно проводятся заседания правления ВКК, на которых, на основе показателей водораспределения, проводится оценка состояния водораспределения на пилотном канале в предыдущей декаде и принимаются решения на следующую декаду.

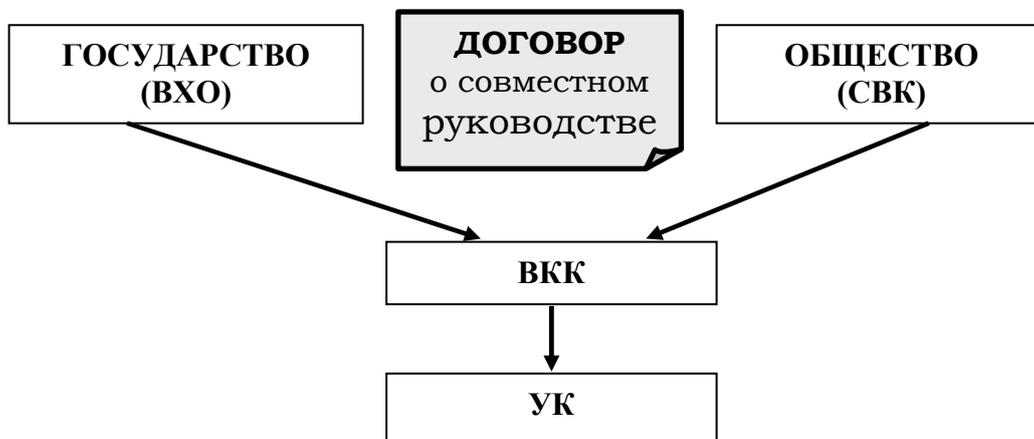


Рис. 4. Схема совместного руководства водой.

4. Идет процесс формирования Советов СВК и Советов ВКК, через которые в процесс руководства водой вовлекаются представители смежных (несельскохозяйственных) отраслей (экология, питьевое водоснабжение, энергетика), а также представители местных властей, женщины и аксакалы.
5. Начали работать принципы открытости и прозрачности: у водопользователей больше доступа к информации по воде и они больше осведомлены о принимаемых решениях;
6. Идет процесс изыскания новых источников финансирования СВК для обеспечения его устойчивости:
 - Подана заявка на получение льготного кредита (СВААК),
 - СВЮФМК выиграл и реализовал грант Американского посольства для проведения семинаров на 10 гидроучастках ЮФМК.

Что не достигнуто

1. Финансовая устойчивость СВК очень низкая. На банковский счет СВК только с 2007г начали поступать средства от членов СВК. Это объясняется, главным образом, тяжелым финансовым положением самих АВП.
2. Не завершён процесс организации работы Советов СВК и Советов ВКК. Участие прочих водопользователей уже происходит, но не на регулярной и активной основе.

Роль ВКК

ВКК – это орган совместного (государственно-общественного) руководства, сформированный на основе договора (соглашения) между государством (в лице ВХО) и обществом (в лице СВК) о совместном руководстве деятельностью УК.

Аналогом ВКК являются «штабы», создаваемые в водном и сельском хозяйствах ЦАР с советских времен в случае маловодья или других критических ситуаций. ВКК, в отличие от «штабов», это регулярно действующий руководящий орган, призванный решать не только оперативные (авральные), но также среднесрочные и долгосрочные задачи.

В перспективе совместная (государственно-общественная) форма руководства и управления водой может трансформироваться в общественную форму, при которой УК может «влиться» в состав СВК и стать его частью. Тогда необходимость в ВКК отпадает. Функции общественного руководства водой исполняет Совет СВК, а УК – функции исполнительного органа СВК.

Продолжительность переходного этапа (этапа совместного руководства водой) будет зависеть от темпов демократизации стран ЦАР.

Функции ВКК:

- Инициирование, рассмотрение и утверждение перспективного плана развития водораспределения и водопользования в зоне канала; планов водораспределения; лимитов водораспределения и т.д.
- Организация установки справедливых декадных лимитов водораспределения по пилотному каналу на основе увязки предложения и спроса на воду.
- Контроль за соблюдением декадных лимитов водораспределения.
- Повышение собираемости платы с водопользователей за услуги по водоподаче.
- Участие в решении проблем экологии (ВОЗ), питьевого водоснабжения и т.д.;
- Участие в предотвращении и разрешении конфликтных ситуаций и спорных вопросов между водниками, а также между водниками и водопользователями;
- Другие.

В первое время ВКК, в лице своего Правления, выполняет ограниченный круг функций, связанных с водораспределением и платой за водные услуги. Далее и способности, и возможности ВКК расширяются. Многое зависит от того, насколько государство в лице ВХО поддерживает идею совместного руководства водой.

Структура ВКК

Правление ВКК. В первое время ВКК состоит только из Правления (рис. 5), который формируется из представителей ВХО и СВК, то есть из представителей водников и водопользователей. Причем от СВК в Правлении ВКК входят, главным образом, представители сельскохозяйственных водопользователей.

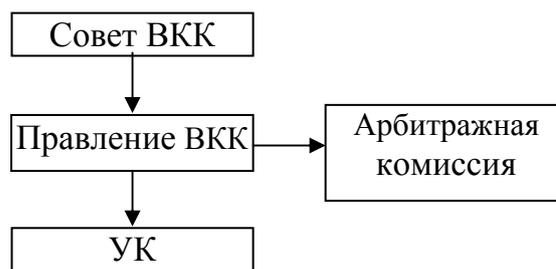


Рис. 5. Структура ВКК

На ЮФМК и ХБК Правления ВКК состоят из 7 человек: 3 представителя от пользователей и 4 представителя от поставщиков воды. На ААК состав Правления немного другой. Здесь Правление ВКААК состоит из 5 человек: 3 представителя от пользователей и 2 представителя от поставщиков воды.

Совет ВКК. В дальнейшем состав Правления ВКК может (должен) быть расширен за счет прочих стейкхолдеров и, в случае необходимости, сформирован Совет ВКК.

Необходимость (или отсутствие необходимости) в Совете ВКК определяется членами ВКК в зависимости от размера канала и, соответственно, от количества и состава участников процесса руководства водой.

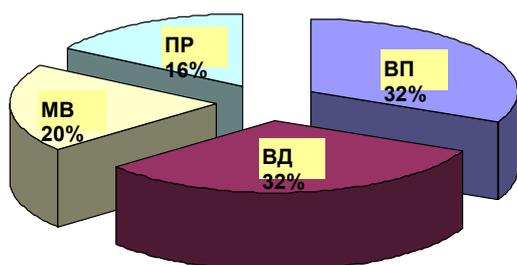


Рис. 6. Процентный состав стейкхолдеров в Совете ВКК

В состав Совета ВКК, кроме членов Правления ВКК, могут входить представители органов местной власти (разных уровней – область, район, ...), духовенства, НПО, ведомств (гидроэнергетических, коммунально-бытовых, природоохранных, СЭС и т.д.), водной инспекции и других заинтересованных сторон. Ориентировочный процентный состав стейкхолдеров в Совете ВКК может выглядеть следующим образом (рис. 6).

Одна из главных задач 4 фазы проекта «ИУВР-Фергана» заключается в усилении эффективности работы ВКК путем вовлечения в их работу представителей вышеперечисленных структур. Необходимость вовлечения представителей местной власти в Совет ВКК совершенно очевидна, так как без их участия принятие и, особенно, реализация важных решений по зоне канала невозможны.

Очень важно участие в работе Совета ВКК и представителей от ведомств по экологии и питьевому водоснабжению (даже если они не являются непосредственными потребителями воды), так как состояние водоохранной зоны и дефицит питьевой воды в зоне канала существенное имеют влияние на режим эксплуатации канала и жизнь водопользователей.

При формировании состава Совета ВКК надо учитывать долю водопотребления (например, сельскохозяйственные водопользователи являются основными потребителями воды), долю вклада государства и водопользователей в финансирование УК и т.д.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ВКК

Организация составления и реализации Плана-графика работы ВКК

Годовой План-график работы ВКК.

1. Работа ВКК осуществляется на основе детального, согласованного и утвержденного годового Плана-графика. Годовой План-график работы ВКК включает
 - Перечень планируемых мероприятий по улучшению качества управления водой.
 - Список ответственных исполнителей от ВХО, СВК и других заинтересованных сторон.
 - Сроки исполнения мероприятий и др.
2. Перечень планируемых мероприятий включает:
 - Подготовка среднесрочных и перспективных программ развития водного хозяйства в зоне канала.
 - Вовлечение прочих стейкхолдеров в состав ВКК.

- Повышение организационной устойчивости ВКК: организация работы филиалов ВКК на гидроучастках канала.
- Повышение осведомленности заинтересованных сторон (подготовка и распространение бюллетеней, буклетов, публикаций и выступлений в СМИ).
- Проведение Заседаний Правления (Совета) ВКК (далее – Заседания ВКК) для обсуждения вопросов, входящих в компетенцию ВКК, и принятие по ним решений.
- Организация поездок членов ВКК на объекты для осуществления мониторинга за выполнением решений ВКК и принятия оперативных решений по водораспределению, собираемости платы за водные услуги, конфликтным ситуациям.
- Организация встреч со стейкхолдерами и донорами. Организация рейдов по ВОЗ.
- Организация писем заинтересованным сторонам по вопросам, входящим в компетенцию ВКК и др.

Организация Заседаний ВКК включает:

- Согласование Председателем ВКК с членами Правления (Совета) ВКК (далее – члены ВКК) даты, времени и места проведения Заседания ВКК, а также состав участников.
- Подготовка Председателем ВКК (по согласованию с членами Правления) проекта Повестки дня и решения Заседания ВКК.
- Оповещение членов ВКК происходит путем рассылки предварительно составленного Извещения примерно за 2-3 дня до Заседания.
- Дополнительное оповещение членов ВКК проводится путем «обзванивания» за 1 день до Заседания ВКК.
- Обсуждение проекта решения заседания и принятие окончательной ее редакции.
- Составление и рассылка протокола заседания.

Сроки проведения заседаний:

- Заседание Правления ВКК проводится 1 раз в декаду: желательно 2, 12 и 23 числа каждого месяца (в случае необходимости – чаще).
- Заседание Совета ВКК проводится 1 раз в квартал (в случае необходимости – чаще).

Состав участников заседаний: члены ВКК, приглашенные от заинтересованных сторон.

Основные вопросы повестки дня Заседаний ВКК:

- Обсуждение выполнения решений предыдущего заседания.
- Анализ водораспределения за предыдущую декаду.
- Принятие решения на последующую декаду и др.

Организация вовлечения стейкхолдеров в работу ВКК

Примерный порядок вовлечения стейкхолдеров в работу ВКК может быть следующим:

- Составление полного списка организаций-стейкхолдеров с указанием адресов, телефонов, фамилию, имя и отчество ключевых сотрудников.
- Организация встреч руководства ВКК с руководством организаций-стейкхолдеров для ознакомления последних с целями и задачами ВКК и, в частности, Совета ВКК.
- Обмен материалами (положения, учредительные документы, буклеты, бюллетени,...), касающимися создания и деятельности ВКК и организаций-стейкхолдеров и изучение этих материалов.
- Организация участия представителей организаций-стейкхолдеров в заседаниях ВКК и в работе семинаров в качестве приглашенных.
- Достижение взаимопонимания с руководством организаций-стейкхолдеров о членстве в ВКК и о сотрудничестве в зоне канала по вопросам, представляющим взаимный интерес.
- Подписание договора о сотрудничестве между организацией-стейкхолдером и ВКК, включающего права и обязанности сторон и порядок организации совместной работы.