

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

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ПО ПЛАНИРОВАНИЮ
ИНТЕГРИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ ДЛЯ
УСКОРЕНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЦЕЛЕЙ ИУВР- 2005 В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

**Хорст М.Г.,
Региональный консультант проекта UCC-Water**

Введение

На Всемирном саммите 2002 года по устойчивому развитию одним из важнейших факторов сокращения водного дефицита была признана необходимость усилий по повышению эффективности использования воды. В той части плана осуществления предложений Всемирного саммита, которая касалась разработки к 2005 году планов Интегрированного Управления Водными Ресурсами (ИУВР), в качестве одной из неотъемлемых мер записано:

Статья 26(с): «Повысить эффективность использования водных ресурсов и содействовать их распределению среди конкурирующих водопользователей таким образом, чтобы приоритет отдавался удовлетворению основных человеческих потребностей и устанавливался баланс между требованиями сохранности или восстановления экосистем и их функций, в частности хрупкой окружающей среды с бытовыми, промышленными и сельскохозяйственными потребностями людей, включая гарантии качества питьевой воды».

Реальность воплощения этой меры прежде всего зависит от:

- Способности различных стейкхолдеров участвовать в управлении водой и процессах планирования
- Понимания стейкхолдерами принципов ИУВР
- Осведомленности водопользователей и водопотребителей о важности предлагаемых реформ
- Информированности в достаточной степени лиц принимающих решения и политиков, для выбора ими верной водной политики
- Понимания управленцами проблем и способностей помогать водопользователям и водопотребителям в осуществлении ИУВР
- Достаточности знаний для осуществления планов ИУВР.

В связи с этим, в самом начале процесса подготовки перехода к ИУВР, необходимо предпринять ряд шагов, направленных на то, чтобы поднять уровень понимания, информированности, профессиональной компетентности всех его участников. Таким образом, процесс подготовки перехода к ИУВР начинается с создания *организационного потенциала*.

Что означает термин «Создание организационного потенциала»?

В современном понимании термин «Создание организационного потенциала»¹ означает «действия, необходимые для усиления способностей отдельных лиц, организаций и систем при создании и выполнении решений и осуществлении функций в эффективной, целесообразной и устойчивой манере».

На *индивидуальном* уровне, создание организационного потенциала относится к процессу изменения отношений и поведения через передачу знаний и повышение квалификации. То

¹ Country Capacity Development Needs and Priorities: A Synthesis. CDI, October 2000.

есть, предусматривает обучение в процессе дела, участие в процессах, связанных с повышением эффективности деятельности, изменения в управлении, мотивации, морали и ответственности.

На уровне *отдельной организации*, создание организационного потенциала нацелено на всеобъемлющее организованное исполнение функциональных возможностей, а также на адаптацию организации к изменениям, т.е. на самосовершенствование. Целью при этом является развитие организации как составляющего элемента общей системы, включая ее взаимоотношения с внешним миром. Помимо развития материальных ресурсов, таких как инфраструктура, создание организационного потенциала включает определение задач, структур, ответственности, учета и отчетности, изменения в технологических процессах и коммуникациях и изменения в размещении человеческих ресурсов.

На уровне *системы* организационный потенциал связан с созданием «окружающей среды, дающей возможности», т.е. всеохватывающих политических, экономических, регулятивных и подотчетных структур, внутри которых действуют организации и отдельные лица. При этом важными являются как формальные, так и неформальные, взаимоотношения между организациями, а также доверительность этих взаимоотношений.

Важным является взаимодействие между различными уровнями организационного потенциала. Создание организационного потенциала не всегда подразумевает новое организационное построение, но часто реорганизацию или высвобождение прежде скрытых резервов и возможностей.

Фактическое состояние процесса ИУВР

Хотя, непосредственно в данный момент, конкретные Планы действий по переходу к ИУВР ни в одной из трех республик (Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан) не предусмотрены, необходимые условия для реализации ИУВР (благоприятная политическая среда, организационные роли и инструменты управления) фигурируют в национальных и отраслевых программах.

Практически все национальные планы развития (по сокращению уровня бедности или повышению уровня жизни, для достижения Целей Развития Тысячелетия, аграрного, энергетического секторов, природоохранной сферы и др.) являются комплексными и в той или иной степени включают в себя основные принципы ИУВР.

Конкретные планы действия предусмотрены и реализуются всеми тремя республиками в рамках пилотных ирригационных систем проекта «ИУВР Фергана». Этот проект, выполняющийся всеми тремя республиками под руководством НИЦ МКВК и IWMI (Международный Институт Управления Водными Ресурсами) и финансируемый Швейцарским Агентством Развития, позволил четко обозначить пути практического воплощения принципов ИУВР с учетом специфики Ферганской Долины. На данном этапе проводится работа по расширению внедрения принципов ИУВР в масштабе всей Ферганской Долины.

Лицами, принимающими решения, и специалистами водохозяйственных организаций в полной мере осознается, что организационные аспекты ИУВР предусматривают выполнение следующих требований:

- переход от управления в административных границах к гидрографическому
- переход от секторального управления водой к интегрированному (системному)
- управление спросом на воду вместо традиционного управления предложением
- внедрение кооперативных форм управления водными ресурсами вместо административно-командных
- замену «закрытых» институтов на открытые (прозрачные) структуры управления водными ресурсами
- использование системы управления водными ресурсами при активном участии заинтересованных сторон («снизу-вверх») вместо существовавшей прежде схемы «сверху-вниз».

В Кыргызской Республике и в Республике Узбекистан законодательно закреплён бассейновый принцип управления водными ресурсами и проведена соответствующая реорганизация органов управления (вставка 1). Министерством мелиорации и водного хозяйства Республики Таджикистан подготовлены предложения по переходу на бассейновый принцип управления.

ВСТАВКА 1²

Современная структура управления водным хозяйством **Кыргызской Республики** включает уровни:

1. Национальный: Департамент водного хозяйства (ДВХ) Министерства сельского и водного хозяйства и перерабатывающей промышленности (МСВХиПП) Кыргызской Республики;

1.1. Областной (бассейновый): 7 бассейновых управлений водного хозяйства (БУВХ), зона влияния которых практически совпадает с границами областного территориального деления;

1.1.1. Районный: 40 районных управлений водного хозяйства (РУВХ) в структуре БУВХ.

В структуру ДВХ также входят:

- Управления крупных водохранилищ республиканского значения (Кировского, Папанского, Ортокойского);

- Управления Межрайонными каналами Чуйской долины и Таласской долины;

- Управление Чумышского гидроузла и Нижне-Ала-Арчинских водохранилищ,

- специализированные подразделения (так, Производственное управление «Сельводзащита» в структуре ДВХ. В функции ПУ входит защита сельских населенных пунктов и сельскохозяйственных угодий от селевых и паводковых вод).

Современная структура управления водным хозяйством **Республики Таджикистан** включает уровни:

1. Национальный: Министерство мелиорации и водного хозяйства (ММиВХ);

1.1. Областной:

- 2 областных Государственных Управления водного хозяйства (ГУВХ);

- 5 территориальных ГУВХ;

1.1.1. Районный: 42 районных и межрайонных УВХ.

Министерством Мелиорации и Водного Хозяйства Республики Таджикистан подготовлен проект рекомендаций по изменению организационной структуры управления водными ресурсами, которая предполагает следующие иерархии:

1. Национальный: Министерство Мелиорации и Водного Хозяйства;

1.1. Бассейновый (уровень речных бассейнов): Бассейновые водохозяйственные управления (БВУ) по основным водотокам республики на: р.Сырдарья, р.Заравшан, р.Каратаг-Ширкент, р.Кафирниган, р.Вахш и р.Пяндж;

1.1.1. Укрупненный районный бассейновый (уровень ирригационных систем): Управления ирригационных систем (УИС) и Управления каналов (УК), в частности: **1.** Ходжа-Бакирганское УИС; **2.** Самгарское УИС; **3.** Аксуйское УИС; **4.** Исфаринское УИС; **5.** Большое Аштское УИС; **6.** Северо-Ферганское УИС; **7.** Голодностепское УИС; **8.** Дальверзинское УИС.

Современная структура управления водным хозяйством **Республики Узбекистан** включает уровни:

1. Национальный: Главное Управление водного хозяйства (ГУВХ) Министерства сельского и водного хозяйства (МСВХ);

1.1. Бассейновый (уровень крупных речных бассейнов):

Бассейновые Управления ирригационных систем (БУИС):

В бассейне реки Сырдарья: **1.** Нарын-Карадарьинское БУИС; **2.** Нарын-Наманганское БУИС; **3.** Сырдарья-Сохское БУИС; **4.** Нижнее-Сырдарьинское БУИС; **5.** Чирчик-Ахангаранское БУИС, а также: **6.** УСМК с объединенным диспетчерским центром по Ферганской долине,

В бассейне реки Амударья: **1.** Аму-Сурханское БУИС; **2.** Аму-Кашкадарьинское БУИС; **3.** Аму-Бухарское БУИС; **4.** Нижнеамударьинское БУИС; **5.** Зарафшанское БУИС.

1.1.1. Бассейновый (уровень ирригационных систем):

Три Управления магистральными системами (УМС); семь Управлений магистральными каналами (УМК) и пятьдесят два Управления ирригационными системами (УИС), а также специализированные подразделения - четырнадцать территориальных Управлений Насосными станциями, энергетикой и связью (УНСЭС), тринадцать Гидрогеолого-мелиоративных экспедиций (ГГМЭ).

² Отчеты национальных экспертов проекта UCC-Water, Бишкек-Душанбе-Ташкент, 2006.

Важным шагом, предпринятым Правительством Кыргызской Республики в целях реализации положений национального Водного кодекса является создание (03.02.06) при Правительстве Национального совета по воде, возглавляемого Премьер-министром. В состав совета входят члены Парламента Кыргызской Республики, губернаторы областей, руководители ключевых министерств и ведомств страны. Безусловно, это решение, принятое на самом высоком уровне будет способствовать скоординированности действий всех сторон, заинтересованных в использовании водных ресурсов с учетом нужд населения Кыргызстана.

Результаты мониторинга потенциала, необходимого при планировании ИУВР

В начале любого процесса и тем более такого сложного и многогранного, которым является ИУВР, прежде всего необходимо с достаточной степенью объективности определить, «где мы находимся сейчас» с тем, чтобы целенаправленно продвигаться, соответственно национальному и региональному видениям туда «где мы хотим быть». Эта оценка позволит более обоснованно перейти к промежуточному этапу процесса планирования ИУВР – разработке «дорожных карт». С этой целью в начале текущего года национальным экспертам было предложено оценить ситуацию в формате специально разработанного вопросника³. Более подробная информация содержится в национальных отчетах, представленных экспертами. Здесь же мы остановимся лишь на тех оценках, которые вскрывают общие для всех трех стран проблемы, связанные с состоянием организационного потенциала, организационными ограничениями и человеческими ресурсами.

Организационный потенциал на национальном уровне

При оценке того, насколько далеко продвинулись страны в направлении создания необходимого организационного потенциала для управления водными ресурсами на основе принципов ИУВР констатируется, что пока ни одна из 17 функций (табл.1), характеризующих нынешнее состояние организационного потенциала, не работает на уровне реальной цели.

В качестве функций, имеющих много пробелов и по качеству и по охвату, национальными экспертами указаны:

- Сбор информации о водных ресурсах и работа с базами данных
- Подготовка оценок водных ресурсов
- Мониторинг водных экосистем
- Мониторинг водопользования
- Планирование использования, охраны и сбережения ресурса.

Такое положение с фактическим состоянием этих важных составляющих ИУВР в первую очередь связано с резким сокращением финансирования ведомств водного хозяйства, гидромета, охраны природы и отсутствием в настоящий момент реальной возможности полной оплаты предоставляемых услуг, основным потребителем – орошаемым земледелием. Падение цен на сельхозпродукцию на мировых рынках с одновременным ростом цен на энергоносители, удобрения, средства защиты растений делают весьма проблематичным для большинства фермеров возможность полной оплаты услуг, связанной с водопоставкой.

Совершенно очевидно, что *управлять на должном уровне можно лишь тем, что можно измерить и квалифицировано оценить*. К сожалению, по перечисленным элементам мы сталкиваемся с явным регрессом в сравнении с предшествующим периодом развития региона.

Так и в период своего максимального развития гидрометеорологическая сеть в бассейне Аральского моря была менее плотной по сравнению с другими регионами. По приведенным заместителем директора НИГМИ Узгидромета – С.В.Мягковым⁴ оценкам в сравнении с восьмидесятью годами количество наблюдательных гидрологических постов сократилось

³ GUIDE AND QUESTIONNAIRE for Country Reports on IWRM (DHI Water and Environment in cooperation with UNEP Collaborating Centre, 14/12/2005)

⁴ Мягков С.В. «О месте и роли гидрометеорологической службы в системе Интегрированного Управления Водными Ресурсами»

на 25-40 %. Сеть метеорологических станций сократилась за это время в среднем на 23%. Это привело к тому, что снизилось качество прогнозов водности, а в ряде случаев и качество данных.

Таблица 1. Организационный потенциал на национальном

		Кыргызстан	Таджикистан	Узбекистан
1.1	Формулировка политики	Много пробелов	Много пробелов	Некоторые пробелы
1.2	Составление законов и сопутствующих нормативных документов	Некоторые пробелы	Много пробелов	Много пробелов
1.3	Возмещение издержек управления водными ресурсами	Некоторые пробелы	Некоторые пробелы	Функция не установлена
1.4	Сбор информации о водных ресурсах и работа с базами данных	Много пробелов	Много пробелов	Много пробелов
1.5	Подготовка оценок водных ресурсов	Много пробелов	Много пробелов	Много пробелов
1.6	Подготовка экологических оценок	Некоторые пробелы	Много пробелов	Некоторые пробелы
1.7	Подготовка социально-экономических оценок	Некоторые пробелы	Много пробелов	Некоторые пробелы
1.8	Мониторинг водообеспеченности	Много пробелов	Много пробелов	Некоторые пробелы
1.9	Мониторинг качества воды	Много пробелов	Много пробелов	Некоторые пробелы
1..10	Мониторинг водных экосистем	Много пробелов	Много пробелов	Много пробелов
1.11	Мониторинг нагрузки загрязнения	Некоторые пробелы	Много пробелов	Некоторые пробелы
1.12	Мониторинг водопользования	Много пробелов	Много пробелов	Много пробелов
1.13	Планирование использования, охраны и сбережения ресурса	Много пробелов	Много пробелов	Много пробелов
1.14	Продвижение управления спросом на воду	Некоторые пробелы	Много пробелов	Много пробелов
1.15	Вододеление	Некоторые пробелы	Некоторые пробелы	Некоторые пробелы
1.16	Посредничество в разрешении конфликтов	Некоторые пробелы	Много пробелов	Некоторые пробелы
1.17	Сотрудничество на международных водотоках	Много пробелов	Много пробелов	Некоторые пробелы

Разобщенные Базы Данных по водным ресурсам, формирующиеся ведомствами, с использованием различающихся методологических подходов дают существенно отличающиеся оценки, которые затрудняют процесс принятия решений при планировании использования, охраны и сбережения водных ресурсов.

Мониторинг водопользования на уровне бывшей внутрихозяйственной сети, который и в предшествующий период был не на должном уровне, превратился в еще большую проблему при реорганизации сельского хозяйства. На два-три порядка возросло количество водопользователей на орошаемых землях, при чем большая часть из них даже в условиях платного водопользования не оснащена гидрометрическими устройствами и водораспределение осуществляется «на глаз».

По индексу Экологических Достижений Environmental Performance Index государств мира (оценкой было охвачено 133 государства), официально представленному 26 января 2006 года на Всемирном Экономическом Форуме в Давосе (составители рейтинга - Йельский Center for

Environmental Law & Policy at Yale University и Колумбийский Университеты\Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) at Columbia University)⁵ страны Центральной Азии, оцениваемые в проекте UCC-Water, заняли следующие места:

- Кыргызская Республика на 80-м месте (60.5 баллов)
- Республика Узбекистан на 105-м месте (52.3 баллов)
- Республика Таджикистан на 117-м месте (48.2 балла)

Эта оценка подтверждает факт, отмеченный экспертом по Кыргызской Республике – А.Ш.Джайлообаевым, что в Кыргызстане, как и во всех остальных республиках бывшего СССР, преобладал ресурсно-хозяйственный подход к использованию природных ресурсов, прежде всего водных. При таком подходе водные ресурсы рассматривались и продолжают рассматриваться, только с точки зрения возможности обеспечения водопотребителей. Экологическая роль водных ресурсов, потребности в воде природных ландшафтов и экосистем для сохранения их устойчивости при этом фактически игнорируются.

Организационные ограничения (отдельно от человеческих ресурсов) на национальном уровне

При оценке уровня организационных ограничений, препятствующих выполнению функций Интегрированного Управления Водными Ресурсами во всех трех странах в качестве очень серьезных ограничителей экспертами названы: несоответствующее оборудование (лабораторное, для полевого мониторинга, оргтехника и т.п.), несоответствующий бюджет, несоответствующее материально-техническое обеспечение (табл.2).

Обусловлено это резким сокращением финансирования из государственных бюджетов, плохой собираемостью оплаты за водные услуги, предоставленные фермерам.

Таблица 2. Организационные ограничения (отдельно от человеческих ресурсов) на национальном уровне

		Кыргызстан	Таджикистан	Узбекистан
2.1	Недостаток хорошего руководства (прозрачность, подотчетность, кооперация, коммуникация, участие)	Серьезный	Несерьезный	Несерьезный
2.2	Организационная структура плохо подходит для рассмотрения основных проблем управления водными ресурсами (например, функций регулирования и обеспечения услуг)	Несерьезный	Несерьезный	Несерьезный
2.3	Плохо определен организационный мандат	Несерьезный	Серьезный	Несерьезный
2.4	Плохо описаны обязанности для департаментов/отделов	Несерьезный	Несерьезный	Несерьезный
2.5	Несоответствующее оборудование (лабораторное, для мониторинга и т.д.)	Очень серьезный	Очень серьезный	Очень серьезный
2.6	Несоответствующий бюджет	Очень серьезный	Очень серьезный	Очень серьезный
2.7	Несоответствующее материально-техническое обеспечение (например, транспорт)	Очень серьезный	Очень серьезный	Очень серьезный
2.8	Не отвечающие требованиям служебные помещения	Несерьезный	Серьезный	Несерьезный

⁵ <http://www.washprofile.org/ru/node/4431> (Каждая страна оценивалось на основе 16-ти критериев, сгруппированных в шесть групп - "Экологическое Здоровье", "Качество Воздуха", "Состояние Водных Ресурсов", "Биологическое Разнообразие", "Продуктивность Природных Ресурсов" и "Устойчивое Энергетическое Развитие". Оценка производилась по 100-бальной шкале, где 100 - высший результат, 0 - низший. Рейтинг показал, что экологическая политика, проводимая правительствами, оказывает значительное влияние на состояние окружающей среды.)

Человеческие ресурсы

Оценка достаточности и компетентности персонала для выполнения функций Интегрированного Управления Водными Ресурсами, предпринятая национальными экспертами (табл.3), показывает одинаковый уровень по всем трем республикам:

- количество необходимого персонала не полностью, но в приемлемой степени соответствует выполнению функций,
- аналогично, квалификация наличного персонала в приемлемой степени соответствует выполнению функций.

Этому в определенной степени способствует система тренингов на региональном уровне для представителей разных уровней водной иерархии стран Центральной Азии под эгидой МКВК. Однако на национальных уровнях организация специальных тренингов по широким аспектам ИУВР ограничена финансовыми возможностями и, как правило, тренинги проводятся только в период выполнения грантовых проектов, т.е. устойчивость этого процесса не высока.

Таблица 3. Человеческие ресурсы

		Кыргызстан	Таджикистан	Узбекистан
3.1	Достаточно ли количество персонала для выполнения функций ИУВР на глобальном уровне, как описано выше?	В приемлемой степени	В приемлемой степени	В приемлемой степени
3.2	Имеет ли персонал достаточную квалификацию для выполнения функций ИУВР на глобальном уровне, как описано выше?	В приемлемой степени	В приемлемой степени	В приемлемой степени
3.3	Мотивирован ли персонал для проведения управления водой на основе принципов ИУВР?	В некоторой степени	В некоторой степени	В некоторой степени

Вопрос подготовки квалифицированных специалистов, способных на достаточно высоком уровне выполнять сложные функции ИУВР, является острым для всех стран региона. В последние годы упала престижность профессии «водника». Происходит «старение» кадров, отток специалистов в зарубежные страны.

В прежние годы водное хозяйство Центральной Азии славилось высоким уровнем подготовки кадров для эксплуатации и развития водного хозяйства, была высока престижность профессии «водник». В нынешних условиях из-за относительно низких ставок специалистов водохозяйственных организаций в них наблюдается большая текучесть кадров. Молодежь неохотно связывает свою будущую карьеру с водным хозяйством. Если в семидесятые годы ВУЗами Центральной Азии ежегодно выпускалось порядка 800 квалифицированных инженеров-гидротехников, то сейчас это количество сократилось в 3-4 раза. Аналогичная ситуация и с подготовкой специалистов смежных специальностей: гидрологов, экологов, почвоведов и т.п.

Уровень подготовки кадров для водного хозяйства ВУЗами региона, зачастую не отвечает современным требованиям. Помощь, оказываемая в подготовке кадров для региона в высших учебных заведениях развитых стран, не всегда дает желаемый результат, т.к. специфика и природных условий и национальных традиций по многим аспектам водного хозяйства региона требует индивидуальных подходов, умения адаптировать международный опыт к местным условиям.

Все перечисленное говорит о необходимости принятия специальных решений для исправления создавшейся ситуации, т.к. многие проблемы в водном хозяйстве сейчас связаны большей частью не с дефицитом воды, а с «дефицитом управления» и будущее напрямую зависит от того, кто придет на смену нынешним «управленцам».