

**ШВЕЙЦАРСКОЕ АГЕНТСТВО ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ И
СОТРУДНИЧЕСТВУ (SDC)**

**МЕЖГОСУДАРСТВЕННАЯ КООРДИНАЦИОННАЯ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННАЯ
КОМИССИЯ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (МКВК)**

Международный институт управления водными ресурсами (IWMI)	Научно-информационный центр МКВК (НИЦ МКВК)
---	--

ПРОЕКТ «ИУВР-ФЕРГАНА»

К О Н Ц Е П Ц И Я
СОВМЕСТНОГО РУКОВОДСТВА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УПРАВЛЕНИЙ
ПИЛОТНЫМИ КАНАЛАМИ
(на примере УААБК)

(проект)

ТАШКЕНТ – 2005г.

СОКРАЩЕНИЯ

SDC - Швейцарское агентство по международному развитию и сотрудничеству
МКВК – Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия
НИЦ МКВК - Научно-информационный центр МКВК
IWMИ – Международный институт управления водными ресурсами
АВП – Ассоциация водопользователей
БУВХ – Бассейновое управление водного хозяйства
БУИС - Бассейновое управление ирригационных систем
ВХО - водохозяйственная организация
ГМС – гидромелиоративная система
ГУ – Главное управление
ИС – Ирригационная система
ИУВР – интегрированное управление водными ресурсами
МСВХПП - Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности
МЭ и ЧС – Министерство экономики и чрезвычайных ситуаций
ННО – неправительственная некоммерческая организация
НС – насосная станция
ПД – план действий
ПК – пилотный канал
ППР - передача полномочий по руководству
РУВХ – районное управление водного хозяйства
СВК – Союз водопользователей канала
СР – совместное руководство
СЭК - Специальная экспертная комиссия (СЭК)
УК – Управление канала
ЦАР – центрально-азиатский регион
ААБК – Араван-Акбуринский канал
ЮФК – Южно-Ферганский канал
ХБК – Ходжа-Бакирганский канал

СОДЕРЖАНИЕ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОНЯТИЙ РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ

**НЕДОСТАТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФОРМЫ И ПРЕИМУЩЕСТВА
ОБЩЕСТВЕННОЙ ФОРМЫ РУКОВОДСТВА**

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПЕРЕДАЧИ ПОЛНОМОЧИЙ ПО РУКОВОДСТВУ

**ЭТАПЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОРГАНИЗАЦИОННОГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
РУКОВОДСТВА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УПРАВЛЕНИЯ ПИЛОТНЫМ КАНАЛОМ**

**ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПЕРЕХОДА К СОВМЕСТНОМУ
РУКОВОДСТВУ**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

ПРОЦЕСС ПЕРЕХОДА К СОВМЕСТНОМУ РУКОВОДСТВУ

ПРИЛОЖЕНИЯ:

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Участники процесса перехода к совместному
руководству деятельностью Управления ААБК (заинтересованные
стороны)**

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Пошаговая методика и план действий по переходу к
совместному руководству деятельностью Управления ААБК**

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

«...Водный кризис часто представляет собой кризис руководства» (Из заявления «Основа для действий Глобального Водного Партнерства» (ГВП) на Всемирном Форуме в Гааге, 2000г.).

Надо «править водой мудро с тем, чтобы обеспечить хорошее руководство, при котором управление водными ресурсами включало бы в себя вовлечение общественности и интересы всех заинтересованных сторон» (Гаагская Декларация Министров).

Проблемы руководства водой нельзя рассматривать в отрыве от проблем взаимоотношения гражданского общества, и государства.

Формы руководства:

- командно-административная (государство);
- совместная (государство, общество);
- общественная.

Соотношение роли государства и общества в процессе руководства должно гармонизировать с внутренними факторами (уровнем социально-экономического и духовного развития общества) и внешними факторам (уровнем безопасности).

Отечественный и зарубежный опыт показывает, что в настоящее время чисто государственный (централизованный) подход уже не позволяет обеспечить достаточно справедливый, эффективный и экологически безопасный уровень управления водой.

Введение платного водопользования *закладывает предпосылки* для формирования *рыночных* факторов стимулирования эффективного управления водой. Эти предпосылки являются условием *необходимым, но недостаточным* для заметного улучшения качества управления водой.

Отсутствие общественного участия в руководстве водным хозяйством становится одним из главных *лимитирующих* факторов, сдерживающих рост эффективности и справедливости руководства водой на всех уровнях водораспределения.

Справедливое руководство водой означает, что все доступные водные источники используются так, чтобы потребности всех разнообразных групп в обществе были приняты во внимание. Это означает, что все решения должны отвечать интересам всех социальных групп, которые, помимо всего прочего должны быть в состоянии принимать участие в процессе принятия решения.

Несправедливое руководства водой приводит к

- Увеличению бедности
- Экологическим и
- Социальным катастрофам.

В связи с этим актуальным становится процесс децентрализации руководства путем вовлечения общественности в процесс руководства водой, путем создания водных организаций нового типа (рис.1.) – организаций на стороне водопользователей – на стороне спроса.

Децентрализация руководства должна происходить постепенно. Сейчас этот процесс осуществляется через внедрение общественных форм руководства водой и передачу местным водохозяйственным структурам прав на принятие решений по вопросам, которые эффективнее могут быть решены на местах. Проблема заключается в том, чтобы найти разумный уровень децентрализации и государственного регулирования.

На нижнем уровне (уровень бывших коллективных хозяйств) возникают Ассоциации водопользователей (АВП).

На уровне крупных (магистральных) каналов (систем) – формируются Союзы водопользователей¹ канала (системы) (СВК). СВК – это некоммерческая, негосударственная организация, посредством которой все заинтересованные в воде физические и юридические лица (местная власть, земледелец, эколог, водоснабженец, энергетик, рыбное хозяйство,...) имеют возможность цивилизованно участвовать в процессе руководства водой для достижения наиболее справедливого, эффективного и экологически безопасного распределения воды. Таким образом, СВК в отличие от Федерации² АВП, объединяет в своих рядах всех стейкхолдеров, а не только сельскохозяйственных водопользователей.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОНЯТИЙ РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ

С позиции наличия трех сфер функционирования воды и водных отношений: социально-экономической, экологической и политической, система ИУВР - как целостный и системно-ориентированный подход должен включать, с одной стороны, интеграцию, с другой стороны разделение.

Отдельные элементы этих сфер входят в комплекс «руководство» (governance), тогда как другие включаются в комплекс «управление». 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.

Руководство путем правого, организационного, финансового и общественного основания создает мощности, порядок, систему политического, финансового и общественного регулирования, экономической устойчивости – ограничения и набор правил, которыми управленцы располагают и на который они должны ориентироваться.

¹ В данном случае слово «водопользователь» служит синонимом слова «стейкхолдер», означающего лицо, заинтересованное или зависимое от водораспределения.

² Законодательством республик ЦАР предусмотрено создание общественного объединения только в форме Ассоциации или Союза.

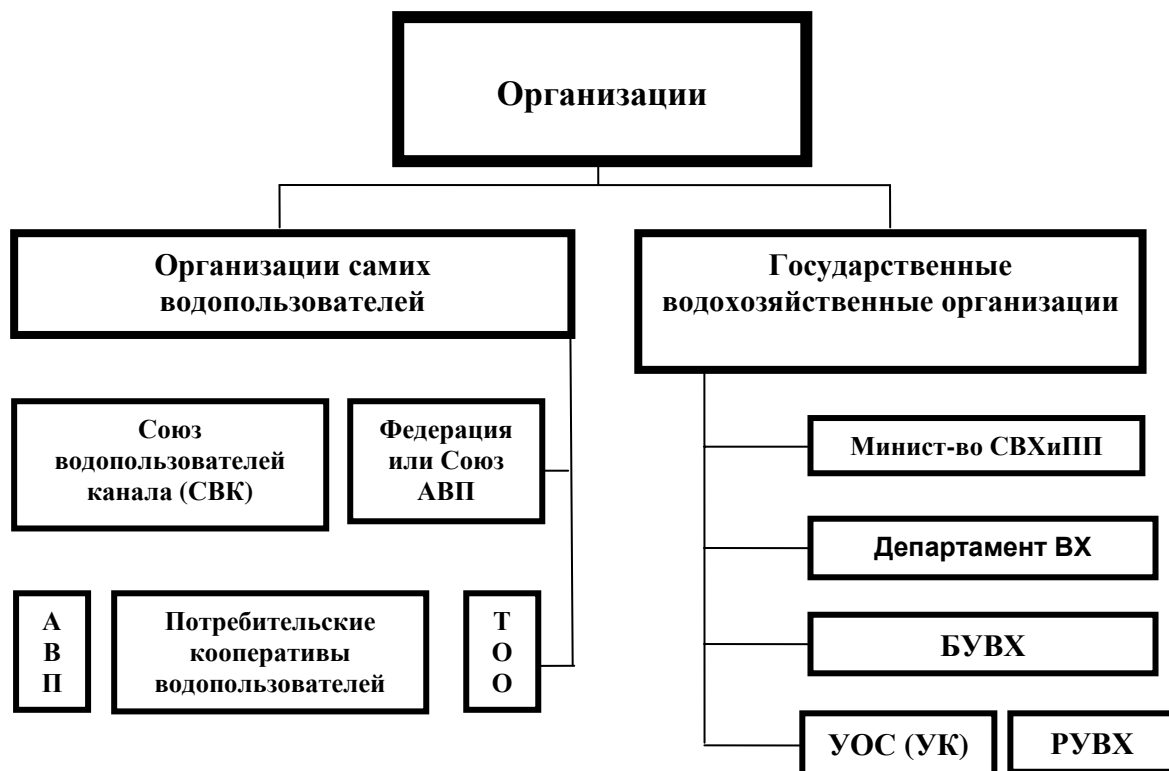


Рис.1. Водные организации

Руководство, таким образом, включает:

- законодательную основу формирования водного сектора, водных отношений и водных ограничений;
- право на воду, собственность на воду, рыночное право;
- выработка определенных организационных структур и положений, увязывающих роль государства и роль заинтересованных субъектов(стейкхолдеров);
- выработка ценовой политики на воду, степень поддержки государством и местными органами власти водного хозяйства;
- распределение ответственности между государством, территориальными и местными органами по руководству водой;
- отношение государства к природной основе воды;
- отношение государства к воспитанию в обществе чувства ответственности за воду;
- степень вовлечения «стейкхолдеров» в планирование и руководство, возможность децентрализации и передачи части прав руководства.

Функциональные уровни руководства:

- Внутреннее руководство (организационный уровень) - распределение финансов, лимиты, структура организаций, штат, инструкции...
- Внешнее руководство (конституционный уровень) – законы, права собственности, рыночные отношения, плата за воду, право на воду, рынок прав на воду, инвестиции, субсидии, ...

Органы руководства:

- 1) внешнее руководство: *Президент, Парламент, Правительство.*
- 2) внутреннее руководство: *Министерство, Департамент (ГУ), БУВХ (БУИС), СВК.*

Руководство деятельностью, например, Управления ААБК в настоящий момент осуществляется государством в лице Министерства СВХПП, его Департаментом водного хозяйства и Бассейновым управлением водного хозяйства (БУВХ).

Управление – процесс планирования и реализации технических, технологических, финансовых и организационных мер по водораспределению и поддержанию ГМС в рабочем состоянии, то есть «управление» мы рассматриваем как синоним слова «эксплуатация» (management).

Функции органов управления

- Ежегодное планирование:
 - определение требований на воду и ресурсов местных вод;
 - вододеление и водораспределение с учетом выделенных сверх лимитов;
 - водоотведение и охрана качества
- Реализация планов водопользования:
 - наполнения водохранилищ;
 - доставки воды;
- Контроль исполнения:
 - организация водоучета;
 - оценка водосбережения;
- Поддержка и эксплуатация объектов и инфраструктуры:
 - водохранилищ и головных сооружений;
 - магистральной и распределительной сети и сооружений;
 - коллекторно-дренажной сети;
 - гидрометрических постов;
- Организация и поддержание базы данных.

Органы управления:

- УААБК;
- УЮФК;
- УХБК.

НЕДОСТАТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФОРМЫ И ПРЕИМУЩЕСТВА ОБЩЕСТВЕННОЙ ФОРМЫ РУКОВОДСТВА

Государство представляют чиновники, личные интересы которых часто не совпадают с интересами гражданского общества, в целом, и водопользователей, в частности, в силу чего, например, культурно-технические и экологические нужды общества в воде могут удовлетворяться по остаточному принципу.

Государственные водохозяйственные организации (ВХО) находятся в ситуации, когда им приходится исполнять противоречивые роли: они одновременно являются как поставщиками услуг, так и контролирующими органами за предоставлением этих услуг. Такая ситуация не может обеспечить высокое качество водораспределения.

Кроме того, государственные водохозяйственные организации, как правило, слабо заинтересованы в снижении затрат на эксплуатацию и поддержание ГМС, а также в водосбережении.

Чем более децентрализован процесс принятия решений, тем шире общественное участие водопользователей. Чем больше общественного участия, тем более прозрачным и открытым становится весь процесс руководства, и тем менее благоприятны условия для существования каких-то нездоровых явлений и махинаций со стороны тех, кому доверено непосредственное распределение воды (начальники и персонал гидромелиоративной службы).

Таким образом, коллективно-общественная форма руководства водораспределением создает условия для реализации принципов открытости, прозрачности и справедливости за счет лучшей осведомленности водопользователей, большей материальной заинтересованности персонала эксплуатационной службы учитывать запросы тех, кого они обслуживают и от кого зависят.

Поскольку рост осведомленности водопользователей способен поставить эффективный заслон нарушению принципа справедливости при водораспределении руководителями и работниками эксплуатационной службы, а также незаконному вмешательству представителей местных органов власти, то идея общественного участия не всегда может поддерживаться их представителями. На словах они могут выступать за общественное участие, а на деле или недооценивать его роль, или оказывать сопротивление.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПЕРЕДАЧИ ПОЛНОМОЧИЙ ПО РУКОВОДСТВУ

В мировой практике реформирования сельского и водного хозяйства под передачей или разгосударствлением системы руководства деятельностью эксплуатационных организаций³ понимается полная или частичная передача ответственности и полномочий по руководству деятельностью этой организации от

³ Функции эксплуатационной организации определены ее Уставом и в соответствии с ним он может отвечать лишь за транспортировку воды и водоподачу лишь из створа магистрального канала (ЮФК), другие отвечают не только за магистральный канал, но за всю гидромелиоративную систему, включающую как оросительную, так и коллекторно-дренажную сеть (ААБК). В идеале в соответствии с принципами ИУВР эксплуатационная организация должна отвечать как за водораспределение, так и за мелиоративное благополучие орошаемых земель.

государства в руки организованных групп самих водопользователей в виде всевозможных кооперативов (потребительских, производственных и т.п.), товариществ, ассоциаций, союзов, федераций и прочих их организационно-правовых форм.

Опыт разных стран мира 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.

Основной причиной, по которой государство решает передать руководство деятельностью эксплуатационных организаций, как правило, является снижение управляемости, 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 собираемостью оплаты за ирригационные и прочие водохозяйственные услуги и т.п.;
- неподготовленностью и слабой материальной заинтересованностью бюрократического аппарата и персонала водохозяйственных служб к работе в изменившихся условиях реформирования.

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

Обретение независимости странами Центральной Азии привело к тому, что в аграрном секторе вместо крупных хозяйств созданы и продолжают создаваться десятки, а порой и сотни фермерских и дехканских хозяйств. Служба по эксплуатации и техническому обслуживанию гидромелиоративных систем (Гидромелиоративная служба), ранее действовавшая в колхозах и совхозах, перестала существовать.

Вместо нее во многих республиках региона были созданы объединения самих водопользователей (АВП), работающие по принципу давно забытых традиций *адата* и *шариата*, "краеугольным камнем" которых является общественно-коллективное участие. Зарубежный и местный опыт АВП показывает, что непосредственное коллективное участие водопользователей, как правило, обеспечивает стабильное, справедливое и равномерное управление и обеспечение водными ресурсами.

Надо отметить, что в Центральной Азии опыт общественно-коллективного участия ограничивается в основном уровнем АВП, т.е. бывшей внутрихозяйственной гидромелиоративной сетью. Вместе с тем мировой опыт показывает, что непосредственное участие водопользователей в руководстве на более высоком уровне водохозяйственной системы, каким, например, является магистральный канал, является не менее эффективным решением, чтобы:

- Поднять управляемость системой и на основе этого увеличить степень равномерности, справедливости, водообеспеченности при своевременности водоподачи.
- Создать заинтересованность водопользователей и персонала эксплуатационной службы в снижении объема водопотребления и расходов на эксплуатацию. При этом создается большая возможность за счет большей ответственности водопользователей:
 - улучшить финансовое и техническое состояние ирригационных систем;
 - резко сократить количество споров, возникающих из-за плохой водоподачи;
 - увеличить собираемость платы за ирригационные услуги;
 - повысить урожайность и прибыль за счет эффективного водораспределения;
 - отстаивать свои интересы в качестве более организованной группы на самом высоком правительственном и законодательном уровнях.

Активное участие водопользователей в руководстве эксплуатационными организациями путем передачи полномочий по руководству от государственных организаций в руки объединений самих водопользователей позволяет достигнуть более качественного водообеспечения, роста продуктивности использования земли и воды, улучшения мелиоративного состояния земель, все большей сплоченности отдельных групп водопользователей в масштабах всей системы.

Передача полномочий по руководству (ППР) эксплуатационными организациями необходима для того, чтобы перейти от строго централизованной государственной формы руководства водораспределением к общественной форме, при которой все заинтересованные в воде физические и юридические лица (хакимият, земледelec, эколог, водоснабженец, энергетик, рыбное хозяйство,...) имеют возможность цивилизованно участвовать в процессе управления водораспределением, а также эксплуатацией и содержанием гидромелиоративной сети для достижения наиболее справедливого, эффективного и экологически безопасного распределения воды.

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

В период реформ после реорганизации коллективных хозяйств бывшая внутривладельческая сеть оказалась бесхозной, а управляемость водой снизилась до предела, что неизбежно отрицательно отразилось на эффективности сельского хозяйства. Тогда государство вынуждено было проявить инициативу процесс создания АВП, которым государство автоматически стало передавать полномочия по руководству бывшей внутривладельческой сетью.

Таким образом, если не учитывать этот короткий период бесхозности, то фактически в результате реформ произошла передача полномочий по руководству от водопользователей к водопользователям.

Что касается уровня крупных каналов, то в отличие от уровня АВП, здесь не предусматривается полная передача полномочий по руководству, а переход к совместному (государство и заинтересованные субъекты общества) руководству управлением. При этом: передача части полномочий должна произойти именно от государства к водопользователям.

Следует иметь в виду, что зачастую государство в лице водохозяйственных чиновников не чувствует острой необходимости в этой передаче, хотя эта необходимость есть.

Исходя из этого, можно утверждать, что процесс ППР на уровне крупных систем не будет иметь такой гладкий, быстрый и массовый характер как это было на уровне АВП.

ЭТАПЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОРГАНИЗАЦИОННОГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РУКОВОДСТВА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УПРАВЛЕНИЯ ПИЛОТНЫМ КАНАЛОМ

I. Государственное руководство водой

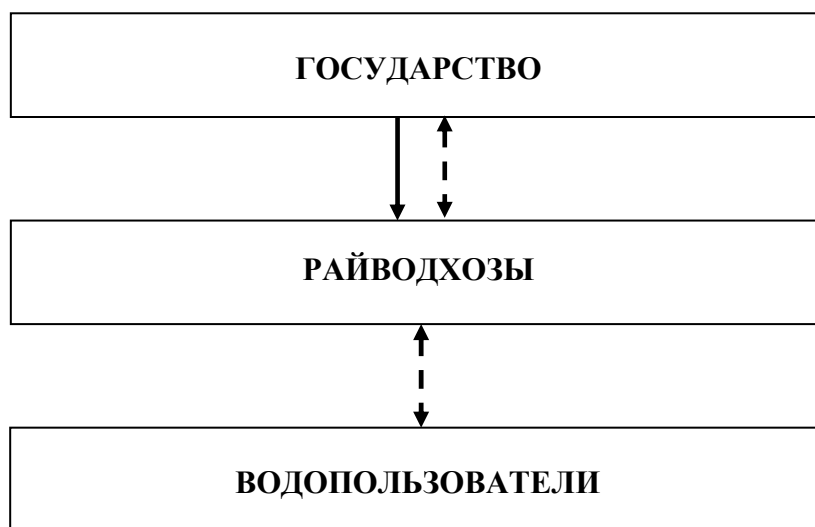


Рис. 2. Структура руководства до перехода на гидрографический принцип

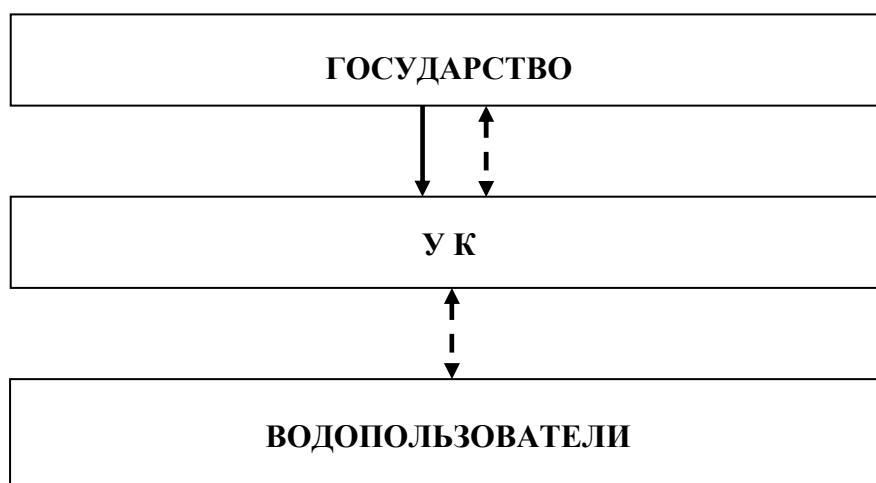


Рис. 3. Структура руководства после перехода на гидрографический принцип

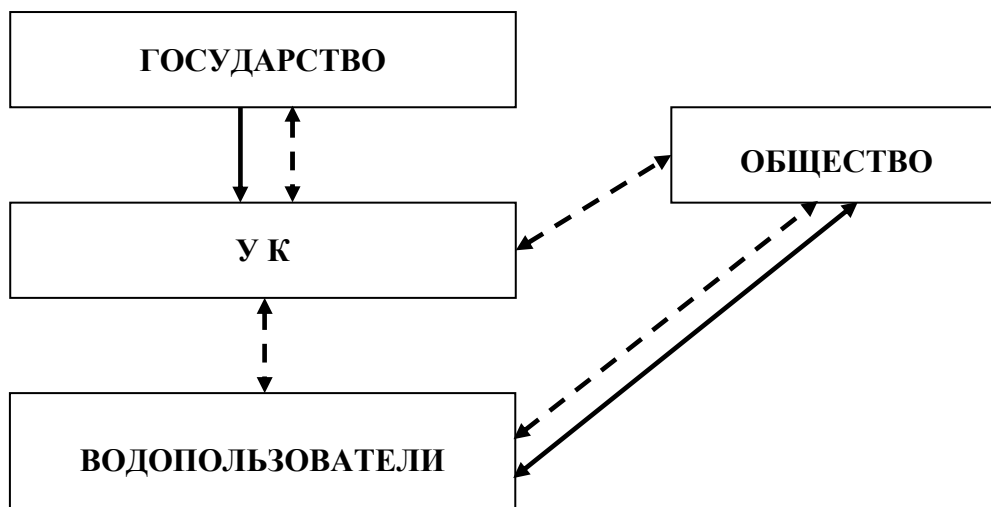


Рис. 4. Структура руководства в настоящее время: общество, благодаря поддержке проекта «ИУВР-Фергана», принимает частичное участие в руководстве водой

II. Совместное руководство водой

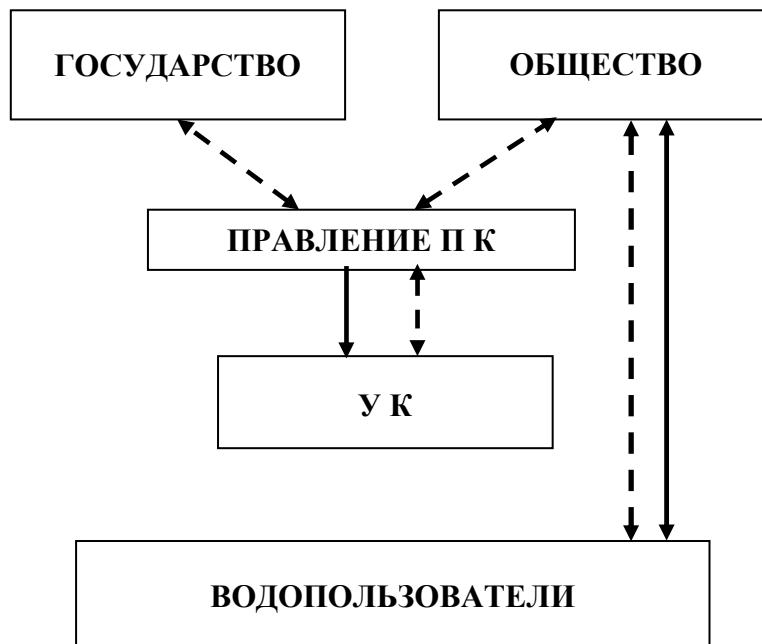


Рис. 5. Структура руководства в переходный период: руководство водой осуществляется государством и обществом совместно на основе «Договора о совместном руководстве...»

III. Общественное руководство водой

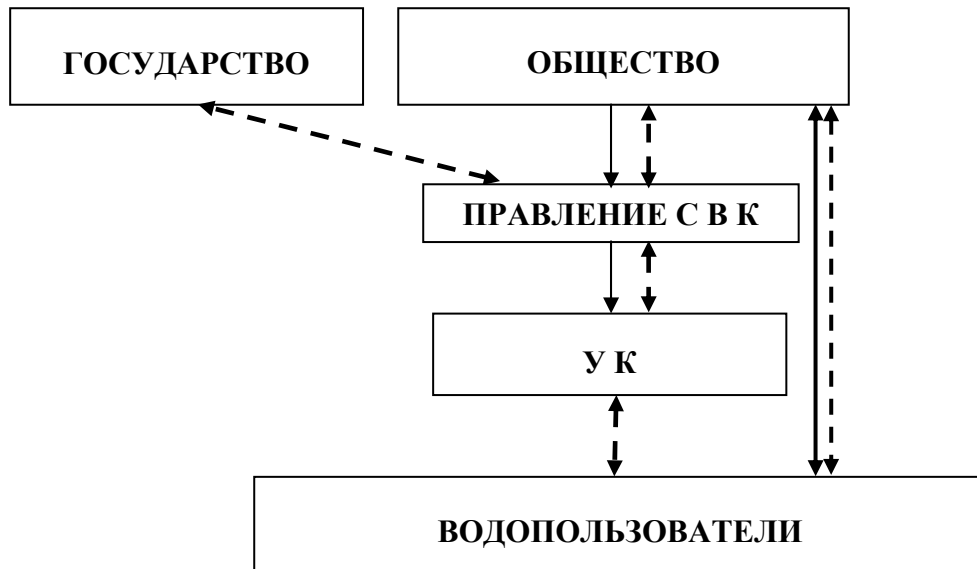


Рис. 6. Структура руководства в перспективе: руководство водой осуществляется обществом при поддержке государства

- Условные обозначения:**
- - - - -> функциональная связь
 - > информационная и (или) финансовая связь
 - П К - Пилотный канал
 - У К - Управление пилотного канала
 - С В К -Союз водопользователей канала

ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПЕРЕХОДА К СОВМЕСТНОМУ РУКОВОДСТВУ

В настоящее время (рис.4) СВК при поддержке проекта участвует вместе с государственными водохозяйственными организациями в осуществлении следующих функций по руководству:

- утверждение и сбор финансового вклада со стороны водопользователей, распределение вклада между водопользователями;
- определение порядка (очередности, корректировки, контроля и отчетности) осуществления водоподачи и водопользования;
- арбитраж и разрешение споров между водопользователями и УК;
- утверждение бизнес-плана на основе баланса выделенных государственным бюджетом, собираемых средств и привлекаемых от разного вида деятельности порядка создания и расходования резервного фонда и т.д.;
- решение о привлечении кредита, покрываемого водопользователями.

Однако власть СВК не является *легитимной* и поэтому не может быть достаточно эффективной и устойчивой.

Безусловно, в идеале государственное руководство водой должно в перспективе смениться общественным руководством водными ресурсами в зоне канала (системы) в лице СВК (рис. 6). При этом УК должно «слиться» с СВК. Совет СВК будет руководящим органом, а УК исполнительным органом СВК.

В последующем СВК должно получить большую

- полноту власти в части определения численности, состава и найма начальника Управления канала и т.д.
- полноту ответственности за финансовую самостоятельность и самовыживание с учетом вкладов государства и т.д.

В перспективе так и будет, но сейчас еще рано об этом говорить по следующим причинам:

- во-первых, в настоящее время экономическое положение водопользователей таково, что без помощи государства они обойтись не могут (не менее 50% эксплуатационных затрат УААБК покрываются государством);
- во-вторых, для республик ЦАР нужно время для того, чтобы, как намечено, достигнуть существенных успехов на пути строительства демократического и правового государства.

Сегодня нельзя навязывать и формировать переход от государственной формы руководства к общественной или трактовать этот переход как передачу полномочий от государства к самим водопользователям.

В настоящее время речь может идти только о постепенном переходе от государственного руководства к совместному руководству (рис 5.), где государство наравне с водопользователями участвует в руководстве водой.

При совместном руководстве (рис. 5) руководящим органом является Правление пилотного канала, который формируется из представителей государственных и общественных организаций пропорционально вкладу в финансирование эксплуатационной деятельности Управления пилотным каналом.

Правление пилотного канала состоит из 5-7 членов. В перспективе при общественной форме руководства (рис. 6) руководящим органом становится Правление СВК.

Средства, поступающие от водопользователей за водные услуги УК, рассматриваются как вклад водопользователей в финансирование эксплуатационной деятельности Управления пилотным каналом.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

Механизм реализации государственного финансирования является очень важным моментом при переходе к совместному руководству. Многие правительства не имеют соответствующей юридической основы для перевода государственных средств в

пользование каких-то негосударственных структур, в том числе местных организаций, ННО или частных компаний.

Здесь возможны два случая:

- в первом случае водопользователи платят государственной организации – Управлению канала за подачу воды в дополнение к установленной государством его доле на содержание, ремонт и развитие. Здесь главная ответственность за финансовую устойчивость остается за государством.
- во втором случае это совместное финансирование тех же затрат водопользователями и государственными органами в определенных долях, обеспечивающих финансовую устойчивость и самофинансирование, которое должно базироваться не только на составлении бизнес-плана, но на комплексе мер по экономному расходованию средств на эксплуатацию, жесткий контроль за качеством подаваемой воды, привлечении других более дешевых источников воды, всестороннее использование имеющихся фондов и ресурсов (включая ресурсы земли неиспользуемой или плохо используемой вследствие плохого мелиоративного состояния), экономия на машинной водоподаче.

Ясно одно, государство в течение переходного периода должно сохранить финансирование эксплуатационной организации в объеме, необходимом для поддержания должного уровня управления водой. Что же касается дальнейшего продолжения государственного финансирования, то это является исключительно предметом переговоров между государством и общественной организацией, которой в перспективе передается объект руководства.

Здесь возможны следующие варианты:

- Государство по-прежнему продолжает финансировать расходы, несмотря на перемены в статусе УК;
- Государство сокращает финансирование в ходе совместного руководства;
- Государство выплачивает сразу определенную сумму в качестве стартового капитала и затем постепенно сокращает сумму ежегодного финансирования;
- Все прочие возможные варианты.

В любом случае роль проекта будет заключаться исключительно в способствовании ходу таких переговоров между сторонами, принимающими участие в руководстве деятельностью Управления пилотным каналом по вопросам финансирования и использования прочих ресурсов, передаваемых в распоряжение новой организации.

Тем не менее, даже при наличии государственного финансирования и прочих ресурсов, этого может оказаться недостаточным для обретения последней полной эффективности и рентабельности производства.

Поэтому в целях поиска и мобилизации своих собственных средств и ресурсов, в том числе и на необходимый эксплуатационный персонал, такая организация должна, помимо всего прочего, уметь рассчитывать и составлять свои бизнес-планы.

Необходимость участия государства в финансировании водохозяйственных организаций вытекает естественным образом из того, что орошение и мелиорация

непосредственно влияют на экологическое и социальное состояние среды и общества, и то насколько такое состояние будет благополучным во многом зависит от уровня участия государства, в том числе и финансового.

Кроме того, мировой опыт показывает, что финансирование капитального ремонта и реконструкции гидромелиоративных систем, как правило, государство берет на себя.

ПРОЦЕСС ПЕРЕХОДА К СОВМЕСТНОМУ РУКОВОДСТВУ

Прежде всего предлагается создать необходимую осведомленность о планируемых переменах среди всех заинтересованных сторон. В данной ситуации мы имеем дело с тремя основными группами заинтересованных сторон:

- Группой, принимающей участие в руководстве водой от имени общества (водопользователи, СВК);
- Группой, принимающей участие в руководстве водой от имени государства (Министерство, Департамент, БУВХ)
- Группой, руководство над которой будет осуществляться государством и обществом совместно (УК).

До группы водопользователей необходимо донести что, зачем и как будет происходить и меняться и каковы плюсы и минусы предлагаемых перемен. Данные мероприятия будут больше носить информационно-разъяснительный, чем мобилизационный характер, так как решение о передаче руководства было принято еще раньше и доводилось до водопользователей в ходе предыдущих мероприятий.

До группы, принимающей участие в руководстве (СВК), необходимо довести, что от них ожидают, как подобная передачи отразится на их ответственности, обязанностях и полномочиях. Их также необходимо предупредить о возможных трудностях, проблемах и вопросах, с которыми придется столкнуться и подготовиться к их преодолению. Мероприятия по данной группе людей будут носить больше мобилизационный, чем просто информационно-разъяснительный характер.

Что касается Департамента водного хозяйства, БУВХ и УК, то им необходимо объяснить зачем это необходимо, как это будет осуществляться, кто и чем будет заниматься, кто и что потеряет или приобретет. Им также необходимо будет помочь осознать, каковы возможные проблемы и какую помощь и поддержку они могли бы оказать для их преодоления. Данные мероприятия также будут носить мобилизационный характер, чтобы подготовить данную группу людей к определенной потере своих полномочий.

В ходе всех таких встреч и обсуждений с упомянутыми группами заинтересованных сторон, нам, как кураторам процесса, необходимо собрать и зафиксировать все их сомнения, опасения, юридические препоны, страхи, потребности в профессиональном обучении и т.п. При этом следует приложить все усилия по смягчению и нейтрализации всех таких проблемных моментов и, по возможности, включению их в «Протокол о намерениях по передаче полномочий по руководству» с тем, чтобы придать процессу должную юридическую силу и обеспечить исполнение сторонами взятых на себя обязательств.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

Участники процесса перехода к совместному по руководству деятельностью Управления ААБК (заинтересованные стороны)

На сегодняшний день ААБК управляется единым управлением канала, созданным в 2003 г. на базе двух РУВХ - Карасуйского и Араванского, прежде деливших канал по территориально-административному принципу. Кроме этого, в целях обеспечения широкого участия субъектов водопользования и прочих заинтересованных сторон в ирригационном управлении и учета их многочисленных интересов в конце 2004 г. здесь был создан Водный комитет ААБК, позже преобразованный в Союз водопользователей канала (СВК).

Обе структуры официально зарегистрированы в соответствии с киргизским законодательством, имеют статус юридического лица и действуют согласно своих уставов.

Следующие организации, представляющие как государство, так и гражданское общество в целом, являются основными заинтересованными сторонами в реформировании системы руководства деятельностью Управления ААБК.

Со стороны ГОСУДАРСТВА:

1. Государственные водохозяйственные организации, осуществляющие общее руководство управлением канала, в том числе:

- a. Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности (МСВХПП),
- b. Департамент водного хозяйства,
- c. Бассейновое управление водного хозяйства (БУВХ)
- d. Государственная водная инспекция.

2. Управление Араван-Акбуринского канала (УААБК)

Управление Араван-Акбуринского канала (УААБК) – это на сегодняшний день единая государственная водохозяйственная организация, ответственная за эксплуатацию и поддержание магистрального канала и оросительной и коллекторной сети вне АВП. УААБК создан в ходе проекта «ИУВР-Фергана» в 2003 г. на базе двух РУВХ - Карасуйского и Араванского, прежде деливших канал по территориально-административному принципу.

Со стороны ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА:

Союз ассоциаций водопользователей (САВП) – это некоммерческое негосударственное объединение всех субъектов водопользования и прочих заинтересованных сторон, расположенных в зоне обслуживания магистрального канала, в том числе 4 АВП, Ошское БУВХ, Управление ААБК, Госводинспекция, МЭ и ЧС, местные органы власти.

Первоначально в конце 2004 г. был создан Водный комитет ААБК, позже преобразованный в Союз ассоциаций водопользователей. САВП официально зарегистрирован в соответствии с киргизским законодательством, имеет статус юридического лица и действуют согласно своему уставу.

Ассоциации водопользователей (АВП) – некоммерческие объединения сельскохозяйственных водопользователей в лице крестьянских, фермерских и кооперативных хозяйств в целях коллективного управления бывшими внутрихозяйственными гидромелиоративными сетями на уровне каналов третьего и второго порядка. Общее количество таких АВП в зоне ААБК - четыре: «Мурза-Ажи», «Жана-Арык», «Жапалак» и «Исан» (бывшее «Керме-Тоо Акбурасы»).

Местные органы власти – Ошская облгосадминистрация, Ошская городская администрация (мэрия) и айыл-окмоту (сельские управы), расположенные в зоне обслуживания магистрального канала

Пошаговая методика и план действий по переходу к совместному руководству деятельностью Управления ААБК

Шаг 1: Планирование и разработка проекта концепции по совместному руководству (СР): Подготовка первоначального проекта концепции СР (IWMI, НИЦ, SCO)

Сроки: к середине-концу июня

Концепция СР необходима для того, чтобы начать широкое публичное обсуждение заинтересованными сторонами целесообразности предлагаемой формы СР на пилотных каналах, в частности, на киргизском Араван-Акбурунском магистральном канале (ААБК). Сегодня ААБК управляется единым управлением канала, созданным в 2003 г. на базе двух РУВХ - Карасуйского и Араванского, прежде деливших канал по территориально-административному принципу. Кроме этого, в целях обеспечения широкого участия субъектов водопользования и прочих заинтересованных сторон в ирригационном управлении и учета их многочисленных интересов в конце 2004 г. здесь был создан Водный комитет ААБК, позже преобразованный в Союз водопользователей канала (СВК). Обе структуры официально зарегистрированы в соответствии с киргизским законодательством, имеют статус юридического лица и действуют согласно своих уставов. В реорганизационном смысле основная идея СР состоит в том, чтобы в переходный период руководство деятельностью УААБК осуществлялось государством (Департамент, БУВХ) совместно с обществом (СВК). На сегодняшний день подготовлен проект концепции СР, который далее будет передан на рассмотрение членам Специальной экспертной комиссии из числа руководителей и ведущих специалистов основных заинтересованных сторон (См. ниже Шаг 2) для окончательной доработки в ходе последующих обсуждений.

Ответственные	С.Джалалов (SCO) Н.Мирзаев (НИЦ) Мантри (IWMI)
---------------	--

Шаг 2: Создание Специальной экспертной комиссии (СЭК) из числа руководителей и ведущих специалистов основных заинтересованных сторон для обсуждения и улучшения проекта Концепции СР (представители проекта, БУВХ, УК, областных, районных и сельских органов власти, АВП, СВК)

Сроки: первая декада июля (НИЦ, IWMI)

Данная Специальная экспертная комиссия (СЭК) будет состоять из 5-7 человек из числа руководителей и ведущих специалистов основных заинтересованных сторон, в том числе представляющих руководство проекта, БУВХ, РУВХ, УК, местные органы власти, АВП и прочие заинтересованные организации. СЭК создается для получения профессиональных замечаний, комментариев и предложений по возможному улучшению предлагаемого проекта концепции СР. Основу СЭК, в принципе, может составить правление СВК, так как здесь уже представлены руководители основных заинтересованных сторон. В добавление к этому целесообразно включение таких лиц, как А.Сатыбалдыев (БУВХ) и А.Джайлообаев (ДепВХ).

Ответственные	Н.Мирзаев (НИЦ) К.Джумабаев (IWMI)
---------------	---------------------------------------

Шаг 3: Обсуждение концепции СР членами СЭК

Сроки: первая декада июля (НИЦ, IWMI, СЭК)

На данном этапе каждый член СЭК получит проект Концепции СР для личного ознакомления и подготовки своих замечаний, комментариев и предложений по ее улучшению. Членам комиссии необходимо будет установить конкретные сроки для ознакомления с материалом и затем собраться (в Оше) для группового обсуждения с участием НИЦ и IWMI.

Ответственные	Н.Мирзаев (НИЦ) К.Джумабаев (IWMI) Члены СЭК = Правление СВК + такие эксперты как А.Джайлообаев Б.Матраимов, А.Сатыбалдыев
---------------	---

Шаг 4: Доработка и распространение концепции СР среди всех заинтересованных сторон (посредством средств массовой информации, опубликования брошюр и проспектов, проведения мобилизационных мероприятий и т.п.)

Сроки: июль-сентябрь (НИЦ, IWMI, SCO, СЭК, мобилизаторы)

После получения всех комментариев, предложений и проведения групповых обсуждений ответственные исполнители проекта проанализируют и обобщат полученные результаты и окончательно доработают Концепцию СР для последующего широкого распространения ее среди представителей всех заинтересованных сторон, в том числе:

- Партнеров по проекту и доноров
- Водохозяйственных организаций (центральных, областных и

- УК);
- Сельскохозяйственных водопользователей (АВП, фермеров и т.д.);
- Несельскохозяйственных водопользователей (промышленность и т.п.);
- Местных органов власти (областных, районных, сельских);
- Заинтересованных ННО.

Именно на этом этапе должны быть задействованы всевозможные информационные каналы в целях формирования широкой осведомленности и мобилизации необходимой общественной поддержки. Так, для информирования широкой целевой аудитории могут быть использованы различные средства массовой информации.

Одновременно широкую активность по распространению брошюр, проспектов, а также проведению информационно-разъяснительной работы среди всех субъектов водопользования и прочих заинтересованных сторон должны развить местные мобилизаторы по проекту, приглашая всех к выражению своего отношения к предлагаемым переменам.

- Сроки мобилизационных мероприятий: июль-середина августа

На этом этапе запланировано провести 3 отдельных рабочих совещания с каждой из участвующих в процессе передачи сторон:

- 1) с «передающей стороной» - ДепВХ, БУВХ и райводхозы;
- 2) с «принимающей стороной» - СВК;
- 3) с «бенефициариями» (водопользователями)

- Сроки проведения рабочих совещаний: 24 - 28 июля

После широкого информирования участников процесса также будет целесообразно проведение небольшого экспресс-опроса основных заинтересованных сторон на предмет выявления их восприятий и уровня поддержки в отношении предлагаемых перемен, а также возможных предложений, опасений, сомнений и прочих замечаний с их стороны. Результаты такого опроса могли бы быть проанализированы и представлены к региональному семинару, запланированному на сентябрь.

- Сроки проведения опроса и анализ его результатов: август

- Сроки по Региональному круглому столу: середина сентября (с приглашением областных координаторов, председателей СВК и начальников каналов из Таджикистана и Узбекистана (ХБК и ЮФК)

Место проведения: Ошский филиал ТЦ

Ответственные	С.Джалалов (SCO)
---------------	------------------

	Мантри (IWMI) В.Соколов (НИЦ) Н.Мирзаев (НИЦ) Ю.Рысбеков (НИЦ) К.Джумабаев и моблизаторы (IWMI) М.Якубов (IWMI) Члены СЭК
--	---

Шаг 5: Разработка проекта Договора о СР по результатам проведенных широких обсуждений и анализа поступивших замечаний и предложений касательно представленной Концепции СР.

Сроки: сентябрь (IWMI, НИЦ, SCO, СЭК)

После того, как сформирована широкая осведомленность и выявлены восприятия, отношение и сомнения основных сторон процесса, ответственные исполнители проекта с привлечением юристов и прочих консультантов приступают к разработке проекта Договора о СР. Подготовленный проект Договора о СР распространяется между членами СЭК для первоначального рассмотрения и получения их замечаний и предложений в целях дальнейшей его доработки.

Договор о СР, как минимум, должно охватывать следующий круг вопросов:

- Действующее законодательство, позволяющее и регулирующее подписание и реализацию Договор о СР;
- Условия СР (вопросы собственности на ирригационную инфраструктуру, права на воду, передача управления на правах аренды или найма, конкретные сроки и т.п.);
- Гарантии по дальнейшему государственному финансированию после перехода к СР;
- Необходимая правовая поддержка процесса перехода к СР
- Требования по минимальному набору служб/подразделений в составе эксплуатационной службы канала для обеспечения нормальной эксплуатации и текущего содержания канала;
- Роли, функции и ответственность СВК;
- Новые роли, функции и ответственность государственных водохозяйственных органов (определение отраслевой политики, разрешение споров, финансовая поддержка, система подготовки и переподготовки кадров и т.п.).

Ответственные	С.Джалалов (SCO) Мантри (IWMI) Соколов В. (НИЦ) Н.Мирзаев (НИЦ) Ю.Рысбеков (НИЦ) А.Джайлообаев (НИЦ)
---------------	---

Шаг 6: Представление проекта Договора о СР на рассмотрение и обсуждение членов СЭК для получения их заключения и дальнейшего улучшения проекта Договора о СР к СР (аналогично Шагу 3, см. выше)

Сроки: сентябрь (IWMI, НИЦ, СЭК)

Шаг 7: Мобилизация необходимой широкой поддержки со стороны основных заинтересованных сторон в ходе консультационных встреч по обсуждению проекта Договор о СР в целях подготовки основных сторон к проведению официальных переговоров о СР и подписанию Договор о СР (работа ведется с (i) государственными водохозяйственными органами, (ii) водопользователями и (iii) местными органами власти)

Сроки: октябрь (IWMI, НИЦ, СЭК, мобилизаторы)

Очередной раунд консультаций со всеми заинтересованными сторонами необходим для более широкого обсуждения проекта Договор о СР после его доработки с учетом замечаний и предложений СЭК в целях получения более широкой поддержки или отсутствия таковой в отношении условий и сроков перехода к СР согласно представленного Договор о СР. Если такая поддержка имеется, то с учетом полученных замечаний и предложений в ходе широких консультаций проект Договор о СР окончательно дорабатывается для проведения официальных переговоров по его заключению между подписывающими сторонами. В ходе обсуждений и встреч будущие переговорные стороны (СВК и государственные водохозяйственные органы) должны быть соответствующим образом подготовлены, чтобы договориться о дате и проведении официальных переговоров по заключению Договора о СР на максимально возможной равноправной основе. Кураторы процесса (ответственные участники проекта, в том числе из IWMI, НИЦ и SCO, СЭК, мобилизаторы) должны будут постараться убедить все участвующие стороны, и, особенно, тех, кто представляет государство, максимально следовать принципу равноправности, справедливости и сотрудничества как в ходе ведения переговоров и подписания Договор о СР, так и в ходе его реализации.

Ответственные	С.Джалалов (SCO) Мантри (IWMI) Соколов В. (НИЦ) Н.Мирзаев (НИЦ) Ю.Рысбеков (НИЦ) К.Джумабаев и моблизаторы (IWMI) Д.Нагибин (НИЦ) М.Якубов (IWMI) Члены СЭК
---------------	---

Шаг 8: Окончательная доработка Договора о СР и проведение переговоров по его заключению между соответствующими государственными водохозяйственными органами и Союзом водопользователей канала (бывший ВКК/УК) при поддержке и посредничестве проекта.

Сроки: ноябрь-декабрь (Департамент ВХ/БУВХ/УК-СВК; НИЦ, IWMI, SCO)

После того, как все заинтересованные стороны ознакомились и выразили свое отношение к условиям доработанного с учетом замечаний и предложений СЭК проекта Договор о СР, кураторы (ответственные работники проекта из IWMI, НИЦ и SCO) и основные участники процесса перехода к СР УААБК (руководители и специалисты Водного департамента МСВХПП, БУВХ, УК, СВК), а также наблюдатели в лице национальных и областных координаторов проекта из Узбекистана и Таджикистана собираются на национальном уровне в Бишкеке для проведения «круглого стола» по окончательному обсуждению и доработке текста проекта Договор о СР и принятию принципиального решения о готовности договаривающихся сторон приступить к официальным переговорам по заключению Договор о СР. Основные переговорные стороны подписывают Протокол о проведении переговоров по заключению Договор о СР, в котором устанавливают предварительную дату начала переговоров и обязуются вести переговорный процесс на правах РАВНЫХ партнеров. После этого в указанный в Протоколе срок стороны начинают переговоры и проводят столько раундов, сколько необходимо для принятия взаимоустраивающих компромиссных решений (как правило, таких раундов может быть несколько с учетом предварительно заявленных в начале переговоров позиций сторон и необходимости проконсультироваться по каким-то принципиальным вопросам с теми, кого представляют лица, ведущие данные переговоры).

Порядок проведения мероприятий в ноябре-декабре
(точные даты будут определены позже в рабочем порядке)

1. Нац-ый «круглый стол» и подписание Протокола о намерениях в г. Бишкеке
2. Решение государственных органов о СР
3. Общее собрания водопользователей ААБК по вопросам СР
4. Окончательная доработка проекта Договора о СР
5. Проведение официальных переговоров (в несколько раундов)

Ответственные	В.Духовный (НИЦ) С.Джалалов (SCO) Мантри (IWMI) В.Соколов (НИЦ) Н.Мирзаев (НИЦ) Ю.Рысбеков (НИЦ)
---------------	---

	К.Джумабаев и моблизаторы (IWMI) М.Якубов (IWMI) Члены СЭК
--	--

Шаг 9: Реализация Договор о СР, развитие профессионального потенциала и мониторинг эффективности работы канала на основе оптимальных индикаторов эффективности

Сроки: 2005 - 2008, т.е. на протяжении всего процесса подготовки и реализации Договор о СР (Водохозяйственные органы, СВК; НИЦ, IWMI, SCO)

Мероприятия данного блока станут автоматически выполняться параллельно с началом обсуждения проекта Концепции СР членами СЭК (Шаг 3) и затем всеми основными заинтересованными сторонами Шаг 4), тем самым закладывая фундамент для широкой осведомленности и первого опыта, связанного с началом процесса передачи ирригационного управления. Этот фундамент затем станет все дальше развиваться и усиливаться в ходе последующей разработки, обсуждений, окончательной доработки, проведения переговоров и подписания Договор о СР (Шаги с 5 по 8) в результате широких консультаций и вовлечения в процесс основных заинтересованных сторон, а также проведения тщательной оценки и последующего удовлетворения имеющихся запросов по формированию профессионального потенциала с тем, чтобы соответствующие стороны осознали и научились своим новым ролям и функциям, тем самым закладывая необходимую базу для должного выполнения взаимных обязательств и условий, взятых по Договор о СР, в частности, в отношении общего и эксплуатационного управления каналом, а также различных запросов профессионального потенциала и прочих видов поддержки, в том числе:

- Правовой поддержки и обучения
- Технической поддержки и обучения
- Финансовой и управленческой поддержки и обучения;
- Отработки соответствующих механизмов общего руководства, внутренней и внешней отчетности, разрешения споров и т.д.;
- Разработки и апробации необходимого набора индикаторов эффективности работы и установления по ним регулярного мониторинга.

Шаг 10: Документирование процесса перехода к СР, оценка его воздействия и извлечение уроков для дальнейшего совершенствования политики (все моменты процесса документально фиксируются и уроки преобразуются в четкие рекомендации).

Сроки: 2005 - 2008, т.е. на протяжении всего процесса подготовки и реализации Договор о СР (IWMИ, НИЦ)

Как и предыдущий шаг (#9) деятельность по данному блоку будет проводиться постоянно на протяжении всех вышеперечисленных этапов, начиная с Шага 1, в целях должного документального оформления всего процесса перехода к СР, в том числе с точки зрения имевших место преимуществ, проблем, конфликтов между участниками процесса, оценки, воздействия и извлеченных уроков. Все такие моменты, возникающие в процессе перехода к СР, а также механизмы и способы, использованные для их решения, будут регулярно документально фиксироваться. С определенной периодичностью будут также проводиться обследования субъектов водопользования канала и прочих заинтересованных сторон на предмет выявления воздействия на них процесса передачи. В конечном счете, преимущества, уроки и опыт данного процесса могут быть представлены в виде детального исследовательского отчета по данному частному случаю (кейс-стади) и использованы при проведении аналогичных мероприятий не только на других пилотных каналах проекта, но и в рамках других проектов.