

Х. Мантрителике*, Ю.Х. Рысбеков**

**К вопросу о теории интегрированного управления
водными ресурсами и ее практических аспектах
применительно к проекту «ИУВР-Фергана»**

*** IWMI, ** НИЦ МКВК**

Введение

Как известно, проект «Интегрированное управление водными ресурсами в Ферганской долине» («ИУВР-Фергана») реализуется на территории трех стран – Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана международным консорциумом – Научно-информационным центром Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (НИЦ МКВК) Центральной Азии и Ташкентским филиалом Международного института управления водными ресурсами (МИУВР, IWMI¹). После первой (вступительной) фазы (сентябрь 2001 г. - апрель 2002 г.), второй (май 2002 г. – апрель 2005 г.) и третьей фазы (май 2005 г. – апрель 2008 г.) в настоящее время реализуется четвертая фаза проекта (май 2008 г. – декабрь 2010 г.).

До 2006 г. деятельность проекта «ИУВР-Фергана» ограничивалась тремя компонентами:

1. Пилотные каналы (ПК),
2. Ассоциации водопользователей (АВП),
3. Фермерские хозяйства (ФХ),

Во время третьей фазы в проект «ИУВР-Фергана» был включен Компонент «Национальные группы координации и поддержки» (НГКП) – в 2005 г.

В 2005-2006 гг. НИЦ МКВК Центральной Азии и IWMI, совместно с Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству (ШУРС, SDC²), проработали вопрос о необходимости включения в проект «ИУВР-Фергана» нового компонента «Трансграничные малые реки» («ТМР»), который стартовал с 2007 г. Таким образом, проект, начинавшийся как изучение состояния УВР от уровня поля (фермеры, демонстрационные участки) и объединений водопользователей (ОВП), и проблем УВР на конкретных оросительных системах – пилотные каналы «Араван-Ак-Буринский» (ААБК, Кыргызстан),

¹ International Water Management Institute (IWMI)

² Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)

«Ходжа-Бакирганский» (ХБК, Таджикистан), «Южно-Ферганский» (ЮФК, Узбекистан) – на национальном уровне, вышел на качественно новую ступень рассмотрения проблемы – трансграничный. Соответственно, ныне все уровни УВР (от низового уровня – фермеры, до межгосударственного) проектом «ИУВР-Фергана» охвачены.

Общая цель проекта «ИУВР-Фергана» первоначально сформулирована как³:

- «внести вклад в более безопасное существование, экологическую устойчивость и большую социальную гармонию, поддержать сельскую реструктуризацию в странах Центральной Азии путем повышения эффективности управления водными ресурсами - на примере Ферганской долины», а ключевыми целями проекта являются:

а) проверка действенности ИУВР на пилотных объектах с участием водопользователей и внедрение его в водохозяйственные организации Ферганской долины;

б) демонстрация альтернатив повышения продуктивности воды и земли на всех иерархических уровнях управления водными ресурсами

Как видим, речь идет о «проверке действенности ИУВР на пилотных объектах», что предполагает «внедрение принципов ИУВР», о которых говорится в многочисленных сообщениях и публикациях по проекту «ИУВР-Фергана», включая отчеты⁴.

Главная цель собственно ИУВР сформулирована как

- «устойчивое, стабильное, справедливое и равноправное обеспечение водными ресурсами нужд водопользователей и природы»,

и согласно одной из последних версий, следующие основные принципы ИУВР приняты в Центральной Азии (перечень окончательный – авт.)⁵:

(1) Управление водой и окружающей средой осуществляется в пределах гидрографических границ в соответствии с морфологией конкретного бассейна,

(2) Управление предусматривает учет и вовлечение всех видов вод (поверхностных, подземных, возвратных) с учетом климатических особенностей (осадков и испарения),

(3) «Приоритет природных требований в деятельности водохозяйственных органов»,

³ http://iwrn.icwc-aral.uz/aims_pr_ru.htm

⁴ 1. Пилотные объекты // http://iwrn.icwc-aral.uz/objects_ru.htm; 2. Пилотные каналы // http://iwrn.icwc-aral.uz/pk_ru.htm; 3. Процесс планирования // http://iwrn.icwc-aral.uz/stages_ru.htm; 4. Что такое интегрированное управление водными ресурсами? // http://iwrn.icwc-aral.uz/iuvr_ru.htm; 5.1. http://iwrn.icwc-aral.uz/report2009_ru.htm; 5.2. http://iwrn.icwc-aral.uz/report2008_ru.htm; 5.3. http://iwrn.icwc-aral.uz/report2006_ru.htm; 5.4. http://iwrn.icwc-aral.uz/report2005_ru.htm; 5.5. http://iwrn.icwc-aral.uz/report2004_ru.htm; и др.

⁵ База знаний по ИУВР: опыт Центральной Азии // <http://www.cawater-info.net/bk/iwrn/index.htm>

(4) «Общественное участие не только в управлении, но и в финансировании, в поддержании, планировании и развитии»,

(5) «Тесная увязка водопользования и всех участвующих органов по горизонтали между отраслями и по вертикали между уровнями иерархии водопользования»,

(6) «Информационное обеспечение, открытость и прозрачность системы» УВР,

(7) «Водосбережение и рациональное использование, борьба с потерями – основное направление в деятельности водохозяйственных органов и самих водопользователей».

В названном источнике подчеркиваются также «факторы, которые привели к успеху концепции ИУВР в Центральной Азии», а именно:

(1) «Основные принципы ИУВР были четко сформулированы и восприняты основными заинтересованными участниками»,

(2) «Дефрагментация ИУВР по компонентам: ИУВР = процесс управления водой + система руководства + управленческие инструменты»,

(3) «Система руководства покрывает все вертикальные уровни водохозяйственной иерархии и создает платформу для горизонтальной (межсекторной) координации»,

(5) Проект «ИУВР-Фергана» расставил приоритеты юридических и правовых аспектов для практической реализации ИУВР

(6) «Социальная мобилизация – принципиальный инструмент для создания среды обитания ИУВР»,

(7) «Ориентация на четкие индикаторы».

Как видно, в целом суть ИУВР отражена достаточно полно. В то же время, названные принципы ИУВР нуждаются в конкретизации и анализе на предмет возможности и очередности их внедрения на разных уровнях управления водой

Переходя к текущей ситуации (на настоящее время), отметим, что, согласно Годовому плану действий (ГПД)⁶ общая цель проекта «ИУВР-Фергана» в фазе IV (май 2008 г. – декабрь 2010 г.) осталась без изменений («обеспечение лучшего уровня жизни, экологической стабильности и социальной гармонии...» - см. выше).

Среди 3-х конкретных задач проекта «ИУВР-Ф» в ГПД, в частности, названы:

- Задача А: «Пилотные зоны и выбранные ТМР работают согласно принципам ИУВР»,

⁶ Проект ИУВР-Фергана фаза IV. Годовой план действий (Январь-Декабрь 2009) – Ташкент, НИЦ МКВК Центральной Азии - IWMI, 2009 – 96с.

- Задача В: «Правительства и доноры следуют одному и тому принципу в отношении ролей и состава организаций ИУВР от уровня АВП до бассейнового уровня».

ГПД предусматривает, в частности, следующие выходы:

- «Будут объединены, оформлены и распространены на бассейновый уровень институциональные и организационные структуры и соответствующие процедуры управления. Аналогичный выход предполагается по бассейнам ТМР»,

- «Все созданные проектом организации будут управлять, распределять воду и работать в пределах установленных гидрографических границ...»,

- «...Общее видение и подход должны привести к институциональному, организационному и управленческому объединению и развитию принципов ИУВР в Центральноазиатском регионе».

Соответственно, среди 10-ти основных результатов/выходов проекта «ИУВР-Фергана», ГПД предусматривает, в частности, следующие:

(1) По Задаче А:

(1.1) Выход А1: «Полностью внедрены и используются на практике на пилотных каналах и ТМР принципы ИУВР по руководству водой и процедурам управления»,

(1.2) Выход А2: «Созданы совместные комиссии, ИУВР реализовано в пилотных бассейнах ТМР и достигнуто соглашение по принципам и механизмам совместного управления водными ресурсами»,

(1.3) Выход А3: «Взаимодействие достигнуто непосредственно между УК⁷ и АВП (с наименьшим вовлечением административных организаций)».

При этом ГПД подчеркивает, что «Внимание должно быть сфокусировано:

1) «На завершении внедрения принципов ИУВР по руководству и управлению водой и объединении опыта и систем, ...в том числе ТМР»,

2) «АВП проекта... распределяют и поставляют воду на справедливой и надежной основе с использованием руководящих принципов ИУВР вплоть до уровня участков».

(2) По Задаче В:

(2.1) Выход В1: «Доноры и правительства имеют общее понимание относительно ролей, состава, задач и обязанностей всех организаций от уровня АВП до бассейнового уровня по каждой стране».

(2.2.) Выход В2: «Функционируют национальная политика и правовая структура по распространению подходов ИУВР».

В то же время следует оговорить (необходимые оговорки):

⁷ УК – Управление канала

1. По Задаче А («Пилотные зоны и... ТМР работают согласно принципам ИУВР»):

Оговорка: политика (понимание) на всех уровнях принятия решений в водном секторе имеется, соответствующее законодательство также имеется, но в целом – для национального уровня, и она отсутствует для трансграничного уровня;

2. По Задаче В («Правительства и доноры следуют одному... принципу в отношении ролей и состава организаций ИУВР от уровня АВП до бассейнового уровня»):

Оговорка: это возможно в пределах каждой отдельной страны проекта (Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан) и весьма сложно для бассейнового уровня, если бассейн имеет трансграничный характер – по той же причине, как и для Задачи А.

Сказанное выше справедливо и в отношении результатов/выходов, так как это менее сложно для национального уровня и значительно сложнее для трансграничного уровня.

Относительно основных результатов/выходов, в частности:

- Выход А1 («Полностью внедрены... на пилотных каналах и ТМР принципы ИУВР»):

Оговорка: Надо конкретизировать, какие принципы ИУВР «полностью внедрены»,

- Выход А2 («Созданы совместные комиссии, ИУВР реализован в... бассейнах ТМР»):

Оговорки: а) Совместные комиссии *не могут быть созданы без подписания* соответствующих (межгосударственных) Соглашений; б) фраза «ИУВР реализован» говорит о завершенности процесса, в то время ИУВР, как процесс, бесконечен.

- Выход А3 («Взаимодействие достигнуто непосредственно между УК и АВП, с наименьшим вовлечением административных организаций»):

Оговорки: а) *Без вовлечения* административных (государственных) организаций, имеющих непосредственное отношение к управлению водными ресурсами, успешное *взаимодействие не может быть достигнуто*; б) УК в обозримом будущем будет оставаться государственной организацией; с) государственный контроль над управлением водными ресурсами должен сохраняться (наше мнение – авт.).

Таким образом, следует определиться, в первую очередь, с основными принципами ИУВР, которые необходимы к внедрению на пилотных объектах проекта «ИУВР-Фергана», во вторую – с приоритетностью их внедрения.

1. Концепции, теории, основные принципы ИУВР: результаты анализа

Анализ теоретических наработок по Концепции и основным принципам (КИП) ИУВР целесообразен в целях оценки условий и возможностей их внедрения с позиций национальной политики и законодательства и возможностей их совершенствования (в случае необходимости). Подробный анализ КИП приведен в соответствующем отчете⁸.

Анализ проведен в целях идентификации и ранжирования приоритетов ИУВР применительно к зоне проекта «ИУВР-Фергана», выявления принципов ИУВР, на внедрении которых следует акцентировать внимание в первую очередь.

1. Имеется укоренившееся мнение, что в аббревиатуре «ИУВР» («IWRM») ключевым является буква «И» («I»), однако, мы исходим из другого тезиса, а именно – в аббревиатуре «ИУВР» («IWRM») ключевым является буква «У» («M»). Это важно, так как неправильная расстановка акцентов «и в акронимах» может привести к искажению сути понятия. Так, термин «управление процессом» имеет корневым словом понятие «управление», в то время как «процесс управления» - первое слово.

Исходя из термина «управление»⁹, можно заключить, что управление есть:

а) процесс, б) процесс циклический, в) процесс непрерывный.

В контексте внедрения принципов «ИУВР», термин «управление» можно раскрыть через следующие ключевые понятия, имеющие отношение к управлению¹⁰:

а) «Управление как наука - система упорядоченных знаний...»; б) «Управление как функция - целенаправленное информационное воздействие на людей...»; в) «Управление как процесс - совокупность управленческих действий...»; г) «Управление как система... - совокупность звеньев, осуществляющих управление...».

В случае с проектом «ИУВР-Фергана» мы имеем дело, в той или иной степени и полноте, со всеми перечисленными видами управления, и каждый из этих видов управления нуждается в развитии и совершенствовании.

Далее, имеется ряд определений понятия «ИУВР»¹¹, среди которых наиболее известным является определение, данное Глобальным Водным Партнерством (ГВП):

- «ИУВР это процесс, продвигающий скоординированное развитие и управление водой, землей и связанными с ними ресурсами для максимизации

⁸ Отчет: Идентификация юридических требований и преград для распространения ИУВР и ровного функционирования новых водных учреждений ...» Проект «ИУВР-Фергана» Фаза IV Tashkent - IWMИ – 2009 – 85с. Часть I "ИУВР: концепции, теории, основные принципы" (с.8-38)

⁹ Философский словарь – М.: Политиздат, 1986, - 592с. (с.496)

¹⁰ http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RTvwgirltol

¹¹ 1. Бурякова Ю.А. Интегрированное управление водными ресурсами в контексте их рационального использования // <http://intkonf.org/buryakova-yua-integrirovannoe-upravlenie-vodnymi-resursami-v-kontekste-ih-ratsionalnogo-ispolzovaniya/>; 2. <http://www.donors.kg/ru/news/548/>;

3. Соколов В.И. Интегрированное управление водными ресурсами // www.icwc-aral.uz/workshop_march08/pdf/sokolov_ru.pdf; и др.

экономической и социальной выгоды на принципах справедливости, не нанося ущерба жизнеспособности экосистем»¹², которое является переводом с английского варианта¹³

Цель приведения нами определения ИУВР заключается в том, что данное базовое и многие другие определения понятия ИУВР, включая также несколько видоизмененные его определения («комплексное» или «объединенное» УВР, «комплексный», «системный» или «целостный» подход к УВР) являются основой отождествления их с концепцией ИУВР абсолютным большинством исследователей.

Однако, несмотря на многочисленные ссылки на концепцию (или теорию) ИУВР, собственно строгой концепции (или теории), наверняка, не существует, что надо признать существенным упущением теории ИУВР. Признает это и ГВП, которое было основано в 1996 г. в целях создания благоприятных условий для внедрения принципов ИУВР и является последовательным проводником идей ИУВР:

- «...Концепция ИУВР часто дебатруется и единого его определения не существует. Следовательно, национальные и региональные организации должны разработать собственные принципы ИУВР, используя глобальную и региональную структуру»¹⁴.

В то же время и как указано выше, имеется достаточно много ссылок в специальной литературе, из которых следует, что концепция ИУВР разработана и существует:

- «В 2002 году... концепция ИУВР была одобрена» КУР¹⁵, Генеральной Ассамблеей ООН и Министерской Декларацией Международной Конференции по пресной воде»¹⁶.

- «2004 год явился годом завершения определенного этапа в деятельности ГВП...; «Среди участников сети ГВП из всех восьми стран региона достигнуто полное понимание концепции ИУВР...»; «В ряде стран региона... концепция ИУВР уже официально признана как база государственной политики...»¹⁷

¹² Глобальное Водное Партнерство. Технический Сопроводительный Комитет. Интегрированное управление водными ресурсами. Секретариат ГВП Центральная Азия и Кавказ/Офис IWMI – 44 с. (с.17)

¹³ "IWRM is a process which promotes the coordinated development and management of water, land and related resources, in order to maximize the resultant economic and social welfare in an equitable manner without compromising the sustainability of vital ecosystems" // GWP-TEC (Global Water Partnership - Technical Advisory Committee) (2000): Integrated Water Resources Management. TAC Background Papers No. 4. (GWP, Stockholm, Sweden)

¹⁴ Глобальное Водное Партнерство. Технический Сопроводительный Комитет. Интегрированное управление водными ресурсами. Секретариат ГВП Центральная Азия и Кавказ/Офис IWMI – 44 с. (с.16)

¹⁵ Комиссия по устойчивому развитию (КУР)

¹⁶ http://www.water.kg/actuality/integr_uprav_water_resources.htm

¹⁷ Резолюция региональной конференции заинтересованных сторон Глобального Водного Партнерства стран Центральной Азии и Кавказа. 17-18 января 2005 г., г. Бишкек, Кыргызская Республика // http://www.gwpcacena.net/ru/news/17_january_2005_bishkek.htm

- «Integrated Water Resources Management (IWRM) has developed into an important leading concept of water management that has far-reaching international acceptance...»¹⁸.

- «At its simplest, IWRM is a logical and intuitively appealing concept»¹⁹.

- «The concept of IWRM is widely endorsed over the alternative and it has emerged as the dominant paradigm for water management in rich and poor countries...»²⁰

- «Integrated Water Resources Management (IWRM) is a very encompassing concept...»²¹

- «Факторы, которые привели к успеху концепции ИУВР в Центральной Азии»²²:

- «Integrated water resources management is not a new concept...»²³. и т.д.

2. Закономерен вопрос – насколько важно наличие концепции или теории ИУВР в контексте рассматриваемых нами вопросов?

Так как мы рассматриваем проблему распространения и внедрения принципов ИУВР, то необходимо иметь четкое представление о предмете анализа, в нашем случае – об ИУВР в целом, что практически затруднено при отсутствии такого представления. В этом контексте определение понятия «управления как науки»²⁴ предполагает наличие «системы упорядоченных знаний в виде концепций, теорий, принципов, способов и форм управления». Представляется, что в нашем случае мы пока имеем дело с ИУВР как «системой обширных, но разрозненных знаний», а также «принципов, способов и форм управления» при отсутствии «упорядоченных знаний в виде концепций, теорий»

Анализ показывает, понятие «интегрированное управление» используется в различных сферах общественной жизни. В частности, различают интегрированное управление услугами, товарными потоками, прецедентами, рисками, персоналом и т.д. Соответственно, имеется и множество ссылок на существующие (или не существующие) «концепции интегрированного управления» (состоянием экосистем, доходом и риском, данными, популяциями вредителей, и т.п.).

Как видно, понятие «интегрированное управление» применяется, как правило, к более узкой сфере управления, включая территориальные

¹⁸ The Integrated Water Resources Management (IWRM) Concept // <http://www.isoe.de/english/projects/iwrmerk1.htm>

¹⁹ Integrated Water Resource Management (IWRM) // <http://waterwiki.net/index.php/IWRM>

²⁰ Anderson A., Karar E., and Farolfi S. Synthesis: IWRM lessons for implementation // <http://www.wrc.org.za/downloads/watersa/2009/Paper%202.pdf>

²¹ Braga B. P. F., and Lotufo J. G. Integrated River Basin Plan in Practice: the Sao Francisco River Basin // Water Resources Development, Vol. 24, No. 1, 37-60, March 2008 - <http://www.thirdworldcentre.org/evolume24no1.html>

²² База знаний по ИУВР: опыт Центральной Азии // <http://www.cawater-info.net/bk/iwrm/index.htm>

²³ Biswas Asit K. Integrated Water Resource Management: is it working? // Water Resources Development, Vol. 24, No. 1, 5-22, March 2008 - <http://www.thirdworldcentre.org/evolume24no1.html>

²⁴ Философский словарь – М.: Политиздат, 1986, - 592с. (с.496)

ограничения, хотя имеются и варианты охвата более обширных сфер (так, «природными ресурсами»).

Завершая сказанное выше, приведем определения некоторых основных понятий, в контексте рассматриваемых вопросов – ИУВР (концепция, теория, принципы):

(1) Концепция:

(1.1) «Концепция (Conception) - основополагающая идея теории»²⁵.

(1.2) Концепция – «Система взглядов, способ понимания каких-либо явлений, процессов; основополагающая идея какой-либо теории»²⁶.

(1.3) «Концепция..., определённый способ понимания, трактовки... предмета, явления, процесса, основная точка зрения на предмет и др., руководящая идея...»²⁷.

(2) Теория:

(2.1) «Теория - совокупность умозаключений, отражающая объективно существующие отношения и связи между явлениями объективной реальности...»²⁸.

(2.2) Теория - «форма достоверных научных знаний: представляющая собой множество логически увязанных между собой допущений и суждений; дающая целостное представление о закономерностях и существенных характеристиках объектов; основывающаяся на окружающей реальности»²⁹.

(2.3) «Теория управления - наука о принципах и методах управления различными системами, процессами и объектами...»³⁰

(3) Принцип, в контексте вопросов управления:

(3.1) Принцип (Principium – начало, основа) - основное исходное положение или основное начало теории, учения, науки, мировоззрения, которым руководствуются в своем поведении, в построении какой-либо научной системы; движущая сила или закон, относящийся именно к данной группе однородных социальных явлений³¹

Ниже приводится обобщенное определение понятия «принцип» в более узком понимании, но близко соответствующее нынешнему положению дел с

²⁵ http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RSluwooc;

²⁶ Большой словарь по социологии //

<http://voluntary.ru/dictionary/662/word/%CA%CE%CD%D6%C5%CF%D6%C8%DF>

²⁷ Большая Советская Энциклопедия (БСЭ) // <http://bse.sci-lib.com/article064302.html>; аналогично в <http://ru.wikipedia.org/wiki/Концепция>, но с отождествлением понятий «концепция» и «концепт»: - Концепция (или концепт)... - определённый способ понимания (трактовки) какого-либо предмета, явления или процесса; основная точка зрения на предмет; руководящая идея..."

²⁸ <http://ru.wikipedia.org/wiki/Теория>

²⁹ http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RSluwooc

³⁰ http://ru.wikipedia.org/wiki/Теория_управления

³¹ 1. Толковый словарь В. Даля - М., 1955; 2. Словарь иностранных слов. - М.: Русский язык, 1979 - 624с. 3. БСЭ; 4. <http://s1ovr.narod.ru/f2/p28532.html>; 5. <http://lib.deport.ru/slovar/bes/p/printsip.html>; и др.

ИУВР, т.е. прежде всего, с позиций национальной политики и законодательства в этой сфере.

(4) Правовой принцип:

(4.1) «руководящие идеи, которые выражают сущность... и общую направленность развития правовых норм в пределах системы права либо ее отдельных отраслей» или «нормативно-руководящие начала права», «основополагающие идеи, начала»³², «закрепленные в... законодательстве основополагающие и руководящие начала правовой регламентации, определяющие смысл, содержание и применение права»³³,

Среди определений понятия «принципы международного права» (ПМП) представляется целесообразным выделить следующие:

(4.2.) ПМП – «это наиболее важные, общие и общепризнанные нормы поведения субъектов международных отношений...»³⁴,

(4.3) ПМП – «обобщенные правила поведения субъектов международного права. Принцип международного права - норма международного права, носящая обязательный характер для всех субъектов»³⁵.

Из этих определений и на основе практики применения ИУВР и результатов теоретических разработок в этой сфере, можно вывести, *в первом приближении*, определения понятий «Концепция ИУВР», «Теория ИУВР», «Принципы ИУВР»:

(1) Концепция ИУВР:

(1.1) Концепция ИУВР – ключевая идея, система взглядов и принципов, отражающая процесс перспективного видения и организации целостного УВР на основе системного подхода, включая получение и распространение знаний о процессе.

При этом задачей Концепции ИУВР должно стать, в частности, введение в теорию ИУВР «исходных принципов и предпосылок..., определяющих базисные понятия-концепты..., формулирование «фундаментальных идей»³⁶ ИУВР (которых нет);

(2) Теория ИУВР:

(2.1) Теория ИУВР - наука о принципах и методах ИУВР, дающая целостную картину о закономерностях и существенных характеристиках объектов водного управления;

³² 1. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. т.1 // <http://rudiplom.ru/lectures/trudovoe-pravo/1719.html>; 2. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов - М.: Юриспруденция, 2000. - 528 с.; 3. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. Вопросы и ответы. Учебник М.: Новый Юрист, 1999 - 240 с.; 4. Общая теория права. Курс лекций – Нижний Новгород, 1993.; 5. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1993; и др.

³³ <http://pravoznavec.com.ua/books/278/20282/38/>

³⁴ Принципы международного права // http://ru.wikipedia.org/wiki/Принципы_международного_права

³⁵ Международное право // http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RPwot.ov:!slmkztgwuktuju!vwgig

³⁶ Социология: Энциклопедия (Сост. А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко, Г.М. Евелькин, Г.Н. Соколова, О.В. Терещенко) - М, 2003 // <http://voluntary.ru/dictionary/568/word/%CA%CE%CD%D6%C5%CF%D6%C8%DF>

(3) Принципы ИУВР:

(3.1) Принципы ИУВР - основополагающие идеи и начала, выражающие сущность и общую направленность действий, определяющие смысл и содержание ИУВР, или

(3.2) Принципы ИУВР - наиболее важные и общепризнанные начала и нормы поведения субъектов водных отношений, носящие обязательный характер для них, или

(3.3) Синтез из названных выше двух определений (3.1 и 3.2).

При классификации общие принципы ИУВР можно разделить на 2 крупных блока, на взаимодействии которых держится система (ИУВР):

а) принципы-идеи, которые отражают объективно существующие связи в ИУВР;

б) принципы-связи, известные в теории системного подхода под понятием «структура».

Принципы-идеи базируются на принципах-связях, принципы-связи образуют систему при условии, что они адекватно отражаются принципами-идеями, то есть включают только действительно необходимые (а не «надуманные» или «натянутые») связи.

Здесь же необходимо заметить, что целесообразно отказаться от «надуманных» связей в системе принципов ИУВР. Так, из известных 4 Дублинских принципов, каждый из которых удачно выражен одним словом³⁷:

Принцип 1 – «Экологический» («Ecological»),

Принцип 2 – «Институциональный» («Institutional»),

Принцип 3 – «ГЕНДЕР» («Gender»),

Принцип 4 – «Инструментальный» («Instrumental»)

3 принципа являются составными частями системы ИУВР, а один из них – явно выходит из ряда «равновесных». О каком из этих принципов идет речь – нетрудно догадаться. При этом данный принцип весьма важно учитывать – но в другом месте, включая место данного принципа в системе ИУВР. Этот принцип есть один из многих аспектов ИУВР, относящихся, прежде всего, к социальному блоку. И это принцип является «сквозным», как, например, образовательный принцип (принцип тренинга).

2. Основные принципы ИУВР

Имеется достаточно много теоретических разработок касательно широко используемого термина «принципы ИУВР», однако бросаются в глаза расхождения в определении их количества и содержания того или иного

³⁷ Mei Xie. Integrated Water Resources Management (IWRM) - Introduction to Principles and Practices Oct. 13, 2006 // <http://www.pacificwater.org/userfiles/file/IWRM/Toolboxes/introduction...> Introduction.pdf

принципа. Широко распространено мнение, что основы современной концепции ИУВР «были выдвинуты на известной конференции в Дублине в 1992 году в виде четырех принципов, которые стали базисом для последующих глобальных реформ водного хозяйства»³⁸, отражены в Повестке дня на XXI век, принятой также в 1992 г. на Всемирном Саммите по устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро).

В последующем принципы ИУВР получили развитие и рассматривались практически на всех глобальных и региональных форумах, посвященных устойчивому развитию, экологическим проблемам и водным ресурсам (Конференция ООН по ОСР³⁹, Йоханнесбург, 2002; Всемирные Водные Форумы - Марракеш 1997г., Гаага, 2000г., Киото, 2003г., Мехико, 2006г., Стамбул, 2009г.; и др.).

2.1. Дублинские принципы⁴⁰ (The Dublin principles⁴¹)

В Дублине (1992) установлены 4 руководящих принципа для управления пресными водами // In Dublin 1992 four guiding principles for managing freshwater established⁴²:

(1). *Пресная вода является ограниченным и уязвимым ресурсом, имеющим существенное значение для жизни, развития и окружающей среды* // Fresh water is a finite and vulnerable resource, essential to sustain life, development and the environment.

(2). *Развитие и управление водными ресурсами должно быть основано на принципах совместного участия, вовлекая пользователей, лиц, планирующих и принимающих решения на разных уровнях* // Water development and management should be based on a participatory approach, involving users, planners and policy makers at all levels.

(3). *Женщины играют ключевую роль в обеспечении, управлении и хранении воды* // Women play a central part in the provision, management and safeguarding of water.

(4). *Вода имеет экономическую ценность во всех формах ее использования и должна признаваться экономическим благом.* // Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good.

Принцип 4 приводится в русской редакции эксперта из Кыргызстана, согласно которой вода, в частности, «должна признаваться экономическим

³⁸ Духовный В.А., Соколов В.И. Принципы интегрированного управления водными ресурсами. В сб. Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии. (Ред.: Духовный В.А., Соколов В.И., Мантритилаке Х.) - Ташкент: НИЦ МКВК, 2008 - 364 с.

³⁹ Окружающая среда и развитие (ОСР)

⁴⁰ Мусабаева Анар. Водная политика Кыргызстана: вызовы и возможные шаги их преодоления // <http://www.ipp.kg/ru/analysis/474/>

⁴¹ An IWRM primer, 08 August 2006 // <http://www.irc.nl/page/10433>

⁴² Приводятся в русском и английском вариантах, так как первые из них, как правило, являются переводами с английского, как и ряд других принципов ИУВР в целом (с модификациями)

благом», хотя именно в законодательстве Кыргызстана имеет место закрепление нормативного положения, что вода является товаром⁴³. Ряд экспертов дает русскую редакцию 4-го Дублинского принципа с акцентом на «товарность воды»:

а) «Вода имеет экономическую стоимость при всех конкурирующих видах её использования и должна быть признана экономическим *товаром*», а также социальным *товаром*»⁴⁴; б) «Вода имеет экономическую стоимость при всех конкурирующих видах её использования и должна быть признана экономическим *товаром*»⁴⁵.

Признание воды благом более предпочтительно, чем признание ее товаром, так как определение воды как «товара» ставится предметом бесполезных дискуссий.

2.2. Принципы ИУВР: мнения экспертов

Ниже приводятся выдержки из ряда публикаций, имеющие прямое отношение к определению количества основных принципов ИУВР и их смысла, в интерпретации того или иного эксперта (тех или иных экспертов). В целях исключения повторов, при первом упоминании принципа, в скобках приводится его суть (курсивом 1-3 слова, отражающий суть принципа, или курсив – как принцип):

1. По мнению ряда экспертов сайта доноров Кыргызстана⁴⁶:

«ИУВР - это политика управления, основанная на *общепринятых в мире принципах*:

- управление... по гидрографическому признаку... (*бассейновый принцип*);
- комплексное использование и *охрана водных ресурсов*;
- *координация* всех видов водопользования, как по горизонтали, так и по вертикали;
- участие Ассоциаций водопользователей (АВП) и неправительственных организаций (НПО) в планировании и исполнении решений (*участие общественности*);
- устойчивое состояние экосистем (*защита экосистем*);

⁴³ Закон Кыргызской Республики от 2001 г. «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики»

⁴⁴ 1. Истоки ИУВР. В сб. Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии - Ташкент: НИЦ МКВК, 2008. - 364 с.; 2. Тыртышный Е. Аналитический обзор существующей системы управления водными ресурсами в Казахстане...Проект ПРООН, ГВП и Правительства Норвегии: "Национальный и бассейновые планы ИУВР; План эффективного использования воды". Финальный Отчет 10 декабря 2004. // <http://www.berg.bendery.md/vp/mened/mwrk.doc>

⁴⁵ 1. Принципы интегрированного управления водными ресурсами. В сб. Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии - Ташкент... 2008. - 364 с); 2. Вода в международной повестке дня // <http://events.worldwaterforum5.org/index.php?id=708&L=3>; и др.

⁴⁶ <http://www.donors.kg/ru/news/548/>

- политика, направленная на снижение потерь воды (*сбережение воды*);
- *прозрачность* на стадии планирования и исполнения на основе современных информационных технологий;
- *экономическая устойчивость* с использованием рыночных механизмов в развитии национального водного фонда».

Всего эксперты перечисляют **8 принципов**, называя их общепринятыми в мире.

2. По мнению эксперта Е. Сахvaeвой, на Конференции в Рио-де-Жанейро (1992) «сформулированы и представлены **шесть основных принципов ИУВР**»⁴⁷:

(1). Речной бассейн является правильной административной единицей для управления водными ресурсами (*бассейновый принцип*).

(2). Водные ресурсы и земли... должны быть интегрированы... (*принцип интеграции?*).

(3). Социальные, экономические и экологические факторы должны быть интегрированы в рамках планирования и УВР (*принцип интеграции?*).

(4). Поверхностные и подземные воды и экосистемы, через которые они протекают, должны быть интегрированы в рамках планирования... (*принцип интеграции?*).

(5). Участие населения необходимо для эффективного принятия решений по вопросам управления водными ресурсами. Оно требует хорошей осведомленности общественности и понимания... (*участие общественности и информированность*).

(6). *Прозрачность и подотчетность* при принятии решений... являются необходимыми условиями хорошего планирования и управления водными ресурсами».

3. По мнению эксперта С. Виноградова, «процесс ИУВР базируется на ряде ключевых принципов, которые в обобщенном виде заключаются в следующем»⁴⁸:

(1) «Управление водой должно осуществляться в пределах гидрографических границ в соответствии с морфологией конкретного бассейна (*бассейновый принцип*).

(2) Управление должно включать *учет* и привлечение всех видов вод...

(3) Тесная увязка водопользования и всех участвующих субъектов должна осуществляться как по горизонтали между отраслями, так и по вертикали между

⁴⁷ Сахvaeва Е. Интегрированное управление водными ресурсами в Кыргызской Республике - первые шаги... // http://www.water.kg/actuality/integr_uprav_water_resources.htm

⁴⁸ Виноградов С. Предварительный доклад к семинару "Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод" (Киев, 22-24 ноября 2004 г.) // http://www.unece.org/env/water/cwc/legal/Backgroundpaper_vinogradov.pdf

уровнями иерархии управления водой (*горизонтальная и вертикальная координация*).

(4) Должно быть обеспечено *общественное участие*...

(5) Управление водой должно осуществляться в условиях адекватного *информационного обеспечения, открытости и «прозрачности»*.

(6) В деятельности водохозяйственных органов приоритет должен отдаваться насущным человеческим нуждам и природным требованиям (*приоритетность*).

(7) Должны быть использованы стимулы для *водосбережения* и борьбы с непродуктивными потерями в отношении всех водохозяйственных субъектов и водопользователей» (*сбережение воды*).

Эксперт перечисляет **7 принципов** ИУВР, которые названы ключевыми.

4. Следующие подходы IWA⁴⁹ к УВР можно интерпретировать как принципы ИУВР⁵⁰:

(1) бассейновый принцип; (2) учет интересов природы; (3) системный подход; (4) участие заинтересованных сторон; (5) социальная справедливость; (6) создание потенциала; (7) информационное обеспечение; (8) полное возмещение стоимости; (9) обязательная поддержка правительства; (10) применение лучших технологий; (11) устойчивое финансирование; (12) справедливое распределение воды; (13) вода как экономическое благо; (14) ГЕНДЕР

Как видно, подходы IWA включают **14 принципов** ИУВР.

(5) Ряд экспертов, на основе анализа результатов 8 проектов по питьевой воде и санитарии и 3 проектов по ИУВР в 7 странах, определили **8 основных принципов** ИУВР на базе Дублинских принципов, степень их выполнения в различных проектах разного масштаба, и они представили эти принципы в обобщающем виде как⁵¹:

- (1) бассейновый принцип; (2) согласие заинтересованных сторон (ЗИС) на национальном уровне; (3) соответствующий нижайший уровень принятия решений; (4) создание потенциала; (5) эффективность водопользования; (6) вовлечение ЗИС; (7) вода как экономическое и социальное благо; (8) ГЕНДЕР.

По мнению авторов анализа, эти принципы широко применяются в международном масштабе, однако находят ограниченное применение в проектах DWSS⁵², и что среди основных принципов ИУВР бассейновый принцип получает большее признание.

6. Одним из соответствующих «строгой логике» следует признать анализ эксперта Института Всемирного банка, который основан на работах

⁴⁹ IWA – International Water Association (IWA) = Международная Водная Ассоциация

⁵⁰ Principles of Integrated Water Resources Management in Urban Areas. Source: Industry Sector Report for WSSD prepared by IWA // <http://www.gdrc.org/uem/water/iwrm/1pager-01.html>

⁵¹ Project outline // <http://www.irc.nl/page/6302>

⁵² Drinking Water & Sanitation Supply (DWSS) = Питьевая вода и санитария

ГВП. Некоторые оценки из этого анализа приведены ниже. Эксперт принимает за основу определения понятия ИУВР, которые даны ГВП и Агентством США по международному развитию – ЮСАИД/ USAID (the United States Agency for International Development)⁵³:

- **Определение ГВП:** «IWRM is a process which promotes...»⁵⁴. (см. выше)

- **Определение USAID:** «ИУВР – это совместно планируемый и осуществляемый процесс на основе участия, базирующийся на достоверных знаниях, который объединяет заинтересованные стороны в целях определения долгосрочных потребностей общества в водных и прибрежных ресурсах и путей для поддержания необходимых экологических услуг и экономических выгод»⁵⁵:

“IWRM is a participatory planning and implementation process, based on sound science, which brings together stakeholders to determine how to meet society’s long-term needs for water and coastal resources while maintaining essential ecological services and economic benefits”.

Эксперт, исходя из этих базовых определений, дает свою трактовку понятия ИУВР:

- «ИУВР способствует защите окружающей среды, экономическому росту и устойчивому сельскохозяйственному развитию, продвижению демократического участия в управлении и улучшению здоровья населения» // “IWRM helps to protect the world’s environment, foster economic growth and sustainable agricultural development, promote democratic participation in governance, and improve human health”.

Из этих определений, по мнению эксперта, могут быть выделены **4 ключевых элемента (принципа)**, которые характеризуют процесс ИУВР как:

- (1) ИУВР – это *координированный процесс*, который объединяет ЗИС),
- (2) ИУВР – это *сосредоточение внимания как на экономическом и социальном благополучии и справедливости, так и на защите экосистем*,
- (3) ИУВР – *использование научных данных и инструментов для обеспечения достоверной основы обсуждения*,
- (4) ИУВР – *надлежащее управление с вовлеченным демократическим участием*.

Эксперт подчеркивает, что подходы ИУВР инкорпорируют в себя, в соответствии с Дублинскими принципами, ключевые положения 4 понятий:

- (1) Интеграция (Integration),
- (2) Децентрализация (Decentralization),
- (3) Участие (Participation),

⁵³ Mei Xie. Integrated Water Resources Management (IWRM) - Introduction to Principles and Practices Oct. 13, 2006 // www.pacificwater.org/userfiles/file/IWRM/Toolboxes/introduction...Introduction.pdf

⁵⁴ GWP-TEC (Global Water Partnership - Technical Advisory Committee) (2000): Integrated Water Resources Management. TAC Background Papers No. 4. (GWP, Stockholm, Sweden)

⁵⁵ Перевод с английского текста

(4) Экономическая и финансовая устойчивость (Economic and Financial Sustainability)

7. Эксперты Азиатского Банка Развития (АБР) рассматривают ИУВР как модель-парадигму для установления «хорошего водного управления»⁵⁶. По мнению экспертов АБР, ИУВР является целостной структурой, принципы которого обеспечивают:

- (1) *Эффективное использование воды* // Efficient water use
- (2) *Равноправный доступ к воде* // Equitable access
- (3) *Баланс между конкурирующими пользованиями* // Balance between competing uses
- (4) *Использование соответствующей (передовой) природоохранной технологии* // Use of appropriate environmentally sound technology
- (5) *Сотрудничество между различными правительственными агентствами и представителями всех заинтересованных групп* // Collaboration between various government agencies and representatives of all stakeholder groups

Эксперты АБР подчеркивают, что не имеется единого шаблона ИУВР для каждой страны по причине разнообразия географических, политических различий, уровня развития и др. Так, страна вольна разрабатывать собственные планы ИУВР, но общим правилом является следование основным принципам ИУВР.

По мнению экспертов АБР (как и ГВП), ключевым словом в понятии «ИУВР» является слово «интегрированное» (integrated), и ГВП предлагает связать два подхода:

а) подход «природная система» и **б)** подход «человеческая система».

«Природная система» интегрирует различные аспекты использования воды как ресурса:

- (1) *Воду и землю* // Land with water
- (2) *Пресную воду и прибрежную зону* // Freshwater with coastal zones
- (3) *Поверхностные и подземные воды* // Surface water with groundwater
- (4) *Количество и качество воды* // Water quantity with water quality
- (5) *Верхнее и нижнее течение* // Upstream with downstream

«Человеческая/социальная система» сосредотачивается на интеграции различных групп населения и секторов, которые управляют и используют водные ресурсы.

В «социальной системе» стратегии ИУВР должны сосредотачиваться на помощи водопользователям и координации их действий при УВР. Координация подразумевает фактическое участие ЗИС, разрешение конфликтов, ведение переговоров.

⁵⁶ ADB: Towards Better Basin Management, May 2007 // <http://www.adb.org/Water/Water-Briefs/iwrm.asp>

Эксперты АБР делают четкое различие между видами водопользования и собственно водопользователями, при этом, как указано, подход «природная система» интегрирует виды использования воды, подход «человеческая/социальная система» - пользователей воды, а национальные планы ИУВР должны учитывать комбинацию этих двух подходов. Подход АБР к ИУВР отражен в следующих положениях:

- (1) АБР принимает принципы ИУВР, при этом подчеркивает, что
- (2) УВР должно быть внедрено в бассейнах, речные бассейны являются фундаментальной единицей для УВР государства (*бассейновый принцип*);
- (3) Хорошее УВР затруднено без оказания *поддержки правительства* – как секторам водопользования, так и для непосредственных водопользователей, при этом:
- (4) *Правительство устанавливает правила УВР* (политика, стратегии, планы, и т.д.),
- (5) Пользователи внедряют эти правила и следуют им, в первую очередь – в контексте защиты от злоупотреблений при водопользовании;
- (6) АБР считает важным *учреждение местных организаций* речного бассейна,
- (7) Эти организации имеют в составе *представителей правительства и ЗИС*.

Изложенные выше положения АБР позволяют насчитать **более 10 принципов ИУВР**.

В частности, одной из целей «программы АБР в сфере финансирования водного сектора АБР на 2006-2010 гг. («ADB's Water Financing Program 2006–2010) является внедрение ИУВР в 25 речных бассейнах Азии⁵⁷.

8. Составители словаря WATERWIKI, основываясь на базовом определении ГВП понятия ИУВР и главы 18 Повестки дня на XXI век⁵⁸, полагают, что подход ГВП способствует продвижению более скоординированного развития и управления⁵⁹:

(1) землей и водой; (2) поверхностными и подземными водами, (3) речным бассейном и смежной... окружающей средой и интересами верхнего и нижнего течения.

Указывается, что подход ИУВР является уходом от фрагментированного подхода к УВР и базируется на трех основных столпах:

⁵⁷ Сейчас известно, что для этих целей в Центральной Азии выбран бассейн реки Сырдарья.

⁵⁸ "Integrated water resources management is based on the perception of water as an integral part of the ecosystem, a natural resource and a social and economic good, whose quantity and quality determine the nature of its utilization" (Agenda 21, Chapter 18).

⁵⁹ Integrated Water Resource Management (IWRM) // <http://waterwiki.net/index.php/IWRM>

(1) *Наличие благоприятной среды* для установления подходящей политики, стратегий и законодательства (ПСЗ) для устойчивого развития водных ресурсов и управления,

(2) *Наличие институциональной структуры* для реализации этих ПСЗ,

(3) *Наличие инструментов управления* для этих институтов для выполнения этих работ,

Словарь приводит **5 ключевых принципов** ИУВР (key principles of IWRM):

(1) Вода должна рассматриваться как *экономическое, социальное и экологическое благо*;

(2) Водная политика должна сосредоточиться на *управлении спросами (требованиями) на воду и условиями водной поставки*;

(3) *Правительственные регулирующие рамки (правила)* являются *критическими (важными)* и способствуют устойчивому развитию водных ресурсов;

(4) Водные ресурсы должны управляться на *самом низком соответствующем уровне*;

(5) Признание и поддержка *центральной роли женщин*, которую они играют в УВР.

9. Согласно Базе данных (БД) НИЦ МКВК, в Центральной Азии приняты следующие ключевые принципы ИУВР (key IWRM principles *accepted* in the region)⁶⁰:

(1) Управление водой и окружающей средой осуществляется в пределах гидрографических границ в соответствии с морфологией конкретного бассейна),

(2) Управление предусматривает *учет и вовлечение всех видов вод* (поверхностных, подземных, возвратных) с учетом климатических особенностей (осадков и испарения),

(3) *Информационное обеспечение, открытость и прозрачность* системы УВР

- «*Приоритет природных требований* в деятельности водохозяйственных органов» // (В английском варианте этот принцип отсутствует – Авт.).

(4) «*Тесная увязка водопользования и всех участвующих органов* по горизонтали между отраслями и по вертикали между уровнями иерархии водопользования»,

(5) «*Общественное участие* не только в управлении, но и в финансировании, в поддержании, планировании и развитии».

⁶⁰ 1. База знаний по ИУВР: опыт Центральной Азии // <http://www.cawater-info.net/bk/iwrm/index.htm>; 2. Knowledge base "IWRM: Central Asian experience" // http://www.cawater-info.net/bk/iwrm/index_e.htm

(6) «Водосбережение и рациональное использование, борьба с потерями»⁶¹...».

Итак, согласно БД НИЦ МКВК в регионе приняты **7 ключевых принципов ИУВР** (в английском варианте – 6 – техническая недоработка).

10. По мнению ведущих экспертов НИЦ МКВК Центральной Азии «система ИУВР основывается на ряде ключевых принципов... В обобщенном виде эти принципы заключаются в следующем»⁶² (в целом перечислены принципы ИУВР из Базы знаний НИЦ МКВК, в несколько иной редакции и с некоторыми изменениями – Авт.):

- «управление водными ресурсами осуществляется в пределах гидрографических границ, в соответствии с морфологией конкретного речного бассейна;

- управление предусматривает учет и использование всех видов водных ресурсов (поверхностных, подземных и возвратных вод), принимая во внимание климатические особенности регионов;

- тесная увязка всех видов водопользования и всех участвующих в управлении водными ресурсами организаций по горизонтали между отраслями и по вертикали между уровнями водохозяйственной иерархии (бассейн, подбассейн, оросительная система, ассоциация водопользователей - АВП, хозяйство - конечный пользователь);

- общественное участие не только в управлении, но и в финансировании, поддержании, планировании и развитии водохозяйственной инфраструктуры;

- приоритет природных требований в деятельности водохозяйственных органов;

- нацеленность на водосбережение и борьбу с непродуктивными потерями воды водохозяйственных организаций и водопользователей; управление спросом на воду, наряду с управлением ресурсами;

- информационное обеспечение, открытость и прозрачность системы управления водными ресурсами;

- экономическая и финансовая стабильность управления» (всего – **8** принципов).

10.1. Эти же принципы перечислены в другой публикации ведущих экспертов НИЦ МКВК⁶³, и ИУВР определен как «процесс скоординированного управления и развития водных ресурсов», и даны основные характеристики перехода к этому процессу.

Эти характеристики также можно принять за основные принципы ИУВР:

⁶¹ Прим.: Здесь и далее: борьба с потерями воды есть один из видов ее сбережения – Авт.

⁶² Духовный В.А., Соколов В.И. Принципы интегрированного управления водными ресурсами. В сб. ИУВР: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии - Ташкент: НИЦ МКВК, 2008 - 364 с.

⁶³ Духовный В.А., Соколов В.И. Интегрированное управление водными ресурсами: опыт и уроки Центральной Азии - навстречу четвертому Всемирному Водному Форуму - Ташкент: 2005 – 97 с.

(1) от управления в пределах административных границ к управлению в границах речного бассейна или ирригационной системы (*гидрографические границы*)» - впервые ирригационная система признается единицей водного управления;

(2) от одностороннего авторитарного принципа управления «сверху вниз» к более демократичному *двустороннему принципу* - «снизу вверх» (требования на воду и участие водопользователей в управлении) и «сверху вниз» (лимиты и поддержка водопользователей);

(3) от ведомственного управления к *интегрированному межведомственному управлению*;

(4) от командно-административного метода к *корпоративному управлению* с участием водопользователей и других бенефициариев на всех уровнях иерархии управления водными ресурсами;

(5) от управления ресурсами – к *управлению спросом* на них;

(6) от корпоративного управления водниками-профессионалами к *открытому информативно-доверительному управлению* с участием водопользователей и других заинтересованных лиц.

11 Согласно мнению другого эксперта, ИУВР включает 6 основных принципов⁶⁴:

(1) бассейновый принцип; (2) интеграция водных ресурсов и земли; (3) объединение социальных, экономических и экологических факторов при работе по планированию и УВР; (4) объединение поверхностных и подземных вод, а также экосистем... при планировании и УВР; (5) общественное участие...; (6) прозрачность и ответственность в процессе принятия решений

12 Эксперты сети NEWATER акцентируют внимание на необходимости обоснования 2 важных областей дисциплинарного знания для успешного внедрения новых управленческих подходов в водохозяйственном секторе⁶⁵

(1) *Строгая концептуальная основа*. Она должна определить: уязвимость и способность к адаптации новой системы УВР, ее компоненты и их взаимозависимость, анализировать их работоспособность и др. параметры. Концепция должна отразить все ключевые проблемы новой системы управления в простой (и изящной) форме для определения приоритетов, обсуждения политики и интерпретации результатов;

(2) *Ясно очерченные хронологические границы адаптации*. Существующие формы УВР формировались десятилетиями и изменяются медленно. Справедливо ставится вопрос: Как можно изучать и анализировать переходные

⁶⁴ Тыртышный Е. Аналитический обзор существующей системы управления водными ресурсами в Казахстане. Программа развития ООН. Проект ПРООН, Глобального Водного Партнерства и Правительства Норвегии: "Национальный и бассейновые планы интегрированного управления водными ресурсами; План эффективного использования воды". Финальный Отчет 10 декабря 2004. // <http://www.berg.bendery.md/vp/mened/mwrk.doc>

⁶⁵ Pahl-Wostl, C. and Sendzimir, J. 2005. The relationship between IWRM and Adaptive Water Management. NeWater Report No 3. www.newwater.info

процессы, когда масштаб их изменений близок или превышает хронологические рамки отдельных академических проектов или личных карьер? Понимание особенностей и барьеров переходного процесса необходимо для осуществления пошагового процесса перехода к объединенному (интегрированному) управлению водой.

Эксперты NEWATER как 3 столпа ИУВР определяют, как и составители WATERWIKI:

а) Инструменты управления, **б)** Благоприятная среда; **в)** Институциональная структура.

Экологические, социальные, и экономические цели воздействуют на эти три столпа ИУВР, чтобы достичь баланса между человеком и природой.

При этом акцент делается на социальные факторы управления.

Политическая воля является необходимой предпосылкой, высшим приоритетом в списке действий является создание платформы для диалога стейкхолдеров или их консолидации. Этот диалог должен быть основан на знании предмета.

13. Наконец, мнение экспертов ГВП, которые определяют Дублинские принципы как руководящие при внедрении принципов ИУВР⁶⁶.

Признавая полезность Дублинских принципов и их универсальное (всемирное) признание, справедливо подчеркивается, что эти принципы не являются статичными (догмой). Эксперты ГВП признают, что **имеется насущная потребность в их модернизации и дополнении, учитывая специфику принципов и в свете имеющегося опыта их интерпретации и практического применения.**

Эксперты ГВП приводят Дублинские принципы и их расшифровку применительно к ИУВР, т.е. **каждый Дублинский принцип содержит ряд принципов ИУВР** (ниже они не даются полностью, так как выше эти принципы приводились).

Принцип I («Экологический»): Вода – ограниченный и уязвимый ресурс.

Эксперты ГВП раскрывают ИУВР через следующие понятия и/или принципы (или подходы) – ниже каждый в скобках подход включает ряд принципов ИУВР:

(1) Общий целостный подход // A holistic approach (*основные принципы: бассейновый подход, защита экосистем, многоцелевое использование, межсекторная координация*);

(2) Естественная ограниченность ресурсов // Resource yield has natural limits;

⁶⁶ GWP Technical Advisory Committee (TAC) TAC BACRGROUND PAPERS NO 4 "Integrated Water Resources Management" (SE -105 25 Stockholm, Sweden, Printed in Denmark. First printing, March 2000) // <http://www.tonydorcey.ca/597/Posts/TACNO4.PDF>

(3) Антропогенное воздействие // Effects of human activities;

(4) Отношения между верхним и нижним течением // Upstream-downstream user relations (*справедливое вододеления, координация действий, организация диалогов, участие*)

(5) Целостный институциональный подход // A holistic institutional approach; (*координация деятельности, общественное участие, координация политики на всех уровнях управления - от национальных ведомств, министерств до местных властей*).

Принцип II («Институциональный»): Подход на основе участия:

(6) Реальное участие // Real participation (*демократичность, роль местных общин, группы основных ЗИС, участие в принятии решения, учет рыночных принципов*)

(7) Участие больше, чем консультация // Participation is more than consultation (*обеспечение возможности стейкхолдерам на всех уровнях социальной структуры влиять на решения на разных уровнях, реальные консультации и обучение*).

(8) Достижение согласия // Achieving consensus (участие - средство достижения согласия, сохранение устойчивости ресурса, обязательства и ответственность, ограничения в пользованиях, межсекторная координация, разрешение конфликтов).

(9) Создание механизма и потенциала участия // Creating participatory mechanisms and capacity (*ответственность органов государственной власти всех уровней за обеспечение возможностей для участия и создание соответствующего потенциала, информированность, прозрачность информации*).

(10) Соответствующий низжайший уровень (принятия решений) // The lowest appropriate level (*соблюдение баланса между подходами «сверху – вниз» и «снизу – вверх», принятие решений на наиболее низком приемлемом уровне, масштаб варьирует от уровня отдельного домашнего хозяйства и фермы до межгосударственного уровня; в последнем случае должны быть учреждены совместные координационные органы*)

Принцип III («Гендер»):

(11) Важная роль женщин // The important role of women: (*равноправное участие женщин в ИУВР, их мобилизация*).

Принцип IV («Инструментальный»): Вода как экономическое благо

(12) Вода имеет ценность как экономическое благо // Water has a value as an economic good (*признание полной ценности воды как экономического блага, рыночные принципы регулирования различных видов водопользования*).

(13) Стоимость и издержки (расходы) - две различные вещи // Value and charges are two different things (*экономические инструменты регулирования,*

экономические стимулы, восстановление полной стоимости воды, дополнительные инвестиции)

(14) Полезные понятия (экономической) **ценности** воды // Useful water value concepts;

(15) Полезные понятия (экономической) **стоимости** воды // Useful water cost concepts;

(16) Полное возмещение стоимости (воды) // Full cost recovery *(при конкурирующем водопользовании полная стоимость как основа распределения воды)*;

(17) Управление требованием (спросом) на воду через экономические инструменты // Managing demand through economic instruments *(сохранение оптимального баланса между спросом и предложением; инструменты ограничения спроса на воду)*;

(18) Финансовая самодостаточность для обеспечения водой как социального блага // Financial self-sufficiency versus water as a social good *(эффективность и материальная независимость предприятий коммунального обслуживания от общих доходов; восстановление полных затрат на водные услуги; принципы гарантий поставок и устойчивости инвестиций; создание рынка прав на воду)*.

Справедливо мнение экспертов ГВП, что **методы ИУВР зависят от контекста**.

Так, на оперативном (эксплуатационном) уровне основной проблемой является внедрение согласованных принципов ИУВР в конкретные действия, и подчеркивают, что буква «У» в аббревиатуре «ИУВР» понимается как «управление и развитие»

Относительно «интеграции», ГВП предлагает связать два подхода (см. выше: **а)** «природная система» и **б)** «человеческая система»).

Эти подходы рассматриваются в рамках следующих двух ключевых категорий:

а) важность «природной системы» в контексте ее ресурса и его качества;

б) «человеческая система», которая определяет виды использования и загрязнение ресурса, и должна установить приоритеты развития.

Интеграция является необходимым, но недостаточным условием для внедрения принципов ИУВР, так как, по мнению экспертов, естественная потребность в интеграции возрастает в случае «регулярного взаимодействия взаимозависимых групп, формирующих единое целое». По определению ГВП, в рамках Глобальной Программы Действий и Глобальной Международной Оценки Вод (Global Program of Action & Global International Waters Assessment) интеграции в «природной системе» подлежат⁶⁷:

⁶⁷ **Прим.:** ГВП справедливо считает необходимой интеграцию управления («водой и землей», «поверхностными и подземными водами» и т.д. Абсолютное большинство экспертов, на основе

(1) Управление водными и земельными ресурсами // Integration of land and water management;

(2) «Зеленая вода» и «Голубая вода» // Integration of “Green water” and “blue water”⁶⁸;

(3) Управление поверхностными и подземными водами // Integration of surface water and groundwater management;

(4) Управление количеством и качеством водных ресурсов // Integration of quantity and quality in water resources management;

(5) Управление интересами верхнего и нижнего течения // Integration of upstream and downstream water-related interests.

При этом подчеркивается, что обязателен учет интересов нижнего течения (низовий), так как оно отличается большей уязвимостью к изменениям.

В рамках «человеческой системы» интеграции подлежит обширный круг проблем связанных с обеспечением ИУВР (политика и законодательство, финансирование, планирование, приоритеты, участие, межсекторное взаимодействие и т.д.).

ГВП четко признает, что интеграция всех аспектов ИУВР является сложнейшей задачей, **и абсолютная интеграция нереалистична.**

Так как разработки ГВП относительно реализации ИУВР касаются обширного круга проблем как в пространственном (географическом), так и хронологическом (временном) масштабах, остановимся кратко на таком важном аспекте среды для внедрения принципов ИУВР, как национальное водное законодательство, которое обеспечивает правовые основы конкретных практических действий.

Основные требования к законодательству в контексте внедрения принципов ИУВР.

1. Национальный уровень:

(1.1) Соответствует и основано на национальной политике в сфере водных ресурсов,

(1.2) Устраняет секторальные противоречия и определяет воду как ресурс,

(1.3) Признает как первоочередные приоритеты использование водных ресурсов для основных человеческих потребностей и защиты экосистем;

(1.4) Гарантирует права на воду и участие в водном управлении для всех ЗИС;

наработок ГВП, считают необходимым интеграцию *объектов/предмета управления* («воды и земли», «поверхностных и подземных вод» и т.п.), что меняет сущность предложения ГВП – продвижение к объединенному (*интегрированному*) управлению. См., например, приведенные в настоящей статье материалы – WATERWIKI. НИЦ МКВК, Е. Тыртышного и др.

⁶⁸ **“Зеленая вода” (“Green water”)** – вода, используемая непосредственно для производства биомассы и «теряется» на суммарное испарение (физическое испарение и транспирацию); **“Голубая вода” (“Blue water”)** – воды, текущие или находящиеся в водных объектах (реках, озерах, других источниках).

(1.5) Ограничивает монопольный доступ к водным ресурсам и водным услугам,

(1.6) Предусматривает положения о предотвращении вреда третьим лицам,

(1.7) Обеспечивает поддержание сбалансированного подхода между развитием ресурса для экономики и защиты его качества, экосистем и других общественных выгод,

(1.8) Гарантирует принятие решений, связанных с развитием, основанных на всесторонней экономической, экологической и социальной оценке,

(1.9) Гарантирует использование инструментов участия и экономических подходов.

2. Международный уровень:

ГВП подчеркивает уязвимость прибрежных стран ниже по течению реки, что часто становится причиной политической напряженности и конфликтов на региональном уровне во всем мире. Природа этой напряженности и конфликтов аналогична той, которая имеется на национальном уровне, но они усложняются наличием национального суверенитета. Юридические механизмы разрешения конфликтов, разработанные и успешно применяющиеся на национальном или местном уровне, не срабатывают, но главное – и не являются юридически обязательными на международном уровне в случае отсутствия соответствующих соглашений.

Основными проблемами в данном контексте являются достижение согласия и подписание соглашения по принципам управления и водodelения в соответствии с международной практикой, что будет способствовать сотрудничеству. При этом особое внимание уделяется созданию совместных органов управления водой.

Наличие Соглашения или Договора о совместном управлении трансграничными водами является основой успешного сотрудничества на международных водотоках.

2.3. Так сколько же принципов ИУВР мы имеем, внедряем, распространяем?

Как видим (*без учета принципов ИУВР, выводимых из 4 Дублинских принципов*), эксперты называют *от 4 до 8 основных принципов ИУВР*. Разброс как будто невелик (4 единицы), если не рассматривать *14 подходов IWA*, среди которых можно выделить **более 14 принципов ИУВР**. Тем не менее, и этот относительно широкий диапазон принципов сильно увеличивается, если их подвергнуть анализу («расщеплению») – так как разные авторы называют не всегда одинаковые принципы ИУВР.

Приведенная ниже попытка систематизации принципов ИУВР наводит на другие мысли, а именно – **принципов ИУВР просто много**. Ниже приведены основные «принципы», «столпы», «элементы», «подходы» ИУВР,

перечисленные выше, но в удобном для сравнения формате. При этом исключены принципы ИУВР, которые выводятся из классических наработок экспертов ГВП. Разделение условное, так как в ряде случаев «один принцип содержит 2 или более принципов»:

(1) Бассейновый (гидрографический) принцип: эксперт WBI, подходы IWA, сайт доноров Кыргызстана; эксперт (Казахстан), эксперты АБР, эксперт (Кыргызстан), ведущие эксперты и БД НИЦ МКВК, эксперт С. Виноградов, и др.

(2) Общественное участие, участие ЗИС, участие: эксперт WBI, эксперты АБР и сайта «Project outline», сайт доноров Кыргызстана, подходы IWA, эксперт (Казахстан), эксперт С. Виноградов, эксперт (Кыргызстан), эксперт WBI⁶⁹, БД НИЦ МКВК и др.

(3) Координация (несколько принципов: властей, видов водопользования и др.): эксперт WBI, эксперты АБР, сайт доноров Кыргызстана, эксперт С. Виноградов, БД НИЦ МКВК, ведущие эксперты НИЦ МКВК, и др..

(4) Интеграция (много принципов: объектов, видов управления, иных вещей)

(5) Информация (прозрачность, открытость, доступность, осведомленность и др.)

(6) Защита экосистем и водных ресурсов

(7) Сбережение (экономия) воды:

(8) Экономическая и финансовая устойчивость

(9) Учет (и привлечение, и вовлечение) водных ресурсов

(10). Системный или целостный подходы

(11) Создание и/или повышение потенциала

(12) Использование рыночных механизмов или экономических инструментов

(13) Правительство – ключевой игрок

(14). Применение соответствующих (наилучших) технологий:

(15) Справедливый доступ к воде и распределение

(16) ГЕНДЕР:

(17) Приоритеты

(18) Низжайший соответствующий уровень (управления, принятия решений):

Далее перечислим ряд не вошедших в предыдущие группы принципов ИУВР, но которые имеются в названных выше публикациях:

(19) децентрализация, (20) обеспечение достоверной основы обсуждения, (21) использование научных данных и инструментов (эксперт WBI), (22) уход от

⁶⁹ WBI – World Bank Institute

фрагментированного подхода, (23) от управления ресурсами – к управлению спросом, (24) от ведомственного управления к интегрированному межведомственному управлению, (25) от корпоративного управления водниками-профессионалами к открытому информативно-доверительному управлению, (26) от командно-административного метода к корпоративному управлению, и др.

И, в заключение, перечислим ряд принципов ИУВР, которые вытекают из рекомендаций экспертов ГВП и, в целом, не перечислены выше:

1. Координация политики,
2. Ограничение спроса на воду,
3. Ограничения в пользованиях,
4. Создание рынка прав на воду,
5. Сохранение устойчивости ресурса,
6. Многоцелевое использование воды,
7. Ограничение монопольного доступа к воде,
8. Предотвращение вреда третьим лицам,
9. Учет естественной ограниченности ресурсов,
10. Учет всех видов антропогенного воздействия,
11. Гарантии прав на воду и на участие для всех ЗИС,
12. Регулярное взаимодействие взаимозависимых групп,
13. Гарантии поставок и устойчивости инвестиций,
14. Гарантии принятия решений, связанных с развитием,
15. Сохранение баланса между спросом и предложением,
16. Ограничение монопольного доступа к водным услугам,
17. Полная стоимость как основа...при конкурирующем водопользовании,
18. Сохранение баланса между подходами «сверху–вниз» и «снизу–вверх»,
19. Материальная независимость предприятий коммунального обслуживания,
20. Гарантии использования инструментов участия и экономических подходов.
21. Первоочередные приоритеты использования водных ресурсов для основных человеческих потребностей и защиты экосистем,
22. Сбалансированный подход между развитием ресурса для экономики и защиты его качества, экосистем и других общественных выгод; и др.

А также координация и/или интеграция управления:

23. «Зеленой», «Голубой» водой,
24. Поверхностными и подземными водами,
25. Количеством и качеством водных ресурсов,
26. Интересами верхнего и нижнего течения; *и др.*

Подчеркнем, что при этом не затрагивается международный уровень, и повторимся, что ГВП признает, что ***абсолютная интеграция всех аспектов ИУВР нереалистична.***

Объективный ответ на вопрос, вынесенный в подзаголовок настоящего подраздела, может быть таким: **«точное количество «принципов ИУВР» неизвестно, но точно известно другое – «их очень много»** (можно насчитать не менее сотни).

Это и есть следствие отсутствия стройной «Концепции ИУВР» и «Теории ИУВР».

Таким образом (предварительные выводы):

(1) Основой для разработки принципов ИУВР являются Дублинские принципы, глава 18 Повестки дня на XXI век, решения некоторых других Форумов.

(2) Наиболее глубокую проработку принципов ИУВР осуществили эксперты ГВП.

(3) В Теории ИУВР основные его принципы являются наиболее разработанными.

(3.1) В то же время, имеются значительные расхождения в определении количества и содержания основных принципов, как у разных авторов, так и у одного автора.

(4) Попытка модифицировать предложенный ГВП (не конечный) перечень основных принципов ИУВР нередко приводит к возникновению неясных вопросов.

Так, «усиление» одного из принципов ИУВР – «Управление предусматривает учет и вовлечение всех видов вод (поверхностных, подземных, возвратных)» до формы:

- «Управление предусматривает учет и вовлечение всех видов вод (поверхностных, подземных, возвратных) с учетом климатических особенностей (осадков и испарения)»

привело к некоторым неопределенностям и вопросам.

Так, почему необходимо учитывать «климатические особенности» (осадки и испарение), а не погодные или почвенные условия конкретной зоны? Как известно, климат есть усредненное значение погоды за многолетний период (несколько и более десятилетий), а почвенные и погодные условия (в данный момент) непосредственно определяют ирригационное водопользование. С другой стороны, климат образуют не только «осадки и испарение», но и

имеющие весьма отдаленное отношение непосредственно к внедрению ИУВР факторы, такие как географическая широта, высота над уровнем моря, океанические течения и др.;

(4.1) Так как многие принципы ИУВР ГВП выводятся из Дублинских принципов, их корректная интерпретация, а тем более – перевод этих принципов, весьма важны.

Так, Дублинский принцип 4 – «Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good» // «Вода имеет экономическую ценность во всех формах ее использования и должна признаваться экономическим благом» – как указано выше, в ряде случаев интерпретирован как:

«Вода имеет экономическую стоимость при всех конкурирующих видах ее использования и должна быть признана экономическим товаром, *а также социальным товаром*» // «Water has an economic cost in all its competing uses and should be recognized as an economic goods, *and also as social goods*»⁷⁰.

Такая трактовка может привести к неправильному выводу – что социальные аспекты ИУВР вытекают из Дублинского Принципа 4 (Вода как экономическое благо // Water as an economic good).

В то же время, Принцип 4 ориентирован в целом на получение (извлечение) максимальных выгод от доступных водных ресурсов, а социальные аспекты ИУВР выводятся из других трех принципов (включая принцип 3 Гендер).

(5) Можно вывести несколько десятков принципов ИУВР, исходя из опыта УВР на разных континентах и в разные времена, решений соответствующих глобальных и региональных форумов (Саммитов, Форумов, Конференций и т.п.), так как управление водой начиналось, образно говоря, не с Дублина 1992.

(6). Важность ограничения проектов по внедрению принципов ИУВР для успешного внедрения новых управленческих подходов, как предлагают эксперты NEWATER:

(6.1) Строгой концептуальной основой (для конкретной зоны применения),

(6.2) По времени (достижение поставленных целей в рамках определенного времени),

⁷⁰ **Прим.:** Есть разные определения понятия «товар», в обобщенном виде его можно определить как **«товар («goods»)** - любая вещь, которая имеет полезные для потребителя свойства, стоимость и участвует в свободном обмене, не ограниченная в обороте, свободно отчуждаемая и переходящая от одного лица к другому по договору купли-продажи» и т.п. И это весьма демократичное определение понятия «товар» показывает, что в отношении воды как природного ресурса, оно «срабатывает» не полностью: так, сложно говорить в отношении водных ресурсов о «свободном обмене», «не ограниченная в обороте», «свободно отчуждаемая и переходящая от одного лица к другому». Если же провести политэкономический анализ понятия «вода» в контексте дилеммы «вода товар или нет» и товарных отношений, то серьезных оснований прямого отождествления воды с «товаром» не имеется.

(6.3) И добавим: по примерному числу принципов ИУВР, нуждающихся во внедрении.

Все это должно способствовать мониторингу, «измерению» и контролю результатов по истечению определенного промежутка времени, и чтобы реализация проекта не зависела от таких факторов, как амбиции одной личности, реноме отдельной организации/учреждения/ведомства, доказательство «правильности» идеи и пр.

Представляется, что во всех проектах по внедрению принципов ИУВР, включая проект «ИУВР-Фергана», будут обязательно фигурировать названные экспертами и приведенные выше в настоящем анализе 3 столпа ИУВР:

а) Инструменты управления, **б)** Благоприятная среда; **в)** Институциональная структура.

Внутри каждого из этих трех столпов ИУВР следует выделить характерные для данной зоны проблемы и попытаться их решить наилучшим образом с помощью подходов ИУВР. При этом представляется корректным ограничить и основные принципы ИУВР, которые будут использованы для изменения ситуации в лучшую сторону.

(7) Соответственно, авторы, имея в виду зону проекта «ИУВР-Фергана», считают целесообразным ограничиться следующими основными принципами ИУВР, с позиций возможностей их успешного внедрения и распространения:

(0) Из общих Дублинских принципов:

(0.1) Принцип 1. Пресная вода является ограниченным и уязвимым ресурсом // Fresh water is a finite and vulnerable resource...

(0.2.) Принцип 2. Развитие и управление водными ресурсами должно быть основано на принципах совместного участия... // Water development and management should be based on a participatory approach...

(0.3) Принцип 4. Вода ... должна признаваться экономическим благом // Water... should be recognized as an economic good (not the goods).

Как подчеркнуто выше, эти принципы инкорпорируют в себя 4 ключевых понятия, каждый из которых актуален для зоны проекта «ИУВР-ФЕРГАНА»: (а) Интеграция (Integration), (б) Децентрализация (Decentralization), (в) Участие (Participation), (г) Экономическая и финансовая устойчивость (Economic and Financial Sustainability)

(1) Гидрографический (бассейновый) принцип // Hydrographic (basin) principle)

(2) Реальное участие ЗИС // Real participation of stakeholders

(2.1) Механизмы и потенциал участия // Participatory mechanisms and capacity

(3) Поддержка центрального правительства // Central government support.

(4) Устойчивое финансирование // Reliable and sustained financing

(5) Низжайший соответствующий уровень (принятия решений, разрешения конфликтов, достижения согласия, конкретных действий) // Lowest appropriate level (of decisions' acceptance, conflicts' resolution, achieving consensus, concrete actions)

(5.1.) Доступность и прозрачность информации (информационное обеспечение) // Availability and transparency of information (information maintenance)

(5.2) Создание соответствующего потенциала // Creation of appropriate capacity building

(6) Вода как экономическое, социальное и экологическое благо // Water is an economic, social and environmental good, с приоритетами в порядке (можно обсудить):

(6.1) *I Приоритет* социальных требований // Priority of social requirements

(6.1.1) Равноправный доступ к воде // Equitable access to water

(6.2) *II Приоритет* требований природы // Priority of natural requirements

(6.3) *III Потребности* развития и экономические инструменты регулирования водного пользования // Needs of development, and economic instruments for regulation of water use

(6.3.1) Поддержание оптимального баланса между конкурирующими пользованиями водой // Maintenance of optimum balance between competing water uses

(6.3.2) Поддержание приемлемого баланса между интересами верхнего и нижнего течения // Maintenance of acceptable balance between downstream and upstream interests

(7) Целостный институциональный подход // A holistic institutional approach

(7.1) Принцип синергизма (Synergy Principle)⁷¹ (добавлено нами)

В условиях международного речного бассейна (ирригационной системы):

- Достижение согласия по принципиальным вопросам совместного УВР, включая «измеримые» параметры (на низжайшем соответствующем уровне – местных сообществ и местных правительственных агентств/органов государственной власти)

- Подписание соответствующих соглашений по основным принципам УВР и водodelения (межгосударственный, трансграничный уровень)

⁷¹ Синергизм (SYNERGY) - совместные действия для достижения общей цели. Принцип синергизма означает, что совокупный результат превышает сумму его составляющих результатов, получаемых каждым в отдельности. Синергизм в деятельности институтов управления предполагает поиск ресурсов и возможностей, дополняющих и укрепляющих их усилия с целью добиться большего результата, по сравнению со случаем, когда они действуют автономно. ...

3. Вместо заключения или почему необходимы ограничения: не снижают ли они эффективность проектов?

1. Ответом может быть следование известному принципу Парето, который гласит, что «*в любой статистической совокупности*» некоторые факторы обычно обладают *гораздо более сильным влиянием*, чем другие⁷².

Принцип спорен, особенно в части «80/20», и не может иметь место, в частности, для «*любой* статистической совокупности». В частности, вместо 80/20 могут быть справедливы для разных случаев любые другие отношения (90/10, 70/30, 60/40 и др.). Так, имеются утверждения, что: «20 % сотрудников делают 80 % работы и добиваются 80 % результатов», «20 % покупателей приносят 80 % прибыли», «20 % преступников совершают 80 % преступлений», «20 % населения земного шара владеют 80 % всех мировых богатств», «20 % водителей виновны в 80 % дорожно-транспортных происшествий» и т.п. Вместе с тем, в любом из этих утверждений можно безболезненно заменить цифру 20 на 10 или 30, а цифру 80 – на 90 или 70, и большинство поверит, что это действительно так.

Но бесспорно, что влияние различных факторов на тот или иной процесс имеет разный вес («*некоторые факторы... обладают гораздо более сильным влиянием, чем другие*»).

Очевидно, это имеет отношение и к проекту «ИУВР-Фергана», применительно к которому «Принцип 80/20» можно сформулировать условно как:

- «Внедрение 20 % основных принципов ИУВР даст 80 % ожидаемых результатов».

И снова, в этом утверждении можно заменить цифру 20 на 10 или 30, а цифру 80 – на 90 или 70, но суть не изменится – надо идентифицировать эти «10 %» или «20 %» основных принципов ИУВР, которые обеспечат «90 %» или «80 %» результатов.

Представляется, что на этих принципах и надо сосредоточиться. Задача заключается в выявлении факторов той или иной значимости, которые влияют на процесс.

В случае проекта «ИУВР-Фергана» это относится к основным принципам ИУВР, среди которых надо выделить первоочередные, внедрение которых позволит *решить большинство проблем УВР за относительно короткий период*.

На наш взгляд, такими являются, в первом приближении, приведенные нами выше принципы ИУВР, которые тоже имеют разный вес. Так, разрешение конфликтов на трансграничном уровне невозможно без наличия соглашений. Также, при отсутствии соглашений, невозможно внедрить бассейновый принцип

⁷² **Прим.:** Принцип широко известен и как принцип (закон, множество) 80/20. См. в частности: Что такое принцип 80/20? // <http://www.cecsi.ru/coach/80-20principle.html>

и решить вопросы отношений между водопользователями верхней и нижней частей трансграничных речного бассейна или ирригационной системы.

Пример: В бассейнах пилотных ТМР Шахмардан и Ходжабакирган сложившаяся ситуация благоприятствует (относительно успешному) взаимодействию водников по обе стороны границы и решению возникающих проблем. Но уже в случае с бывшими советскими республиками - Туркменистаном и Узбекистаном - только наличие соответствующих Соглашений позволяет устойчиво управлять АБМК⁷³ и КМК и др. трансграничным водными объектами. Ситуация с УВР резко усложняется при рассмотрении трансграничных речных бассейнов между государствами постсоветского пространства и «дальнего зарубежья» (так, Казахстан - Китай, Туркменистан - Иран).

В этом случае наличие межгосударственных Соглашений обязательно. То есть для межгосударственного уровня задачи достижения консенсуса и подписания соглашений должны стать одними из высших приоритетов.

2. Возвращаясь к началу статьи (относительно наличия Концепции и/или Теории ИУВР) отметим, что при анализе тех или иных проблем представляется целесообразным исходить из принципа «от общего к частному». Так, анализируя проблемы «Теории ИУВР», целесообразно, в соответствии со значением понятия «анализ», разделить понятие «Теория ИУВР» в следующей иерархии:

1. Теория: 1.1. Теория управления: 1.1.1. Теория управления водными ресурсами: 1.1.1.1. Теория интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР).

Соответственно, понятие «ИУВР» включает следующую последовательность иерархий:

1. Управление: 1.1. Управление водными ресурсами: 1.1.1. Интегрированное УВР.

Существует много теоретических разработок относительно ИУВР и широкая практика его применения, ИУВР абсолютным большинством экспертов в целом признано⁷⁴ как наиболее эффективное УВР в современных условиях.

(3) В то же время, стройно изложенной «Концепции ИУВР» или «Теории ИУВР», несмотря на многочисленные ссылки на их наличие, **по нашему убеждению, не существует**. Это, в частности, обуславливает наличие

⁷³ АБМК и КМК – Аму-Бухарский Машинный и Каршинский Магистральный каналы

⁷⁴ **Прим.:** В настоящей статье не ставился целью анализ критики в отношении правомерности популярности ИУВР. Одним из последовательных оппонентов ИУВР (в целом в отношении Концепции ИУВР и самого понятия «ИУВР») является один из ведущих «водных» экспертов в мире Азит Бисвас. Позиция оппонентов ИУВР отражена, в частности, в статьях: 1. Asit K. Biswas. Integrated Water Resource Management: is it working? // Water Resources Development, Vol. 24, No. 1, 5-22, 2008; 2. Biswas A. Integrated Water Resources Management: Reassessment. Water International. Vol. 29, № 2. June 2004. pgs 248-256; 3. The Relationship between IWRM and Adaptive Management // <http://www.newater.uos.de/intern/sendfile.php?id=50>; 4. Rachael A. McDonnell. Challenges for IWRM: how do we provide the knowledge to support truly integrated thinking? // Water Resources Development, Vol. 24, No. 1, 131-143, 2008; и др.

значительных расхождений у разных исследователей при определении основных принципов ИУВР.

Литература

1. Алексеев С. С. Проблемы теории права. - Свердловск, 1972. - Т.1 // <http://rudiplom.ru/lectures/trudovoe-pravo/1719.html>
2. База знаний по ИУВР: опыт Центральной Азии // <http://www.cawater-info.net/bk/iwrm/index.htm>
3. Большая Советская Энциклопедия (БСЭ) // <http://bse.sci-lib.com/article064302.html>
4. Большой словарь по социологии // <http://voluntary.ru/dictionary/662/word/%CA%CE%CD%D6%C5%CF%D6%C8%DF>
5. Бурякова Ю.А. Интегрированное управление водными ресурсами в контексте их рационального использования // <http://intkonf.org/buryakova-yua-integririrovannoe-upravlenie-vodnyimi-resursami-v-kontekste-ih-ratsionalnogo-ispolzovaniya/>
6. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов - М.: Юриспруденция, 2000. - .528 с.
7. Виноградов С. Предварительный доклад к семинару «Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод» (Киев, 22-24 ноября 2004 г.) // http://www.unece.org/env/water/cwc/legal/Backgroundpaper_vinogradov.pdf
8. Вода в международной повестке дня // <http://events.worldwaterforum5.org/index.php?id=708&L=3>
9. Глобальное Водное Партнерство. Технический Сопроводительный Комитет. Интегрированное управление водными ресурсами. Секретариат ГВП Центральная Азия и Кавказ/Офис IWMI - 44 с.
10. Духовный В.А., Соколов В.И. Истоки ИУВР. В сб. Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии - Ташкент: НИЦ МКВК, 2008. - 364 с.
11. Духовный В.А., Соколов В.И. Интегрированное управление водными ресурсами: опыт и уроки Центральной Азии - на встречу четвертому Всемирному Водному Форуму - Ташкент: 2005 - 97с.
12. Духовный В.А., Соколов В.И. Принципы интегрированного управления водными ресурсами // Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии. (Ред.: Духовный В.А., Соколов В.И., Мантритаке Х.) - Ташкент: НИЦ МКВК, 2008 - 364 с.

13. Закон Кыргызской Республики от 2001 г. «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики»
14. Международное право // http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RPwot.ov:!slmkztgwuktuju!vwgig
15. Мусабаева А. Водная политика Кыргызстана: вызовы и возможные шаги их преодоления // <http://www.ipp.kg/ru/analysis/474/>
16. Общая теория права. Курс лекций - Нижний Новгород, 1993.
17. Идентификация юридических требований и преград для распространения ИУВР и ровного функционирования новых водных учреждений .../ Отчет по проекту «ИУВР-Фергана» Фаза IV Tashkent - IWMI - 2009 - 85с. Часть I «ИУВР: концепции, теории, основные принципы» (с.8-38)
18. Пилотные каналы // http://iwrn.icwc-aral.uz/pk_ru.htm
19. Пилотные объекты // http://iwrn.icwc-aral.uz/objects_ru.htm
20. Принципы международного права // http://ru.wikipedia.org/wiki/Принципы_международного_права
21. Проект ИУВР-Фергана фаза IV. Годовой план действий (Январь-Декабрь 2009) - Ташкент, НИЦ МКВК Центральной Азии - IWMI, 2009 - 96с.
22. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. Вопросы и ответы. - М.: Новый Юрист, 1999. - 240 с.
23. Процесс планирования // http://iwrn.icwc-aral.uz/stages_ru.htm
24. Резолюция региональной конференции заинтересованных сторон ГВП стран Центральной Азии и Кавказа. 17-18 января 2005 г., Бишкек, Кыргызская Республика // http://www.gwpcacena.net/ru/news/17_january_2005_bishkek.htm
25. Сахvaeва Е. Интегрированное управление водными ресурсами в Кыргызской Республике - первые шаги... // http://www.water.kg/actuality/integr_uprav_water_resources.htm
26. Словарь иностранных слов. - М.: Русский язык, 1979 - 624с.
27. Соколов В.И. Интегрированное управление водными ресурсами // www.icwc-aral.uz/workshop_march08/pdf/sokolov_ru.pdf
28. Социология: Энциклопедия (Сост. А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко, Г.М. Евелькин, Г.Н. Соколова, О.В. Терещенко) - М, 2003 // <http://voluntary.ru/dictionary/568/word/%CA%CE%CD%D6%C5%CF%D6%C8%DF>
29. Толковый словарь / В.И. Даль. - М., 1955.
30. Тыртышный Е. Аналитический обзор существующей системы управления водными ресурсами в Казахстане. Программа развития ООН. Проект ПРООН, Глобального Водного Партнерства и Правительства Норвегии: «Национальный и бассейновые планы интегрированного управления

водными ресурсами; План эффективного использования воды». Финальный отчет 10 декабря 2004. // <http://www.berg.bendery.md/vp/mened/mwrk.doc>

31. Философский словарь - М.: Политиздат, 1986. - 592с.
32. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. - М., 1993.
33. Что такое интегрированное управление водными ресурсами? // http://iwrn.icwc-aral.uz/iuvr_ru.htm
34. Что такое принцип 80/20? // <http://www.cecsi.ru/coach/80-20principle.html>
35. ADB: Towards Better Basin Management, May 2007 // <http://www.adb.org/Water/Water-Briefs/iwrn.asp>
36. Agenda 21, Chapter 18
37. Anderson A., Karar E., and Farolfi S. Synthesis: IWRM lessons for implementation // <http://www.wrc.org.za/downloads/watersa/2009/Paper%202.pdf>
38. An IWRM primer, 08 August 2006 // <http://www.irc.nl/page/10433>
39. Braga B. P. F., and Lotufo J. G. Integrated River Basin Plan in Practice: the Sao Francisco River Basin // Water Resources Development, Vol. 24, No. 1, 37-60, March 2008 - <http://www.thirdworldcentre.org/evolume24no1.html>
40. Biswas Asit K. Integrated Water Resource Management: is it working? // Water Resources Development, Vol. 24, No. 1, 5-22, March 2008 - <http://www.thirdworldcentre.org/evolume24no1.htm>
41. Biswas A. Integrated Water Resources Management: Reassessment. Water International. Vol. 29, № 2. June 2004. pgs 248-256
42. GWP Technical Advisory Committee (TAC) TAC Background Paper No 4 «Integrated Water Resources Management» (SE -105 25 Stockholm, Sweden, Printed in Denmark. First printing, March 2000) // <http://www.tonydorcey.ca/597/Posts/TACNO4.PDF>
43. Integrated Water Resource Management (IWRM) // <http://waterwiki.net/index.php/IWRM>
44. (The) Integrated Water Resources Management (IWRM) Concept // <http://www.iso.de/english/projects/iwrmerkl.htm>
45. Knowledge base «IWRM: Central Asian experience» // http://www.cawater-info.net/bk/iwrn/index_e.htm
46. Mei Xie. Integrated Water Resources Management (IWRM) - Introduction to Principles and Practices Oct. 13, 2006 // <http://www.pacificwater.org/userfiles/file/IWRM/Toolboxes/introduction...Introduction.pdf>
47. Pahl-Wostl, C. and Sendzimir, J. 2005. The relationship between IWRM and Adaptive Water Management. NeWater Report No 3. www.newater.info

48. Principles of Integrated Water Resources Management in Urban Areas. Source: Industry Sector Report for WSSD prepared by IWA // <http://www.gdrc.org/uem/water/iwrm/1pager-01.html>
49. Project outline // <http://www.irc.nl/page/6302>
50. Rachael A. McDonnell. Challenges for IWRM: how do we provide the knowledge to support truly integrated thinking? // Water Resources Development, Vol. 24, No. 1, 131-143, 2008;
51. (The) Relationship between IWRM and Adaptive Management // <http://www.newater.uos.de/intern/sendfile.php?id=50>
52. http://iwrm.icwc-aral.uz/aims_pr_ru.htm
53. http://iwrm.icwc-aral.uz/report2004_ru.htm
54. http://iwrm.icwc-aral.uz/report2005_ru.htm
55. http://iwrm.icwc-aral.uz/report2006_ru.htm
56. http://iwrm.icwc-aral.uz/report2008_ru.htm
57. http://iwrm.icwc-aral.uz/report2009_ru.htm
58. <http://lib.deport.ru/slovar/bes/p/printsip.html>
59. <http://ru.wikipedia.org/wiki/Концепция>
60. <http://ru.wikipedia.org/wiki/Теория>
61. http://ru.wikipedia.org/wiki/Теория_управления
62. <http://pravoznavec.com.ua/books/278/20282/38/>
63. <http://slavr.narod.ru/f2/p28532.html>
64. http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RTvwgirltol
65. http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RSluwoo
66. <http://www.donors.kg/ru/news/548/>
67. http://www.water.kg/actuality/integr_uprav_water_resources.htm