

Кыргызская Республика
Министерство сельского хозяйства и мелиорации
Департамент водного хозяйства и мелиорации

Проект Управления Национальными Водными Ресурсами - Фаза 1

Отчет о восьмой миссии

23 сентября – 7 октября 2017 г.

Главный Советник Компонента 1 – Укрепление национального потенциала в части управления водными ресурсами

1 Введение

1. Консультант вылетел 23 сентября и прибыл в Бишкек рано утром 24-го числа для участия в своей восьмой миссии по проекту Всемирного Банка «Управление Национальными Водными Ресурсами – Фаза 1».
2. Основной целью миссии было изучение прогресса, достигнутого в разработке бассейновых планов, обновленной Дорожной карты и документации для планируемого заседания НСВ, которое состоится после октябрьских выборов.

1.1 Общие вопросы

3. Было отрадно видеть значительный прогресс, достигнутый в подготовке Чуйского бассейнового плана. Надеемся, что его можно завершить (хотя бы в виде первого проекта) к концу октября, в противном случае мы навлечём на себя отставание работ над Таласским и Иссык-Кульским бассейнами до конца года.
4. Кажется, что Департаменту потребовалось много времени на подготовку комментариев к Дорожной карте и Водному Кодексу. Мы должны будем внести изменения в эти документы согласно данным комментариев, и будет необходима более детальная доработка во избежание фатальных задержек, которые могли бы поставить под сомнение их готовность к заседанию НСВ.

2 Бассейновые Планы

5. Основной целью данной миссии была оценка прогресса, достигнутого в разработке бассейновых планов, и содействие, где это возможно, в продвижении первых 3 планов до конца 2017 г.
6. В преддверии миссии Советник подготовил предлагаемые форматы и первоначальное содержание матриц с детализацией проблем и действий, необходимых для их решения. Однако эти матрицы были основаны на допущении, что почти нет информации для определения более точных решений. Поэтому содержание документов было более общим по своему характеру и допускало, что в наличии почти или совсем нет данных. Оказалось, что это не так, по крайней мере для Чуйского бассейна, где имеет место существенный диалог между командой проекта и Бассейновым Советом, до такой степени, что имеется избыток информации.
7. С одной стороны, это хорошая новость. С другой, к сожалению, это может привести к обратным результатам, так как слишком легко «увязнуть» в деталях на данном раннем этапе разработки плана. Состоялись продолжительные дискуссии с командой проекта, и были даны заверения, что сроки будут соблюдаться, несмотря на объем доступной информации.
8. Советник предложил команде не упускать из виду тот факт, что данный план является первым вариантом плана, и что мы будем пересматривать проект плана в Фазе 2, когда можно будет добавить больше деталей. Гораздо важнее представить 5 проектов планов в их первоначальном состоянии, чем только 2 или 3 очень подробных плана. Команда согласна с этим подходом и обязуется соблюдать установленные крайние сроки, независимо от количества имеющейся в настоящее время информации.
9. Первый вариант Чуйского бассейнового плана будет готов в виде первого проекта к концу октября, и Таласский бассейн (учитывая, что у нас есть исходный план компании SMEC, дающий много обзорной информации) будет готов к концу ноября. 3-й бассейн, который должен быть рассмотрен в этом году, Иссык-Куль, не так

сложен, и до конца года создание его первого проекта не займет много времени. Проблемы этого бассейна, вероятно, будут сосредоточены на экологических вопросах.

10. Ключевым фактором здесь будет время на перевод планов на английский язык для их изучения Советниками.
11. Доводим до сведения Руководства проекта необходимость быстрого перевода этих документов.
12. Международный Советник подготовил второй проект документа, показывающего конвертирование действий в матрице в таблицу сроков GANNT (Таблица Ганнта, обычно используемая при управлении проектом, является одним из самых популярных и полезных способов показать мероприятия (задачи или события) в зависимости от времени. Прим. перев.) Важно, чтобы она была включена в план, так как это хороший способ проиллюстрировать фазирование и взаимодействие проектов и программ, включенных в планы.
13. Возможно, подготовленный образец матрицы будет лучше использовать для тех бассейнов, где почти нет или нет подробной информации, и решения потребуют полного цикла определения, обследования, ТЭО, детального проектирования и реализации – всего, что должно быть включено в проект бассейнового плана.

2.1.1 Необходимые действия

14. Как только первый проект Чуйского бассейнового плана будет готов для перевода, он в порядке первоочередности должен быть направлен Международному Советнику для изучения в самое ближайшее возможное время.
15. Нужно постараться избежать искушения включить слишком много деталей в первый проект данных планов. Имейте в виду, что в Фазе 2 у нас есть возможность улучшить планы и включить больше подробной информации, если таковая имеется.

3 Обновленная Дорожная карта и повестка дня НСВ

16. В преддверии миссии обновленная Дорожная карта и проект изменений в Водный Кодекс были распространены по Департаменту для комментариев. В ходе миссии комментарии по Дорожной карте были получены и обсуждались с членами команды.
17. Основной комментарий касательно обновления Дорожной карты относился к ощутимой непрактичности целевых сроков формирования Бассейновых Водных Администраций, и это подробно обсуждалось командой. Данный вопрос будет подробно рассмотрен в следующем разделе настоящего отчета по миссии.
18. Документы для заседания НСВ находятся в процессе подготовки. Откорректированные границы речных бассейнов были утверждены ОРП и сейчас ожидают одобрения Департамента. За этим нужно внимательно следить во избежание задержек в последнюю минуту.
19. Международный Советник и Национальный Координатор будут в тесном контакте по скайпу в последующие недели, чтобы гарантировать, что подготовка документов не столкнется с неизбежными задержками.

3.1.1 Необходимые действия

20. Международный Советник и Национальный Координатор – поддерживать тесную связь по прогрессу подготовки документов для НСВ.

4 Бассейновые Водные Администрации

21. Как указано выше, отдельным вопросом по Дорожной карте были ощутимо непрактичные целевые сроки формирования Бассейновых Водных Администраций.

Этот комментарий вызвал большое обсуждение среди членов команды и было согласовано, что эти даты будут пересмотрены.

22. При пересмотре целевых сроков возник вопрос по поводу реальной необходимости для Бассейновых Водных Администраций выполнять техническую функцию при бассейновом планировании, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективе. Фактически в Водном Кодексе нигде прямо не сказано, что техническое планирование будет проводиться БВА. Там четко установлено, что Бассейновые Советы несут ответственность за разработку бассейнового плана, но техническим «двигателем» (АПВР), который выполняет техническую работу, не обязательно должны быть БВА.
23. Фактически, как это происходит сегодня, центральный отдел АПВР (хотя на сегодняшний день и не полностью сформированный) выполняет техническую работу в тесном сотрудничестве и при активном участии Бассейновых Советов. В этом дух Кодекса – что Бассейновый Совет предполагает право собственности на план посредством активного и постоянного участия. Не имеет значения, где проводится техническая работа, пока она делается эффективно и рационально.
24. В то время как это следует оставить в качестве долгосрочной цели, создание полноценных параллельных отделов АПВР в каждом бассейне, которым поручена техническая разработка бассейновых планов, является очевидно непрактичной целью в кратко- и среднесрочной перспективе. Ограничения бюджета, препятствующие набору дополнительного технического персонала с базовой квалификацией, вместе с монументальной задачей укрепления потенциала 5 бассейновых Отделов АПВР, требуют фундаментального переосмысления институциональной организации на бассейновом уровне.
25. Тот факт, что Водный Кодекс не возлагает прямо техническую часть подготовки плана на БВА, ставит вопрос, где была разработана эта концепция, и как и почему она стала требованием *de facto*.
26. За последние 10 лет были предприняты попытки создать БВА в бассейнах. До сих пор подвижек нет, несмотря на значительные средства, выделенные для этой цели. Кроме того, опыт формирования Отдела АПВР на центральном уровне в Департаменте только сейчас начал свидетельствовать о некотором прогрессе, хотя предстоит ещё долгий путь, прежде чем он сможет быть самостоятельным, как технически, так и финансово.
27. В обновленной Дорожной карте упоминаются «переходные» БВА, которые должны быть созданы в бассейнах. Важно, чтобы это «переходное» состояние было четко определено и понято всеми. Для этого предлагается, чтобы в кратко- и среднесрочной перспективе не делалось попыток создавать параллельные Отделы АПВР в БВА. Центральному Отделу АПВР в г. Бишкек следует физически подготавливать бассейновые планы для 5 основных бассейнов, по крайней мере в следующие 5 лет, и следует сделать совместные усилия, чтобы ввести этот отдел «в курс дела» в следующие 5 лет.
28. «Переходные» БВА должны состоять из маленького технического Отдела под контролем Начальника БВА. Этот технический отдел может действовать как бассейновая поддержка для центрального Отдела АПВР, получающая данные и информацию, относящиеся к бассейновому планированию, когда это потребуется. Следовательно, технический уровень отдела не будет дополнительной нагрузкой на потенциал существующих отделов БУВХ/РУВХ, и будет легче определить и перевести подходящих для этой цели сотрудников.
29. Предполагается, что Отделу потребуется только 2 или 3 техника для сбора данных и информации. Эти сотрудники также будут также работать в тесной связи с Рабочими группами по планированию в Бассейновых Советах. Очевидно, будет необходимость в поддержке логистикой (транспортные средства, водители, административные сотрудники, и т.д.), что в первую очередь может быть предоставлено напрямую посредством БУВХ/РУВХ. Целью этого институционального изменения является

сведение к минимуму финансовых затрат на наем персонала, укрепление потенциала и поддержку логистикой, пока обстановка не станет подходящей для будущего технического и финансового развития.

30. Предлагаемые изменения подробно описаны в коротком документе, являющемся Приложением к данному отчету по миссии. Важно, чтобы эти предложения обсудили в максимальном ближайший срок.

4.1.1 Необходимые действия:

31. Предложения должны быть представлены Директору ОРП для его утверждения/рассмотрения.
32. Главный Советник готов предоставить любые необходимые консультации и содействие по скайпу.

5 Нарботки

33. В период миссии Главный Советник подготовил проекты следующих наработок и представил их на утверждение:
 1. Нарботка 1а – Комментарии по реализации ПУНВР
 2. Нарботка 8 – Отчет по оценке потребностей в информации

Приложение

Альтернативный подход к Бассейновым Водным Администрациям

Альтернативный подход к Бассейновым Водным Администрациям

1. Водный Кодекс определяет Бассейновые Водные Администрации (БВА) как *территориальный орган государственной водной администрации, ответственный за управление водными ресурсами в гидрогеографических границах главного бассейна.*
2. Относительно функций БВА, Кодекс уточняет: *Соответствующая Бассейновая Водная Администрация выполняет функцию секретариата Бассейнового Совета.*
3. Поэтому в основном БВА ответственны (с ГВА) за управление водными ресурсами в бассейне, действуя в качестве Технического Секретариата Бассейнового Совета.
4. Кодекс конкретно определяет Бассейновые Советы как орган, ответственный за производство бассейновых планов для бассейна. Однако, ГВА является органом, на который возложены мониторинг и планирование водных ресурсов.
5. Поэтому можно сделать вывод, что бассейновое планирование является технической работой, выполняемой ГВА при внимательном надзоре/участии Бассейнового Совета.
6. Нигде в Кодексе твердо не установлено, что бассейновые планы будут подготовлены БВА, по крайней мере на техническом уровне.
7. Первые варианты бассейновых планов подготавливаются Департаментом (центральный уровень) при содействии ОРП. Это требует значительных усилий со стороны ОРП по вовлечению Отдела водных ресурсов, водопользования и межгосударственного вододеления, и пока не все необходимые специалисты имеются в наличии.
8. Должен быть задан вопрос, практичное ли это предложение – попытаться сформировать 5 дополнительных отделов АПВР в бассейнах, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективе, учитывая опыт на центральном уровне на сегодняшний день.
9. Бассейновые планы, разрабатываемые в настоящее время, будут, несомненно, «собственностью» соответствующих Бассейновых Советов, т.к. на сегодняшний день эти органы непосредственно вовлечены в каждый шаг процесса. Право собственности на планы зависит от степени участия в процессе разработки и не обязательно связано с географическим положением центра по планированию.
10. В пересмотренной стратегии предлагается поддерживать технический «двигатель» бассейнового планирования на центральном уровне (АПВР), и не пытаться децентрализовать эту функцию, по крайней мере в среднесрочной перспективе (10-15 лет). БВА должны быть структурно организованы, чтобы предоставлять поддержку данными и информацией центральному Отделу АПВР в работах по планированию и управлению, и иметь достаточную поддержку логистикой для предоставления канала технической поддержки (из Отдела АПВР) Бассейновым Советам. В качестве Технического Секретариата БВА

будут направлять необходимую техническую информацию в Бассейновый Совет из Отдела АПВР и предоставлять подходящую поддержку логистикой.

11. Данная альтернатива устранила бы необходимость в узко специальных сотрудниках на бассейновом уровне. Помимо высококвалифицированного Начальника БВА, большинство сотрудников будут на более низком техническом уровне (техники или недавние выпускники) с гораздо лучшим шансом найти соответствующий персонал. Многие из сотрудников БУВХ и РУВХ выполняют подобные функции в настоящее время, и понадобится минимальное обучение, если они будут переведены в БВА.
12. Данная альтернатива дала бы возможность сосредоточиться на техническом обучении на высоком уровне и укреплении потенциала в центральном отделе АПВР.