

**Текущее состояние
ассоциаций водопотребителей
в Республике Узбекистан
и предложения по дальнейшему
развитию их деятельности**



Содержание

• Введение	4
• Раздел 1. История создания и развития АВП	6
• Раздел 2. Текущая ситуация функционирования АВП в Узбекистане	8
2.1. Правовые и институциональные основы деятельности АВП	8
2.2. Финансирование деятельности АВП	8
2.3. Технические аспекты деятельности АВП	9
• Раздел 3. Основные факторы, сдерживающие развитие АВП	10
3.1. Институциональные проблемы	10
3.1.1. Отсутствие чёткого понимания роли и значения АВП	10
3.1.2. Отсутствие специального органа по защите интересов АВП	10
3.1.3. Выполнение АВП функций, не соответствующих их назначению	10
3.1.4. Вопросы гидрографизации АВП	11
3.1.5. Нехватка квалифицированных кадров в АВП и отсутствие системы повышения квалификации специалистов	11
3.2. Проблемы финансирования деятельности АВП	11
3.2.1. Низкая платежеспособность членов АВП и низкий уровень сборов за услуги АВП	11
3.2.2. Несоблюдение установленных норм механизма финансирования фермерских хозяйств	12
3.2.3. Низкий уровень оплаты за услуги АВП со стороны фермерских хозяйств, специализирующихся на плодоовощеводстве и садоводстве, а также со стороны владельцев приусадебных участков	13
3.2.4. Большие кредиторские и дебиторские задолженности АВП	13
3.3. Правовые вопросы	14
3.3.1. Несоответствие отдельных положений существующего законодательства специфике функционирования АВП	14
3.3.2. Отсутствие специального юридического документа, регламентирующего деятельность АВП	14
3.4. Проблемы технического характера	15
3.4.1. Недостаточное оснащение АВП мелиоративной техникой и транспортными средствами	15
3.4.2. Низкий инженерно-технический уровень внутрихозяйственной ирригационно-дренажной сети	15
3.4.3. Проблемы управления и ведения учёта воды в АВП	16
3.4.4. Недостаточная оснащённость АВП офисами, оргтехниккой и другими необходимыми приборами	16
• Раздел 4. Предложения по улучшению деятельности АВП	17
4.1. Реструктуризация дебиторской и кредиторской задолженности АВП	17
4.2. Совершенствование механизма финансирования АВП	17
4.3. Гидрографизация и укрупнение АВП	18
4.4. Принятие юридического документа на уровне закона, регламентирующего деятельность АВП	19
4.5. Создание специального органа по защите интересов АВП	20
4.6. Повышение квалификации работников АВП	20
• Заключение	20

ПРООН работает почти в 170 странах и территориях, содействуя улучшению уровня жизни, сокращению неравенства и созданию инклюзивного общества. ПРООН помогает государствам разрабатывать стратегии развития, расширять возможности для партнерства, наращивать институциональные возможности и повышать устойчивость стран для поддержания результатов развития.

Содействие ПРООН Узбекистану направлено на достижение общих взаимосвязанных целей: оказание поддержки Правительству в ускорении реформ в области устойчивого экономического развития, эффективного государственного управления, адаптации к изменению климата и охраны окружающей среды.

www.uz.undp.org

Данная публикация была подготовлена при поддержке Проекта «Укрепление технического потенциала» Программы Европейского Союза (ЕС) «Устойчивое управление водными ресурсами в сельских местностях в Узбекистане», реализуемого Программой Развития ООН в Узбекистане (ПРООН) и Министерством сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан.

Автор: В. Ахмаджонов

Изложенные в настоящей публикации взгляды и выводы выражают только точку зрения автора и не являются официальной точкой зрения Европейского Союза или ПРООН в Узбекистане.

Введение



Map No. 3763 Rev. 7. UNITED NATIONS. December 2011. Department of Field Support Cartographic Section

Используемые обозначения и изложение материала на этой карте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций или ПРООН относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района, или их органов власти, или относительно делимитации их границ или рубежей.

Одним из приоритетных направлений экономики Республики Узбекистан, играющим значимую роль в её развитии является сельское хозяйство. На долю этого сектора экономики приходится 24% ВВП республики (Госкомстат, 2016). Более половины населения Узбекистана проживает в сельской местности. В этой связи текущая ситуация в сельском хозяйстве, темпы и эффективность развития аграрного сектора непосредственно определяют благополучие всего народа.

Важно отметить, что функционирование и дальнейшее развитие аграрного сектора Узбекистана непосредственно связано с наличием и эффективным использованием имеющихся водных ресурсов. Ограниченность воды не позволяет полностью использовать значительные земельные ресурсы Узбекистана в условиях орошаемого земледелия, которое является основным источником получения продовольствия и производства свыше 90% валовой продукции сельского хозяйства и занятости сельского населения.

Общий годовой объем используемых в Узбекистане водных ресурсов в среднем составляет 51 км³, из которых около 46,8 км³ или около 90% используется в сельском хозяйстве. При этом, около 80% забираемых Узбекистаном водных ресурсов поступают из соседних стран и при-

Согласно полученным оценкам суммарный дефицит воды по Узбекистану уже в 2015 г. составил 3 куб. км, к 2030 г. он может увеличиться до 7 куб.км, а к 2050 – до 11-13 куб. км.

Для организации гарантированного и непрерывного обеспечения водой всех отраслей экономики в Узбекистане построена и эксплуатируется одна из мощнейших в мире водохозяйственная система. В республике орошаемая площадь земель составляет более 4,2 млн.га, эксплуатируется 182,8 тыс. км ирригационных каналов, около 160 тысяч различных гидротехнических сооружений, в том числе 800 крупных, около 1600 насосных станций, 55 водохранилищ общей емкостью более 20,0 млрд.м³, более 4100 шт. скважин вертикального дренажа для орошения. Кроме того, для улучшения мелиоративного состояния орошаемых земель в республике построено и эксплуатируются 136,7 тыс. км коллекторно-дренажных сетей и более 3340 скважин вертикального дренажа.

После обретения независимости в Узбекистане стало уделяться огромное внимание реализации действенных мер, направленных на развитие сельского и водного хозяйства. К настоящему времени проведена определенная работа по коренному ре-

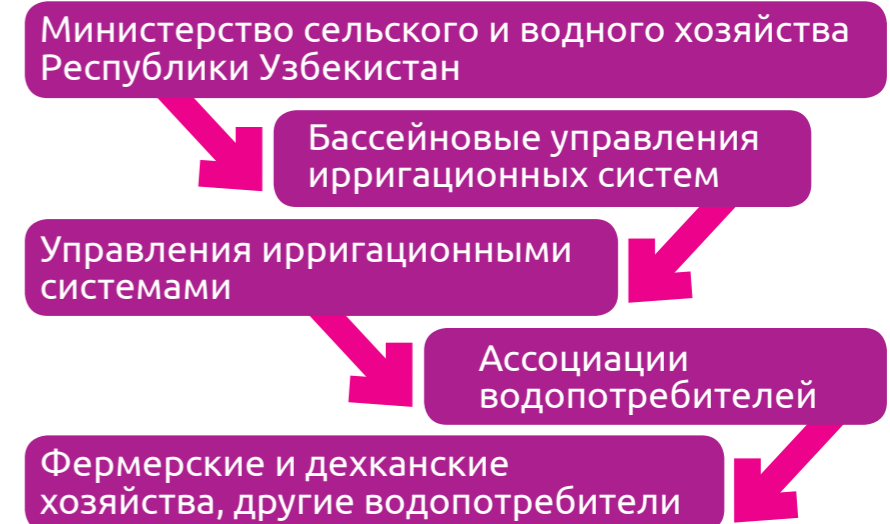
формированию аграрного сектора, включая водопользование. Одним из примеров процесса реформирования системы водного хозяйства республики, является её переход от административного к бассейновому принципу управления водными ресурсами. В результате перехода на гидрографический принцип в республике создано 10 бассейновых управлений ирригационных систем и управление магистральных каналов, имеющее объединенную диспетчерскую систему по Ферганской долине.

В республике продолжают работы по реализации комплекса мер, направленных на совершенствование системы управления водными ресурсами, модернизацию существующей водохозяйственной инфраструктуры, улучшение мелиоративного состояния орошаемых земель, внедрение водосберегающих технологий, повышение водообеспеченности орошаемых земель, диверсификацию сельскохозяйственного производства, укрепление материально-технической базы водохозяйственных организаций и т.д.

Помимо этого, в целях регулирования водных взаимоотношений между фермерскими хозяйствами и государственными водохозяйственными организациями, на низовом уровне управления водой начали создаваться ассоциации водопотребителей (АВП).

АВП является негосударственной некоммерческой организацией (ННО), на которую возложена ответственность за эксплуатацию и техническое обслуживание внутрихозяйственной ирригационно-дренажной сети, а также управление

Иерархия управления водными ресурсами в сельском хозяйстве



и распределение воды между фермерскими хозяйствами.

Первые АВП начали формироваться в 2000 году, когда в результате реформы ширкатных хозяйств были созданы фермерские и дехканские хозяйства. На баланс АВП была передана ирригационная и коллекторно-дренажная сеть, а также часть мелиоративной и другой техники ширкатных хозяйств. Процесс создания АВП был практически завершён в 2008 году.

В настоящее время в республике осуществляют деятельность 1503 АВП, обслуживающих 3729 тысяч гектар орошаемых земель и объединяющих более 81,5 тысяч водо-

потребителей, в том числе свыше 76 тысяч фермерских хозяйств.

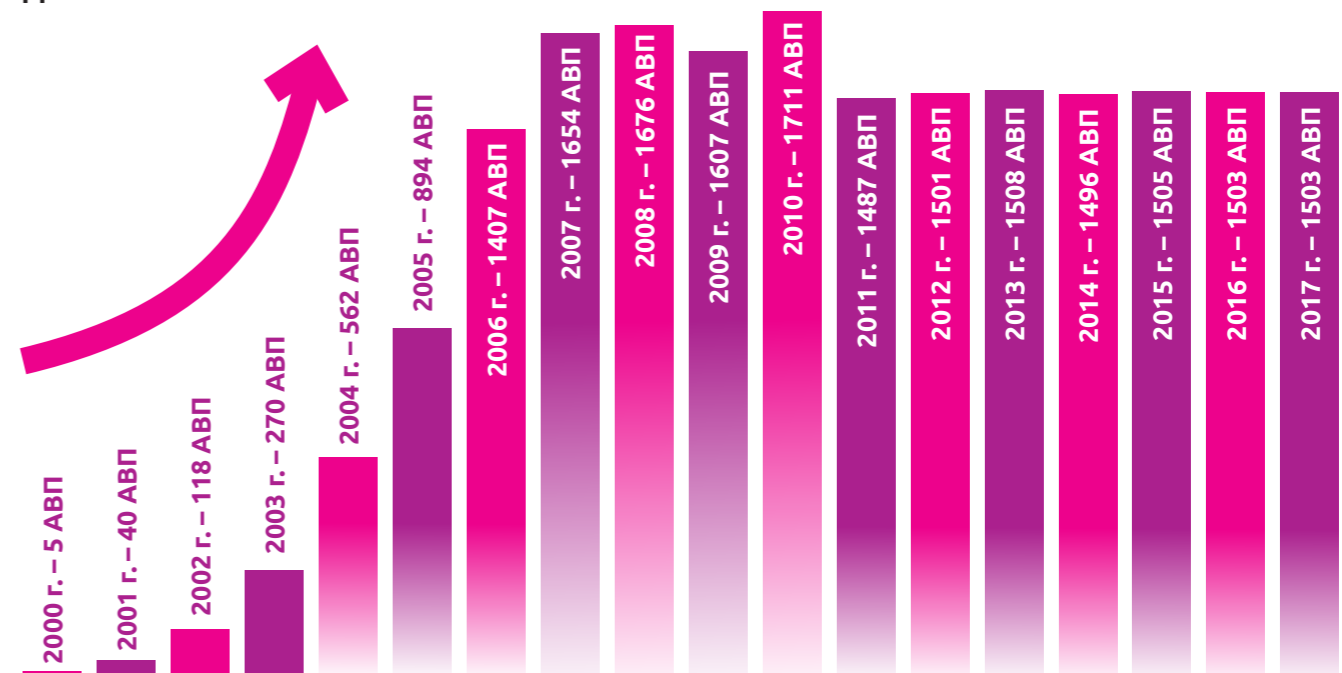
АВП являются ключевым звеном в системе управления водными ресурсами, от надлежащего функционирования которых зависит своевременное и в необходимом объёме обеспечение водой фермерских и дехканских хозяйств. В этой связи успешная деятельность АВП во многом определяет экономное и эффективное использование имеющихся водных ресурсов.

С учётом этого государством уделяется большое внимание деятельности АВП и предпринимаются соответствующие меры по их поддержке.

Использование воды в отраслях экономики



Динамика изменения количества АВП



Раздел 1. История создания и развития АВП

До периода приобретения независимости на нижнем уровне оросительной системы управление водными ресурсами, а также эксплуатация и техническое обслуживание ирригационно-дренажной инфраструктуры осуществляли колхозы и совхозы, которые являлись крупными сельскохозяйственными предприятиями с площадью орошаемых земель порядка 2,0-8,0 тыс. га.

В колхозах и совхозах имелаась соответствующая материально-техническая база и опытные специалисты по эксплуатации и техническому обслуживанию ирригационно-дренажных сетей. При этом сельскохозяйственные предприятия были оснащены необходимой мелиоративной техникой.

Всё это позволяло выполнять работы по техническому обслуживанию оросительных систем, в основном, собственными силами и за счёт собственных средств.

Техническое обслуживание ирригационных каналов и коллекторов, обслуживающих двух или более земель или водопользователей, т.е. межхозяйственной инфраструктуры, осуществлялось за счет средств государственного бюджета силами государственных эксплуатационных водохозяйственных организаций, на балансе которых находились обслуживаемые каналы и коллекторы.

В годы независимости, в рамках проводимых в сельском хозяйстве Узбекистана поэтапных экономических реформ, осуществлена реструктуризация сельскохозяйственных предприятий и принят ряд документов, в частности:

- Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 7 января 1993 года № 13 «О мерах по дальнейшему углублению экономических реформ в сельском хозяйстве республики Узбекистан»;
- Закон Республики Узбекистан от 25 декабря 1997 года «О санации сельскохозяйственных предприятий»;
- Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 22 апреля 1998 года № 168 «Об организации деятельности ассоциаций дехканских и фермерских хозяйств»;
- Земельный кодекс (30 апреля 1998 года, утвержден Законом РУ от 30.04.1998г. № 598-1);
- Закон «О сельскохозяйственном кооперативе (ширкате)»;
- Закон «О фермерском хозяйстве»;
- Закон «О дехканском хозяйстве»;

- Новая редакция Закона «О фермерском хозяйстве» (26 августа 2004 года);
- Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 15 июля 1998 года № 299 «О мерах по формированию сельскохозяйственных кооперативов (ширкатов) в соответствии с законодательными актами по реформированию сельского хозяйства»;
- Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 15 июля 1998 года № 300 «О сроках и мерах по реализации законов республики Узбекистан «О фермерском хозяйстве» и «О дехканском хозяйстве».

Принятие вышеуказанных документов создало правовую базу для осуществления процесса реорганизации сельскохозяйственных пред-



приятий и создания на базе колхозов и совхозов ширкатных хозяйств. Начиная с 1993 года, ширкатные хозяйства были поэтапно реорганизованы в фермерские хозяйства. Реорганизация ширкатных хозяйств полностью завершилась в 2007 году.

В результате проведенной несколько раз оптимизации размеров земельных участков, находящихся в ведении фермерских хозяйств, в настоящее время в республике функционируют более 160 тыс. фермерских хозяйств.

Процесс создания значительного количества фермерских хозяйств вместо крупных сельхозпредприятий привёл к тому, что существенная часть внутрихозяйственных ир-

ригационно-дренажных сетей, а также гидротехнических сооружений стала межфермерской и должна была обслуживать практически всех фермеров.

Появилась необходимость в решении вопроса о форме организации внутрихозяйственного водопользования в первую очередь для содержания и эксплуатации ирригационно-дренажных сетей на нижнем уровне оросительной системы. Новая форма организации водопользования должна была отвечать системе использования водно-земельных ресурсов фермерскими хозяйствами, сложившейся после реструктуризации крупных сельхозпредприятий.

С учётом технико-экономической оценки различных вариантов орга-

низации водопользования, а также изучения и анализа международного опыта в данном направлении, наиболее оптимальным вариантом решения вопроса явилось создание Ассоциаций водопотребителей (АВП), организуемых, управляемых и финансируемых самими фермерами.

Основными причинами выбора данного варианта являлись следующие:

- экономия средств государственного бюджета, которые ранее ежегодно выделялись на содержание внутрихозяйственных систем;
- создание предпосылок для повышения доходов фермерских хозяйств за счёт механизма не-

посредственного влияния водопользователей на улучшение качества эксплуатации внутрихозяйственных систем, а также снижение эксплуатационных затрат.

В 1999 году Министерством сельского и водного хозяйства совместно с рядом заинтересованных министерств и ведомств Республики Узбекистан был разработан «Порядок эксплуатации водохозяйственной сети в связи с организацией фермерских хозяйств на базе убыточных хозяйств». В частности, помимо передачи оросительной сети межфермерского значения на баланс районного отдела сельского и водного хозяйства и создания при нём хозрасчетного отдела по обслуживанию водохозяйственных сооружений, данный документ предусматривал ежегодное составление сметы расходов по ремонту и эксплуатации водохозяйственных сооружений и заключение с фермерами соответствующего договора по оплате этих расходов.

В целях решения вопросов по эксплуатации и техническому обслуживанию ирригационно-дренажных сетей фермерских хозяйств, образуемых на месте реструктуризированных сельхозпредприятий, на начальном этапе создавались различные формы организаций, иногда даже в форме обществ с ограниченной ответственностью (центры агросервиса в Джизакской области).

Одними из первых в истории создания и функционирования АВП в Узбекистане можно считать 5 АВП, созданных по административному принципу в начале 2000 года в Хорезмской области на границах расформированных колхозов. Однако в процессе создания первых АВП имели место существенные недостатки, связанные как с организационными моментами (не проведены учредительные собрания, не подписаны учредительные договоры), так и с несовершенством самого Устава АВП (отсутствие статей об органах управления АВП, а также статей, регламентирующих права и обязанности членов АВП, взаимоотношения между членами и АВП).

Для целей внедрения и использования при управлении водными ресурсами и эксплуатации внутрихозяйственных ирригационно-дренажных сетей в 2000 году Научно-техническим Советом Министерства сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан утверждены разработанные с участием Республиканской Ассоциации дехканских и фермерских хозяйств, а также специалистов министерства «Руководство по организационным и правовым процедурам создания АВП» и «Справочник для гидротехников ширкатных хозяйств и АВП».

Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании»

Статья 18². Ассоциации водопотребителей

Ассоциации водопотребителей создаются преимущественно по гидрографическому принципу или иным условиям, обеспечивающим рациональное управление и использование водных ресурсов.

Учредителями ассоциаций водопотребителей могут быть фермерские хозяйства, дехканские хозяйства с образованием юридического лица, а также другие водопотребители – юридические лица.

Членами ассоциаций водопотребителей могут быть фермерские и дехканские хозяйства, органы самоуправления граждан, а также другие водопотребители.

Водные отношения между ассоциацией водопотребителей и ее членами, находящимися в зоне ее обслуживания, а также другими органами сельского и водного хозяйства и иными юридическими и физическими лицами регулируются на договорной основе.

В первом из указанных документов даны рекомендации по вариантам функционирования АВП, положение по объединению водопотребителей и организации АВП, а также включен ряд типовых договоров: типовой учредительный договор, типовой Устав АВП, типовой договор между АВП и районной водохозяйственной организацией на поставку воды и ирригационно-мелиоративному сервисному обслуживанию, типовой договор на оказание платных водохозяйственных услуг и работ между АВП и фермерами.

Порядок организации АВП утверждён Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 5 января 2002 года № 8. Данный документ является фактически единственным юридическим документом, на основании которого в настоящее время создаются АВП.

Быстрые темпы роста АПВ были связаны с нарастанием процесса реорганизации сельскохозяйственных предприятий, а сам процесс создания АВП в республике был практически завершён в 2008 году. В основном АВП создавались на границах реорганизованных ширкатных хозяйств по административному принципу и только в отдельных районах АВП были созданы по гидрографическому принципу.

Наиболее важные изменения в нормативно-правовой базе, касающиеся определения статуса и деятельности АВП, были сделаны после принятия 25 декабря 2009 года Закона Республики Узбекистан №ЗРУ-240 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с углублением экономических реформ в сельском и водном хозяйстве». В соответствии с указанным Законом были внесены существенные изменения в Закон Республики Уз-

бекистан «О воде и водопользовании» (действует с 6 мая 1993 года), а также соответствующим образом изменены положения Земельного и Налогового кодексов.

В новой редакции Закона «О воде и водопользовании» приняты понятия «водопотребитель» и «водопользователь» и определён статус Ассоциации водопотребителей в качестве негосударственной некоммерческой организации.

Принятие новой редакции Закона «О воде и водопользовании» явилось своего рода значительным прорывом в истории развития водного сектора Узбекистана, поскольку данным документом были узаконены Ассоциации водопотребителей. В указанном документе отмечено, что АВП создаётся в качестве негосударственной некоммерческой организации (ННО), преимущественно по гидрологическому принципу. Также документ предусматривает участие общественности и, вовлечение всех водопользователей в деятельность АВП; составление со стороны АВП плана водопользования АВП с учётом спроса фермерских хозяйств на воду; ведение водоучёта на границах АВП и в точках водовыдела фермерских хозяйств; принятие соответствующих мер по внедрению водосберегающих технологий и экономическое стимулирование эффективного водопользования.

В целях выполнения принятого Закона решением правительства Республики Узбекистан от 2 февраля 2010 года № 03/1-314 действующие АВП были реорганизованы в Ассоциации водопотребителей и прошли государственную регистрацию в качестве негосударственной некоммерческой организации в областных управлениях юстиции. Данный процесс был осуществлён в течение 2010 года.

Раздел 2. Текущая ситуация функционирования АВП в Узбекистане

По данным Министерства сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан в настоящее время в республике действует 1503 АВП, обслуживающих 3729 тысяч гектаров орошаемых земель. Членами АВП являются более 81,5 тысяч водопотребителей, из них свыше 76 тысяч составляют фермерские хозяйства.

В среднем обслуживаемая площадь одного АВП составляет 2510 гектаров.

АВП на балансе имеют 142,6 тысяч км ирригационной и 86,8 тысяч км коллекторно-дренажных сетей, 4836 насосных агрегатов, 1066 вертикальных скважин на орошение и 74757 точек водовыделов, 2445 единиц различной техники. Общее число работников АВП составляет 10442 человека или примерно 7 сотрудников на одну АВП.

Условия, в которых осуществляется деятельность АВП, изменяются в зависимости от области, ирригационных и сельскохозяйственных условий, потенциала обслуживающих их государственных водохозяйственных организаций, влияния местных органов власти и полученной донорской помощи.

Принимая во внимание важность функционирования АВП в системе водного хозяйства республики, государством уделяется большое внимание дальнейшему развитию их деятельности. Меры, предпринимаемые государством по совершенствованию и развитию деятельности АВП в республике, можно разделить на следующие:

2.1. Правовые и институциональные основы деятельности АВП

В целом деятельность АВП закреплена в национальном законодательстве.

К основным законодательным актам, регулирующим в настоящее время деятельность АВП в республике, относятся Закон «О воде и водопользовании» и Закон «О негосударственных некоммерческих организациях». В своей деятельности по управлению водными ресурсами АВП также руководствуется Постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении положения о порядке водопользования и водопотребления в Республике Узбекистан» от 19 марта 2013 года за №82 и «Об утверждении положения о порядке выдачи разрешения на специальное водопользование или водо-

потребление» от 14 июня 2013 года за №171.

Кроме указанных документов АВП также руководствуется другими Постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан и Протокольными решениями Правительства.

В институциональном плане на основе рекомендаций Правительства практически все АВП имеют организационную структуру управления, которая отвечает предъявляемым к ННО требованиям и соответствует принципам открытости, прозрачности и возможности участия всех учредителей АВП в её деятельности. Кроме того, со стороны Министерства сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан и его подразделений на местах, особенно Бассейновых управлений ирригационных систем (БУИС) и Управлений ирригационных систем (УИС), а также органов местной власти – хокимиятов и местных органов самоуправления, оказывается содействие в осуществлении АВП своей деятельности.

В целях повышения квалификации кадров АВП отдельными Протокольными решениями Правительства периодически организуются краткосрочные семинары и тренинги для работников АВП. Обучающие программы такого рода, а также программы по обмену передовым международным опытом также организуются в рамках реализации инвестиционных проектов, финансируемых международными финансовыми институтами и проектов технического содействия, осуществляемых международными агентствами по развитию и донорами.

Источники поступления средств на счета АВП в 2016 году (млрд. сум)



В целях решения данной проблемы также принято Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 24 февраля 2014 года №39 «О дополнительных мерах по обеспечению безусловного выполнения государственной программы по улучшению мелиоративного состояния орошаемых земель и рациональному использованию водных ресурсов на период 2013 – 2017 годы», в котором Совету Министров Республики Каракалпакстан и хокимиятам областей совместно с Министерством сельского и водного хозяйства, Центром среднего специального и профессионального образования Республики Узбекистан поручается организовать курсы повышения квалификации для специалистов водного хозяйства и АВП.

2.2. Финансирование деятельности АВП

Финансирование деятельности АВП осуществляется за счёт взносов и платежей учредителей АВП – преимущественно фермерских и дехканских хозяйств. При этом основным источником поступления средств на счета АВП являются средства льготных кредитов, выделяемых государством фермерским хозяйствам для выращивания хлопка-сырца и зерна.

На долю льготного кредитования приходится более 80% от всей суммы средств, поступающих на счета АВП. В частности, в течение 2016 года общая сумма поступлений на счета АВП составила 21,7 млрд. сумов, из них 17,6 млрд. сумов были зачислены за счёт льготного кредита.

Кроме того, со стороны БУИС, УИС и органов местной власти оказывается содействие в своевремен-

ном начислении членских взносов на счетах АВП.

Следует отметить, что государством представляются АВП как ННО ряд льгот и преференций в части налогообложения, в частности, согласно Налоговому Кодексу Республики Узбекистан АВП в качестве ННО освобождены от уплаты налога на прибыль, имущество и НДС.

2.3. Технические аспекты деятельности АВП

Со стороны государства в ходе реорганизации ширкатных хозяйств и создания АВП на баланс ассоциаций на безвозмездной основе была передана основная часть мелиоративной техники ирригационной и коллекторно-дренажной сети и часть административных зданий ширкатных хозяйств.

В настоящее время на балансе АВП насчитываются 2445 единиц различной мелиоративной техники, в т.ч. экскаваторы, бульдозеры, скреперы, тракторы и т.д.

Кроме того, Правительство республики оказывает содействие АВП в содержании и улучшении технического состояния ирригационной и коллекторно-дренажной сети. В частности, с созданием в 2008 году Фонда по улучшению мелиоративного состояния орошаемых земель реконструкция и проведение ремонтно-восстановительных работ на всей внутриводхозяйственной и коллекторно-дренажной сети, включая открытый и закрытый дренаж, вертикальные скважины, мелиоративные насосные станции, находящиеся на балансе АВП, полностью осуществляются за счёт средств государственного бюджета.

В рамках государственной Программы на 2013-2017 годы кроме мелиоративных объектов АВП частично реконструируются и осуществляются ремонтно-восстановительные работы на внутриводхозяйственной сети АВП. При этом основное внимание фокусируется на

Справочно:

Фермерские хозяйства в основном финансируются за счёт механизма льготного кредитования затрат сельскохозяйственных предприятий по производству хлопка и зерна, закупаемых для нужд государства. Льготное кредитование фермерских хозяйств осуществляется в соответствии с утвержденными Постановлениями Министерства финансов (№ 30 от 13 марта 2007 г.) и Центрального банка Республики Узбекистан (№ 288-В от 13 марта 2007г.) и зарегистрированным Министерством юстиции от 14 апреля 2007 г. №1675 «Положением о порядке кредитования коммерческими банками затрат сельскохозяйственных предприятий по производству хлопка-сырца и зерна, закупаемых для государственных нужд».

Коммерческими банками эти кредиты выдаются сельскохозяйственным предприятиям для финансирования затрат по производству хлопка и зерна, закупаемых для нужд государства на условиях возвратности, платности, обеспеченности, срочности и целевого использования. Кредиты сельскохозяйственным предприятиям выдаются в объемах 60% от стоимости хлопка-сырца и зерна, закупаемых для государственных нужд. Сумма кредита определяется исходя из договора-контракта сельскохозяйственного предприятия с предприятиями ассоциации «Узпахтасаноат» и Акционерной компании «Уздонмахсулот».

Кредиты выдаются только для следующих целей:

- оплата труда и соответствующих отчислений;
- приобретение минеральных удобрений и химических и биологических средств защиты растений;
- приобретение горюче-смазочных материалов;
- оплата услуг машинно-тракторных парков (МТП) государственного акционерного общества «Узгромашсервис», альтернативных МТП и АВП;
- оплата лизинга и страховых платежей технических средств, полученных на лизинг;
- оплата единого земельного налога.

Сумма кредита выдается траншами по зерну в течение 9 месяцев с сентября по май, по хлопку-сырцу – в течение 8 месяцев с января по август месяца.

восстановлении внутриводхозяйственной лотковой сети и объектов, находящихся в аварийном состоянии.

Вместе с тем, ежегодно за счёт средств государственного бюджета, выделяемых на капитальное строительство, Министерством сельского и водного хозяйства республики выполняются работы по восстановлению лотковой сети АВП, находящейся в аварийном состоянии.

Помимо этого, со стороны БУИС, УИС и управлений насосных станций, энергетики и связи (УНЭС) на местах оказывается поддержка АВП в проведении работ по очистке каналов и ремонту насосных станций АВП. В основном при этом государственные водохозяйственные организации представляют необходимую технику и специалистов, а также оказывают организационную и консультативную помощь.

В рамках реализации инвестиционных проектов, финансируемых международными финансовыми институтами и проектами технического содействия, реализуемых международными агентствами по развитию и донорами, осуществляется техническая поддержка деятельности АВП путём предоставления АВП мелиоративной и другой техники, различных машин и механизмов, средств водоучёта, компьютерного и офисного оборудования и др., а также оказывается поддержка в проведении ремонтно-восстановительных работ и оснащении ирригационной сети водораспределительными и водомерными устройствами.



Раздел 3. Основные факторы, сдерживающие развитие АВП

Несмотря на большой объём осуществляемых мероприятий по поддержке АВП со стороны государства, а также международных организаций, финансовых институтов и доноров, деятельность АВП в настоящее время всё ещё находится в неудовлетворительном состоянии что не способствует экономному и рациональному использованию водных ресурсов на уровне АВП.

В настоящее время АВП сталкиваются с многочисленными сложностями, которые препятствуют обеспечению устойчивости их деятельности. Эти трудности связаны со сложностями достижения финансовой устойчивости, низкой оснащённостью, отсутствием необходимой техники и механизмов, а также рядом более специфических проблем, сдерживающих развитие АВП в Узбекистане.

Весь комплекс основных факторов, сдерживающих развитие АВП и обеспечение устойчивости их функционирования, можно классифицировать следующим образом:

- Институциональные проблемы
- Проблемы финансирования деятельности АВП
- Правовые вопросы
- Проблемы технического характера.

3.1. Институциональные проблемы

3.1.1. Отсутствие четкого понимания роли и значения АВП

В настоящее время значительная часть представителей власти на местах, как впрочем, и большинство водопотребителей, воспринимают АВП не как самоуправляемую организацию, создаваемую по личной инициативе последних для оказания водохозяйственных услуг и управления водными ресурсами на низовом уровне, а как некую подведомственную структуру государственных водохозяйственных организаций. Как результат, вместо организации совместной деятельности по решению вопросов эксплуатации и технического обслуживания ирригационно-дренажных сетей, АВП часто контролируется местными органами власти.

Данная ситуация в большой степени объясняется самой историей создания АВП, когда инициатива по их созданию либо исходила от государства, либо они создавались в рамках реализации проектов с участием доноров, т.е. преимущественно

но все АВП создавались по принципу «сверху вниз», в то время как инициатива по их созданию должна была исходить непосредственно от фермерских хозяйств и водопотребителей по принципу «снизу вверх».

Сложившаяся ситуация приводит к тому, что фермерские хозяйства и водопотребители, которые являются фактически основными органами управления АВП, в большинстве случаев не чувствуют своей ответственности и, тем самым, не принимают активного участия в управлении деятельностью АВП.

3.1.2. Отсутствие специального органа по защите интересов АВП

На АВП возложены функции по управлению водными ресурсами на самом низовом уровне, ранее выполнявшиеся государством, таким образом, АВП в форме ННО не только служит частным интересам водопотребителей, но также является важнейшим партнером государства по оказанию услуг и выполнению работ в водохозяйственном секторе. В этой связи необходимо учитывать, что эффективная работа АВП служит общим интересам водопотребителей, а не только подразумевает их независимость и самоуправление. Принимая во внимание растущую потребность в воде на фоне дефицита водных ресурсов, значимость и роль АВП в управлении водными ресурсами соответственно год за годом повышается. Это требует более продуманной схемы взаимодействия АВП с государством, основанной на государственной поддержке.

Кроме того, действующим законодательством Узбекистана не предусмотрен специальный орган, который уполномочен регулировать деятельность АВП и оказывать им всемерную поддержку. Следует отметить, что в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 28 июня 2003 года за № 290 на Министерство сельского и водного хозяйства воз-

ложено «осуществление методической и практической помощи в организации и развитии ассоциаций и других объединений водопотребителей». Однако данная задача не охватывает весь спектр государственной поддержки, которая необходима АВП.

Кроме того, в этом плане существует проблема с правовой точки зрения, поскольку, с одной стороны, в Законе о ННО закреплена независимость деятельности АВП в качестве ННО, а с другой стороны, АВП выполняет некоторые функции государственного органа, вытекающие из ряда положений действующего законодательства.

Несмотря на то, что в настоящее время в Узбекистане функционируют 1503 АВП, которые являются ключевым звеном в системе управления водными ресурсами и осуществляют свою деятельность уже второе десятилетие, до сих пор в республике отсутствует специальный орган, который объединяет АВП и занимается защитой и продвижением их интересов.

Отсутствие в настоящее время в Узбекистане специального органа, который объединяет и продвигает интересы АВП, в значительной степени затрудняет дальнейшее развитие деятельности АВП, не способствует оперативному решению имеющихся в АВП проблем.

3.1.3. Выполнение АВП функций, не соответствующих их назначению

После реорганизации ширкатных хозяйств и оптимизации площадей земельных участков фермерских хозяйств, наряду с созданием АВП для обслуживания фермерских хозяйств и землепользователей на местах был создан ряд сельскохозяйственных предприятий, таких как альтернативные машинно-тракторные парки (МТП), агротехсервисные предприятия, пункты снабжения горюче-смазочными материалами (ГСМ) и другие.

Однако по истечении времени в отдельных регионах Узбекистана часть таких сельскохозяйственных предприятий была ликвидирована, а их функции и полномочия органами местной власти были возложены на АВП. В частности, в Сырдарьинской и Джизакской областях были ликвидированы практически все МТП, к основным функциям которых, помимо представления механизированных услуг фермерским хозяйствам, относились мониторинг и координация проведения фермерскими хозяйствами агротехнических мероприятий.

После ликвидации МТП эти функции местными органами власти были возложены на АВП, и в настоящее время в указанных областях АВП в основном занимаются мониторингом и координацией агротехнических мероприятий, а управление водными ресурсами отходит на второй план, что становится причиной неэффективного управления водными ресурсами на уровне внутрихозяйственной сети.

3.1.4. Вопросы гидрографизации АВП

В настоящее время в республике свою деятельность осуществляют АВП, созданные в своё время по разным принципам: по административно-территориальному или по гидрографическому.

Хотя в соответствии с новой редакцией Закона «О воде и водопользовании» АВП создаётся преимущественно по гидрографическому принципу, обеспечивающему рациональное управление и использование водных ресурсов, в республике немалая часть АВП создана по административно-территориальному принципу на границах бывших ширкатов или районов. При этом создание АВП по каждому из этих принципов имеет как свои преимущества и дополнительные возможности, так и сталкивается с определёнными проблемами и трудностями, что обусловлено конкретной спецификой.

В случае создания АВП на границах бывших ширкатных хозяйств, процесс координации требований водопотребителей по распределению воды значительно облегчается из-за малых размеров обслуживаемых площадей. Несмотря на данное преимущество имеются и недостатки, связанные с высокими удельными затратами по эксплуатации и техническому обслуживанию ирригационных и дренажных сетей.

В отличие от создания АВП на границах бывших ширкатных хозяйств, затраты по эксплуатации и техническому обслуживанию ирригационных и дренажных сетей при создании АВП на границах райо-

Справочно:

По данным 2016 года из 3,7 млн. гектар орошаемых земель, которые обслуживаются АВП, 1,28 млн. гектар занято под хлопчатником и 1,13 млн. гектар – под пшеницей. Указанные культуры выращиваются фермерскими хозяйствами по госзаказу и соответственно закупочные цены на них устанавливаются государством. В 2016 году в среднем закупочная цена одной тонны пшеницы составляла 460 тысяч сумов, в то время как её рыночная цена составляла в пределах 1 млн. сумов. Закупочная цена одной тонны хлопка-сырца первого сорта (обычно более 70% хлопка сдаётся первым сортом) составляла 1,3 млн. сумов. При этом одна тонна хлопка-волокна на мировом рынке в 2016 году в среднем составляла 1450 долл. США или 483 долл. США за одну тонну хлопка-сырца с учётом, что выход хлопковолокна в Узбекистане составляет в среднем 33% от объёма хлопка-сырца.

нов оказываются значительно ниже. Тем не менее, в этом случае имеются трудности с координацией требований водопотребителей по распределению воды.

Кроме того, имеются трудности с получением воды своевременно и в необходимом объёме в АВП, которые расположены в конце межхозяйственного канала при создании АВП по административно-территориальному принципу на границах бывших сельскохозяйственных предприятий.

В этом случае наиболее верным решением является создание АВП по гидрографическому принципу с одновременной передачей АВП полномочий по управлению водой от головы до конца канала, что даёт преимущество по справедливому распределению воды всем водопотребителям.

Получающие воду из одного канала водопотребители, имея общие проблемы и потребности, будут заинтересованы в эффективной эксплуатации и обслуживании данного канала. Однако, на некоторых ирригационных системах с неразветвленными каналами второго порядка и забором воды напрямую из магистрального канала, применение гидрографического принципа не представляется возможным.

3.1.5. Нехватка квалифицированных кадров в АВП и отсутствие системы повышения квалификации специалистов

Несмотря на определённую работу, проводимую в этом направлении со стороны Министерства сельского и водного хозяйства, а также в рамках различных инвестиционных и проектов технического содействия, имеется ряд проблем с обеспечением АВП квалифицированными кадрами в связи с высокой текучестью кадров из-за плохого финансового положения АВП и задержек в выплате зарплат.

Так, в частности, в высшем учебном заведении министерства (Ташкентский институт ирригации и мелиорации), ежегодно выпускается достаточное количество специалистов водного хозяйства, но низкий уровень зарплаты в АВП не привлекает молодых специалистов на эту работу.

Помимо специалистов водного хозяйства АВП также не хватает квалифицированных бухгалтеров и финансистов, что влечёт за собой неправильное оформление финансовых документов АВП и, как следствие, по информации налоговых органов, имеют место случаи ошибочной выплаты налогов со стороны АВП.

Несмотря на то, что по отчётности в среднем в штате одного АВП числится порядка 7 сотрудников, фактически в большинстве АВП осуществляют деятельность не более 2-3 работников.

При организации в рамках реализации инвестиционных и проектов технического содействия тематических семинаров-тренингов по повышению квалификации специалистов АВП, также имеются проблемы, связанные в основном с невозможностью посещения потенциальными слушателями семинаров-тренингов из-за своей занятости фермерской деятельностью в течение всего года, а также отсутствием систематичности в организации данных мероприятий, весьма краткими сроками их проведения и др.

3.2. Проблемы финансирования деятельности АВП

3.2.1. Низкая платежеспособность членов АВП и низкий уровень сборов за услуги АВП

В связи со своими низкими доходами члены АВП, особенно фермерские хозяйства, не в состоянии своевременно вносить членские

Финансирование деятельности АВП в 2016 году (млрд. сум)



взносы и осуществлять другие виды платежей за услуги АВП. Всё это, в свою очередь, ведёт к возникновению других проблем, таких как отсутствие необходимых средств для выплаты заработной платы, рост дебиторской и кредиторской задолженности АВП, невозможность эффективного оказания водохозяйственных услуг, а также покрытия постоянных затрат на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт внутрихозяйственных ирригационно-дренажных систем в зоне охвата АВП.

Из этого следует вывод о том, что возможности АВП по эксплуатации и техническому обслуживанию оросительной сети и мелиоративных объектов весьма ограничены.

3.2.2. Несоблюдение установленных норм механизма финансирования фермерских хозяйств

Данный вопрос включает в себя три существующие проблемы, которые относятся к финансированию

деятельности АВП. В целом все эти проблемы связаны с применением на практике механизма льготного кредитования фермерских хозяйств, выращивающих хлопчатник и зерно, закупаемые для нужд государства (далее – кредит).

- В предыдущих и в том числе утверждённой на период 2016-2020 годы агротехнологических картах не предусматриваются затраты на услуги АВП.
- В утверждённых Минсельхозом совместно с Фондом рекомендаций (нормах) по кредитованию выращивания хлопчатника и зерновых культур, предусмотренная сумма средств на оплату за услуги АВП является незначительной и не покрывает все расходы АВП.

В частности, в 2017 году сумма заложенных средств за услуги АВП из общей суммы кредита, выделяемого для выращивания хлопчатника, составляет лишь 1,9% (общие затраты на выращивание одной тонны хлопка-сырца составляют 1218,4 тысяч сумов, из них на услуги АВП выделяется 23,15 тысяч сумов), а для выращивания зерновых культур – 0,9% (общие затраты на выращивание одной тонны зерна составляют 302,1 тысяч сумов, из них на услуги АВП выделяется 2,645 тысяч сумов).

- Средства, предусмотренные в рекомендациях (нормах) по кре-

Последовательность механизма кредитования производства хлопка и зерна для государственных нужд

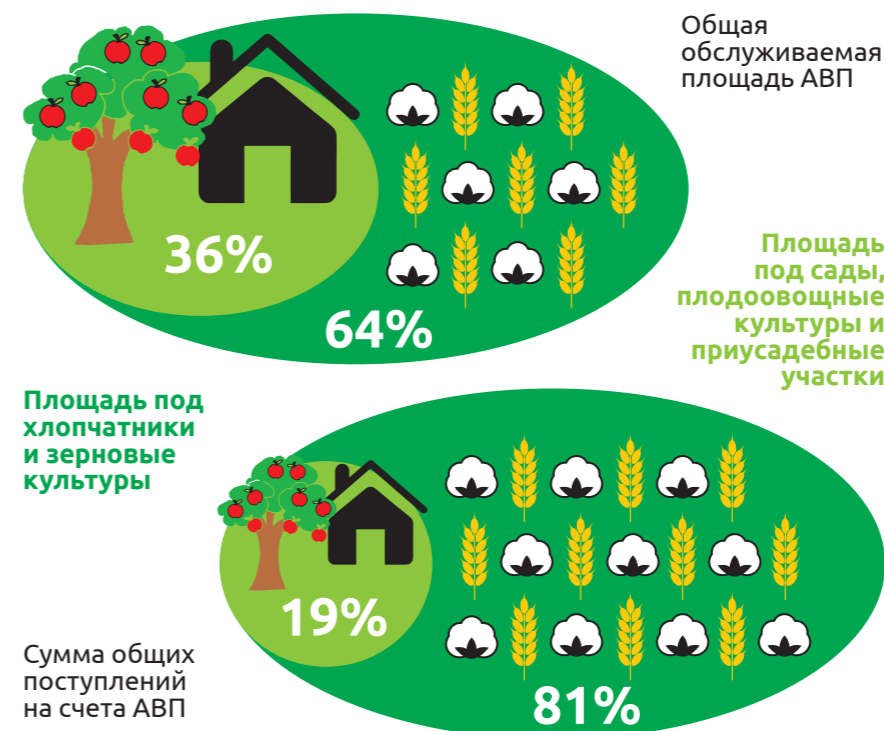
- 1 Разрабатывается агротехническая карта по выращиванию хлопчатника или зерна, где учитываются нормы всех ресурсов и затрат.
- 2 На основе агротехнологической карты и стоимости ресурсов и услуг определяется предварительная закупочная цена на хлопок-сырец или зерно, которая будет служить основой для заключения договора о контрактации между фермерским хозяйством и государственной закупочной организацией.
- 3 Банк предоставляет фермерскому хозяйству кредиты для выращивания хлопчатника и зерна в объемах 50% от стоимости хлопка-сырца и зерна, закупаемых для государственных нужд. При этом для банка средства для льготного кредитования фермерского хозяйства выделяются Фондом по закупке сельскохозяйственной продукции для государственных нужд (Фонд).
- 4 Финансирование фермерских хозяйств за счет кредита будет осуществляться согласно утвержденному Постановлениями Министерства финансов (№30 от 13 марта 2007 г.) и Центрального банка Республики Узбекистан (№288-В от 13 марта 2007 г.) и зарегистрированному Министерством Юстиции от 14 апреля 2007 г. №1675 «Положение о порядке кредитования коммерческими банками затрат сельскохозяйственных предприятий по производству хлопка-сырца и зерна, закупаемых для государственных нужд».
- 5 Кредит выделяется ежемесячными траншами с указанием цели их использования. Сумма выделяемых по траншу средств и цели использования устанавливаются на основе рекомендаций (норм) по кредитованию выращивания хлопчатника и зерновых культур, утвержденных Министерством сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан совместно с Фондом.

Основной причиной низкой платежеспособности фермерских хозяйств являются низкие закупочные цены на хлопок и пшеницу, выращиваемые по государственным заказам.

В частности, в 2016 году по республике оказание услуг со стороны АВП было запланировано на сумму 61,9 млрд.сумов. В связи с отсутствием стабильного финансирования, а также необходимой техники и механизмов АВП оказали услуги в размере 34 млрд.сумов или 55% от запланированного объема работ. Однако, за услуги АВП со стороны водопользователей было выплачено всего лишь 21,7 млрд.сумов или 64%.

Анализ поступивших на счета АВП средств показывает, что на одну АВП в среднем приходится 14,47 млн.сумов, которые покрывают практически только выплату заработной платы не более 2-3 работникам АВП.

Поступление средств на счета АВП в зависимости от сельхозкультур



дитованию выращивания хлопчатника и зерновых культур, фактически не выделяются в полном объеме, а выделенные средства также не в полном объеме зачисляются на счета АВП.

Так, в 2016 году из предусмотренных в рекомендациях (нормах) для выращивания хлопчатника и зерновых культур в общей сумме 42,2 млрд.сумов фактически выделено 20,1 млрд.сумов (47,6%), а на счета АВП зачислено 17,6 млрд.сумов, что составляет 41,9% от предусмотренной в рекомендациях (нормах) суммы средств.

3.2.3. Низкий уровень оплаты за услуги АВП со стороны фермерских хозяйств, специализирующихся на плодовоощеводстве и садоводстве, а также со стороны владельцев приусадебных участков

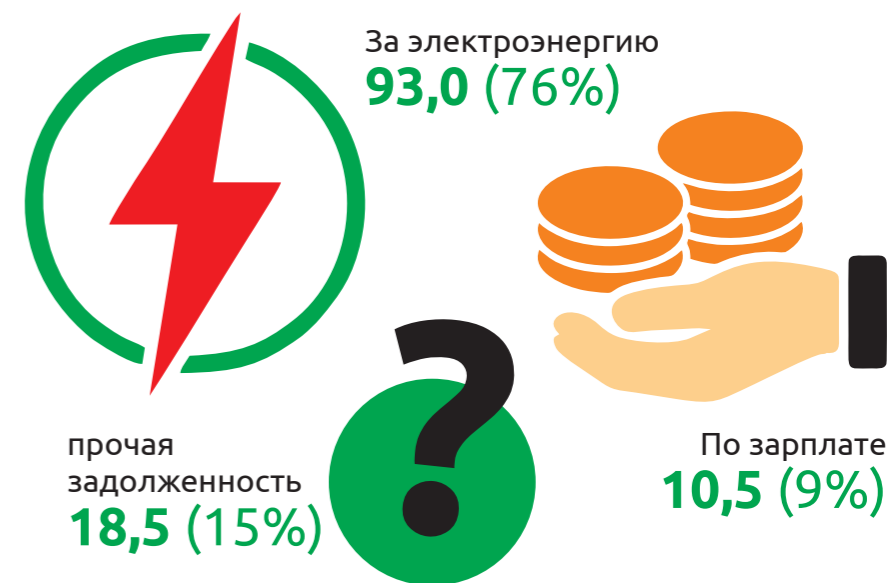
Несмотря на то, что фермерские хозяйства, специализирующиеся на плодовоощеводстве и садоводстве, а также владельцы приусадебных участков имеют высокие доходы, их участие в финансировании деятельности АВП остаётся всё ещё низким по сравнению с другими фермерскими хозяйствами, выращивающими хлопчатник и зерновые культуры.

Из 3,7 млн. гектар орошаемых земель, которые обслуживаются АВП, более 1,3 млн. гектар (35%) при-

ходятся на земли фермерских хозяйств, специализирующихся на плодовоощеводстве и садоводстве, а также приусадебные участки населения.

Однако, в 2016 году на счета АВП от фермерских хозяйств, специализирующихся на плодовоощеводстве и садоводстве, а также владельцев приусадебных участков поступило всего лишь 4,1 млрд.сумов, что составило 18,8% от общей суммы поступлений на счета АВП.

Кредиторская задолженность АВП (млрд. сум)



3.2.4. Большие кредиторские и дебиторские задолженности АВП

По состоянию на 1 января 2017 года АВП имеют в общей сложности 122,0 млрд. сумов кредиторской задолженности и 39,1 млрд.сумов дебиторской задолженности.

Увеличение кредиторской и дебиторской задолженности главным образом связано с хроническим недофинансированием деятельности АВП, а также отсутствием среди сотрудников АПВ квалифицированных бухгалтеров и экономистов.

Основная часть кредиторской задолженности приходится на долю задолженности за электроэнергию – 93 млрд. сумов и задолженности по заработной плате – 10,5 млрд. сумов. Причиной образования кредиторской задолженности по электроэнергии является использование насосных станций, находящихся на балансе АВП. В свою очередь, в связи с отсутствием выплаты со стороны фермерских хозяйств необходимых средств за услуги АВП, включая за расходованную электроэнергию, АВП не в состоянии обеспечить выплаты за использованную электроэнергию по подаче насосами воды на фермерские поля.

В целом можно отметить, что рост кредиторской и дебиторской задолженности АВП в большей степени не зависит от деятельности самих АВП, а напрямую связан с отсутствием надлежащего механизма финансирования их деятельности. Несмотря на это, на практике нередки случаи привлечения руководства АВП к административной ответственности за увеличение кредиторской и дебиторской задолженности.

3.3. Правовые вопросы

3.3.1. Несоответствие отдельных положений существующего законодательства специфике функционирования АВП

Во-первых, имеется несоответствие между определением статуса АВП в качестве негосударственной некоммерческой организации (ННО) в новой редакции Закона «О воде и водопользовании» и понятием о ННО, изложенным в Законе Республики Узбекистан «О негосударственных некоммерческих организациях» (статья 2).

По своим целям и задачам АВП соответствует понятию о ННО, т.е. АВП не преследует извлечение дохода (прибыли) в качестве основной цели своей деятельности и не распределяет полученные доходы (прибыль) между ее членами.

Вместе с тем, в отличие от других ННО, АВП создаётся не только для удовлетворения нематериальных потребностей водопотребителей, но в целях решения поставленной перед ней задачей выполняет определенные физические работы по содержанию в рабочем состоянии системы ирригации и дренажа.

Во-вторых, в положениях действующего законодательства имеется несоответствие также по статусу учредителей АВП.

Согласно закону «О воде и водопользовании» (статья 182) учредителями АВП могут быть фермерские хозяйства, дехканские хозяйства с образованием юридического лица, а также другие водопотребители – юридические лица.

Налоговый Кодекс Республики Узбекистан

Статья 22. Другие понятия, применяемые в настоящем Кодексе

Реализация – отгрузка (передача) товаров, выполнение работ и оказание услуг с целью продажи, обмена, безвозмездной передачи, а также передача залогодателем права собственности на заложенные товары залогодержателю. Документами, подтверждающими реализацию, являются счет-фактура, акты о выполнении работ или оказании услуг, квитанции, чеки, другие документы, подтверждающие факт отгрузки (передачи) товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Вместе с тем, для действующих в настоящее время АВП более правомерным является понятие о ННО, которое изложено в Законе Республики Узбекистан «О негосударственных некоммерческих организациях», поскольку большинство дехканских хозяйств в Узбекистане функционируют без образования юридического лица.

В-третьих, определённое несоответствие действующих положений законодательства наблюдается и в отношении процедуры льготного налогообложения. С одной стороны, статус ННО дает АВП льготы по налогообложению, но, с другой стороны, новая редакция Закона «О воде и водопользовании» обязывает АВП вступать в договорные отношения со своими членами (статья 182). Помимо этого, услуги по доставке воды, а также другие оказанные водохозяйственные услуги оплачиваются на договорной основе (статья 30). В случае вступления в договорные отношения со своими членами, возникает необходимость соблюдения всех правил Гражданского Кодекса и Закона «О договорно-правовой базе деятельности хо-

зяйствующих субъектов», включая обращение в суд в случае невыполнения одной из сторон договорных обязательств.

В-четвертых, в соответствии со статьей 22 Налогового Кодекса Республики Узбекистан под термином «реализация» понимается осуществление отгрузки (передача) товаров, выполнение работ и оказание услуг с целью продажи, обмена, безвозмездной передачи, а также передача залогодателем права собственности на заложенные товары залогодержателю. В целях подтверждения факта реализации оформляются счет-фактура, акты о выполнении работ или оказании услуг, квитанции, чеки и другие документы. В этой связи налоговые органы расценивают оформление счет-фактур или актов о выполненных работах в качестве подтверждения реализации услуг и основания для уплаты налогов.

С другой стороны, АВП не оказывает услуги водопотребителям, так как, осуществляя эксплуатацию и техническое обслуживание ирригационных и дренажных сетей, выполняет только те задачи, которые определены Уставом. В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 5 января 2002 года №8 эксплуатация водохозяйственных объектов общего пользования осуществляется за счёт долевого участия каждого водопользователя с учётом площадей их земель и объёма водоподачи. Общее собрание АВП ежегодно утверждает смету расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание ирригационных и дренажных сетей. На основании указанной сметы расходов определяется необходимая доля вклада каждого водопотребителя на проведение необходимых работ из расчёта на 1 га или на 1 м³ воды.

3.3.2. Отсутствие специального юридического документа, регламентирующего деятельность АВП

Несмотря на значимость водохозяйственного сектора в обеспечении социально-экономического разви-

Техника и механизмы АВП и их состояние



тия республики и важную роль АВП в управлении водными ресурсами, в национальном законодательстве всё ещё отсутствует юридический документ, регламентирующий деятельность АВП.

Хотя в существующей нормативно-правовой базе имеется целый ряд документов, в какой-то степени регулирующих некоторые аспекты деятельности АВП, но они весьма разрознены, не систематизированы и в полной мере не охватывают весь спектр деятельности АВП с учётом имеющихся проблем и реалий.

3.4. Проблемы технического характера

3.4.1. Недостаточное оснащение АВП мелиоративной техникой и транспортными средствами

В настоящее время не во всех АВП имеются в достаточном количестве и в надлежащем рабочем состоянии мелиоративная техника и транспортные средства. Надо отметить, что практически вся техника, которая в настоящее время находится на балансе АВП, досталась им от реорганизованных ширкатных хозяйств. В своё время часть этой техники перешла ширкатным хозяйствам от расформированных колхозов и совхозов.

В настоящее время из общего количества 2445 единиц техники, находящихся на балансе АВП, 1015 единиц нуждаются в капитальном ремонте, а 447 единиц техники вообще не подлежат восстановлению. Наиболее востребованной техникой в АВП являются экскаваторы, общее количество которых на балан-

Вся техника в т.ч. экскаваторы

се АВП в настоящее время составляет 263 единицы, из которых для 131 экскаватора требуется капитальный ремонт, а 72 экскаватора ремонту не подлежат.

Существующие проблемы с недостаточным оснащением АВП необходимым оборудованием ведут к несвоевременному выполнению работ по ремонту внутрихозяйственных ирригационных сетей и сооружений в зоне охвата АВП и, в конечном результате, к неудовлетворительному техническому состоянию всей системы орошения, вызывая при этом увеличение потерь воды.

При этом иногда оборудование и техника, передаваемые АВП в рамках реализуемых проектов, эксплу-

атируются не только в интересах АВП и фермеров, но также другими местными организациями, как правило, в большинстве случаев без оплаты за их использование.

Вместе с тем, в республике имеется возможность приобретения мелиоративной техники на лизинговой основе. В частности, в рамках реализации государственной Программы по улучшению мелиоративного состояния орошаемых земель государственное предприятие «Узмелиомашлизинг» предоставляет мелиоративную технику в лизинг на льготной основе. К сожалению, на практике в связи с неудовлетворительным финансовым состоянием АВП, они не в состоянии приобрести технику в лизинг и обеспечить дальнейшие выплаты по кредиту.

3.4.2. Низкий инженерно-технический уровень внутрихозяйственной ирригационно-дренажной сети

Неудовлетворительное техническое состояние оросительной сети оказывает негативное влияние на своевременную поставку воды потребителям и вызывает рост непроизводительных потерь воды.

По республике на балансе АВП имеется всего 142,6 тыс.км внутрихозяйственной ирригационной сети, из которых 107,1 тыс.км (75% от общей протяжённости) не имеют антифильтрационного покрытия и проложены в земляном русле. Кроме того, 17,2 тыс.км проложены по лотковой сети и 14,8 тыс.км имеют бетонное покрытие. В связи с отсутствием у АВП денежных средств и с учётом затратности содержания и ремонта бетонных каналов и лотковой сети, эти сооружения в настоящее время находятся фактически в плачевном состоянии.

Оросительная сеть АВП





точки водовыдела (56%), а водомерными устройствами (гидропосты) – всего 33,6 тысяч точек водовыдела (45%). Такая низкая оснащённость не позволяет эффективно осуществлять водораспределение и вести точный учёт воды, особенно подаваемой фермерским хозяйствам.

Помимо этого, кроме АВП, которые участвовали в различных инвестиционных и грантовых проектах, практически все остальные АВП не располагают водомерными приборами (например, примитивными гидрометрическими вертушками для измерения потока воды), что осложняет их работу по ведению точного учёта воды, получаемой от государственных водохозяйственных организаций и подаваемой фермерским хозяйствам.

3.4.4. Недостаточная оснащённость АВП офисами, оргтехники и другими необходимыми приборами

По республике 99 АВП всё ещё не имеют постоянного помещения для работы, 660 АВП работают в арендованных офисах и только 744 АВП имеют собственные офисные помещения. При этом, 251 АВП не имеют условий для проведения общего заседания членов АВП.

Кроме того, АВП не в достаточной степени оснащены оргтехникой, в частности, необходимой компьютерной техникой и мебелью. В частности, только 590 АВП располагают необходимой компьютерной техникой.

В связи с этим, наряду с улучшением управления водой на уровне ирригационной системы, большое значение имеет содействие развитию и поддержке АВП и фермеров в контексте выявленных проблем.

По причине низкого технического уровня ирригационной сети АВП, а также того, что основная часть этой сети проложена в земляном русле, основные потери воды в ирригационной системе по всей республике приходится на долю потерь во внутриводопольной сети АВП.

По данным Минсельхоза КРД внутриводопольной сети АВП составляет 0,79, хотя эти данные в целом по республике за последние 20 лет не уточнялись.

До недавнего времени существующий низкий технический уровень коллекторно-дренажных сетей приводил к подъёму уровня грунтовых вод и засолению почвы и, как следствие, потерям урожая сельскохозяйственных культур и доходов самих фермеров. После создания Фонда по улучшению мелиоративного состояния орошаемых земель ремонт и восстановление всех коллекторно-дренажных сетей, включая находящиеся на балансе АВП, осуществляются за счёт средств Фонда и средств государственного бюджета республики.

3.4.3. Проблемы управления и ведения учёта воды в АВП

В условиях, когда большинство точек выделов воды в АВП не оборудовано водомерными и водорегулирующими сооружениями, особенно трудно осуществлять оперативное управление процессом распределения воды, отсутствует возможность ведения учёта поливной воды и анализа эффективности её использования. Это в большей степени относится к АВП, расположенным на землях старой зоны орошения.

Оснащённость АВП офисами



Раздел 4. Предложения по улучшению деятельности АВП

В качестве рекомендаций по совершенствованию деятельности и дальнейшему развитию АВП предлагается проведение следующих первоочередных мероприятий:

4.1. Реструктуризация дебиторской и кредиторской задолженности АВП

Как указано ранее, одной из основных проблем финансового характера, оказывающих значительное негативное влияние на деятельность АВП, является наличие практически у всех АВП больших кредиторских и дебиторских задолженностей по причине хронического недофинансирования деятельности АВП. Анализ показывает, что большая часть имеющихся задолженностей переходит из года в год, имеет многолетнюю историю и в настоящее время их погашение не представляется возможным. Наличие таких задолженностей у АВП зачастую становится причиной административных взысканий, налагаемых на руководство АВП. Кроме того, эти задолженности создают определённые трудности также и для других организаций, которые соответственно имеют кредиторские и дебиторские задолженности от АВП. В этой связи появляется необходимость проведения реструктуризации кредиторских и дебиторских задолженностей АВП.

Предлагаемые мероприятия:

1. Предлагается провести соответствующий анализ по оценке возможностей погашения всех имеющихся дебиторских и кредиторских задолженностей АВП. При этом имеющиеся задолженности будут сгруппированы на 3 группы:

- задолженности, по которым имеется реальная возможность и необходимость погашения;
- задолженности, погашение которых возможно за счёт применения специальной схемы взаиморасчётов с участием трёх и более сторон;
- задолженности, по которым полностью отсутствует возможность погашения.

2. На основе проведённого анализа следует подготовить соответствующие подтверждающие документы и согласовать предлагаемые решения со всеми участниками процесса реструктуризации задолженностей и, по мере необходимости, принять соответствующие решения правительства по реструктуризации дебиторских и кредиторских задолженностей

АВП, включая списание задолженностей АВП, по которым полностью отсутствует реальная возможность погашения.

3. Во избежание в дальнейшем роста дебиторских и кредиторских задолженностей предлагается выполнить следующие мероприятия:

- разработка единого методического пособия по ведению бухгалтерского учёта в АВП, его распространение и принятие соответствующих консультативных мер по его соблюдению;
- передача всех находящихся на балансе АВП насосных станций и агрегатов для использования фермерскими хозяйствами по принципу «холодной аренды», принимая во внимание, что использование насосных станций и агрегатов является основным источником формирования кредиторской задолженности АВП из-за несвоевременной оплаты фермерскими хозяйствами за используемую электроэнергию.

Ожидаемые результаты:

1. Улучшение финансового состояния АВП, предотвращение дальнейшего роста дебиторских и кредиторских задолженностей в АВП и привлечения руководителей АВП к административной ответственности.

2. Появятся конкретные платежеспособные источники для оплаты расходов за электроэнергию, используемую для работы находящихся на балансе АВП насосных станций. В этом случае АВП будет оплачивать услуги машиниста насосной станции и будет координировать подачу воды фермерским хозяйствам, а фермерские хозяйства, в свою очередь, будут платить за электроэнергию напрямую поставщикам электроэнергии и осуществлять за свой счёт ремонт насосной станции. Кроме того, непосредственная оплата за электроэнергию фермерскими хозяйствами приведёт к повышению ответственности фермерских хозяйств при использовании водных ресурсов, подаваемых насосными станциями.

4.2. Совершенствование механизма финансирования АВП

В целом для улучшения финансового состояния АВП предлагается усовершенствовать и развивать имеющиеся возможности по финансированию АВП, в частности, соблюдение дисциплины и увеличение поступления средств на счета

АВП за счёт выделяемых льготных кредитов для выращивания сельскохозяйственных культур на государственный заказ. При этом также необходимо усовершенствовать методы установления тарифов за услуги АВП и механизмы их сбора. Кроме того, следует обратить внимание на увеличение поступлений средств от фермерских хозяйств, занимающихся плодовоовощеводством и садоводством, а также владельцев приусадебных участков.

Предлагаемые мероприятия:

1. Соблюдение дисциплины и увеличение поступления средств на счета АВП за счёт выделяемых льготных кредитов для выращивания сельскохозяйственных культур на государственный заказ:

- а) включить в агротехнологические карты по выращиванию сельскохозяйственных культур статью расходов «за услуги АВП». При этом предлагаемая сумма за услуги АВП должна соответствовать фактическим затратам АВП;
- б) в утверждаемых Министерством сельского и водного хозяйства совместно с Фондом для расчётов за сельскохозяйственную продукцию, закупаемую для государственных нужд, рекомендациях (нормах) по кредитованию фермерских хозяйств для выращивания хлопчатника и зерновых культур, увеличить до 3% (не менее) нормы затрат за услуги АВП, выделяемых из общей суммы предоставляемых кредитов, вместо предусмотренных 1,9% для хлопчатника и 0,9% для зерновых культур соответственно. Увеличение нормы затрат за услуги АВП и поступление этих средств на счета АВП обеспечит финансовую стабильность АВП;
- в) обеспечить выделение предлагаемых норм затрат за услуги АВП (не менее 3%) со стороны Фонда для расчётов за сельскохозяйственную продукцию, закупаемую для государственных нужд, а также перечисление этих средств в полном объёме на счета АВП. В этих целях предлагается внести соответствующие изменения и дополнения в существующее «Положение о порядке кредитования коммерческими банками затрат сельскохозяйственных предприятий по производству хлопка-сырца и зерна, закупаемых для государственных нужд».

2. Переход от погектарного к объёмному способу оплаты за услуги АВП с дифференциацией тарифов.



Опыт деятельности АВП показывает, что в случае погектарного способа оплаты за услуги АВП полностью отсутствует стимул к водосбережению в фермерских хозяйствах. При объёмном способе оплаты за услуги АВП следует дифференцировать тарифы, исходя из условий водопользования и, самое главное, с учётом доходности выращиваемой сельхозкультуры. В частности, тарифы для выращивания овощей и бахчевых культур, садов и виноградников должны быть выше, чем для выращивания хлопчатника и зерновых культур для нужд государства. Также при установлении тарифов следует учитывать оснащённость точек водовыдела средствами регулирования и учёта воды. При этом аналогично другим отраслям экономики предлагается установить большие тарифы при отсутствии водорегулирующих и водомерных устройств, что станет стимулом для учёта воды фермерскими хозяйствами.

Такой подход позволит справедливо распределить затраты на услуги АВП между фермерскими хозяйствами, исходя из доходности выращиваемых сельхозкультур, а также стимулировать оснащение точек водовыдела средствами

управления (затворы) и учёта (гидропосты) воды.

3 Принятие мер по увеличению отчислений за услуги АВП от фермерских хозяйств, специализирующихся на плодоовощеводстве и садоводстве, а также владельцев приусадебных участков.

Как показывает анализ, доля фермерских хозяйств плодоовощеводческого и садоводческого направления, а также приусадебных участков в общем объёме поступающих за услуги АВП средств весьма незначительна. В целях увеличения поступлений предлагается установить для них специальные тарифы за услуги АВП. При этом, необходимо проработать механизм координации сбора средств за оказываемые АВП услуги с целью обеспечения поступления дополнительных средств, которые можно использовать на оснащение АВП оргтехникой и компьютерами, а также специальными приборами учёта воды, в т.ч. гидрометрическими вертушками.

Ожидаемые результаты:

1 Увеличение поступления средств на счета АВП и обеспечение финансовой устойчивости АВП.

Улучшение финансового состояния АВП позволит, помимо прочего, улучшить материально-техническую базу АВП, привлечь в АВП квалифицированные кадры, выполнить определённые работы по содержанию и ремонту внутрихозяйственной ирригационной сети.

2 Обеспечение участия всех членов АВП в финансировании её деятельности, а также справедливое распределение затрат АВП между её членами.

3 Стимулирование водосбережения, а также строительства водорегулирующих и водомерных сооружений на точках водовыдела фермерских хозяйств, что позволит улучшить управление водными ресурсами и осуществлять мониторинг и учёт воды.

4.3. Гидрографизация и укрупнение АВП

Весьма актуальной на данный момент является задача повышения авторитета АВП на местах и их роли в процессе управления водными ресурсами на внутрихозяйственном уровне. Важными задачами также являются улучшение управления водными ресурсами на уровне фер-

мерских хозяйств, оптимизация затрат АВП и улучшение её материально-технической базы.

В текущей ситуации решение указанных выше задач можно добиться путём гидрографизации и укрупнения АВП. Как показывает практика, чем выше уровень гидрографизации, тем выше потенциал для эффективного управления водными ресурсами между фермерскими хозяйствами, а также чем больше размеры обслуживаемой АВП площади, тем выше жизнеспособность и технические возможности АВП.

Предлагаемые мероприятия:

В целях успешного выполнения со стороны АВП возложенных на неё задач, предлагается провести оптимизацию численности АВП в пользу их укрупнения с преимущественным использованием гидрографического принципа. В данном контексте считается целесообразным, чтобы обслуживаемая одним АВП площадь была не менее 7000-8000 гектаров. В небольших компактно расположенных районах можно создавать АВП по принципу «один район – одна АВП».

Ожидаемые результаты:

1 Посредством укрупнения появится возможность сокращения численности административно-управленческого персонала в АВП (например, должности председателя, заместителя председателя, бухгалтера и др.) и возможность принять на работу на освободившиеся места мирабов для более эффективного управления и распределения воды между членами АВП.

2 Путём увеличения обслуживаемой АВП площади будет создана благоприятная среда для аккумуляции большего количества финансовых средств в одном месте, что, в свою очередь, предоставит больше возможностей для дальнейшего совершенствования и развития деятельности АВП, в том числе укрепления материально-технической базы, найма более квалифицированного персонала и создаст конкурентную среду на руководящие должности АВП.

3 Увеличение возможностей по приобретению мелиоративной техники в лизинг. При этом следует предусмотреть предоставление техники в лизинг на льготных условиях, без первоначального взноса, а также возложить на банки обязательства по сбору соответствующих выплат по лизингу.

4 Повышение потенциала АВП по выполнению ремонта каналов и гидротехнических сооружений на внутрихозяйственной сети. При этом реконструкция лотковых



сетей и проведение ремонтно-восстановительных работ коллекторно-дренажных сетей должны осуществляться за счёт средств Фонда улучшения мелиоративного состояния орошаемых земель, т.е. за счёт средств государственного бюджета.

4.4. Принятие юридического документа на уровне закона, регламентирующего деятельность АВП

В настоящее время в деятельности АВП имеются сложности правового характера, связанные с организационно-правовой формой их создания. В частности, к ключевым проблемам можно отнести следующие: 1) конфликт между выполняемыми АВП общественными функциями, некоторыми функциями государственного органа и их статусом ННО, 2) налогообложение АВП, 3) проблема мониторинга и регулирования деятельности АВП или учреждения контроля за их деятельностью со стороны государственных органов, если АВП созданы как ННО.

Опыт создания АВП в зарубежных странах свидетельствует, что одними из важных факторов успешной деятельности АВП с правовой точки зрения являются:

- создание АВП в специальной организационно-правовой форме, учитывающей особенности их функционирования;
- осуществление деятельности АВП на базе отдельного детального нормативно-правового акта.

Анализ правовых аспектов деятельности АВП в Узбекистане вы-

явил необходимость разработки специального юридического документа, что создаст необходимое правовое поле и позволит комплексно рассмотреть все вопросы деятельности АВП.

Предлагаемые мероприятия:

Разработать и принять Закон об АВП, который будет включать положения, регламентирующие основные вопросы по созданию и функционированию АВП, права и обязанности как АВП, так и государственных органов и других субъектов права.

В данном документе помимо прочего предлагается предусмотреть следующие моменты:

- дать надлежащее определение статуса АВП, с учётом её деятельности в качестве организации, которая, с одной стороны, является самостоятельной независимой структурой, а с другой стороны осуществляет при этом часть государственных функций на низовом уровне водохозяйственной системы. В этой связи полагается целесообразным отказаться от статуса ННО;
- предоставить АВП налоговые и фискальные преференции и льготы;
- предусмотреть государственную поддержку деятельности АВП;
- определить чёткий механизм взаимодействия АВП с государственными водохозяйственными организациями и членами АВП;
- привлечь к участию в решении вопросов, связанных с управлением и деятельностью АВП, местные органы власти, Совет фермерских

хозяйств, органы самоуправления граждан и др.

Ожидаемые результаты:

Принятие специального Закона о АВП позволит надлежащим образом определить статус АВП, её права и обязанности, финансовые аспекты деятельности АВП и, в целом, роль АВП в системе управления водными ресурсами.

Кроме того, наличие такого Закона также позволит регламентировать деятельность АВП одним документом и создаст правовую основу для дальнейшего развития её деятельности.

4.5. Создание специального органа по защите интересов АВП

Считается целесообразным создание специального органа, который будет объединять АВП и представлять их интересы, тем самым, содействуя обеспечению деятельности самих АВП при выполнении возложенных на них функций, как на местном, так и на государственном уровне.

Опыт зарубежных стран также свидетельствует о существовании такого специализированного органа в виде ассоциации или федерации, представляющего интересы АВП.

Предлагаемые мероприятия:

Предлагается создание специальной организации (органа) в виде Республиканской Федерации АВП,

которая будет некоммерческой, негосударственной, общественной организацией, объединяющей все действующие в республике АВП.

Федерация АВП создаётся для объединения и координации деятельности АВП, а также защиты и продвижения их интересов. При этом предлагается на начальном этапе деятельности Федерации АВП обеспечить её работу за счёт грантовых средств и проектов технического содействия. В дальнейшем финансирование деятельности Республиканской Федерации АВП должно осуществляться за счёт взносов АВП, оплаты за оказываемые консультативные услуги и поддержки со стороны государства.

Ожидаемые результаты:

1 В республике появится единый орган, который будет объединять и продвигать интересы АВП, оказывать всестороннюю поддержку деятельности АВП и в том числе предоставлять консультативные услуги по правовым и финансовым вопросам, внедрению водосберегающих технологий, улучшению технического состояния ирригационной сети, укреплению материально-технической базы, совершенствованию системы учёта воды и др. Кроме того, Федерация АВП будет содействовать в привлечении грантовых средств, льготных кредитов и инвестиций в деятельность АВП.

2 Разработка и ведение единой методологии по организации и осуществлению деятельности АВП.

4.6. Повышение квалификации работников АВП

Как и в других отраслях экономики, важным определяющим фактором развития отрасли является квалификация сотрудников. В этом плане предлагается создать систему повышения квалификации работников АВП.

Предлагаемые мероприятия:

1 Подготовка единой программы повышения квалификации работников АВП, состоящей из тематических семинаров, курсов и тренингов.

2 Разработка и реализация комплексных мер по созданию системы повышения квалификации работников АВП. При этом реализацию данной программы предлагается осуществить за счёт средств государственного бюджета, возложив на соответствующие академические институты и колледжи системы водного хозяйства функции по проведению обучающих курсов. Необходимые средства для проведения этих мероприятий предлагается включить в смету расходов соответствующих учебных заведений.

Ожидаемые результаты:

Повышение квалификации работников АВП на регулярной основе, что даст возможность обеспечить АВП квалифицированными кадрами, в том числе специалистами по управлению водными ресурсами.

Заклучение

Реализация вышеуказанных предложений по улучшению деятельности АВП в конечном итоге создаст необходимые условия для успешного выполнения АВП возложенных на них задач, тем самым, способствуя рациональному использованию водных ресурсов, улучшению технического состояния внутрихозяйственной сети и, самое главное, предоставлению фермерским хозяйствам и другим сельскохозяйственным товаропроизводителям качественных водохозяйственных услуг.

Таким образом, совершенствование функционирования АВП будет играть значимую роль в обеспечении продовольственной безопасности и повышении эффективности управления водными ресурсами в условиях их нарастающего дефицита и негативного влияния изменения климата на водные ресурсы.

