

Конфликты и споры между водопользователями, между АВП и водопользователями, между АВП и водохозяйственными организациями

Н.Н. Мирзаев, М.А. Пинхасов

Вода, как известно, это жизнь. Поэтому не удивительно, что при вододелении возникает очень много разнообразных конфликтных ситуаций на всех уровнях иерархии и между всеми заинтересованными в воде сторонами. Существуют много определений понятия конфликт¹. Здесь под конфликтом понимается противоречие, возникающее между людьми, коллективами в процессе совместной деятельности по водораспределению из-за непонимания, противоположности интересов, отсутствия согласия [28].

С советских времен сохранилось отношение к слову конфликт как к чему-то исключительно негативному, хотя оно содержит в себе и позитивное начало, так как без столкновения интересов («борьбы противоположностей») прогресс общества невозможен. Конфликт надо рассматривать как индикатор, свидетельствующий о наличии проблемы, без решения которой нельзя дальше развиваться.

Субъекты конфликтов

- Фермеры - водопользователи;
- Ассоциации водопользователей (АВП), кооперативные хозяйства (КХ);
- Водохозяйственные организации разного уровня (бассейн, область, район, система);
- Государственные контрольно-надзорные органы (водная инспекция, земельная инспекция, инспекция по охране окружающей среды).

Виды конфликтов

По характеру:

- Между личностями;
- Между личностью и группой (между начальником ВХО и подчиненными);
- Между группами.

По составу участников (групп):

- Между водниками (ВХО) разных государств, областей, районов, систем;
- Между ВХО и АВП (кооперативное хозяйство (КХ));
- Между АВП (КХ);
- Между АВП и фермерами;
- Между фермерами.

По уровню напряженности (конфликтности)²:

- Конфликт низкого уровня;
- Конфликт среднего уровня;
- Конфликт высокого уровня (блок 1).

¹ В Большой Советской энциклопедии приводится следующее определение «Конфликт - столкновение противоположных интересов, взглядов, стремлений; серьезное разногласие, приводящее к борьбе». В Словаре иностранных слов дается следующее определение понятия «конфликт»: «*конфликт*» (лат. conflictus - столкновение) – столкновение противоположных интересов, взглядов; серьезное разногласие, острый спор».

² Так как основная причина водного конфликта – это дефицит водных ресурсов, то и уровень напряженности конфликта зависит от уровня дефицита воды во времени и пространстве. В маловодные годы число и уровень напряженности конфликтов естественно повышается.

Причины конфликтов:

- Несоблюдение пунктов договора о водопоставке;
- Неравномерность водоподачи из канала водопользователям;
- Нестабильность водоподачи из канала водопользователям (колебания уровня воды в канале в суточном и декадном разрезах);
- Отсутствие водоподачи в вегетационный период из канала в связи с его остановкой;
- Отсутствие водоподачи из канала в межвегетационный период на бытовые нужды водопользователей;
- Отключение электроэнергии и остановка насосов;
- Неопределенность с принадлежностью отвода: неясно на чьем балансе находится отвод. Или, если есть определенность, то несогласие с тем, что водопользователи должны оплачивать потери воды в этом отводе.
- Завышенные (заниженные) значения заявок на воду со стороны водопользователей;
- Несвоевременная установка управлением канала лимитов-уставок со стороны БУИСов;
- Неточность и недостоверность результатов мониторинга водораспределения;
- Низкая собираемость платы за водные услуги управления канала;
- Ухудшение мелиоративного состояния земель, вызванное нерациональным использованием воды у соседей;
- Неопределенность с подвешенными площадями и структурой посевных площадей;
- Несанкционированная «врезка» в напорные трубопроводы насосных станций;
- Несанкционированный водозабор из канала (воровство);
- Несанкционированное строительство отвода из канала;
- Захват населением водоохраной зоны (ВОЗ);
- Загрязнение населением ВОЗ и воды в канале;
- Другие.

Вышеперечисленные причины водных конфликтов являются лишь непосредственным поводом для водных конфликтов. Если же говорить о глубинных причинах водных конфликтов, то они лежат, главным образом, в области руководства водой (глава 4). Опыт показывает, что традиционно до настоящего времени превалирует подход, по которому причины проблем водного хозяйства видятся только в технической (инженерной) области. Думать так, значит за деревьями не видеть леса. С точки зрения приверженцев этого подхода, например, основная причина конфликтов заключается в ухудшении в последние годы материально-технического снабжения ВХО, следствием чего является:

- Плохая связь УК с гидроучастками, насосными станциями и водопользователями;
- Нехватка запчастей и строительных материалов;
- Нехватка средств водочета;
- Внезапная остановка насосных станций и установок, вызванная отключением электричества (нестабильность расходов и уровней, необходимость сброса, возможность перелива воды и т.п.);
- Отсутствие транспортных средств у линейного персонала гидроучастков канала и другие.

Приверженцам такого подхода следует напомнить, что на бензоаправочных станциях всегда были средства учета бензина, а сейчас они стали еще более совершенными, но, тем не менее, нельзя утверждать, что бензин заливают всегда по совести. Нисколько не умоляя важность «инженерного» подхода, следует отметить, что сейчас уже растет понимание того, что проблема совершенствования управления водой - это проблема не только и не столько техническая, сколько

институциональная. Достоинство институционального подхода в том, что он не требует капитальных финансовых затрат и направлен как на разрешение конфликтов, так и на их предотвращение.

Как видно из вышеизложенного, существуют различные виды и причины конфликтов. Соответственно различными бывают и механизмы разрешения конфликтов. Нами рассмотрены неформальные (неюридические) механизмы разрешения конфликтов в водном хозяйстве ЦАР при водораспределении на уровне магистральных каналов³.

Управление конфликтом предполагает использование следующего набора механизмов (инструментов), которые можно систематизировать по направлениям:

- Предвидение (прогноз) потенциальных конфликтов;
- Принятие превентивных мер по предотвращению конфликтов;
- Реагирование на возникший конфликт;
- Разрешение конфликта.

В рамках проекта было уделено внимание всем направлениям, но, главным образом, проект занимался принятием превентивных мер по предотвращению конфликтов. Вместо того, чтобы постоянно гасить повторяющиеся конфликты, надо устранять глубинные причины конфликтов. Поэтому один из основных аспектов деятельности проекта «ИУВР-Фергана» - это осуществление институциональных реформ, включающих внедрение принципов гидрографизации и общественного участия (глава 4). Ниже в блоках приведены примеры некоторых конфликтов, имевших место в зоне пилотных объектов.

Блок 1. Конфликт на границе между государствами

1. В Андижанской части ЮФК перед водозабором в Каркидонский подпитывающий канал (КПК) существует отвод «Кыргыз арик». На начальном его участке вода используется кыргызскими водопользователями, в средней части - узбекскими, а в концевой части - вновь кыргызскими. Вследствие возрастания площадей орошения в начальной части отвода, воды не стало хватать среднему и концевому участкам. Конфликтная ситуация была временно исчерпана после того, как водопользователей обеспечили подачей воды двумя насосными станциями из ЮФК для узбекской территории и из КПК - для кыргызской. В 2007 году конфликт разгорелся с еще большей силой (конфликт высшего уровня напряженности - попытка захвата заложников, разрушение сооружений...).

Блок 2. Конфликт между областями

ЮФК. Контрольный ГП №4 «Полванташ». Граница между андижанским и Ферганским участками ЮФК. Было установлено, что руководство г/у скрывало 1-3 м³/с возвратной воды, поступающих с территории Андижанской области. Эта вода использовалась в корыстных целях. Когда же поступления возвратной воды с Андижанской части ЮФК не было, то поднимался шум о недопоставке воды со стороны Андижана. После полной замены руководства г/участка «Палванташ» конфликтная ситуация была на время исчерпана. Однако повторение конфликтов говорило о том, что только на первый взгляд конфликт носит личностный характер. Выяснилось, что в этом конфликте правых не было: «рыльце в пушку» было у обеих сторон - андижанцы перебирали воду, а ферганцы

³ При невозможности разрешения конфликта путем достижения консенсуса используются юридические процедуры, включая судебное разбирательство, которые связаны с расходом значительного большего времени, сил и средств и привлечением одной из сторон к гражданской или иной ответственности. Практика водораспределения показывает, что по вышеуказанным причинам (дефицит времени и средств) формальные (юридические) механизмы разрешения конфликтов в водном хозяйстве ЦАР или не работают (до суда, как правило, дело не доходит), или, если работают, то не дают ожидаемого эффекта – решение суда не исполняется. Например, УХБК подало в суд на АВП Зерафшан из-за того, что она не оплатила услуги УХБК по поставке воды. Суд вынес решение в пользу УХБК и обязал АВП Зерафшан, в установленные судом сроки, внести плату. Однако постановление суда не было выполнено, а УХБК продолжает оказывать услуги АВП по водопоставке.

скрывали излишки воды, появившихся в канале за счет возвратного стока. Конфликт был разрешен через переход к гидрографическому принципу и созданию Управления ЮФК.

Блок 3. Конфликты между районами

1. В концевой части ЮФК в Ферганской области перед балансовым гидростомом №8 с территории Алтыарыкского района насосной станцией «Файзиобод» (до 3,0 м³/с) и насосной станцией «Повулгон» (до 1,0 м³/с) вода забирается на орошение земель Ферганского района (смешанное водопользование). Во всех случаях недодачи воды в концевой участок ЮФМК возникали конфликты по воде между Алтыарыкским и Ферганским районами. Споры решались компромиссно отключением одного, двух и всех агрегатов той или другой насосной станции. Из-за нехватки воды в концевой части канала порой невозможно было включить агрегаты насосной станции «Повулгон». Время от времени конфликты возникали вновь, что свидетельствовало о том, что коренные проблемы, вызывающие конфликты, не решались, а откладывались.

Конфликт был ослаблен путем создания передачи ГУ Файзиобад в ведение УЮФК и создания ВКГУ Файзиобад.

2. Традиционным являлся конфликт между верхним Б.Гофуровским и нижним Д.Расуловским участками ХБК, а также между Карасуйским и Араванским участками ААК. Введение межрайонного водооборота на ХБК ослабляло конфликт между районами, но не решало его полностью, так как десятки водопользователей нижнего участка (колхоз Самадов) вынуждены были вешать десятки замков и дежурить в верхней зоне участка, чтобы прогнать воду в нижний участок.

Конфликт между районами был разрешен путем перехода на гидрографический принцип и создания УХБК и УААК. Сейчас отпала необходимость вешать замки и организовывать дежурства на ХБК. Отпала необходимость и в частом вмешательстве местных властей в вопросы вододеления: «сейчас у акимов голова не болит...».

Блок 4. Конфликт на трансграничных малых реках

Концевой сток Аравансая поступал в ЮФК и направлялся в Каркиданское водохранилище. По ряду причин, включая смену руководства Араванского района Кыргызстана, воду Аравансая стали сбрасывать в Шахрихансай, минуя ЮФК.

Конфликт был разрешен путем вмешательства ВК ЮФК. В ходе переговоров узбекские водники напомнили (об этом, оказывается, кыргызская сторона не знала), что, в соответствии с утвержденными протоколами о вододелении, 13 процентов стока воды, накопленный в Какидонском вдхр. за счет Аравансая, будет принадлежать кыргызской стороне. Сейчас сток Аравансая беспрепятственно попадает в ЮФК и накапливается в Каркидоне. Если учесть, что в

понять значимость разрешения этого конфликта.

Блок 5. Конфликты между УК и АВП

1. Зона ААК. АВП давал явно заниженные декадные заявки на воду, планируя поставлять (продать) фермерам украденную из канала воду.

Конфликт решается в ходе заседаний Правления ВК ААК.

2. Зона ХБК. Из-за очень низкой собираемости платы за водные услуги УХБК вынужден был прекратить водоподачу некоторым АВП - должникам. Собираемость повысилась, но конфликт разрешен, но не исчерпан. Глубинные причины кроются в проблемах внешнего уровня руководства.

3. Зона ААК. В план водопользования включаются земли машинной зоны, которые не планируется орошать (из-за дороговизны электроэнергии).

Конфликт обсуждался на общем собрании ряда АВП, но пока не решен. Обсуждение конфликта планируется провести и на общем собрании СВ ААК с участием представителей УААК и БУВХ.

4. Зона ЮФК. Принятие решений по водоподаче в отводы АВП Акбарабад принимались недостаточно оперативно.

Конфликт был решен в рамках проекта путем принятия решения на заседании ВК ЮФК о предоставлении АВП Акбарабад права заключать договор о водопоставке непосредственно с УЮФК.

Блок 6. Конфликт между УК и местной властью

Большой чиновник приказал открыть затворы одного перегораживающего сооружения ЮФК с целью прогона воды на концевой её участок. Работники канала долго отказывались исполнить приказ, понимая последствия. Когда же они исполнили приказ, произошёл резкий разрыв потока. Перед перегораживающим сооружением воды не осталось, а за ним на канале создалась катастрофическая ситуация. Это пример отрицательного вмешательства руководителя местной власти. Бывают и положительные примеры. Однако дело не в этом, а в том, что участие местной власти, а также других отраслей водопользования должно проходить в другой форме.

Для предотвращения и решения такого рода конфликтов, включающих межсекторные конфликты, (сельское хозяйство ГЭС, питьевое водоснабжения, экология, промтехнужды и т.д.) идет работа по организации работы Советов ВКК, куда вошли представители как местной власти, так и прочих отраслей. Причем, прямые водопользователи, непосредственно потребляющие (или использующие) воду (ГЭС, ирригация, водоканал,...) входят в состав Совета ВКК через СВК, представители косвенных водопользователей (местная власть, природоохранная организация, ...) входят в состав Совета ВКК непосредственно.

Блок 7. Конфликт между УК и ГЭС.

На ЮФК имеются два малых ГЭС. На ГЭС №1 во время очисток решёток приёмных камер, в результате манипуляциями затворами перегораживающего сооружения, происходит колебания расхода воды на канале, приводящих к конфликтной ситуации из-за недопоставки каналом до 3,0 м³/с воды в концевую её часть, такая операция со стороны ГЭС каналу не сообщается для восстановления колебаний расходов воды на канале требуется как минимум три часа времени.

На ГЭС №2 по причине снижения напряжения в электросети или внезапного отключения электроэнергии электросетью происходит сброс автоматики ГЭС. Из-за автоматического перекрытия приёмных затворов канала деривации в ЮФК прибавляется до 20 м³/с воды, а прилегающий в этом месте участок канала имеет недостаточное сечение по этому пропуск воды по каналу идет в катастрофическом режиме.

Блок 8. Конфликты между УК и УНЭС.

Внезапные отключения электроэнергии электросетью. Происходит резкая остановка насосных станций (НС), что является причиной нередких поломок валов электродвигателей и сгораний самих двигателей. Это наносит УНЭСу большой материальный ущерб. К тому же внезапная остановка НС приводит к прибавке до 10 м³/с воды в канале и его работе в катастрофическом режиме. Ввиду отсутствия связи на НС и не возможности оперативного оповещения создаётся конфликтная ситуация.

На заседание ВК ЮФК от 8.09.2004 года были приглашены руководители ГЭС и электросети Андижанской и Ферганской областей. Представитель ГЭС заверил членов ВК ЮФК и руководство УК, что готовы своевременно оповещать линейный персонал УК о ситуациях, приводящих и изменению режима работы канала. Представители от областных электросетей на

собрании не было. По проблеме с электросетью УК и БУИС обращались с письмами и расчётом нанесённого ущерба насосным станциям в электросети и хокимияты областей, МС и ВХ республики. Определенный прогресс в решении конфликта достигнут: в 2005 году неожиданных отключений электроэнергии не было.

Блок 9. Конфликт между УК и фермерами

Водопользователи осуществляют сверхлимитный забор воды с использованием сифонов, мелких насосов, новых отводов и т.д.

Такого рода конфликты есть следствие, с одной стороны, неграмотности фермеров, с другой стороны - слабости АВП: по незнанию или из-за того, что вопрос не решается на уровне АВП, водопользователи выходят сами непосредственно на уровень ПК, что приводит к конфликту с УК.

Анализ показал, что для предотвращения такого рода конфликтов необходимо усилить работу по гидрографизации и общественному участию на нижнем уровне иерархии: повысить эффективность совместной работы СВК на гидроучастках и Советов АВП.

Таким образом, наиболее характерным для водохозяйственных организаций, созданных по административно-территориальному принципу, является конфликт «голова-конец» на границе республик, областей, районов, на трансграничных малых реках (ТМР). При этом концевые водопользователи постоянно страдают из-за нехватки воды. Каждый вышерасположенный водопользователь стремится забрать как можно больше воды, не заботясь о положении нижерасположенного. Поэтому водникам тяжело осуществлять прогон воды (особенно в маловодье) на концевой участок канала. Переход к гидрографическому принципу на пилотных каналах сразу же дал свои результаты: ослабли или практически прекратились характерные конфликты на границах административных территорий: на границах Андижанской и Ферганской областей, Карасуйского и Араванского, а также Б. Гофуровского и Д. Расуловского районов (блоки 2 - 4).

Что касается других видов конфликтов, то для их предотвращения и разрешения созданы соответствующие инструменты: Советы АВП, Правления СВК и Правления ВКК. Анализ показывает, что значительная часть разногласий происходит из-за недоразумений и неверных представлений, являющихся часто результатом низкого уровня:

- доступности информации по водораспределению и
- прозрачности процесса принятия решений.

Есть основание считать, что совместная работа УК с Советами АВП, Правлением СВК и Правлением ВКК будет способствовать предотвращению конфликтных ситуаций, потому что при этом все заинтересованные стороны вовлечены в процесс, в ходе которого растет взаимопонимание и отпадают недоразумения.

В составе вышеперечисленных структур предусмотрена деятельность Арбитражных комиссий, но так как их работа еще не в полной мере налажена, то рассмотрением и разрешением конфликтов занимаются сами Правления СВК и ВКК. В частности полезным было участие членов ВКЮФМК в рассмотрении конфликта на КПК (блоки 1, 5, 8). Здесь были использованы следующие инструменты управления конфликтом:

- **Организация диалогов участников конфликта, посвященных**
- Определению сути конфликта;
- Определению интересов конфликтующих сторон;
- Определению возможностей решения конфликта;
- Достижение договоренностей по вопросам процедуры решения конфликта и процесса возможного разрешения других разногласий;

- **Организация семинаров-тренингов с участием конфликтующих сторон для повышения уровня знаний по вопросам руководства и управления водой и достижения консенсуса;**
- Усиление состава Правления ВК ГУ КПК за счет конфликтующих сторон (в частности водников и водопользователей Араванского района).
- Установка в офисах УК ящиков для жалоб и предложений водопользователей.
- Организация Председателями СВК и ВКК приемных дней;
- Организация журналов для регистрации конфликтных ситуаций и споров.
- Проведение заседаний Правлений СВК и ВКК, посвященных предупреждению и разрешению конфликтных ситуаций.

Благодаря вышеперечисленной работе конфликт на КПК разрешен. Кроме того, на заседаниях ВК ЮФК приняты решения, которые сняли разногласия между УЮФК и БУИСами («Сох-Сырдарья», «Нарын-Карадарья») по вопросам о сроках и размерах лимитов водоподачи в отводы из ЮФК.

Разумеется, не может быть никакой уверенности в том, что конфликты на КПК больше не повторятся, так как процесс управления водой на этом участке очень сложен. Есть лишь надежда, что при активной работе Правления ВК ГУ КПК, которому, по решению Правления ВК ЮФК, переданы полномочия по принятию оперативных решений, поиск компромиссных решений будет происходить гораздо быстрее и дело не дойдет до конфликтов среднего и высокого уровней напряженности.

В настоящее время наиболее актуальными с точки зрения решения и предотвращения водных конфликтов в рамках проекта являются работы по:

- Активизации работы Правлений СВК и ВКК,
- Формировании и организации работы Советов СВК и ВКК,
- Формировании и организации работы Арбитражных комиссий СВК, ВКК и АВП с привлечением в комиссии аксакалов и женщин.

Для предотвращения конфликтов между фермерами важно организация ГВП. В заключение, хотелось бы напомнить, что, в конце концов, конфликты с водой являются следствием роста спроса на нее, и сокращение этого спроса окажет огромную помощь в разрешении имеющейся проблемы. Ни для кого также не секрет, что в Центральной Азии имеются значительные резервы для сокращения спроса на воду. Проект «ИУВР-Фергана» служит для того, чтобы вскрыть и задействовать эти резервы.

Одним из важнейших условий устойчивой работы АВП является разрешение возникающих споров и конфликтов в процессе ее деятельности. В случае их своевременного неразрешения они способны привести к торможению развития, а то и к распаду АВП. При рассмотрении споров и конфликтов большую роль играют существующие в юридической практике стран Центральной Азии механизмы их рассмотрения как формальные, легализованные, соответствующие нормативно - правовым актам государств, так и неформальные, сложившиеся из обычаев и традиций народов, которые не противоречат действующему законодательству страны.

Ниже рассмотрены разнообразные виды споров, которые могут возникнуть в процессе деятельности АВП. Обращено основное внимание на существующие в странах Ферганской долины формальные и неформальные механизмы разрешения споров, даны рекомендации по вовлечению альтернативных органов для рассмотрения споров с учетом действующего законодательства. Понятие «конфликт» нужно рассматривать с большой осторожностью, так как оно зачастую может ассоциироваться с позиции антагонизма и жестокости. В традиционном восприятии народов бывшего СССР перевод слова «конфликт» означает «близко к войне». Значение слова «конфликт» отталкивает многих людей. Поэтому, когда говорят о конфликте, люди обычно отвечают, что «его не существует».

В Большой Советской энциклопедии дается следующее толкование слову «Конфликт». «Конфликт - столкновение противоположных интересов, взглядов, стремлений; серьезное

разногласие, приводящее к борьбе». Понадобится определенное время для восприятия этого слова, принятого в западном мире, т.е. «конфликт - это осознанная несовместимость целей: то чего хочет одна сторона, другая сторона считает его вредным для своих интересов».

Очень часто трудно понять характер, тип и причины конфликтов на местном уровне без понимания социальной динамики. Иногда они возникают из-за этнической принадлежности, отношений внутри клана/семейства, социального неравенства, а иногда из-за борьбы за власть и часто при переплетении всех этих причин. Многие из - за чувства долга следуют за «лидером» и неохотно выражают свои собственные взгляды и мнения. К тому же, люди предпочитают не распространяться о них перед посторонними и зачастую не знают, как распознать назревающий конфликт и как его предотвратить.

В Ферганской долине водные отношения между водопользователями внутри АВП, между водопользователями и АВП, между АВП и водохозяйственными организациями сопровождаются следующими видами споров и конфликтов, вызванных:

- неисполнением условий договора между водопользователями и АВП по поставке воды по срокам и объемам и представлению других видов услуг, осуществляемых АВП;
- неисполнением условий договора между водохозяйственной организацией и АВП;
- нарушением членом АВП установленного графика получения воды (самовольный водозабор, самовольное увеличение количества точек забора воды из оросителей и т.д.);
- ухудшением мелиоративного состояния орошаемых земель членом АВП, вызванных не выполнением условий договоров между АВП и ОГМЭ и водопользователей с АВП;
- нанесением ущерба сельхозкультурам или земельному участку водопользователя работниками АВП или рядом расположенным водопользователем при небрежном обслуживании и эксплуатации внутрихозяйственной ГМС;
- неисполнением членом АВП своих обязанностей, предусмотренных в Уставе АВП;
- нарушением прав члена АВП участвовать в процессе принятия решений на общем собрании АВП;
- трудовыми спорами между АВП и его работниками;
- неисполнением членом АВП своих обязанностей, предусмотренных в Уставе АВП;
- неисполнением условий договора между водопользователем, не являющимся членом АВП, и АВП по поставке воды и других видов услуг, осуществляемых АВП;
- споры между самими водопользователями.

Споры между АВП и водохозяйственными организациями могут возникать по неотрегулированным вопросам в период вегетационных поливов:

- из - за изменения объема и режима водоподдачи в АВП;
- значительным колебанием уровня воды в канале в суточном и декадном разрезах по сравнению с планом водопользования в АВП;
- необоснованным сокращением объема водоподдачи Управлением канала в точках водозаборов АВП за счет вовлечения недостаточно изученных сильно минерализованных коллекторно-дренажных вод, формируемых на территории АВП.

В подаче воды для АВП или группам водопользователей АВП могут вноситься коррективы из - за вмешательства местной администрации разных уровней - администрации района или области, что вызывает споры и недовольство АВП и водопользователей. Конечно, споры и конфликты, связанные с водораспределением и водоподачей, должны рассматриваться лишь в условиях наличия соответствующих документов (журнал учета подачи воды, наличие акта и т.д.).