



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



**ПРОЕКТ  
«ИУВР-ФЕРГАНА»**

**№ 4.3**

**ВИДЫ И МЕХАНИЗМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И  
РЕШЕНИЯ ВОДНЫХ КОНФЛИКТОВ И  
СПОРОВ**



**Ташкент - 2008**

**РУКОВОДСТВО ВОДОЙ**

**ИУВР**

**Проект  
«ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ  
В ФЕРГАНСКОЙ ДОЛИНЕ»  
(ИУВР-Фергана)**

**Исполнители:**



Международный институт управления  
водными ресурсами  
(IWMI)



Научно-информационный центр  
Межгосударственной координационной  
водохозяйственной комиссии  
государств Центральной Азии  
(НИЦ МКВК)



**Финансовая поддержка:**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Швейцарское агентство по международному  
развитию и сотрудничеству  
(SDC)

**Сокращения**

ААК	Араван-Акбуринский канал	КХ	Кооперативное хозяйство
АВП	Ассоциация водопользователей	МСиВХ	Министерство сельского и водного хозяйства
АСУ	Автоматизированная система управления	НС	Насосная станция
БУИС	Бассейновое управление ирригационных систем	СВААК	Союз Водопользователей Араван-Акбуринского канала
ВКААК	Водный Комитет Араван-Акбуринского канала	СВК	Союз Водопользователей Канала
ВКГУ	Водный Комитет гидроучастка	ТМР	Трансграничные малые реки
ВКК	Водный Комитет Канала	УААК	Управление ААК
ВХО	Водохозяйственная организация	УИС	Управление ирригационных систем
ВОЗ	Водоохранная зона	УК	Управление канала
ВКЮФМК	Водный Комитет Южного Ферганского магистрального канала	УНЭС	Управление насосных станций, энергетики и связи
ГП	Гидропост	УХБК	Управление ХБК
ГУ	Гидроучасток	УЮФМК	Управление ЮФМК
ГЭС	Гидроэлектростанция	ХБК	Ходжа-Бакирганский канал
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами	ЦАР	Центрально-азиатский регион
КВХ	Каркидонское водохранилище	ЮФМК	Южно-Ферганский магистральный канал
КПК	Каркидонский подпитывающий канал		

**Составители:**

Мирзаев Н.Н., Саидов Р.

*Дополнительную информацию по проекту «ИУВР-Фергана» можно получить на веб-сайте: <http://iwrn.icwc-aral.uz>  
Замечания и предложения просим присылать по e-mail: [nazir\\_m@icwc-aral.uz](mailto:nazir_m@icwc-aral.uz)*

## ВВЕДЕНИЕ

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 конфликт. Здесь под конфликтом понимается противоречие, возникающее между людьми, коллективами в процессе совместной деятельности по водораспределению из-за непонимания, противоположности интересов, отсутствия согласия.

*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».*

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, ВИДЫ И ПРИЧИНЫ КОНФЛИКТОВ

### *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):*

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

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 ПК водопользователям;
- Нестабильность водоподачи из ПК водопользователям (колебания уровня воды в канале в суточном и декадном разрезах);
- Отсутствие водоподачи в вегетационный период из ПК в связи с остановкой ПК;

- Отсутствие водоподачи из ПК 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 ПК лимитов-уставок со стороны БУИСов;
- Неточность и недостоверность результатов мониторинга водораспределения;
- Низкая собираемость платы за водные услуги ПК;
- 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. 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, НС и водопользователями;
- Нехватка запчастей и строительных материалов;
- Нехватка средств водоучета;
- Внезапная остановка НС 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 бензозаправочных 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.

### **МЕХАНИЗМЫ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ**

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 каналов.

*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.*

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.

### **ПРИМЕРЫ КОНФЛИКТОВ**

Ниже в блоках приведены примеры некоторых конфликтов, имевших место в зоне пилотных объектов.

#### *Конфликт на границе между государствами*

*1. В Андижанской части ЮФМК перед водозабором в Каркиданский 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 ЮФМК для узбекской территории и из КПК - для кыргызской. В 2007г конфликт разгорелся с еще большей силой (конфликт высшего уровня напряженности – попытка захвата заложников, разрушение сооружений...).*

#### *Конфликт между областями*

*ЮФМК. Контрольный ГП №4 «Полванташ». Граница между андижанским и Ферганским участками ЮФМК. Было установлено, что руководство г/у скрывало 1-3 м<sup>3</sup>/с возвратной воды, поступающих с территории Андижанской области. Эта вода использовалась в корыстных целях. Когда же поступления возвратной воды с Андижанской части ЮФМК 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 скрывали излишки воды, появившихся в канале за счет возвратного стока. Конфликт был разрешен через переход к гидрографическому принципу и созданию УЮФМК.*

#### *Конфликты между районами*

*1. В концевой части ЮФМК в Ферганской области перед балансовым гидростом №8 с территории Алтыарыкского района насосной станцией «Файзиобод» (до 3,0 м<sup>3</sup>/с) и насосной станцией «Повулгон» (до 1,0 м<sup>3</sup>/с) вода забирается на орошение земель Ферганского района (смешанное водопользование). Во всех случаях недопдачи 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 УЮФМК 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...».

#### Конфликт на ТМР

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

Конфликт был разрешен путем вмешательства ВКЮФМК. 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 КВХ за счет Аравансая, будет принадлежать кыргызской стороне. Сейчас сток Аравансая беспрепятственно попадает в ЮФМК и накапливается в КВХ. Если учесть, что в последние годы нет попусков из Андижанского водохранилища для подачи в КВХ, то не трудно понять значимость разрешения этого конфликта.

#### Конфликты между УК и АВП

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

Конфликт решается в ходе заседаний Правления ВКААК.

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 ПВ включаются земли машинной зоны, которые не планируются орошать (из-за дороговизны электроэнергии).

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

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

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

#### Конфликт между УК и местной властью

Большой чиновник приказал открыть затворы одного перегораживающего сооружения ЮФМК 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.

#### Конфликт между УК и ГЭС.

На ЮФМК 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 м<sup>3</sup>/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 ЮФМК прибавляется до 20 м<sup>3</sup>/с воды, а прилегающий в этом месте участок канала имеет недостаточное сечение по этому пропуск воды по каналу идет в катастрофическом режиме.

#### 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 м<sup>3</sup>/с воды в канале и его работе в катастрофическом режиме. Ввиду отсутствия связи на НС и не возможности оперативного оповещения создается конфликтная ситуация.

На заседание ВКЮФМК от 8.09.2004 года были приглашены руководители ГЭС и электросети Андижанской и Ферганской областей. Представитель ГЭС заверил членов ВКЮФМК и руководство УК, что готовы своевременно оповещать линейный персонал УК о ситуациях, приводящих к 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 2005г неожиданных отключений электроэнергии не было.

#### 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.

## **ОПЫТ СОЗДАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ**

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.

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. Здесь были использованы следующие инструменты управления конфликтом:

- Организация диалогов между участниками конфликта, посвященных определению сути конфликта, определению интересов конфликтующих сторон, определению возможностей решения конфликта, достижению 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 ВКЮФМК приняты решения, которые сняли разногласия между УЮФМК и БУИСами («Сох-Сырдарья», «Нарын-Карадарья») по вопросам о сроках и размерах лимитов водоподачи в отводы из ЮФМК.

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 ВКГУКПК, которому, по решению Правления ВКЮФМК, 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 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 ЦАР



имеются значительные резервы для сокращения спроса на воду. Проект «ИУВР-Фергана» служит для того, чтобы вскрыть и задействовать эти резервы.