



Конфликты, связанные с поливной водой, на юге Кыргызской Республики

ACTED



Декабрь, 2013

Настоящий отчет был подготовлен благодаря поддержке американского народа при содействии Агентства США по международному развитию (USAID). Его содержание является предметом ответственности ACTED и может не совпадать с точкой зрения USAID или Правительства США.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ	6
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	8
I. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ	11
II. ВОДНЫЕ КОНФЛИКТЫ В ИССЛЕДОВАННЫХ РАЙОНАХ	17
III. ТИПОЛОГИЯ КОНФЛИКТОВ	24
IV. АНАЛИЗ КОНФЛИКТОВ	31
1. Основные участники (частые лица, учреждения и группы), вовлеченные в споры, связанные с поливной водой, их роли, влияние и взаимодействие	31
2. Основные движущие силы конфликтов	33
3. Опыт урегулирования конфликтов	37
V. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И СМЯГЧЕНИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КОНФЛИКТОВ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛИВНОЙ ВОДОЙ	41
БИБЛИОГРАФИЯ	46
Приложение 1. Цели, масштаб и методология исследования	47
Приложение 2. Перечень законодательных актов, связанных с поливной водой	50
Приложение 3. Карты зон исследования	58

Перечень таблиц

Таблица 1. Сельскохозяйственные культуры по посевным площадям и типам хозяйств в Кыргызской Республике в 2012 г.	11
Таблица 2. Социально-экономическая характеристика исследованных районов	18
Таблица 3. Донорская поддержка АВП в АА Базар-Коргон	19
Таблица 4. Донорская поддержка АВП в АА Отуз Адыр.....	22
Таблица 5. Поддержка АВП донорскими проектами в АА Торт-Куль	24
Таблица 6. Матрица участников конфликтов и их интересов.....	32
Таблица 7. Матрица движущих сил конфликтов, проявлений конфликтов и успешных методов их урегулирования в исследованных районах	39
Таблица 8. Исследованные айыльные аймаки в Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областях	48

Перечень рисунков

Рисунок 1. Карта орошения Кыргызской Республики	7
Рисунок 2. Оросительные каналы в АА Базар-Коргон	19
Рисунок 3. Орошение в АА Отуз Адыр	21
Рисунок 4. Засохшие сады в селе, расположенном в нижнем течении и затопленные дороги в селе, расположенном в верхнем течении, в АА Торт-Куль	23

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный отчет доклад был подготовлен Асыл Унделанд, на основе материалов исследований Миргуль Аманалиевой и Айжан Турсалиевой из «Рурал девелопмент фанд» (РДФ), осуществивших обширный аналитический обзор тематических документов и материалов, проведение интервью и обсуждение с заинтересованными сторонами.

Исследовательскую группу РДФ консультировал Байыш Абдразаков, предоставивший ценную информацию по вопросам, связанным с поливной водой на юге страны. Данный отчет основан на анализе документов и углубленных исследованиях, проведенных в девяти айылных аймаках Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областей.

Исследовательская группа выражает свою благодарность руководителям и сотрудникам АВП в трех областях, где проводилось исследование, а также районным управлениям водного хозяйства, за ценную информацию о доступе и распределении поливной воды на юге Кыргызской Республики.

Исследовательская группа также хотела бы выразить свою признательность за финансовую поддержку этого исследования, предоставленную проектом ACTED «Предотвращение конфликтов путем проведения целевого анализа с участием сообществ» (COMTACA). Проект COMTACA, осуществляемый по инициативе ACTED и финансируемый USAID, оказывает прямую поддержку местным сообществам и правительству в определении векторов конфликтов, механизма разрешения споров и деятельности по построению мира - с целью внесения своего вклада в обеспечение более безопасного общества для всех. РДФ выражает свою признательность руководителю проекта г-же Мэри Роуз О'Брайен за руководство и поддержку, а также г-же Вере Берсудской и всем членам команды ACTED.

Результаты исследования, толкования и выводы, содержащиеся в этом отчете, не обязательно отражают точку зрения ACTED или USAID. РДФ несет ответственность за выводы и точность данных, представленных в данном отчете.

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

АБР	Азиатский банк развития
АВП	Ассоциация водопользователей
<i>Айыл аймак</i> (АА)	Сельский муниципальный округ
<i>Айыл башы</i>	Староста села, назначаемый главой АО
<i>Айыл кенеш</i> (АК)	Сельский совет
<i>Айыл окмоту</i> (АО)	Сельская управа
<i>Аким</i>	Глава государственной администрации района
<i>Ашар</i>	Традиционная совместная добровольная работа для общего блага
ВБ	Всемирный банк
ВП	Водопользователь
ДВХ	Департамент водного хозяйства и мелиорации
ИиМ	Ирригация и мелиорация
КРС	Комиссия по разрешению споров при Совете АВП
<i>Мураб</i>	Лицо, ведающее оросительной системой и порядком пользования воды в АВП
МФИ	Международный финансовый институт
Нацстатком	Национальный статистический комитет КР
ОФГ	Обсуждение в фокус-группе
ПИУ	Плата за ирригационные услуги
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
Район	Административно-территориальная единица в КР
РДФ	Рурал Девелопмент Фанд
РУВХ	Районное управление водного хозяйства
СРП	Сеть раннего предупреждения
ТЗ	Техническое задание
ТП	Территориальный представитель
ЭиТО	Эксплуатация и техническое обслуживание
АСТЕД	Агентство по оказанию помощи в техническом сотрудничестве и развитии
СОМТАСА	«Предотвращение конфликтов путем проведения целевого анализа с участием сообществ»
USAID	Агентство США по международному развитию

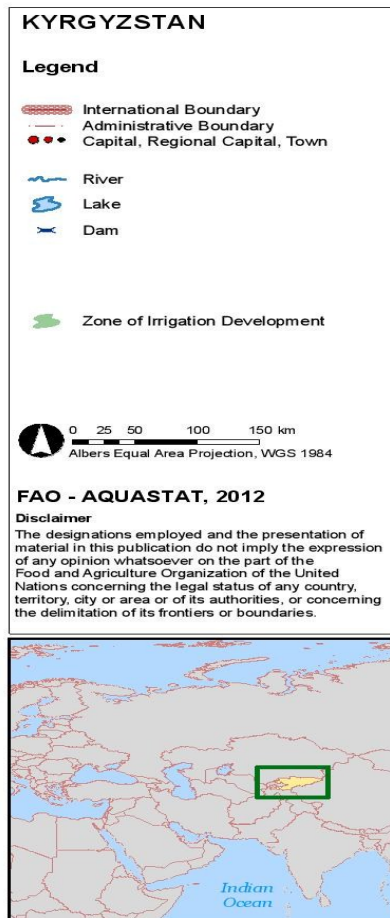


Рисунок . Карта орошения Кыргызской Республики

Источник: ФАО. http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/KGZ/Kyrgyzstan.pdf

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Кыргызская Республика – небольшая, горная страна, не имеющая выхода к морю, где более 65 процентов населения проживает в сельской местности и полагается на сельское хозяйство, как на источник своих доходов, средств к существованию и продовольственной безопасности. В связи с географическими условиями, рельефом и агроклиматическим состоянием, сельское хозяйство страны в значительной степени зависит от поливной воды, так как 90 процентов сельскохозяйственных культур выращивается на 1,3 млн. га орошаемых земель.

С распадом Советского Союза, состояние межхозяйственных комплексных ирригационно-дренажных систем и особенно внутривозделанных ирригационных сетей стало быстро ухудшаться, что привело к снижению количества и качества воды, поступающей в хозяйства. Для решения образовавшегося вакуума в управлении внутривозделанными ирригационными сетями, которые раньше эксплуатировались и содержались колхозами и совхозами, Правительство Кыргызской Республики провело реформу по децентрализации управления водными ресурсами, передав управление системой орошения новым учреждениям - Ассоциациям водопользователей (АВП). На сегодняшний день, по всей стране создано более 475 АВП, однако их результаты деятельности варьируются в зависимости от различных социальных, экономических и технических факторов.

С учетом засушливого климата Кыргызской Республики, вода является жизненно важным ресурсом, который используется не только для производства, но и для получения средств к существованию, а также для многих других целей, делая зависимость сельского населения в нем еще сильнее. В отношении поливной воды, несоответствие возникает из-за конкуренции желающих использовать как можно большее количество этого ограниченного ресурса. Растущая конкуренция за доступ к поливной воде способствует возникновению конфликтов во многих сельских районах. Временный дефицит воды во время сельскохозяйственного сезона (с апреля по октябрь) особенно остро стоит на юге страны, где из-за ограниченной площади пахотных земель, высокой плотности населения, отсутствия возможностей трудоустройства в сельской местности, большинство хозяйств представлены мелкими фермерами с маленькими земельными участками размером около 0,2 га на одно домохозяйство.

АСТЕД - исполнительный партнер проекта «Предотвращение конфликтов путем проведения целевого анализа с участием сообществ в Кыргызстане» (COMTACA), финансируемого USAID, для реализации своей цели, состоящей в прямой поддержке местных сообществ и правительства в определении векторов конфликтов, механизма разрешения споров и деятельности по укреплению мира, заключил контракт с РДФ на проведение прикладного исследования анализа первопричин и движущих сил конфликтов, возникающих вокруг поливной воды, а также определение курса действий для Правительства, гражданского общества или лидеров сообществ по устранению или разрешению существующих или возникающих споров относительно доступа и использования поливной воды на юге Кыргызстана. В ходе исследования были использованы различные качественные методы, такие как аналитический обзор основной правовой и справочной информации, обсуждение в фокус-группах, экспертные интервью, а также углубленные интервью с основными заинтересованными сторонами.

Типы конфликтов, которые возникают, являются следствием представления его участниками, что их возможности по получению выгоды от такого ресурса, как поливная вода, ограничиваются. Ощущение ограничения в доступе к воде, в свою очередь, связано с ожиданиями этих сторон относительно их доступа к воде. Таким образом, конфликты возникают между субъектами, имеющими отношение к использованию поливной воды: районными управлениями водного хозяйства (РУВХ), руководством АВП и персоналом АВП (*мурабы*), отдельными пользователями и группами пользователей. Можно классифицировать группы пользователей на несколько типов, в зависимости от продемонстрированной ими общности интересов в доступе к воде: сообщества, расположенные вверх по течению; сообщества, расположенные вниз по течению; сообщества, расположенные в приграничной зоне; обычные люди, проживающие в своих сообществах и, в некоторой степени, этнические группы.

Среди этой группы субъектов наблюдаются следующие четыре основных типа конфликтов:

1. Организационный конфликт: РУВХ против руководства АВП и между АВП
2. Руководство АВП/*мурабы* против влиятельных лиц
3. Руководство АВП/*мурабы* против обычных людей
4. Сообщество против сообщества, в частности, жители, проживающие вверх по течению против жителей, проживающих вниз по течению; сообщества в соседних странах, проживающие вдоль государственной границы и/или этнические группы.

Данное исследование рассматривает и анализирует факторы, обуславливающие возникновение конфликтов, таких как высокий уровень бедности, в сельской местности и преимущественно прожиточный характер сельского хозяйства, когда фермеры не умеют и не заинтересованы вкладывать средства в улучшение ирригационной инфраструктуры в связи с ограниченным размером земли и доходом, получаемым от нее.

В течение сельскохозяйственного сезона ощущается общая нехватка воды, особенно с Июня по Август, вызванная недостаточной поддержкой государства внутрихозяйственной оросительной системы в целом, и плохого состояния внутрихозяйственной ирригационной инфраструктуры.

Другой движущей силой конфликтов является институциональная слабость Ассоциаций водопользователей (АВП), негативно сказывающаяся на их способности выступать в качестве регулирующего органа по использованию поливной воды. Эти проблемы связаны с низким уровнем подотчетности и организации управления АВП, чьи внутренние правила не предусматривают участия водопользователей в принятии решений; со слабой организацией ее деятельности, особенно в соблюдении основного договорного положения АВП: сбор платы за пользование водой в обмен на регулярное надлежащее водоснабжение; и проблемами в нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность АВП.

Имеются и другие общие факторы, способствующие конфликтам по поводу поливной воды, такие как отсутствие знаний о сельскохозяйственном орошаемом земледелии, а также изменение климата и частые стихийные бедствия. В приграничных сообществах конфликты возникают в связи с наличием не-делимитированных приграничных зон и

неэффективными соглашениями о водопользовании между правительствами Таджикистана, Кыргызстана и Узбекистана.

Выводы по результатам исследования случаев из практики и обзор обуславливающих факторов конфликтов указывают на типы конкретных действий, которые могут способствовать предотвращению и смягчению последствий конфликтов. Рекомендации относительно управления водными ресурсами связаны с усовершенствованием нормативно-правовой базы для АВП, укреплением институциональной базы АВП, а также указывают на необходимость поиска инновационных возможностей для реинвестирования в ирригационную инфраструктуру с помощью микрокредитных схем на основе коллективной солидарности.

I. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Кыргызская Республика – горная страна, не имеющая выхода к морю, с территорией 198 500 кв. километров, где более 65 процентов населения проживает в сельской местности и преимущественно зависит от сельского хозяйства. Более половины сельских домохозяйств в стране, в определенной степени, полагаются на продажу произведенных продуктов земледелия и животноводства, образующей более трети их доходов.¹ Хотя доля сельского хозяйства составляла менее 21 процента ВВП в 2010 году, оно играет важную роль в экономике страны, обеспечивая трудовую занятость одной трети всего населения, продовольственную безопасность домашних хозяйств и стабильность потребительских цен, а также являясь главным источником для экспорта. Большинство фермеров, опрошенных в исследуемых районах, являются мелкими фермерами, из которых 344,492 (99 процентов) являются фермерами-единоличниками. Многие из них продолжают заниматься сельским хозяйством только из-за ограниченной возможности трудоустройства вне хозяйства в сельской местности. В более чем половине сельскохозяйственных хозяйств страны выращиваются основные сельскохозяйственные культуры, такие как зерновые (53,6 процента пахотных земель), в особенности пшеница и ячмень.

Таблица . Сельскохозяйственные культуры по посевным площадям и типам хозяйств в Кыргызской Республике в 2012 г.

Культура	Площадь (га)	Посевная площадь по типам хозяйств (га)			
		Совхозы	Колхозы	Приусадебные участки	Фермерские хозяйства
<i>Зерновые, в том числе:</i>	625,200	3,900	34,900	36,500	549,900
Пшеница яровая	146,800				
Пшеница озимая	177,700				
Ячмень яровой	135,300				
Ячмень озимый	12,100				
Овес	900				
Кукуруза	95,300				
Рис	7,300				
Бобовые	49,200				
Просо	300				
Гречиха	300				
<i>Технические культуры, в том числе:</i>	94,600	2,100	3,300	3,200	86,000
Хлопок	31,000				
Сахарная свекла	5,600				
Табак	3,400				
Масличные культуры	54,600				

¹ Оценка бедности. Всемирный банк, 2007

<i>Картофель и овощи:</i>		135,900	500	1,800	45,800	87,800
	Картофель	81,600				
	Овощи	45,400				
	Бахчевые культуры	8,900				
<i>Кормовые культуры</i>		310,000	2,600	10,900	14,200	282,300
Итого		1,165,700				

Источник: Сельское хозяйство Кыргызской Республики в 2012г. Национальный статистический комитет

Уровень бедности в Кыргызской Республике в 2009 году в среднем составлял 29 процентов, с неравномерным территориальным распределением: 31,5 процента в Баткенской области, 36,9 процента в Джалал-Абадской области и 38,3 процента в Ошской области (Нацстатком, 2011). Продовольственная нестабильность домохозяйств в стране достаточно высокая: примерно одна треть домохозяйств являются нестабильными, 20-22 процента испытывают сильную продовольственную нестабильность и 12-15 процентов сталкиваются с умеренной продовольственной нестабильностью.²

В Кыргызской Республике в целом имеется достаточное количество водных ресурсов, происходящих от таяния снегов и ледников и образованных реками с постоянным и временным стоком, ручьями и родниками, пресноводными и слабосолеными озерами, включая озеро Иссык-Куль. Среднегодовое количество осадков в Кыргызской Республике недостаточно для поддержки земледелия; на юге страны годовое количество осадков колеблется в пределах 350-700 мм. Годовое суммарное испарение (водопотребление сельскохозяйственных культур) превышает стокообразующие осадки в четыре раза, особенно в летние месяцы, что придает орошению решающее значение для сельскохозяйственного производства. Согласно данным, полученным в рамках Проекта внутрихозяйственного орошения-I (ПВО-1), урожайность сельскохозяйственных культур в хозяйствах, имеющих доступ к восстановленным ирригационным системам, на 10-20 процентов выше, чем в хозяйствах, где улучшение систем орошения не проводилось.³ В условиях сильной фрагментации земель, сельскохозяйственному сектору Кыргызской Республики присуще преобладание мелкомасштабного орошаемого земледелия, когда 90 процентов сельскохозяйственных культур выращиваются на 1,3 млн. гектарах.

Как и другие бывшие советские страны, Кыргызская Республика унаследовала обширную и сложную ирригационно-дренажную инфраструктуру, которая в советское время поддерживалась за счет значительных инвестиций из Москвы. Экономические трудности переходного периода, сопровождаемого острым дефицитом средств, а также расформированием колхозов и совхозов в середине 90-х годов, привели к институциональному вакууму в управлении местной ирригационной инфраструктурой и ее быстрому износу. Для поддержания этой инфраструктуры, Правительство Кыргызской Республики, при содействии международных финансовых институтов, инициировало

² II бюллетень по вопросам продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике. Всемирная продовольственная программа, апрель 2010 г.

³ Проектный документ Проекта внутрихозяйственного орошения - 2, ВБ. 2011 г.

реформы в секторе управления водными ресурсами путем передачи управления вторичными системами орошения самим пользователям путем создания ассоциаций водопользователей и введения принципа платы за использование воды.⁴

Вода поступает поверхностно-самотечным образом и поставляется в основном через вырытые каналы второго порядка и арыки. В результате села и водопользователи, находящиеся вверх по течению, получают больше воды и на регулярной основе, в то время как к потребителям вниз по течению она часто поступает в недостаточном количестве или же совсем не поступает. В соответствии с представлениями местных властей и лидеров, последующие потребители воды, как правило, беднее, чем предшествующие потребители из-за этих особенностей в водоснабжении. Выбор фермерами сельскохозяйственных культур зависит от наличия воды. Совместное картирование показало, что если фермеры, находящиеся в начале канала могут выращивать рис и другие товарные культуры, фермеры, находящиеся в конце канала, из-за нехватки воды, вынуждены выращивать в основном пшеницу для собственного потребления. Такое неравенство приводит к напряженности между предшествующими и последующими водопользователями, которое часто перерастает в открытый конфликт.

Кыргызская Республика унаследовала от Советского Союза наличие многих спорных и неразделенных приграничных территорий с соседними странами - Узбекистаном и Таджикистаном, что усиливает напряженность в межгосударственных отношениях в сфере совместного использования природных ресурсов. В советский период, вся речная сеть, используемая республиками, регулировалась из Москвы путем распределения между ними квот на водопользование. При советской системе применялась комплексная водная политика, когда в летнее время две республики, расположенные в верховьях рек (ныне Кыргызская Республика и Республика Таджикистан) предоставляли воду республикам, расположенным в нижнем течении (ныне Казахстан, Узбекистан и Туркменистан) - для орошения и производства гидроэлектроэнергии. В свою очередь, в зимнее время, когда было непрактично производить попуск воды, республики, находящиеся ниже по течению, поставляли вышерасположенным республикам газ и уголь для выработки электроэнергии.

Спрос на воду в Кыргызской Республике, особенно в южной части страны, растет в связи с ростом численности населения, появлением новых населенных пунктов, расширением площади сельскохозяйственных угодий, возрождением пастбищного животноводства, а также с увеличением использования воды для промышленных и строительных целей. Дефицит воды возникает только в сельскохозяйственный сезон, в основном - с апреля по август, и в значительной степени вызван неэффективной ирригационной инфраструктурой и нерациональным управлением водными ресурсами.

Существуют природные и человеческие факторы, обуславливающие наличие воды.

- **Природные факторы, влияющие на наличие поливной воды.** Изменение климата влияет на доступность и качество воды в Кыргызской Республике: его

⁴ Положение Правительства КР. об Ассоциациях водопользователей в сельской местности, принятое в 1995 г.

потепление вызывает быстрое таяние ледников, ледниковых шапок и покрова, уменьшение количества осадков и увеличение испарения воды, приводящее к более частым засухам, наводнениям и заболачиванию. По имеющимся оценкам, несмотря на то, что число дождливых дней в Ферганской долине останется таким же, интенсивность осадков в весенний период будет увеличиваться. В результате нехватка воды и засухи станут более частыми, в особенности на юге страны. Дефицит воды, вероятно, будет длиться до середины осени.⁵ Интервью и обсуждение в ФГ с экспертами и фермерами в местах проведения исследования показали, что приток воды стал непредсказуемым - с большим стоком воды в реках и каналах в начале весны, приводящее к меньшему объему воды в летний сезон, когда она нужна для орошения. Беспорядочные осадки в результате изменения климата затрудняют фермерам и учреждениям по управлению водными ресурсами прогнозировать, оценивать и планировать ирригационные потребности. Частые оползни и сели засоряют и без того обветшалую инфраструктуру, вызывают деградацию почвы и влияют на качество воды. Респонденты исследования подтвердили, что более частые оползни, сели и наводнения также влияют на водоснабжение, разрушая ирригационные системы, засоряя водные потоки мусором, в результате чего вода становится грязной.

- **Человеческие факторы, влияющие на доступность воды для орошения.** Вода является возобновляемым, но конечным источником, и ее наличие может регулироваться только самой природой. Люди могут управлять только такими ее аспектами, как доступ, сохранение и распределение воды между различными пользователями. Тем не менее, влияние человека может значительно снизить водные потоки из-за нерационального управления и использования земельных ресурсов, недостаточных знаний о сельском хозяйстве, в том числе о мелиорации почвы и орошении сельскохозяйственных культур, а также неэффективного управления обеспечением и распределением воды.

Управление земельными ресурсами в Кыргызской Республике является неэффективным. Система земледелия в стране характеризуется преобладанием хозяйств, созданных на очень маленьких участках земли. На юге страны, средний размер земельного участка, выделенного на одно домашнее хозяйство в ходе реформы по приватизации земли в середине 90-х, составил около 0,2 га, а максимальный размер - около 0,5 га. Такая сильная фрагментация земли не позволяет сельскому хозяйству стать основным источником дохода и определяет в большой степени его прожиточный характер.

Сельское хозяйство является одним из источников дохода на юге страны, но отнюдь не главным. Около 20 процентов доходов населения в Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в 2009 году поступили от трудовых мигрантов, работающих за пределами страны (в основном работают в России и Казахстане)⁶.

⁵ Воздействие изменения климата на пастбищные и животноводческие системы в Кыргызстане. Проект отчета для МФСР, 2013

⁶ Нацстатком, 2011 г

Фактическое потребление большинства продуктов питания в стране значительно превышает тот объем, что в ней производится, означая, что основные продукты питания, такие как пшеничная мука, импортируется⁷.

Советская практика принятия решений государством при участии специалистов-экспертов привело к общему ухудшению сельскохозяйственных знаний. Земледелием занимаются, в целом, особенно не задумываясь о выборе сельскохозяйственных культур или доступности воды и качестве почвы. В земледелии не используются современные технологии, что не позволяет делать большие инвестиции. Низкий уровень знаний о принципах сельского хозяйства ведет к большому спросу на поливную воду, которой имеющаяся ирригационная инфраструктура вряд ли в состоянии обеспечить.

Организации, предоставляющие водохозяйственные услуги, стремятся стать устойчивыми. Закон о воде, принятый в 1994 году, и Водный кодекс, принятый в 2005 году, заложили основу для создания Ассоциаций водопользователей. Первые АВП начали появляться в Кыргызстане в 1996 году при поддержке АБР. Правительство Кыргызской Республики приняло постановление № 473 "Об ассоциациях водопользователей в сельской местности" в 1997 году и Закон «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» в 2002 году, что в большой степени способствовало продвижению принципов децентрализованного управления водой в АВП, разъясняя их роль и обязанности.

Департамент водного хозяйства (ДВХ) при Министерстве сельского и водного хозяйства (МСВХ) является центральным государственным органом, ответственным за разработку политики в сфере управления водными ресурсами, в том числе за регулирование использования водного фонда (совокупность всех имеющихся водных ресурсов в стране), управление государственным водохозяйственным капитальным имуществом; удовлетворение потребностей в воде населения и сельскохозяйственных товаропроизводителей, развитие ирригационной инфраструктуры, проведение государственного учета использования вод; управление государственным водным кадастром по разделу использования вод и контроль состояния водопользования в стране.

В каждой области имеется Бассейновое управление водного хозяйства (БУВХ). Каждое областное БУВХ имеет отдел поддержки АВП, которому поручено оказывать техническую и методическую поддержку АВП.

Районные управления водных ресурсов (РУВХ) являются низшими территориальными государственными органами по управлению водными ресурсами. Они осуществляют государственную политику в области эксплуатации и технического обслуживания (ЭиТО) водных объектов, а также регулируют распределение и использование водных ресурсов, водоснабжение

⁷ Ирригация в цифрах, 2012

сельскохозяйственных водопользователей и осуществляют контроль водопользования.

Конечный пользователь внутриводопользовательных оросительных систем находится в ведении Ассоциаций водопользователей. АВП - объединение, представляющее всех водопользователей (ВП), проживающих в *Айыл аймаке*, высшим органом которого является Общее собрание; Совет АВП является управляющим органом, а Дирекция выполняет функции исполнительного органа. Закон об объединениях (ассоциациях) водопользователей также определил обязанности Ревизионной комиссии и Комиссии по разрешению споров, которые начала формироваться в 2002 году. Комиссия по разрешению споров (КРС) может состоять из 3-5 человек, они обычно встречаются, если требуется решить какой-нибудь спор.

АВП несут ответственность за эксплуатацию ирригационной и дренажной (ИиД) системы, распределение воды между членами АВП; строительство, модернизацию, ремонт, очистку и другие действия по содержанию в надлежащем состоянии оросительной сети АВП и ее развитие; предотвращение загрязнения воды; содействие повышению профессиональных навыков своих членов в вопросах орошаемого земледелия.

В условиях фрагментированного землепользования, прожиточного характера сельского хозяйства и низкого уровня сельскохозяйственных знаний, управление водными ресурсами сосредотачивается в основном на распределении воды между всеми пользователями и точечном ремонте и восстановлении сетей.

В настоящее время около 80 процентов внутриводопользовательных ирригационных систем, охватывающих около 767 тысяч гектаров, находятся в ведении 475 АВП, которые несут ответственность за 22700 км внутриводопользовательных оросительных каналов, 4300 км дренажных сетей, более 250 бассейнов, а также свыше 20000 гидротехнических сооружений⁸. Оставшаяся часть представляет собой схемы с самостоятельным водозабором, которые находятся вне сферы ответственности ДВХ.

- Инженерные ирригационные схемы с облицованными каналами составляют 40,2 процента площади. Они имеют водозаборные сооружения на реках, с защитой от ила, приспособленные для внезапных паводковых потоков, и обеспечивающих гарантированный водозабор из источников орошения.
- Полу-инженерные схемы имеют водозаборные сооружения, но лишь частично облицованные каналы, и частично оснащены водораспределительными сооружениями. Площадь, обслуживаемая такими схемами, составляет 34,4 процента.

⁸ CAIC Consulting, 2010

- Не-инженерные схемы не имеют водозаборных сооружений, каналы не оборудованы водораспределительными объектами и не облицованы. Площадь обслуживания таких схем составляет 25,4 процента⁹.

Дирекция АВП возглавляется директором и включает в себя бухгалтера и *мурабов*. *Мурабы* нанимаются дирекцией АВП для содержания и ремонта водохозяйственной инфраструктуры, распределения воды для пользователей и сбора платы.

В некоторых местах, есть также Территориальные представители (ТП), работающие на общественных началах, каждый из которых отвечает за орошение закрепленной за ним территории размером около 30-50 га. Эти ТП осуществляют надзор за соблюдением установленного графика забора воды водопользователями и неофициально контролируют работу *мурабов*.

Правительство Кыргызской Республики, при финансовой поддержке ВБ и АБР, проводит реконструкцию внутриводохозяйственной оросительной системы. На сегодняшний день восстановлено 223651 га (29 процентов) от всех ирригационно-дренажных (ИиД) систем страны. Дополнительно 34 800 га ИиД систем восстанавливаются в настоящее время в рамках Проект внутриводохозяйственного орошения - II, финансируемого ВБ. Нехватка финансирования и отсутствие технических способностей в АВП ведет к значительной утечке и потерям воды в распределительной системе, в результате чего, по оценкам, коэффициент эффективности доставки и распределения воды составляет лишь 55 процентов¹⁰.

Деятельность АВП в основном финансируется за счет доходов, получаемых от платы за ирригационные услуги (ПИУ), собираемых от ВП за подачу воды. Средний уровень сбора платы за воду в исследованных районах составляет около 60-70 процентов. Хотя АВП может налагать штрафы за неуплату ПИУ, во всех исследованных районах не было случаев, когда АВП применил бы административные штрафы или же попытался или сумел привлечь к суду неплательщиков. Такими нарушителями в основном являются состоятельные фермеры и лица, связанные с влиятельными структурами.

II. ВОДНЫЕ КОНФЛИКТЫ В ИССЛЕДОВАННЫХ РАЙОНАХ

РДФ провел углубленное исследование конкретных случаев из практики (*кейс-стади*) в трех *Айыл аймаках*: АА Базар-Коргон в Базар-Коргонском районе Джалал-Абадской области, АА Отуз Адыр в Кара-Суйском района Ошской области и АА Торт-Куль в Баткенском районе Баткенской области. Валидация результатов анализа трех случаев из практики была проведена в шести дополнительных АА южного региона. Согласно

⁹Орошение в цифрах. 2012

¹⁰Орошение в цифрах. 2012

интервью с высшими должностными лицами, работающими в сфере ирригации, картина конфликтов вокруг поливной воды в местах проведения исследования применима для всей страны, но в особенности типична для южных регионов.

Таблица . Социально-экономическая характеристика исследованных районов

АА	Область	Населе- ние	Уровень бедности (процентов)	Площади под основными культурами (га)			Средний размер пашни на жителя (га)
				Пшениц а	Рис	Картофель	
Отуз Адыр	Ошская	15,918	30.22	241	-	28	0.15
Базар-Коргон	Джалал- Абадская	35,486	29.6	390	80	88	0.77
Торт-Гуль	Баткенская	7,183	54	180	120	10	0.32
Атабеков	Джалал- Абадская	25,447	37.42	40	316	100	0.14
Сейдикум	Джалал- Абадская	14,728	46.6	470	320	55	0.25
Джаны Ноокат	Ошская	24,464	30	470	320	55	0.5
Чек-Абад	Ошская	5,364	43	240	10	140	0.12
Аксай	Баткенская	7,330	29.15	55	5	20	0.3
Суу-Башы	Баткенская	5,252	50.3	200	100	50	0.03

Источник: данные, собранные РДФ в АА

1. Характеристика водных конфликтов в АА Базар-Коргон Базар-Коргонского района Джалал-Абадской области.

АА Базар-Коргон состоит из шести сел, где проживает около 35486 человек в 6800 домохозяйствах, уровень бедности составляет 30 процентов. Этот АА расположен на границе с Узбекистаном, около 80 процентов населения составляют этнические узбеки, а оставшиеся 20 процентов - этнические кыргызы. За последние десять лет, там было несколько этнических конфликтов между кыргызской и узбекской группами. Последний конфликт с применением силы в этой местности произошел в июне 2010 года.

Климат местности - умеренно-континентальный, с сухим летним сезоном, земли в основном засушливые и полусушливые. В этом АА имеется около 17915 га пахотных земель, их которых 14086 га - поливные земли (в среднем 0,77 га на человека). Подавляющее большинство жителей являются мелкими фермерами с небольшими землевладениями, где они выращивают в основном овощи, кормовые культуры и хлопчатник. Все респонденты в этом АА отметили, что основным источником дохода для них являются денежные переводы трудовых мигрантов, работающих в России.

Рисунок . Оросительные каналы в АА Базар-Коргон



Источник: РДФ, 2013

Поливная вода поступает в основном из реки Кара Унгур по 18 внутрихозяйственным каналам протяженностью 142 километра. Эта вода в основном используется для полива, но в двух селах: Джети Кошкон и Ак Тайлак, в связи с отсутствием питьевой воды, вода из каналов также используется для бытовых нужд.

Основная проблема с поливной водой в АА Базар-Коргон – высокие потери воды из-за плохого состояния каналов. По данным руководства АВП, около 40 процентов воды теряется, поскольку только приблизительно 30 процентов оросительных каналов сделаны из бетона, а оставшиеся не облицованы. Такие высокие потери воды ведут к нехватке воды, особенно в нижележащих селах, где респонденты уверяли, что получают в два раза меньше воды, чем в вышележащих селах.

Ирригационные системы находятся в ведении двух АВП, созданных в 2009 году: «Мураб» и «Абу-Хаят». Обе АВП оборудованы, имеют офисные помещения с компьютерами; транспортные средства куплены за счет кредита, полученного от Правительства Кыргызской Республики через финансируемый ВБ Проект по внутрихозяйственному водоснабжению. Эти две АВП также получили весьма существенную помощь от других доноров, как показано в Таблице 3.

Таблица . Донорская поддержка АВП в АА Базар-Коргон

Год	Донор	Проект	Оказанная поддержка	Сумма поддержки
2008	ВБ	Проект внутрихозяйственного орошения	Транспортные средства для АВП, новые гидротехнические объекты	около 475 тыс. \$ США
2009	USAID	ППАВП (Программа поддержки АВП)	Водохозяйственные сооружения	около 230 тыс. \$ США
2012	Красный Крест	Проект по реабилитации водоснабжения и очистке сточных вод в Оше и Джалал-Абаде	Восстановление водохранилища и прокладка водопровода длиной 8,5 км	около 545 тыс. \$ США
2014	АБР	Проект сельского водоснабжения	Планируется наладить снабжение	3.8 млн. \$ США

		и санитарии	питьевой водой всех сел	
2012	Хельветас	TASK	Водохозяйственные сооружения	около 4300 \$ США \$
2012	ОБСЕ	Проект по поддержке АВП	3 комплекта гидротехнического оборудования	около 3200. \$ США
			2 велосипеда для АВП	

Плата за воду устанавливается дирекцией АВП на основе размера участка и вида выращиваемой культуры. Некоторые АВП заключают договор с водопользователем, но большинство этого не делают. Сбор ПИУ остается низким, большинство пользователей платят несвоевременно - часто после сбора урожая и вплоть до декабря. Согласно респондентам интервью с руководством и членами АВП, более обеспеченные фермеры и влиятельные лица часто не платят ПИУ. Другая проблема в этой местности, связанная со сбором ПИУ, заключается в том, что АВП не может получить доступ к достоверной информации о принадлежности земельных участков. Имеется много земельных участков, в основном, это относится к земельным наделам трудовых мигрантов, которые либо неофициально сдали их в аренду или же продали, а также были случаи, когда земельные участки были изъяты из сельскохозяйственного оборота и запланированы для новой застройки органами местного самоуправления. Отсутствие информации о статусе земельной собственности таких участков затрудняет АВП сбор платы за предоставленную воду для полива.

Хотя АВП не в состоянии собрать ПИУ в полном объеме, им самим необходимо оплатить услуги РУВХ, в соответствии с договором, а также произвести все социальные выплаты за своих наемных работников. Низкая собираемость ПИУ приводит к накоплению задолженности перед РУВХ и Государственным Социальным фондом, на которую дополнительно начисляются штрафы. РУВХ возбудило дело в отношении одного из АВП, функционирующей в этой местности.

Конфликты, связанные с поливной водой, возникают в АА Базар-Коргон в течение сельскохозяйственного сезона, особенно в июне-июле. Проблема усугубляется тем, что его жители страдают также от нехватки питьевой воде и вынуждены использовать поливную воду для бытовых нужд, что делает доступ к воде и ее качество жизненно важным вопросом для всего сообщества.

2. Характеристика водных конфликтов в АА Отуз Адыр Кара-Суйского района Ошской области. АА Отуз Адыр состоит из восьми сел с населением 15918 человек, проживающих в 3795 домохозяйствах. Большинство населения в этом АА составляют кыргызы (90 процентов), с небольшой долей (8 процентов) узбекской этнической группой. В АА общая площадь пахотной земли составляет около 6347 га, приблизительно половины ее является поливной (3,134 га), соответственно средний размер орошаемого земельного участка равен около 0,15 га. Большинство земель используется для

выращивания хлопчатника (26 процентов), овощей (17 процентов), пшеницы (15 процентов), бахчевых (15 процентов) и кукурузы (10 процентов).¹¹

Основная часть поливной воды поступает из реки Куршаб - левого притока реки Кара-Дарья, которая образуется от талых снегов и ледников северного склона Алайского хребта. Длина реки Куршаб составляет 155 километров и у нее имеется более 40 притоков. Паводки, проходящие по реке, характеризуются внезапностью и большим количеством наносов. Река подвержена образованию селей и оползней, особенно в конце весны. Водозаборный узел реки Куршаб расположен в Кара-Суйском районе и снабжает водой каналы Отуз-Адыр и Кочкор-Ата. Вода из каналов используется населением также для питья и бытовых нужд.

Около 80 процентов пахотных земель в АА Отуз Адыр орошается водой из канала Отуз-Адыр. Русло канала сильно занесено отлагающимися наносами, а вода, поступающая в отводные каналы, чрезвычайно заилена. Качество поливной воды плохое, весной она становится особенно грязной. Имеющаяся система очистки не в состоянии отфильтровать весь ил и грязь.

В АА Отуз Адыр функционируют три АВП: «Маз Айкал» (создана в 2002г.), АВП «Эне-Сай» и «Бай-Эл Асыл» были образованы в 2009 году. В ведении каждой АВП имеется канал. Поливная вода поставляется естественным потоком, причем большинство каналов являются земляными.

Рисунок . Орошение в АА Отуз Адыр



Источник: РДФ, 2013

Во время сельскохозяйственного сезона ощущается сильная нехватка воды, в особенности с июня по август, и основные конфликты происходят между вышерасположенными и нижерасположенными селами, такими как Чуук, Кожом Бак, Савай Арык и Ош-3000. Во время обсуждения в фокус-группах было доложено о нескольких случаях, имевших место несколько лет тому назад, когда жители сел, расположенных в нижнем течении канала,

¹¹ Социальный паспорт АА Отуз Адыр.

пытались перекрыть дорогу, протестуя против того, что села, расположенные вверх по течению, забирают больше воды, чем им выделяет РУВХ.

Кроме того, имеются проблемы, связанные с качеством воды, так как каналы забиты мусором, илом и грязью. Местность подвержена селям и оползням, которые также вызывают разрушение инфраструктуры и негативно влияют на водоснабжение.

Тем не менее, все респонденты и участники ОФГ отметили, что число и интенсивность конфликтов, связанных с водой, сократилась за последние несколько лет. Респонденты считают, что это произошло благодаря тому, что увеличились поступления ПИУ, хотя водопользователи все еще должны АВП более 200 000 сомов (около 4 000 долларов США).

В этой АВП водопользователи должны оплачивать 30 процентов ПИУ авансом, однако по утверждению Дирекции АВП, более 40 процентов жителей, тем не менее, не соблюдают это правило и нарушают установленный график подачи воды.

Таблица . Донорская поддержка АВП в АА Отуз Адыр

Год	Донор	Проект	Оказанная поддержка	Сумма поддержки
2008	ВБ	Проект внутрихозяйственного орошения	Транспортные средства для АВП, установка нового гидротехнического оборудования	около 450 тыс. \$ США
2009	ШРС	Восстановление системы водоснабжения	Обучение, 7 новых водохозяйственных объектов	25 тыс.500 \$ США
2011	ПРООН	Содействие интегрированному управлению водными ресурсами и трансграничному диалогу в Центральной Азии	Очистка 10 км. канала, работа по трудовой программе	около 9 000 \$ США
2012	ОБСЕ	Проект по программе поддержки АВП	Установка водохозяйственного оборудования	250 тыс. \$ США

3. Характеристика водных конфликтов в АА Торт-Куль Баткенского района Баткенской области.

АА Торт-Куль в Баткенской области состоит из пяти сел, его население составляет 7183 человека, которые проживают в 1436 домохозяйствах. АА «Торт Куль» граничит с Узбекистаном и Таджикистаном – в близости с несколькими спорными приграничными участками.

Свыше 54 процентов домохозяйств в АА Торт-Куль считаются бедными и крайне бедными. Площадь орошаемой земли в этом АА составляет 856 га (средняя площадь

земельного участка - менее 0,32 га). Согласно данным, полученным при проведении интервью и ОФГ, и из Социального паспорта АА Торт-Куль, жители преимущественно выращивают виноград (40 процентов земли находится под виноградниками), вишню и абрикос (35 процентов земли находится под садоводческими культурами). Остальные орошаемые земли в основном используются под овощи, бобовые, кукурузу и озимую пшеницу. В этой местности есть винодельческий завод, построенный в советское время, который обрабатывал 2800 тонн винограда в год.

Рисунок . Засохшие сады в селе, расположенном в нижнем течении и затопленные дороги в селе, расположенном в верхнем течении, в АА Торт-Куль



Источник: РДФ, 2013

Местность подвержена стихийным бедствиям, в особенности оползням, которые повреждают ирригационную инфраструктуру и засоряют каналы, делая воду мутной и заиленной.

В настоящее время, поливная вода в села, расположенные в АА Торт-Куль, поступает в основном из реки Исфара по каналу Торт-Куль и другим каналам третьего порядка. Вода используется не только для орошения - в некоторых селах она также применяется в питьевых и бытовых целях. Качество воды плохое и, по утверждениям респондентов из этой местности, употребление такой воды приводит к проблемам со здоровьем, вызывая частые случаи брюшного тифа, малярии и гепатита среди местного населения. Многие жители привозят питьевую воду в цистернах из города Баткен.

АВП «Баваш» в АА Торт-Куль была создана в 1999 году и зарегистрирована в 2003 году. АВП обслуживает каналы общей протяженностью 22,27 км. В этом АА имеет место быть исключительный случай: на его территории находится водопользователь - сельскохозяйственный кооператив «Кожошкен», получающий воду из реки Сох, которая не входит в сферу ведения местной АВП, а напрямую регулируется РУВХ. Этот кооператив подписал договор с РУВХ и непосредственно платит ему все водные сборы. Другой случай заключения прямого договора с РУВХ касается воды, получаемой от

насосной станции в АА Торт-Куль. Она также находится в ведении РУВХ, а ПИУ у водопользователей собирает *Айыл окмоту*.

В АА Торт-Куль корни водных конфликтов связаны также с неэффективной и изношенной ирригационной инфраструктурой, которая не в состоянии поставлять воду в достаточном количестве, своевременно и хорошего качества. Другая существенная причина водных конфликтов в этом АА состоит в том, что он граничит с Узбекистаном и Таджикистаном в зоне с не-делимитированной и непризнанной государственной границей. Ирригационная инфраструктура, построенная в советское время, совместно использовалась тремя республиками, реки и каналы вытекали из Кыргызской Республики, пересекали Таджикистан и Узбекистан и втекали вновь на территорию Кыргызской Республики. Соглашение о совместном использовании водных ресурсов, заключенное в советское время, не признается и не выполняется. В результате, в приграничных зонах имеется много разногласий из-за доступа к воде и ее объему. Там происходят частые споры между ВП Кыргызской Республики и водопользователями Узбекистана относительно количества воды и получения доступа к ирригационной инфраструктуре, расположенной на территории Узбекистана – с целью ее ремонта и очистки.

Таблица . Поддержка АВП донорскими проектами в АА Торт-Куль

Год	Донор	Оказанная поддержка	Сумма
2007-2013	Каунтерпарт Консорциум, профинансированный ЕС и USAID	Реабилитация насосной станции в селе Айгульташ в АА Суу Башы	1931 \$ США
2007-2013	Каунтерпарт Консорциум, профинансированный ЕС и USAID	Реабилитация 2 км водоканала и насосной станции в селе Чон-Кара в АА Торт-Куль	2109\$ США
2012-2013	ПРООН	Строительство кольцевого канала	около 32000\$ США
2000 -2010	АБР	Реконструкции водоканала в селах Чек и Чон-Тала	36650\$ США

III. ТИПОЛОГИЯ КОНФЛИКТОВ

Дефицит воды во время сельскохозяйственного сезона приводит к конкуренции за ее использование и конфликтам. С учетом засушливого климата Кыргызской Республики, вода является жизненно важным ресурсом, который используется не только для производства, но и для жизнеобеспечения, а также для многих других целей, делая зависимость сельского населения в нем еще сильнее. В отношении поливной воды, несоответствие возникает из-за конкуренции желающих использовать как можно большее количество этого ограниченного ресурса. Типы конфликтов, которые возникают, являются следствием представления его участниками, что их возможности по получению выгоды от такого ресурса, как поливная вода, ограничиваются. Ощущения ограничения в доступе к воде, в свою очередь, связаны с надеждами и ожиданиями этих сторон относительно их доступа к ней.

Вопросом первоочередной важности является понимание местных водных конфликтов через их типологию и укрепление усилий по предотвращению конфликтов путем оценки

контекста конфликта, его участников, выявления и устранения коренных причин конфликта и увеличения числа успешных примеров урегулирования конфликтов. Важно проанализировать фактические данные о конфликтах, происходящих в стране, наряду с конкретными географическими, экономическими, социальными и культурными факторами. Полевое исследование в отобранных АА позволило очертить как комплекс основных структурных проблем, приводящих к конфликтам, так и типы конфликтов, связанных с поливной водой. Последующий раздел отчета содержит сводный анализ основных проблемных вопросов, способствующих возникновению конфликтов на юге Кыргызской Республики.

В Кыргызской Республике, конфликты возникают между субъектами, имеющими отношение к управлению и использованию поливной воды: районные управления водного хозяйства, руководство АВП и персонал АВП (*мурабы*), отдельные пользователи и группы пользователей. Группы пользователей можно классифицировать на несколько типов, в зависимости от продемонстрированной ими общности интересов в доступе к воде: сообщества, расположенные вверх по течению; сообщества, расположенные вниз по течению; сообщества, расположенные в приграничной зоне; и, в некоторой степени, этнические группы.

Среди этой группы субъектов наблюдаются следующие четыре основных типа конфликтов:

- Организационный конфликт: РУВХ против руководства АВП и между АВП
- Руководство АВП/*мурабы* против влиятельных лиц
- Руководство АВП/*мурабы* против обычных людей
- Сообщество против сообщества, в частности, жители, проживающие вверх по течению против жителей, проживающих вниз по течению; сообщества в соседних странах, проживающие вдоль государственной границы; и/или этнические группы.

Анализ содержания интервью позволяет заключить об отношениях, имеющихся между большинством заинтересованных сторон. Эти отношения были оценены в качественном аспекте, основанном на анализе документов и с учетом того, каким образом те или иные заинтересованные стороны обращались к другим заинтересованным сторонам в ходе интервью.

Тип конфликта 1: Организационный конфликт: РУВХ против руководства АВП и между АВП

Снабжение поливной водой начинается с подачи ее РУВХ в АВП. Каждый год АВП подают заявку на поставку необходимого объема воды в РУВХ и они заключают договор в установленной форме, утвержденной Правительством КР. в 1999 году.¹² Вода в широком смысле не рассматривается в Кыргызской Республике в качестве товара с рыночной стоимостью. Тарифы на кубометр воды очень низкие, они были установлены Законом «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды», принятым в

¹² Постановление Правительства КР «Об утверждении типового договора на ирригационные услуги водоснабжения из государственных водохозяйственных систем» № 233

марте 1999 года, и с тех пор не менялись, при этом стоимость 1м³ воды в I и IV кварталах года составляет 1 тыйын, а во II и III кварталах равна 3 тыйынам. В районах с неблагоприятными климатическими условиями эти ставки значительно ниже. АВП затем продают воду водопользователям, добавив к установленным ставкам свои расходы (доставка и распределение воды, заработная плата, социальные выплаты, налоги). За период 2001-2010, ПИУ увеличилась с 2,74 сом/1000 м³ до 6,65 сом/1000 м³. ДВХ и бассейновые УВХ финансируются из государственного бюджета. Районные УВХ финансируются за счет государственного бюджета и средств водопользователей. Таким образом, большая часть ПИУ поступает в бюджет РУВХ, который увеличился с 19,8 млн. сомов в 2001 году до 42,9 млн. сомов в 2009 году. За этот же период уровень сбора ПИУ увеличился с 71 процента до 99 процентов¹³. Тем не менее, эти суммы еще во многом недостаточны для покрытия фактических потребностей по эксплуатации и техническому обслуживанию. Усугубляют ситуацию, по словам респондентов, некоторые политические лидеры, в том числе депутаты Жогорку Кенеша, обещающие своим избирателям обеспечить их бесплатным водоснабжением, что также создает представление среди водопользователей, что они имеют право на бесплатную воду.

РУВХ рассчитывает АВП тарифы на воду на основе этих норм водоснабжения, а не на фактической поставке. Учитывая проблемы с инфраструктурой, общее представление, выраженное в интервью и обсуждениях в фокус-группах, было то, что фактическое поступление воды значительно ниже номинального количества, за которое берут плату с АВП. Это связано с отсутствием возможности измерения точного объема поставленной воды. В ряде случаев этот перепад был источником раздражения для АВП и, само собой разумеется, для водопользователей в сообществах. Проблемы, возникающие из-за этого перепада, АВП вынуждена решать своими силами, начисляя дополнительную плату водопользователям, которые, скорее всего, получают меньше воды, чем ожидалось. Учитывая, что точное измерение водоподачи отдельным пользователям также недоступно, масштаб проблемы в значительной степени не виден.

В нескольких исследованных случаях, РУВХ произвел поставку воды АВП со значительной задержкой, что имело критическое значение для роста культур (на пример, АВП Сейдикум получил воду от РУВХ с задержкой в 22 дня в 2012 году).

Конфликт между одной АВП и РУВХ часто распространяется и на другие АВП. Например, соседние АВП: Базар-Коргон, Сейдикум и Акман часто спорят по поводу количества взятой воды. Поскольку, эти три АВП получают оросительную воду из одного основного канала «Левая ветка», находящегося в ведении РУВХ, и с учетом имеющихся больших потерь воды в сети, а также отсутствия точного измерения количества выделенной и забранной воды, существует мнение, что АВП, находящиеся вверх по течению, забирают больше воды, чем им выделяет РУВХ.

В типовом договоре предусмотрено, чтобы АВП платили ежемесячно за полученную воду в течение 30 дней после получения счета-фактуры от РУВХ. Если оплата задерживается, АВП обязана выплатить штраф в размере 0.5 процента с суммы долга за каждый

¹³ Оценочный документ Проекта внутрихозяйственного орошения, Всемирный банк, 2012

просроченный день. Однако, это невыполнимое требование, потому что водопользователи платят АВП в целом после поливного сезона, и в основном после сбора урожая. Например, в соответствии с данными, предоставленными РУВХ Базар-Коргонского района, этот РУВХ обеспечил водой АВП в размере 1,8 млн. сомов, но был собран только 1 миллион сомов в 2012 году.

РУВХ подало иск в суд против нескольких АВП за неуплату ПИУ, но суд не мог заставить АВП заплатить, так как у них не было средств на счетах. В этой ситуации РУВХ попросил финансовую полицию проверить финансовое положение АВП в Базар-Коргоне, как средство давления на АВП, чтобы они заплатили свои долги. РУВХ, в случае с АА Отуз Адыр, также подало иск в суд против АВП за неуплату ПИУ.

Такого рода конфликт происходит в основном между двумя юридическими лицами, где относительное недополучение воды не влияет непосредственно на личные средства к существованию или благополучие отдельных лиц. Таким образом, этот конфликт вряд ли приведет к насилию, как таковой. Однако это увековечивает плохое техническое обслуживание инфраструктуры и, в зависимости от степени способности АВП мобилизовать свои сообщества, обладает скрытым потенциалом для конфликта.

Тип конфликта 2: Руководство АВП/мурабы против влиятельных лиц

Общее мнение было, что АВП не смогли противостоять несанкционированному забору воды для полива частной земли лицами в сообществе, обладающими властью. Эту власть очерчивали либо, ассоциируя ее с местной администрацией или же с лицами, имеющими влияние на эту администрацию в силу своего богатства, прямых связей или связей с лицами, занимающими еще более высокое положение в правительственных структурах. Следует отметить, что, хотя о таких случаях сообщалось, не было возможности проверить, имели ли они место на самом деле. Тем не менее, неоднократное упоминание этой проблемы предполагает, что этот тип конфликта все-таки происходит. В данном случае, конфликт связан с неспособностью АВП на местах обеспечить соблюдение правил по использованию водных ресурсов всеми лицами. С другой стороны, влиятельные люди чувствуют себя вправе игнорировать режим водопользования, предположительно от уверенности, что он/она может привлечь большую силу для воздействия на АВП (или, по крайней мере, достаточную силу, чтобы это противостояние дорого обошлось бы АВП и отвратило ее от принятия мер), - принять такой способ доступа к воде. Поскольку РУВХ выставляет АВП на оплату общую сумму за отпущенную воду, получается, что простые люди субсидируют стоимость воды для влиятельных людей, которые за нее не платят. Игнорирование правил, в свою очередь, подрывает общий авторитет руководства АВП и доверие в сообществе, делая его менее эффективным механизмом решения многочисленных интересов граждан на доступ к воде.

Этот тип конфликта несет в себе скрытую угрозу конфликта большего масштаба (если АВП смогла бы настоять на соблюдении ее режима водопользования), недопущение которого означает, что в большинстве случаев он не должен напрямую привести к насилию между сторонами. Но это может произойти в зависимости от позиции, которую займет АВП в конкретном случае (вероятно, ведущей к негативной реакции). Кроме того, со временем, репутация обращения с подобными случаями, также приведет к ожиданиям

действий со стороны АВП. Эта ситуация отражает отсутствие достаточного социального капитала в обществе, где влиятельные лица готовы игнорировать правила и проблемы в обеспечении соблюдения социальных норм поведения.

Тип конфликта 3: Руководство АВП/*мурабы* против обычных людей

Это, пожалуй, наиболее распространенный тип конфликта. Он отражает недостатки АВП при исполнении ею роли по управлению скудными запасами поливной воды, противостоя основной массе населения, которое не имеет особых полномочий или влияния в сообществе (причины недостатков АВП будут обсуждаться в следующем разделе). Среди населения в отношении АВП существует значительное недоверие в ее компетентности и надежности, которое в свою очередь поддерживает представление, что определенные лица или группы лиц (либо влиятельные, или группы из вышерасположенных сел, или те, кто может подкупить *мурабов*/начальство) получают "нечестный" доступ к воде, который санкционируется АВП. Среди многих пользователей в АА Базар-Коргон бытует мнение, что *мурабы* дают больше воды, своевременно и за более низкую цену своим родственникам, друзьям или представителям местных органов власти. Стимулирующая форма оплаты, когда *мурабу* выплачивается оклад, а также дополнительная фиксированная сумма в зависимости от уровня собранных платежей, не работает. Например, *мурабам* в АВП Базар-Коргон платят в зависимости от сбора ПИУ (при 50 процентах собираемости платежей зарплата - 500 сомов; при 60 процентах - 4000 сомов; а при более 90 процентах - 5000 сомов, что все-таки мало для такой работы). Поскольку ПИУ устанавливается по размеру участка и вида культуры, у *мурабов* есть возможность для манипуляций, указывая в документах платежи за сельскохозяйственные культуры с более низким потреблением воды, и это не будет влиять на их зарплату. АВП бессильны остановить кражи воды путем строительства незаконных водоотводов и разрушения каналов и труб в ночное время.

В АВП доминируют отдельные руководители и несколько *мурабов*; при этом отсутствуют надежные механизмы, обеспечивающие подотчетность: Советы АВП практически не работают и трудно добиться прозрачности, в особенности при подсчете, сколько воды и куда она была подана. К тому же, АВП было бы трудно справиться со своими обязанностями, даже если бы у них были бы лучшие намерения, - в силу общего неудовлетворительного состояния инфраструктуры, приводящей к огромным потерям воды. Недостаток доверия, в свою очередь, влияет на способность АВП осуществлять свои функции, в частности на сбор платежей, достижение баланса в использовании воды для орошения и посредничество между пользователями при возникновении разногласий.

Во время интервью, ВП в АА Торт Куль выразили низкий уровень доверия к АВП, заявив, что она не может обеспечить их водой в достаточном объеме и хорошего качества. В то же время, там имели место случаи, когда высокопоставленные представители местной власти получали воду через специально сделанные для них каналы.

Такие инциденты, а также неуплата ПИУ влиятельными лицами, вызывают недоверие пользователей к *мурабам* и к дирекции АВП Базар-Коргон, и многие члены сообщества не принимают участия в общественных работах (*ашар*) по очистке каналов и мелкому

ремонту. Респонденты сообщили, что, как правило, менее четверти жителей участвуют в ашарах, в основном старые люди и дети.

Эти конфликты между АВП, как регулирующим органом, и физическими лицами, не приводят к длительному или насильственному конфликту, как таковому, хотя отдельные вспышки насилия, которые имели место, указывают на потенциал для будущих конфликтов. АВП в состоянии обеспечить выполнение общих правил отдельными лицами или, по крайней мере, не поощрять кардинального одностороннего изменения порядка использования оросительной воды конкретным пользователем (даже если санкции нельзя применить напрямую). В то же время, часто конфликтные отношения между обычными людьми и АВП предоставляют широкие возможности для объединения интересов в рамках более крупных групп, в случаях, когда АВП не имеют полномочий для обеспечения соблюдения правил.

Тип конфликта 4: Сообщество против сообщества

Это скрытый конфликт, который присутствовал во всех АА, исследованных в рамках данного обзора. Во многих районах имеются водопользователи, которые страдают от того, что являются конечными потребителями, получая либо слишком мало воды и/или слишком поздно, и соответственно плохого качества.

Например, конфликт в АА Базар – Коргон, в основном охватывающий пользователей из сел на входе воды и сел на выходе воды, происходит из-за высоких потерь воды в инфраструктуре и недостаточного водоснабжения. Вода часто поставляется с перерывом в 2-3 дня, что приводит к низкой урожайности и продуктивности культур. Поскольку в АА Базар-Коргон села на входе воды населены в основном этническими узбеками, а села на выходе воды - этническими кыргызами, имеются основания для натравливания одного сообщества против другого на этнической почве. Эта дополнительная движущая сила делает конфликт крайне опасным.

Схожие проблемы недостаточного водоснабжения имеются в АА Отуз Адыр, где в конфликт главным образом вовлечены водопользователи сел на входе и выходе воды. Когда уровень осадков низкий во время сельскохозяйственного сезона и воды не хватает, здешние фермеры тоже нарушают установленный график подачи воды, роют себе каналы, арыки и крадут воду друг у друга. В селах на входе воды в АА Адыр Отуз вода подтопляет сады, приусадебные участки и дороги, в то время как в села на выходе воды она не доходит.

В АА Торт Куль случаются частые конфликты по поводу количества и качества воды между ВП в Кыргызской Республике и соседними сообществами в Узбекистане, потому что, как указывалось выше, вода проходит через территорию Узбекистана и возвращается в Кыргызскую Республику в гораздо меньшем объеме и часто загрязнена мусором.

Конфликты между сообществами представляет собой наиболее опасный вид конфликта с точки зрения потенциального ущерба, хотя для этого потребуются наличие по крайней мере трех условий. Во-первых, АВП исключена из процесса, как организация, способная регулировать водопользование среди пользователей от конкурирующих пользователей. Как было отмечено в исследованном АА, АВП имеют многочисленные

институциональные слабости, и вышеописанные типы конфликтов еще в большей степени выявили их слабости как института. Если АВП не признаются значительным числом людей в качестве организации по регулированию использования водных ресурсов, то на местах нет никакой другой институциональной структуры, которая справилась бы с конкуренцией за ограниченные ресурсы. В случаях, когда использование воды включает в себя трансграничные вопросы, это еще больше усложняет задачу - АВП быть эффективной в полной мере. Второе условие состоит в отсутствии других субъектов, способных прибегнуть к принудительной силе государства для регулирования потребления воды среди пользователей, в случае если АВП будет отстранена. Есть ряд учреждений, которые могут играть эту роль. В частности, Айыл окмоту может включиться в процесс (с или без АВП), чтобы определять использование воды; эти местные органы власти, предположительно, имеют достаточные местные знания, чтобы быстро вмешаться. В то же время, нет никакой уверенности в том, что местное самоуправление будет регулировать соблюдение различными группами точного режима водопользования. В конечном счете, хотя это вряд ли является долгосрочным решением с точки зрения управления водными ресурсами, милиция и другие правоохранительные органы могут вмешаться, случись там серьезный конфликт; до настоящего времени со стороны сотрудников милиции не наблюдалось особой активности при решении вопросов использования воды.

Третьим условием является сливающиеся группировки вокруг доступа к воде. Это будет вытекать из социальных факторов в пределах сообществ, которые послужат толчком для людей к объединению для получения более широкого доступа к воде (или иметь дело с предполагаемой угрозой для существующих уровней доступа), в отсутствие эффективных АВП, которые регулировали бы водопользование. Наиболее очевидный критерий для объединения - это группа ближайших соседей. Из-за характера поливной воды в Кыргызской Республике, которая в подавляющем большинстве является самотечной, имеется скрытый потенциал для конфликта между пользователями, находящимися вверх по течению и имеющих более широкий доступа к воде лучшего качества и пользователями в нижнем течение канала. Наложением этих различий могут быть социальные различия между группами. В одном АА разделение между группами пользователей также опирается на этнические различия. Возможно также, что разделения в рамках одной этнической принадлежности, как то клан или другие социальные группировки могут дополнительно укрепить сливающиеся группы.

Были известные инциденты в прошлом конфликта «группа-на-группу» за воду, где регулирующий субъект и государство в целом не смогли избежать конфликта¹⁴. В недавнее время на юге Кыргызской Республики были конфликтные ситуации, связанные, в частности, с трансграничными сообществами.

¹⁴ Как например конфликт в Баткенской зоне в 1987 г.

IV. АНАЛИЗ КОНФЛИКТОВ

Водные конфликты всегда носят сложный характер, а факторы, вызывающие и влияющие на них, в действительности весьма разнообразны. В Кыргызской Республике, конфликты, связанные с поливной водой, в основном вызваны ее сезонной нехваткой, неэффективным управлением и использованием, а также неспособностью поддерживать инфраструктуру, большей частью унаследованную от советской эпохи. Оросительная вода преимущественно поступает поверхностно-самотечным образом и ее дефицит в основном вызван пространственными характеристиками, когда пользователи, находящиеся вверх по течению канала, получают больше воды и лучшего качества, чем те, которые находятся ниже по течению. Кроме этого водопользователей разделяют государственные границы и, следовательно, у них разные законодательства по водопользованию, которые не согласованы и не скоординированы между государствами. Или же, когда пользователи в одном и том же селе имеют неодинаковый доступ и порядок обеспечения водой в связи с отсутствием правовых гарантий в управлении АВП.

1. Основные участники (частые лица, учреждения и группы), вовлеченные в споры, связанные с поливной водой, их роли, влияние и взаимодействие

Матрица интересов участников конфликтов, связанных с оросительной водой, наглядно показывает, что ключевые участники (кроме РУВХ) имеют определенные общие интересы, как то: обеспечение чистой водой и надежно функционирующая инфраструктура, поскольку эти факторы влияют на здоровье всех членов сообщества.

Все фермеры и сообщества хотят получить высокий доход от выращивания сельскохозяйственных культур и достаточное количество воды для бытовых нужд. Интересы к воде каждого пользователя весьма схожи; однако, можно выделить разные типы пользователей с точки зрения их способности действовать ради своих узких собственных интересов к воде. Только фермеры, имеющие приоритетный доступ к воде (влиятельные лица и сообщества, расположенные в верхнем течении), благодаря своему физическому расположению по отношению к источнику воды или давлению на АВП обеспечить им привилегированный доступ, имеют возможность выращивать высокорентабельные культуры, которым, в общем, требуется больше воды для полива. В то же время, согласно данным, полученным в ходе интервью и круглых столах с ключевыми заинтересованными сторонами, влиятельные водопользователи, как правило, не платят за потребляемую воду, поскольку они считают, что вправе пользоваться ее бесплатно и обладают достаточным влиянием, чтобы избежать санкций. Это не относится к "простым пользователям», чьи интересы совпадают, но они не имеют рычагов влияния в местных условиях для достижения своего порядка использования воды, противостоя местной схеме распределения воды, обычно устанавливаемой АВП. Таким образом, способы взаимодействия влиятельных и простых людей существенно различаются.

Вышерасположенные сообщества заинтересованы в решении проблемы с избыточным поступлением поливной воды, которая подтопляет их дома, сады и дороги. Их взаимодействие с нижерасположенными сообществами ограничено; благодаря доступности воды, протекающей через их сообщества, у них меньше разногласий с АВП. (См. Раздел V)

Вполне очевидно, что у простых водопользователей и сообществ, расположенных вниз по течению, гораздо больше неудовлетворенных основных потребностей в обеспечении себя питьевой водой и водой для бытовых целей, и их заботит справедливый доступ к воде и плата за полученную воду (деньгами и трудом).

АВП хочет установления справедливых отношений с РУВХ, чтобы не нести в одиночку расходы по содержанию обветшалой инфраструктуры, унаследованной от государства и уклонению от уплаты пользователями, в особенности влиятельными лицами из-за слабой нормативно-правовой базы. Существующая несовершенная законодательная база не дает стимулы АВП для повышения результатов своей деятельности.

Таблица . Матрица участников конфликтов и их интересов

Участники конфликтов	Статус в конфликте ¹⁵	Интересы
Простые водопользователи	Очень активные	<ul style="list-style-type: none"> - Высокий доход: наличие воды, выращивание с/х культур, благоприятная правовая среда - Основные потребности: наличие воды для бытовых нужд, наличие воды для орошения - Водоснабжение: своевременное и достаточное водоснабжение - Здоровье: чистую воду, безопасную инфраструктуру - Справедливость: равный доступ и честная системы оплаты, равное участие в общественных работ
Влиятельные водопользователи	Пассивные	<ul style="list-style-type: none"> - Высокий доход: наличие воды, выращивание прибыльных культур - Водоснабжение: приоритетное и достаточное водоснабжение, бесплатная вода - Здоровье: чистая вода, надежная инфраструктура
АВП, Мурабы	Активные	<ul style="list-style-type: none"> - Высокий доход: обилие воды без потерь, уровень и сбор ПИУ достаточен для выплаты РУВХ, содержание ирригационно-дренажной системы, содержание объектов АВП, выплата зарплаты и оплата налогов. - Система водоснабжения: своевременное и достаточное водоснабжение, благоприятная правовая среда, инвестиционный потенциал, хорошая политическая, техническая и инфраструктурная поддержка со стороны государства. - Здоровье: чистая вода, безопасная инфраструктура - Система управления водой: соблюдение графика полива ВП, аккуратное обращение с оборудованием
Районное управление водного хозяйства	Пассивный	<ul style="list-style-type: none"> - Высокий доход: уровень и сбор платы за воду от АВП достаточен для поддержания межхозяйственной ирригационно-дренажной системы
Сообщества вверх по течению	Пассивные	<ul style="list-style-type: none"> - Высокий доход: выращивание прибыльных культур - Водоснабжение: нет избыточного водоснабжения, ведущего к подтоплению - Здоровье: чистая вода, надежная инфраструктура
Сообщества вниз	Очень	<ul style="list-style-type: none"> - Высокий доход: наличие воды, выращивание сельскохозяйственных культур,

¹⁵ Статус заинтересованной стороны в конфликте оценивается на основе восприятия респондентов: «пассивное состояние» - когда не было никакого выражения спорных претензий к воде; «активное состояние» - когда претензии высказывались эпизодически и только в словесной форме; и «очень активное состояние» - когда претензии высказывались постоянно и часто с применением физического насилия.

по течению	активные	благоприятная правовая среда - Основные потребности: наличие воды для бытовых нужд, наличие воды для орошения - Водоснабжение: своевременное и достаточное водоснабжение - Здоровье: чистая вода, надежная инфраструктура - Справедливость: равный доступ и честная система оплаты, равное участие в общественных работ
Приграничные сообщества	Очень активные	- Высокий доход: наличие воды, выращивание сельскохозяйственных культур, благоприятная правовая среда - Основные потребности: наличие воды для бытовых нужд, наличие воды для орошения - Водоснабжение: своевременное и достаточное водоснабжение - Здоровье: чистая вода, надежная инфраструктура - Справедливость: равный доступ и честная система оплаты, равное участие в общественных работ

2. Основные движущие силы конфликтов

Основные условия, способствующие возникновению конфликтов, следующие:

- *Высокий уровень бедности в сельской местности и преобладание прожиточного сельского хозяйства.* Уровень бедности в сельской местности весьма высок. В исследованных районах, уровень бедности составляет 30 процента в АА Базар-Коргон и 54 процентов в АА Торт-Куль. Большинство респондентов в девяти АА заявили, что основным источником дохода в их селах являются денежные переводы от родственников - трудовых мигрантов. Участники фокус-групп подтвердили, что сельское хозяйство и, особенно земледелие, не рассматривается в качестве основного источника дохода для опрошенных домохозяйств и, в основном, используется для собственного потребления, с продажей небольших излишков выращенных продуктов. Мелкие фермеры, ведущие натуральное хозяйство, не заинтересованы инвестировать в ирригационную инфраструктуру для повышения продуктивности сельскохозяйственных культур.
- *Нехватка ресурсов.* Хотя, при надлежащем планировании и полностью функционирующей инфраструктурой, имеющегося запаса водных ресурсов было бы достаточно, в действительности, ощущается их острая нехватка во время основного вегетационного сезона, особенно в июле-августе. Нехватка также зависит от изменения климата - быстрого таяния снега и ледников.
- *Проблемы с инфраструктурой.* Несмотря на поддержку доноров в последние несколько десятилетий, а также создание и укрепление потенциала АВП, во многих местах ирригационная инфраструктура остается неэффективной. Общее ухудшение ее состояния означает также уменьшение количества поставляемой воды, увеличивающий дефицит ресурса в особенности по сравнению с тем объемом, который потреблялся ранее. Существующая возможность и готовность платить за услуги не соответствуют тому уровню, который был бы достаточен для адекватного содержания ирригационной инфраструктуры.

- *Нехватка сельскохозяйственных знаний.* Фермеры не имеют достаточных знаний об орошаемом земледелии, нормах воды, необходимых для различных культур в различные периоды их роста. Имеется недостаток знаний о методах улучшения почвы, таких как обработка почвы, выбор культур, применение севооборота и удобрений. Все это также способствует дополнительной нагрузке на водные ресурсы.
- *Институциональная слабость АВП.* Имеется множество проблем, связанных с АВП, что ставит под угрозу их способность выступать в качестве регулирующего органа по использованию воды для орошения. Эти проблемы могут быть сгруппированы по трем рубрикам: слабая подотчетность и руководство организацией; недостатки управления, а также проблемы, связанные с правовой базой для их деятельности.

- В исследованных АА, а также во вторичных источниках, Советы АВП не исполняли руководящую роль. Только в нескольких исследованных районах, Советы АВП поддерживали Дирекцию в сборе ПИУ и, в очень редких случаях, в решении вопроса о неплатежах водопользователей.

- Комиссии по решению споров при Совете АВП на практике не работают, и из всех девяти исследованных мест такая комиссия рассматривала споры только в АА Джаны Ноокат. По словам респондентов, эти комиссии могут успешно работать, если только люди, отобранные для участия в ней, пользуются уважением сообщества и их решения принимаются всеми сторонами, включая Дирекцию АВП. В действительности, трудно привлечь таких людей. Мотивировать группу лиц, тратить их время на осуществление надлежащего надзора в этих сельских условиях, оказалось непростым делом. Кроме того, сомнительно, что такие люди могли бы грамотно призвать руководство АВП к ответственности. Этот недостаток управления означает, что, в свою очередь, Дирекции действуют как независимые компании-монополисты, создав «рецепт» для снижения доверия между водопользователями в организации.

- *Вопросы управления.* Существует трудности в выполнении основной договорной обязанности АВП: сбор платы за пользование в обмен на регулярное и достаточное водоснабжение. Как отмечалось выше, проблемы с инфраструктурой в сочетании с изменением климата, делают трудной выполнение этой задачи, даже при самом лучшем управлении. На практике АВП имеют специальный подход к управлению своей системой. В большинстве случаев АВП не заключают контракт с водопользователями из-за нескольких факторов: а) АВП должны использовать разработанную и утвержденную ДВХ форму договора. Эта форма договора, используемая и в отношениях с РУВХ, не отражает реальную ситуацию и не дает никаких прав АВП. В то же время, эта же форма используется для договорных отношений между АВП и водопользователями, и она не отражает реальные отношения между АВП и ВП. АВП не могут выполнить обязательства,

сформулированные в этой форме, такие как возмещение убытков фермеру в случае непоставки необходимой воды в полном объеме. Поскольку поставка в целом не зависит от АВП, они не могут этого обещать, и поэтому не заключают договора. В то же время, если АВП не имеет заключенный договор с водопользователями, она не может подать в суд на неплательщиков.

Уровень заработной платы в АВП, особенно технического персонала низкий. В некоторых АВП мурабам выдают зарплату раз в год, а в других только в течение поливного сезона, то есть в течение шести месяцев.

- *Правовые/институциональные вопросы.* АВП зарегистрированы в качестве общественных, некоммерческих организаций в соответствии с Законом об объединениях (ассоциациях) водопользователей. Этот закон обеспечил основу для управления водными ресурсами на уровне сообществ, но нуждается в дальнейшем развитии, чтобы отразить реальную ситуацию. Как отмечалось ранее, некоторые АВП не регистрируют себя, чтобы избежать высокого налогообложения. Налогообложение является важным вопросом. Сборы водопользователей юридически не считаются доходами и не должны облагаться налогом. Однако с некоторых АВП взимается 2,5-4 процентный налог с продаж - с полученного дохода от ПИУ, который был наложен решением Айыл кенеша (АК). В некоторых районах АК освободили АВП от этого налога.

- В иных случаях налоговые инспекторы добиваются выплаты налога на прибыль. Существует аналогичная ситуация и с налогом на добавленную стоимость, когда налоговые органы налагают НДС в размере 20 процентов от доходов АВП. Первоначально этот налог был введен на ДВХ, затем он был введен и для АВП, но в 2012 году был отменен. Однако многие налоговые инспекторы не знают об отмене этого налога и продолжают навязывать его АВП. То же самое касается многих директоров АВП, которые не осведомлены об этом и продолжают платить подоходный налог и НДС, и даже им начисляют штрафы на просроченные платежи по этим налогам.

- АВП платят социальные выплаты в Социальный фонд в размере 17,25 процента от фонда заработной платы. Для того чтобы открыть банковский счет, АВП предлагается представить свидетельство о регистрации в Социальном фонде. СФ, в свою очередь, не выдает его, если у АВП имеются задолженности, что противоречит закону. Если АВП не может открыть счет в банке, она не может получить гранты от Айыл окмоту или иных государственных организаций. Тем не менее, АВП собирает платежи за воду от водопользователей, в основном в декабре, и это единственный раз, когда она в состоянии заплатить социальные платежи. Социальный фонд даже подал иск в суд против АВП за неуплату и просрочку социальных платежей.

Частые проверки со стороны государственных фискальных органов, например, Государственной налоговой полиции, стоит АВП много денег и занимает много времени. В интервью, некоторые руководители АВП

жаловались, что неофициальные платежи финансовой полиции были очень высоки.

- *Вопросам землеустройства.* Отсутствует здравый подход к управлению землей; выделение земли для поселений и сельского хозяйства является хаотичным и без учета других видов землепользования и планирования комплексного управления земельными ресурсами, наличия воды и имеющейся водохозяйственной инфраструктуры. В исследованных районах имеется много случаев, когда существующая инфраструктура не может эффективно доставить поставляемую воду на земельные участки и даже доступ к ней становится затруднительным. Кроме того, неоднородное распределение земли не позволяет увеличить водный поток для орошения. Нерегулируемое распределение и использование наделов приводит к дублированию и противоречиям в правах на землю, а также способствует незащищенности этих прав. Земли для населенных пунктов, земледелия, выпаса животных, для лесных и промышленных целей, так и для сервитутов, рассматриваются отдельно друг от друга и регулируются различными законами, создавая путаницу на местах. Например, во всех исследованных районах, населенные пункты и посевные земли посягают на землю водных ресурсов, способствуя ухудшению ирригационной инфраструктуры. Несмотря на то, что Водный кодекс и Кодекс об административных наказаниях предусматривает штрафы за нарушение сервитута водных земель, на практике это положение не соблюдается.

Правительство Кыргызской Республики продолжает настаивать на создании кооперативов для облегчения объединения земельных участков с целью более продуктивного сельского хозяйства. Тем не менее, правовые основы кооперативов достаточно неоднозначны. Так, все еще функционирует Положение о реорганизации сельскохозяйственных предприятий № 632, принятое в июне 1994 года, предусматривающее создание кооперативов с земельным участком площадью не менее 25 га. Это требование трудно выполнить на юге страны, где земельные участки могут быть около 0,1 га (средний размер земельного участка в АА Базар-Коргон). Большинство фермеров не знают о существующих налоговых льготах для кооперативов (кооперативы платят только земельный налог и освобождены от подоходного налога, НДС и налога с продаж).

Отсутствие доступа к информации о собственности на землю негативно сказывается на управлении ирригационной инфраструктурой АВП. Есть земельные участки с отсутствием четких данных о статусе землевладения, что затрудняет сбор ПИУ с этих земель. Это, в основном относится к землям трудовых мигрантов, которые либо неофициально сдали их в аренду или продали другим людям; земельным участкам, которые были выведены из сельскохозяйственного оборота местными властями и запланированы для новой застройки; земельным участкам Фонда перераспределения земель (ФПС) неофициально сданных в суб-аренду - без предоставления информации АВП об их статусе владения.

- *Этнические вопросы.* На юге страны есть районы со смешанным проживанием кыргызских, таджикских и узбекских этнических групп, которые имеют собственную историю межэтнических конфликтов. В таких населенных пунктах, когда одна этническая группа может иметь более широкий доступ к воде, проживая ближе к источнику или в верховьях, а другая группа получает меньше воды, этническая принадлежность может служить дополнительной искрой, чтобы разжечь водные конфликты.

- *Трансграничные вопросы.* Нерешенные межгосударственные споры и не-делimitированные государственные границы создают напряженную обстановку в приграничных селах. Что касается воды, есть общее представление у кыргызской стороны, что существующие соглашения о совместном использовании водных ресурсов - не в пользу граждан Кыргызской Республики. Это соглашение было отражено в Протоколе распределения водных ресурсов в 1984 году и подтверждено межгосударственным соглашением в 1992 году¹⁶. В соответствии с этими соглашениями, Кыргызская Республика может оставлять 12 млрд. м³ воды, что составляет до 25 процентов годового стока в стране (47 миллиардов м³). Хотя Кыргызская Республика выполняет свои соглашения с точки зрения выпуска 75 процентов воды к соседям, Узбекистан постоянно нарушает свои поставки природного газа в обмен. Кроме того, бывают случаи, когда насосные станции, каналы или другая водная инфраструктура принадлежат одному государству, а находятся на территории другого государства, что затрудняет доступ для ремонта и обслуживания. Межгосударственные соглашения устарели и не отражают текущую ситуацию, а также не реагируют на потребности местного населения. В результате, на границе было много конфликтов из-за доступа к воде и ее количеству, которые, в сущности, являются трансграничными. С растущей потребностью в поливной воде конфликтная ситуация может еще больше обостряться.

3. Опыт урегулирования конфликтов

Во всех трех исследованных районах были случаи, когда водопользователями устраивали драки из-за воды друг с другом и с мурабами. Было отмечено, что лето на юге в 2011 году было очень сухим, подача воды была очень низкой и нерегулярной, что способствовало раздуванию конфликтов во многих населенных пунктах. В то лето многие фермеры не соблюдали согласованные графики полива, крали воду по ночам друг у друга, повреждали водопроводные трубы.

Урегулирование конфликтов во многих местах в основном осуществлялось органами местного самоуправления путем оказания поддержки в содержании инфраструктуры и создания социального капитала в сообществах. В ряде

¹⁶ Соглашение между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления по использованию и охране трансграничных водных ресурсов», Казахстан, 18 февраля 1992 года.

исследованных районов, руководители АО принимали активное участие в обеспечении оплаты сборов за воду пользователями, приказав выдавать различные документы и справки, запрашиваемые жителями, только на основе оплаты воды. Тем не менее, такую практику, под давлением со стороны народа и правительства, вынуждены были отменить. В некоторых местностях, АО оказывает финансовую поддержку АВП для реабилитации инфраструктуры за счет субсидий из местного бюджета. В населенных пунктах со смешанным этническим населением, органы местного самоуправления организуют различные общественные совместные мероприятия. Глава АО Базар-Коргон, совместно с депутатами Айыл кенеша, организует два-три раза в год совместные чаепития для всех жителей, сопровождаемые религиозными жертвоприношениями. Во время этих мероприятий, местные лидеры инициируют и проводят дискуссии по актуальным проблемам и вопросам, имеющимся в селах. Согласно данным, полученным из интервью, такие встречи способствуют снятию многих обид и предотвращают нарастание конфликтов. Когда не срабатывают административные или общественные меры, руководители АО обращаются за помощью к правоохранительным органам. Так, в АА Базар-Коргон с этнически смешанным населением, где часто возникают конфликты из-за воды между предшествующими и последующими водопользователями, глава АО в 2011 году заключил договор с органами милиции об охране основных объектов водораспределительной системы. Глава АО, совместно с директором АВП и мурабами, в течение всего поливного сезона круглосуточно осуществлял надзор над полями и использованием воды фермерами.

АВП имеют мало опыта по урегулированию конфликтов. Несколько неформальных организаций, учрежденных при АВП в рамках различных проектов, не получили широкого распространения или неустойчивы. Только в одном месте проведения исследования - в АА Базар-Коргон функционирует комиссия по разрешению споров, которая составляет списки водопользователей-неплательщиков, нарушителей графика полива и вредителей инфраструктуры и представляет их на суд аксакалов, который проводит встречи с этими ВП и пытается убедить их платить взносы за воду. Также, в АА Базар-Коргон, АВП, при поддержке проекта, сформировала группу территориальных представителей, ответственных за орошение прикрепленных за ними зон. Эти представители осуществляют надзор за соблюдением ВП графика потребления воды и обеспечивают оплату за водопользование.

В 2011 году, АВП в Базар-Коргоне наняла частного юриста, который посетил села, чтобы разъяснить необходимость оплаты за водопользование и одновременно собирать эту плату. Ему заплатили 10 процентов от собранной суммы, и ему удалось собрать более 80 процентов платы за воду (уровень собираемости платежей всегда был ниже 60 процентов в этой АВП). Это попытка особенно ценна тем, что во время сбора оплаты, юрист повысил информированность фермеров о плате за воду, а также о том, как собранные средства используются на ЭИТО.

Таблица . Матрица движущих сил конфликтов, проявлений конфликтов и успешных методов их урегулирования в исследованных районах

Тип конфликта	Движущие силы	Результаты/Проявления	Успешное урегулирование/предотвращение
<p>Тип конфликта 1: РУВХ против руководства АВП</p>	<p>Нехватка воды; Проблемы с ирригационной инфраструктурой; Слабая и устаревшая правовая база; Отсутствие государственной политики и поддержки АВП; Институциональная слабость АВП.</p>	<p>Накопление задолженности у АВП Судебные дела Неспособность зарегистрировать АВП Отсутствие надежных договорных отношений с водопользователями, препятствующих доступу АВП к внешним финансами, в том числе к грантам и кредитам</p>	<p>Не отмечены в зоне исследования</p>
<p>Тип конфликта 2: Руководство АВП, мурабы против влиятельных граждан</p>	<p>Слабая и устаревшая правовая база; Проблемы с ирригационной инфраструктурой; Институциональная слабость АВП.</p>	<p>Влиятельные граждане часто не платят за используемую воду и не участвуют в общественных работах по содержанию водной инфраструктуры</p>	<p>АВП заключила контракт с частным адвокатом, чтобы повысить осведомленность ВП о ПИУ во время сбора платежей, уровень собранных платы отражается на оплате услуг адвоката. У АВП есть зональные представители, пользующиеся уважением у сообщества, которые следят за соблюдением ВП графика потребления воды и за тем, чтобы они своевременно платили за воду.</p>
<p>Тип конфликта 3: Руководство АВП, мурабы против простых граждан</p>	<p>Нехватка воды; Проблемы с ирригационной инфраструктурой; Проблемы в управлении земельными ресурсами; Слабая и устаревшая правовая</p>	<p>Драки между пользователями и мурабами; Порча ирригационной инфраструктуры Отказ платить ПИУ</p>	<p>Комитет по урегулированию конфликтов при Правлении АВП составляет списки тех ВП, которые не платят или нарушают график, и представляют его Суду аксакалов. Суд аксакалов проводит встречи с этими ВП и пытается убедить их платить за воду. АВП заключила контракт с частным адвокатом, чтобы повысить осведомленность ВП о ПИУ во время сбора платежей, уровень</p>

	<p>база;</p> <p>Отсутствие государственной политики и поддержки АВП;</p> <p>Институциональная слабость АВП</p> <p>Недостаток сельскохозяйственных знаний</p>		<p>собранных платы отражается на оплате услуг адвоката.</p> <p>У АВП есть зональные представители, пользующиеся уважением у сообщества, которые следят за соблюдением ВП графика потребления воды и за тем, чтобы они своевременно платили за воду.</p> <p>Выплата мурабам стимулирующей зарплаты - в зависимости от уровня сбора ПИУ.</p>
<p>Тип конфликта 4:</p> <p>Сообщество против сообщества</p>	<p>Нехватка воды;</p> <p>Проблемы с ирригационной инфраструктурой;</p> <p>Слабая и устаревшая правовая база;</p> <p>Отсутствие государственной политики по трансграничным вопросам;</p> <p>Проблемы в управлении земельными ресурсами;</p> <p>Межэтническая напряженность;</p> <p>Институциональная слабость АВП</p>	<p>Драки</p> <p>Порча инфраструктуры</p> <p>Перекрытие дорог</p>	<p>Глава АО привлек на договорной основе правоохранительный орган для обеспечения охраны основных систем распределения воды и предотвращения насилия.</p> <p>АО вместе с АК организует общественные мероприятия, где обсуждаются проблемы, связанные с водой, что может предотвратить конфликты.</p> <p>Многие конфликты разрешаются при посредничестве имама в мечети.</p>

V. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И СМЯГЧЕНИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КОНФЛИКТОВ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛИВНОЙ ВОДОЙ

Результаты исследования конкретных случаев (кейс-стади) и обзор основных факторов конфликтов указывают на следующие виды действий, которые могут способствовать предотвращению и смягчению последствий конфликта. Их можно подразделить по областям, которые имеют непосредственное отношение или, по крайней мере, в большой степени, к управлению водными ресурсами и более широким вопросам, влияющим на управление оросительной воды и, следовательно, предотвращение конфликтов.

Рекомендации по управлению водными ресурсами

1. Совершенствование политики и правовой базы АВП

АВП в Кыргызской Республике все еще нужна поддержка со стороны правительства, особенно в продвижении благоприятной правовой среды для повышения их эффективности и устойчивости.

- а. Отделы поддержки (ОП) АВП и проекты должны обеспечить поддержку для решения этой проблемы - проведение инвентаризации форм договоров, используемых РУВХ и АВП, АВП и ВП, для выявления несоответствий и недостатков. Это в особенности касается утвержденной Правительством Кыргызской Республики формы договора между РУВХ и АВП. Было бы желательно получить убедительные доказательства водных потерь путем отслеживания водоподдачи на пилотной основе в нескольких местах - начиная с РУВХ и вплоть до фермерского поля. Проект изменений в типовой договор между РУВХ и АВП, АВП и ВП, разработанный на основе правовой инвентаризации и результатов экспериментальных измерений, должен быть представлен на рассмотрение Правительства КР и, по возможности, утвержден. Аналогичные изменения будут отражены в типовом контракте АВП с ВП. Можно изучить возможность увеличения штрафов за неуплату используемой воды, предусмотренных Законом об ассоциациях водопользователей и убедиться, что АВП смогут претворить в жизнь соблюдение этих положений.
- б. Растет число водопользователей, использующих ее для промышленных и строительных целей, однако правовая основа для регулирования такого использования отсутствует. Рекомендуется разработать изменения в соответствующее законодательство по регулированию такого использования, в том числе их режим оплаты ПИУ АВП.
- в. Меры по применению сервитута вокруг водохозяйственной инфраструктуры должны быть согласованы на национальном уровне между соответствующими ведомствами и приведены в исполнение на местах.

2. Укрепление институциональной базы АВП

АВП являются ключевыми механизмами управления оросительной водой на самом близком уровне к потребителям (разумеется, она представляет собой объединение пользователей, но ее руководство должно выступать в качестве посредника среди большого числа пользователей и, следовательно, она работает так же, как поставщик услуг). Именно в этой точке предоставления услуг (или их отсутствия), возникает наибольший потенциал для конфликта, как следствия реальной или предполагаемой несправедливости в обслуживании пользователей. Это, конечно, происходит в условиях общего дефицита воды, малопроизводительной инфраструктуры и структурных проблем, связанных с землевладением и практикой выращивания сельскохозяйственных культур, которые находятся вне контроля АВП, но непосредственные причины конфликта практически всегда будут связаны с проблемами, имеющимися у АВП. Приверженность к АВП, как модели управления, означает, что наиболее реалистичным будет основываться на опыте АВП.

Конкретные шаги заключаются в следующем:

- а) Уточнение и упрощение состояния организационной и финансовой отчетности АВП.** Существует широко распространенная путаница в правовом статусе АВП, как общественных организаций и соответствующих их обязательствах. Полевые данные исследования показывают, что имеются различные толкования налоговых требований к АВП, в зависимости от каждого конкретного налогового органа и инспектора. В некоторых случаях с АВП налоговый инспектор взимает налог на прибыль, налог с продаж и НДС, в других случаях они платят только налог с продаж. В законодательстве ясно прописано, что НДС и налог на прибыль не взимаются у АВП, а также АВП могут освободить от налога с продаж по решению местных советов. Процедура юридической регистрации АВП также весьма запутана, как уже было сказано выше.

Существует необходимость уточнения требований к АВП по открытию банковского счета для получения доступа к внешним средствам. Респонденты отмечали, что банки требуют свидетельство о регистрации в Социальном фонде, но он не выдает свидетельство, если АВП имеет долги перед ним - что является нарушением закона. После такого, как все будет уточнено, необходимо инициировать процесс по устранению любых законных задолженностей у АВП. Кроме того, АВП неоднократно подвергались безосновательным ревизиям и финансовым проверкам со стороны местных и республиканских органов власти. Наконец, у АВП были средства, предоставленные Айыл окмоту, которые были изъяты у них, согласно норме, рассматривающей АВП как частные учреждения, которые не могут получать такие гранты. Требуется разработать простой механизм для местных органов власти для обеспечения АВП финансовой поддержкой.

Содействие ОП поддержки АВП и проектов может быть оказано в следующем порядке:

- а. провести инвентаризацию всех соответствующих законодательных и нормативных актов и устранить любые неясности в отношении требований к АВП по регистрации, налогообложению, финансовой отчетности и аудиту;
- б. подготовить и разослать простое письмо-инструкцию по упомянутым здесь вопросам с тем, чтобы АВП могли сослаться на него при контактах с соответствующими органами; и
- в. обеспечить возможность обращения за помощью в «горячую линию», размещенную в Отделе поддержки АВП при ДВХ - для оперативного решения недоразумений.

б) Повышение возможностей АВП в сборе платежей, чтобы они могли поставить себя на более устойчивую основу. Ограничение доступа к совместно управляемому ресурсу всегда создает проблему среди ассоциаций. Кроме того, вода рассматривается многими потребителями как бесплатное благо, предоставляемое природой. Уровень оплаты частично будет зависеть от понимания ВП, что они платят не за воду, а за полученные услуги. Оплата также зависит от доверия к руководству и персоналу АВП. Отключение воды неплательщикам часто и технически невозможно, и нежелательно, как механизм принуждения, особенно в плане возникновения конфликта. Более жесткие штрафы за неуплату, также могут иметь больше эффект устрашения.

ОП АВП и проекты могут оказать поддержку АВП в решении этого вопроса сбора оплаты:

- а. повышая осведомленность о необходимости платить ПИУ и ее влияние на ремонт инфраструктуры через привлекательные информационные материалы, такие как комиксы, социальная реклама.
- б. разработав и протестировав инновационные подходы по повышению стимулов для полной и своевременной оплаты ПИУ. Система мотивации может быть разработана, а затем испытана в нескольких населенных пунктах.

в) Продолжение наращивания потенциала АВП. Такое наращивание потенциала необходимо сосредоточить не на том, чтобы разрабатывать сложные механизмы управления и подотчетности, которые не будут устойчивыми с учетом плохого финансового состояния АВП.

- а) Базовая подготовка по вопросам финансового управления, простого планирования и исполнения ЭиТО, нормы орошения различных культур должны быть продолжены.

- б) Поиск и апробация передовых технологий орошения, такие как капельное орошение и дождевание, создание водохранилищ общинного уровня для сохранения воды в зимний период для использования ее во время поливного сезона, использование грунтовых вод за счет создания водоносных горизонтов.

В плане конфликта, способность АВП планировать использование воды и разъяснять ожидаемые уровни оплаты среди всех пользователей в пределах своей зоны охвата является крайне важным для предупреждения недоразумений. Кроме того, взаимное обучение может быть налажено между руководством АВП и советами АВП, чтобы они могли учиться друг у друга тому, что работает в реальной жизненной ситуации, в которой оказываются АВП.

3. Повышение прозрачности планирования и использования оросительной воды. Ударным элементом, способствующим местной напряженности, была структурная задача по отслеживанию объемов воды, полученных АВП, и водоснабжения различных пользователей в рамках сообщества. Даже с самыми лучшими намерениями, легко появляются представления о недобросовестности. Прозрачность необходима как для планирования, так и для исполнения. План по водоснабжению должен быть доступен для всех, с указанием количества воды на каждого пользователя, площади земли для орошения и ожидаемых сборов, подлежащих выплате.

Мониторинг гораздо сложнее. Было бы непрактично рекомендовать установку и обслуживание счетчиков во всех точках сети водоснабжения. Вместе с тем, более реалистичная проверка методом визуального свидетельства того, как вода протекает в сообществе, в союзе с мурабами и АВП, представляется вполне возможной. Одним из подходов может стать продвижение более упорядоченного общественного мониторинга. Он будет включать картирование основных узлов в распределительных сетях и назначение членов сообщества (т.е. Территориальных представителей), которые будут просто записывать в разное время количество протекающей воды. Такое картирование силами сообщества может быть также сделано лицами, находящимися поблизости, или даже школьниками. Другой относительно малозатратный подход заключается в предоставлении мониторов с мобильными телефонами с функцией GPS для фотографирования время от времени, как течет вода. В обоих случаях, эти контрольные фиксации нужно будет вводить в систему для сбора данных, или, по крайней мере, регулярно отчитывается перед Советом АВП. Такой подход может быть апробирован в рамках общего эксперимента по прослеживанию воды.

АВП должны выставлять информацию на широкое обозрение общественности, как минимум, это должен быть план водоснабжения на предстоящий сезон с указанием ПИУ, которые будут взиматься с пользователя. В конце оросительного сезона АВП должна выставить в доступном для людей месте следующую информацию: а) о количестве воды, поставленной каждому пользователю и б) о площади орошенных

земель и ПИУ, собранную с каждого пользователя, с конкретными данными о земельном участке и выращиваемой культуре.

4. Система реинвестирования в инфраструктуру

Правительство должно оказывать поддержку АВП в доступе к рыночным финансовым ресурсам для поддержания инфраструктуры. Хотя ясно, что для решения проблем с ЭиТО внутрихозяйственной оросительной сети, требуется базовое финансовое управление, существует необходимость доступа к кредитам для более крупных проектов по реабилитации. Донорские вмешательства лишь частично решили эту потребность, а разработка конкретных инвестиционных операций не создает устойчивого механизма. Одно из предложений, прозвучавших на совещании Экспертной группы, было адресовано Правительству и касалось оно лоббирования им кредитов или лизинговой линии для АВП на основе коллективной солидарности. Некоторые линии кредита должны быть разработаны с учетом особенностей организационной структуры АВП и их денежных потоков. Микрокредитные схемы для финансирования водных проектов сообщества могли бы быть поддержаны на экспериментальной основе путем предоставления стартового капитала, начальных запасов и гарантий. Это позволило бы всем заинтересованным сторонам, в том числе финансовым организациям, выявить пути развития микрофинансирования в водном секторе.

Однако, такое финансирование потребовало бы вначале значительного улучшения возмещения затрат от пользователей и повышение эффективности управления АВП.

5. Решение вопросов землепользования

Отделы поддержки АВП на региональном уровне приступили к разработке руководств для фермеров по календарю орошения культур, методам обработки почвы, выбору сельскохозяйственных культур, севообороту и удобрениям. Эту инициативу необходимо расширить и широко распространять разработанные материалы, чтобы охватить большее число фермеров. Имеются успешные примеры результатов подготовки фермеров на основе календаря орошения культур, которые должны быть воспроизведены в рамках АВП.

БИБЛИОГРАФИЯ

- II Бюллетень по вопросам продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике. Всемирная продовольственная программа, апрель 2010 г.
- Бакнелл Дж. Орошение в Центральной Азии: социальные, экономические и экологические аспекты. Всемирный банк, 2003.
- Бернауэр Т., Зигфрид Т. Изменение климата и международный водный конфликт в Центральной Азии. Журнал исследований проблем мира, 2012
- Воздействие изменения климата на пастбищные и животноводческие системы в Кыргызстане. Проект отчета для МСФР (IFAD), 2013 г.
- Гудре, А. Мало воды, много конфликтов? Местные конфликты по воде и роль сотрудничества в области развития. Аналитическая записка ИНЕФ, 2008 г.
- Каримов А.; Смахтин В.; Мавлонов А.; Борисов В., Грачева И.; Мирюсупов Ф.; Джуманов Ж.; Хамзина Т.; Ибрагимов Р.; Абдурахманов Б. Регулируемое пополнение водоносного горизонта: решение нехватки воды в Ферганской долине. Коломбо, Шри-Ланка: Международный институт управления водными ресурсами (IWMI). 51P. (IWMI Research Report 151). DOI: 10.5337/2013.205
- Кыргызская Республика: Профиль бедности и обзор условий жизни. Всемирный банк, 2011 г.
- Моселло Б. Вода в Центральной Азии: Перспектива конфликта или сотрудничества? NNCR
- Орошение в Центральной Азии в цифрах. Исследование ФАО - AQUASTAT (Электронная система база данных о воде и сельском хозяйстве по странам), 2012 г.
- Остром Э., Бенджамин П. Принципы и показатели работы ирригационных систем, управляемых фермерами в Непале
- Оценка бедности, Всемирный банк, 2007 г.
- Рейнард Е. (2002). Горная ирригация в Вале (Швейцарские Альпы): последние изменения в общей собственности корпораций, в: Прадхан П., Гаутама У. (Эдс). Ирригационные системы, управляемые фермерами в изменившихся условиях, 343-361, Материалы Второго международного семинара, состоявшегося 18-19 апреля 2002 года, Катманду, Непал, Катманду, Фонд по поддержке ирригационных систем, управляемых фермерами
- Рутингер Л., Морин А., Гудре А., Тенцлер Д., Бернли С. Вода, кризис и изменение климата. Концептуальная оценка (WACCAF). IFP-ЕС, июнь 2011 г.
- Стэнбери П., Лайнотт Дж. Ирригация и конфликты. ЮСАИД, Вашингтон, ОК. 1994
- Уровень бедности в Кыргызской Республике в 2009 году. Национальный статистический комитет, 2011 г.

Приложение 1. Цели, масштаб и методология исследования

Это исследование было проведено Рурал Девелопмент Фанд (РДФ) по контракту с АСТЕД в рамках проекта «Предотвращение конфликтов путем проведения целевого анализа с участием сообществ в Кыргызстане» (СОМТАСА), финансируемого USAID. Этот проект направлен на прямую поддержку местных сообществ и Правительства Кыргызской Республики в определении векторов конфликтов, механизма разрешения споров и деятельности по построению мира с целью внесения вклада в более безопасное общество для всех. В частности, проект оказывает поддержку в проведении действенного анализа конфликтов и тенденций нестабильности и мобилизации сообществ для создания сетей раннего предупреждения (СРП), охватывающих юг Кыргызстана, которые организационно станут частью имеющейся социальной инфраструктуры.

Цель исследования заключалась в изучении вопросов происхождения конфликтов и стимулирующих их факторов (движущих сил), а также в определении линии поведения для правительства, гражданского общества и лидеров сообществ для устранения или решения существующих или возникающих споров относительно доступа и использования поливной воды на юге Кыргызской Республики. Конкретная задача заключалась в том, чтобы изучить и предложить типологию споров, связанных с управлением, распределением ресурсов, доступом и использованием поливной воды в Кыргызской Республике. Выводы и рекомендации исследования должны были быть представлены Экспертной группе (ЭГ), образованной в рамках Проекта, и ключевым заинтересованным сторонам на региональном уровне.

Общая цель исследования была разделена на пять конкретных задач:

1. Определить первичные образования и группы, которые участвуют в спорах из-за поливной воды, их роли, влияние и взаимодействие;
2. Разработать типологию споров/конфликтов относительно поливной воды, которую можно будет использовать для успешного предотвращения и регулирования конфликтов;
3. Провести анализ конфликтов по поводу поливной воды;
4. Сделать обзор возможностей по прогнозированию/предугадыванию конфликтов;
5. Предложить рекомендации по предотвращению и урегулированию споров и конфликтов, связанных с поливной водой.

Водопользование часто сопряжено с конфликтами, потому что неравенство изначально встроено в водные режимы. Водой нельзя владеть на единоличной основе, а изменчивость ее параметров качества, количества и направления потока делает доступ к ней неравномерным: определенные пользователи получают более легкий, лучший и приоритетный доступ. Одним из главных факторов этого типа водного конфликта является вопрос доступа и использования воды. Поэтому, это исследование было сосредоточено на вопросах управления и использования воды с точки зрения различных заинтересованных сторон.

Выводы исследования конкретных случаев из практики (case study) были представлены вниманию ключевых заинтересованных сторон на региональном семинаре, проведенном в Оше, Джалал-Абаде и Баткене, а также на встрече Экспертной группы в Бишкеке 13 августа 2013 года. Все отзывы и комментарии региональных заинтересованных сторон и членов Экспертной группы были отражены в итоговом отчете.

Методология исследования

Техническое задание (ТЗ) для этого исследования предусматривало изучение как минимум трех конкретных случаев - по одному на каждый регион, а также количественное исследование 50 ключевых заинтересованных сторон в 15 *Айыл аймаках* (АА). Однако на стадии реализации исследования РДФ, согласился с АСТЕД, и вместо проведения обследования, провел углубленное интервьюирование дополнительно в шести АА - для проверки результатов изучения конкретных случаев. Эксперты РДФ также провели десять обсуждений в фокус-группе (ФГ) с ключевыми заинтересованными сторонами в селах, а также на региональном и национальном уровнях. Методология исследования, предписанная ТЗ, позволила сделать выводы на основе сбора и анализа качественной информации в ограниченном количестве *Айыл аймаков*. Учитывая то обстоятельство, что в стране нет надежных статистических данных о конфликтах, не говоря уже о конфликтах по поводу поливной воды, применение такого метода исследования, как изучение конкретных случаев, было оправданным. При этом, выводы этого исследования в целом соответствуют кругу проблем, очерченных в различных документах, рассматривавших результаты деятельности Ассоциаций водопользователей (АВП), отделов поддержки АВП, районных управлений водного хозяйства (РУВХ), а также другим второстепенным источникам информации о конфликтах и поливной водой, а также мнению более широкого круга должностных лиц, работающих в секторе ирригации. Соответственно, хотя эти случаи произошли в конкретных АА, с точки зрения лиц, сталкивающихся с этими вопросами на местном уровне, они являются репрезентативными по типичности аспектов конфликтов для всего региона.

Места для проведения исследования были отобраны после предварительного обзора и консультаций с отделами поддержки Ассоциаций водопользователей в трех регионах и АСТЕД. Выбор был основан на географических и территориальных характеристиках АА и случаях возникновения там конфликтов вокруг поливной воды в прошлом.

Таблица . Исследованные айыльные аймаки в Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областях

Айыльный аймак	Район	Область	Количество сел
Базар Коргон	Базар-Коргонский	Джалал-Абадская	4
Атабеков	Сузакский	Джалал-Абадская	15
Сейдикум	Базар-Коргонский	Джалал-Абадская	9
Отуз Адыр	Кара-Суйский	Ошская	8
Чек Абад	Араванский	Ошская	8
Джаны Ноокат	Ноокатский	Ошская	4
Торт Куль	Баткенский	Баткенская	5
Суу Башы	Баткенский	Баткенская	5
Ак Сай	Баткенский	Баткенская	6

Источник: АРИС, характеристики сел, 2012

Методы исследования:

Анализ документов. Эксперты провели обзор статистических данных по демографии, бедности и сельскому хозяйству, различных отчетов, документации проектов и

исследований по вопросам поливной воды, особенно на юге страны и, в частности, в отобранных девяти зонах. Результаты анализа документов были использованы при разработке инструментария и для подготовки типологии конфликтов. РДФ также изучил различные правовые документы, связанные с вопросами управления водными ресурсами и урегулирования конфликтов в Кыргызстане.

Case study (исследование конкретных случаев из практики). Для исследования конкретных случаев РДФ использовал следующие методы: а) интервью с ключевыми информантами, б) обсуждение в фокус-группе (ФГ) и в) картирование.

- а. *Интервью с ключевыми информантами.* РДФ провел интервью с экспертами в области ирригации, в том числе с представителями районных управлений водного хозяйства (РУВХ), других государственных органов, главами *Айыл окмоту* (АО), представителями *Айыл кенеша* (АК), специалистами, работающими в НПО и проектах, финансируемых донорами и связанных с водой и/или конфликтами. В селах, РДФ также опросил местных специалистов, таких как землеустроитель в АО, руководителей АВП, *мурабов*, членов Судов аксакалов.
- б. *Обсуждение в фокус-группе (ФГ).* Эксперты РДФ провели десять обсуждений в ФГ, объединив в них членов сообщества, включая и мужчин и женщин, и предложив им ответить на вопросы об их восприятии, мнении, убеждениях и отношении к ирригационным услугам и ситуации вокруг воды для полива. Каждая фокус-группа включала 6-12 водопользователей в каждом АО, включая малоземельных и крупных фермеров, представителей АВП, РУВХ и органов местного самоуправления.
- в. *Картирование.* Совместное экспресс-картирование конфликтов/споров вокруг поливной воды предоставило возможность различным представителям этих сообществ изложить свое понимание ситуации и выразить свое мнение относительно причин этих конфликтов и путей их уменьшения. Совместное картирование также позволило им визуализировать ситуацию и лучше понять динамику конфликта и его движущие силы. Результаты, полученные в процессе совместного картирования, были использованы для изготовления карт конфликтов (на основе ГИС) исследованных районов.

Приложение 2. Перечень законодательных актов, связанных с поливной водой

Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей», 2002 г., с последующими изменениями от 30 марта 2013 года.

Водный кодекс Кыргызской Республики от 4 декабря 2004 года, с изменениями от 10 октября 2010 года.

Положение о водоохранных зонах и полосах водных объектов в Кыргызской Республике, Постановление Правительства от 7 июля 1995 года, № 271.

Соглашение между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления по использованию и охране трансграничных водных ресурсов», Алма-Ата, 18 февраля 1992 года.

Обзорная таблица нормативно-правовых актов, регулирующих управление и использование поливной воды

№ пп	Наименование нормативно-правового акта (НПА)	Год принятия	Краткое изложение НПА, регулирующее вопросы управления и использования поливной воды
I. Межгосударственные соглашения Кыргызской Республики			
1.	Соглашение о взаимном признании прав и регулирования отношений собственности	9 октября 1992 года, ратифицировано Постановлением ЖК КР от 12 января 1994 года, № 1404-ХП	Главная задача соглашения — проведение согласованной политики водопользования Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном через организацию совместного управления водораспределением. Функции управления данным соглашением возложены на Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК). Соглашение закрепило важные, отвечающие международным нормам правовые основы и принципы своего сотрудничества. Закреплена важная обязанность участников соглашения обеспечить строгое соблюдение согласованного порядка использования водных ресурсов, содействовать информационному обмену, не допускать действий на своей территории, которые будут причинять ущерб другим государствам.
II. Конституция Кыргызской Республики			

1.	Конституция Кыргызской Республики	Принята на референдуме июня 2010 года	<p>на 27</p> <p>Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства (Статья 12, п.5)</p> <p>Органам местного самоуправления могут быть делегированы государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании закона или договора. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам (Статья 113, п. 2)</p>
III. Кодексы Кыргызской Республики			
1.	Гражданский кодекс Кыргызской Республики	8 Мая 1996 года, № 15, часть 1, 5 января 1998 года № 1 часть II	<p>Гражданским Кодексом определяется, что объекты исключительной государственной собственности, в том числе земля, ее недра, воды, воздушное пространство, леса, растительный и животный мир, все природные богатства, и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными юридическими лицами, составляют государственную казну Кыргызской Республики.</p> <p>Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, а за учреждениями - на праве оперативного управления Принудительный сервитут может возникнуть на основании решения государственного органа или органа местного самоуправления. Принудительный сервитут может устанавливаться для обеспечения: прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления принудительного сервитута.</p> <p>Убытки, причиненные собственнику недвижимого имущества установлением принудительного сервитута, подлежат возмещению лицом, в интересах которого устанавливается сервитут.</p> <p>Собственник недвижимого имущества, обремененного принудительным сервитутом, вправе вместо возмещения убытков потребовать от лица, в интересах которого установлен сервитут, соразмерную плату (Статья 233-13)</p>

2.	Водный Кодекс	12 января 2005 года № 8 в редакции Закона КР от 10 октября 2012 года N 170	<p>Водный Кодекс регулирует водные отношения в сфере использования, охраны и развития водных ресурсов для гарантированного, достаточного и безопасного снабжения водой населения Кыргызской Республики, охраны окружающей среды и обеспечения рационального развития водного фонда республики.</p> <p>В целях реализации Водного Кодекса устанавливаются основные принципы управления водными ресурсами; определены основы государственной политики по воде; установлена компетенция государственных органов по управлению водными ресурсами и водными объектами; создана система мер для разработки Национальной водной стратегии и планов по использованию водных ресурсов; регулируется использование поверхностных, подземных вод и оплата за их использование; определены меры по охране водных ресурсов от загрязнения и истощения; вводятся положения по чрезвычайным ситуациям, относящимся к водным ресурсам и безопасности плотин; регулируются водохозяйственный и ирригационный секторы; установлены положения по использованию и о собственности земель водного фонда, обеспечивается создание государственной водной инспекции, и устанавливаются полномочия и обязанности государственных водных инспекторов; определяются правонарушения при использовании водных ресурсов, определяется отношение настоящего Кодекса к обязательствам Кыргызской Республики по международному праву.</p>
3.	Кодекс об административной ответственности	4 августа 1998 года № 114	<p>Статьей 121 установлено, что: использование земель водного фонда (кроме природных водных объектов) для возведения хозяйственных построек, строений для хранения и переработки древесины и других объектов, проведение раскорчевки, осуществление линейных сооружений, взрывных, буровых и других работ, снятие верхнего плодородного слоя почвы без надлежащего разрешения на использование этих земель - влекут наложение административного штрафа на граждан - от одного до пяти, на должностных лиц - от пяти до двадцати расчетных показателей.</p> <p>Статьей 122 определено, что: нарушение правил и норм водоотведения, порядка учета количества и качества отводимых стоков, загрязнение, засорение и истощение водных ресурсов, нарушение технологии очистки стоков, правил эксплуатации очистных сооружений и установок, правил ведения водного кадастра, несоблюдение водоохранного режима на водосборах, применение запрещенных орудий лова рыбы, вызывающие водную эрозию почв и другие вредные явления, а также водоотведения с нарушением установленных норм и правил, нарушающие естественное состояние водных объектов, - влекут наложение административного штрафа на граждан - от семидесяти до ста, на должностных лиц от ста до ста пятидесяти расчетных показателей.</p>

			Ввод в эксплуатацию предприятий, коммунальных и других объектов без сооружений и устройств, а также без рыбозащитных сооружений и устройств, предотвращающих загрязнение и засорение вод или их вредное воздействие, или с неисправными очистными сооружениями - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от пяти до пятнадцати расчетных показателей (в редакции Закона КР от 25 февраля 2013 года N 35).
4.	Налоговый Кодекс	17 октября 2008 года №230	Налоговый кодекс Кыргызской Республики определяет основные принципы налогообложения. Не облагаются налогом на прибыль оплата за услуги по поставке поливной воды в рамках уставной деятельности, оказываемые ассоциациями водопользователей для своих членов (статья 189, 3д).
IV. Законы Кыргызской Республики			
1.	Закон Кыргызской Республики «О воде»	14 января 1994 года № 1422-ХП	<p>Целью и задачами водного законодательства Кыргызской Республики являются регулирование отношений в сфере использования и охраны водных ресурсов (вод), предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на водные объекты и водохозяйственные сооружения, и улучшение их состояния, укрепление законности в области водных отношений.</p> <p>Совокупность всех водных объектов, занятых ими земель, в том числе отведенных под водоохраные зоны и полосы и сосредоточенных в них водных ресурсов, составляет государственный водный фонд Кыргызской Республики.</p> <p>К водным объектам Кыргызской Республики относятся находящиеся на ее территории реки, озера, ледники, снежники, болота, другие поверхностные источники, а также зоны сосредоточения подземных, в том числе лечебно-минеральных и термальных вод.</p> <p>К водным ресурсам Кыргызской Республики относятся все виды поверхностных и подземных вод, сосредоточенных в водных объектах.</p> <p>Государственный водный фонд предназначен для обеспечения сохранности и возобновления водных ресурсов, удовлетворения питьевых, хозяйственно-бытовых, промышленных, сельскохозяйственных, энергетических, транспортных, рекреационных и иных нужд, обеспечения деятельности заповедников, заказников и среды обитания флоры и фауны.</p> <p>Статьей 27 определено, что сельскохозяйственное водопользование осуществляется на основе</p>

			<p>водохозяйственных балансов и ограничивается лимитами водопотребления.</p> <p>Орошение земель сточными водами производится при согласовании со специально уполномоченными государственными органами, в том числе государственным санитарным и ветеринарным надзорами.</p> <p>Водные объекты и водохозяйственные сооружения, расположенные на территории пастбищ и скотопрогонов, предоставляются преимущественно для нужд животноводства после удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения.</p> <p>Статьей 40 определено, что средства, поступающие от платежей за пользование водными объектами и водными ресурсами, являются источником финансирования:</p> <ul style="list-style-type: none"> - мероприятий по рациональному использованию и охране водных ресурсов, реконструкции и улучшению состоянию водных объектов и водохозяйственных сооружений, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод; - мероприятий по водоснабжению населения и отраслей народного хозяйства, реконструкции, модернизации, строительству и эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройства; - специально уполномоченных органов с целью возмещения их затрат по водозабору, транспортировке и подаче воды водопользователям, снижению потерь воды и выполнению иных мероприятий, связанных с эксплуатацией водных объектов и водохозяйственных сооружений и охраной вод. <p>Порядок взимания и использования платы за пользование водными объектами и водными ресурсами устанавливается Правительством Кыргызской Республики.</p>
2.	Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций	15 марта 2002 года N 38, в редакции Закона КР от 30 марта 2013 года N 46	<p>Настоящий Закон определяет правовой статус, организационные основы создания и деятельности объединений (ассоциаций) водопользователей для обеспечения в общественных интересах эксплуатации и содержания ирригационных систем в сельской местности.</p> <p>Законодательство об объединениях (ассоциациях) водопользователей и их союзах состоит из Конституции Кыргызской Республики, Гражданского кодекса Кыргызской Республики, Водного</p>

	водопользователей»	<p>кодекса Кыргызской Республики, настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.</p> <p>АВП учреждается в соответствии с настоящим Законом как некоммерческая организация, действующая в общественных интересах с целью эксплуатации и содержания определенной ирригационной системы, для обеспечения оросительной водой собственников и пользователей земель сельскохозяйственного назначения.</p> <p>Основными задачами АВП являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> - эксплуатация и содержание ирригационной системы внутри зоны обслуживания АВП и распределение воды между членами АВП на основе ежегодных соглашений; - распределение воды на договорных условиях лицам, владеющим или использующим орошаемую землю внутри зоны обслуживания АВП, не являющимся членами АВП; - реабилитация и улучшение ирригационных систем внутри зоны обслуживания АВП и осуществление строительных работ по мере необходимости; - получение оросительной воды от поставщика воды на основе контракта на поставку воды или осуществление в установленном порядке самостоятельного забора воды из природных водных объектов (рек, озер и подземных источников) в соответствии с полученной лицензией и регулирование использования и распределения воды внутри зоны обслуживания АВП; - приобретение, замена, эксплуатация и содержание гидротехнического оборудования; - предотвращение загрязнения вод; - осуществление мероприятий по улучшению качества земель; - обучение членов АВП прогрессивным способам орошения и обеспечение использования новых методов и технологий.
--	--------------------	--

3.	Закон Кыргызской Республики об охране окружающей среды	10 июня 1999 № 53	<p>В процессе осуществления своей деятельности, хозяйствующие и иные субъекты обязаны соблюдать утвержденные технологические режимы, иметь и обеспечивать надежную и эффективную работу очистных сооружений, установок и средств контроля, обеззараживание и утилизацию отходов, проводить внедрение экологически безопасных технологий и производств, осуществлять охрану и рациональное использование земель, недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира, воспроизводство природных ресурсов.</p> <p>Субъекты, осуществляющие товарное производство в области животноводства и переработки сельскохозяйственной продукции, должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения.</p> <p>При эксплуатации мелиоративных систем и выполнении мелиоративных работ должны соблюдаться меры по сохранению водного баланса, экономному использованию вод, охране земель, лесов от истощения, затопления, подтопления и предупреждению других негативных последствий для окружающей среды.</p>
V. Постановления Правительства Кыргызской Республики			
1.	Положение о водоохраных зонах и полосах водных объектов в Кыргызской Республике	7 июля 1995 года № 271	<p>Положение распространяется на водоохранные зоны рек, озер, прудов, водохранилищ и каналов (в дальнейшем - водные объекты).</p> <p>Оное определяет порядок установления водоохраных зон и полос на водных объектах Кыргызской Республики, устанавливает режим хозяйственной деятельности и использования земель, входящих в состав водоохраных зон и полос, а также ответственность за содержание их в надлежащем состоянии.</p> <p>Установление водоохраных зон и полос не исключает необходимости устройства полос отвода вдоль каналов, зон санитарной охраны водисточников, используемых для хозяйственно-питьевого водоснабжения, санитарных зон для рыбохозяйственных водоемов, а также округов санитарной охраны курортов, где расположены водные объекты, используемые для лечебных и других оздоровительных нужд населения, границы и режим использования которых устанавливаются в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.</p> <p>Границы водоохраных зон и полос устанавливаются с учетом физико-географических, почвенных,</p>

			<p>гидрогеологических условий, целевого назначения водного объекта или отдельных его участков, характера рельефа, а также интересов всех водопользователей.</p> <p>Границы водоохранных зон и прибрежных полос отражаются на картографических материалах- планах владельцев земель водного фонда и водоохранных зон, землепользования хозяйств, генеральных планах застройки и т.д.</p>
--	--	--	---

