

Анализ вызовов и возможностей углубления сотрудничества по трансграничным водам в Центральной Азии

де Шуттер Ю., Духовный В.А., Зиганшина Д.Р.

1. Обзор процессов сотрудничества

За последние два десятилетия процессы сотрудничества между центрально-азиатскими странами по вопросам трансграничных вод претерпели значительные изменения.

А. Первое десятилетие (1990-2001 гг.) – «сотрудничество под руководством специалистов водного сектора»

В первые годы независимости сотрудничество по водным вопросам строилось по инерции прошлых отношений между центрально-азиатскими республиками в советское время, а также на основе ежедневной совместной работы плановиков и руководителей водного хозяйства в рамках единой структуры Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР, которое в свое время было одним из самых влиятельных министерств. Первое заявление о необходимости создания совместной структуры для взаимодействия между новыми независимыми государствами было сделано 12 октября 1991 г. компетентными и влиятельными главами центрально-азиатских водохозяйственных ведомств. Вскоре после этого, 18 февраля 1992 г. главы водохозяйственных ведомств новых центрально-азиатских республик подписали Алма-атинское соглашение 1992 г., которое по сей день остается базовым договором, определяющим отношения пяти стран в сфере совместного использования и охраны водных ресурсов трансграничных рек. В 1993 году главы центрально-азиатских стран одобрили Алма-атинское соглашение. Основные региональные институты – Международный фонд спасения Арала (МФСА), Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК) и Международная комиссия по устойчивому развитию (МКУР) Центральной Азии - также были созданы в 1992-93 гг. В 1994 г. главы центрально-азиатских стран приняли программу конкретных действий по улучшению экологических условий в бассейне Аральского моря на период от 3-5 лет (ПБАМ-1).

В рамках ПБАМ-1 были подготовлены «Основные положения региональной водной стратегии в бассейне Аральского моря», которые включали полный перечень организационных, технических, финансовых, правовых и административных мер для решения «вопросов текущего низкого уровня эффективности управления и высокого потенциала возникновения разногласий» в управлении трансграничными водами. Была подчеркнута необходимость поиска надлежащего организационного устройства (и финансирования) для региональных организаций, таких как МКВК и МКУР и их взаимодействия с национальными организациями, чтобы обеспечить увязку всей деятельности, связанной с управлением водными ресурсами и охраной окружающей средой, с согласованной целью рационального использования и охраны водных ресурсов. Однако согласованная и комплексная реализация этих идей на практике не всегда была успешна. В результате вызовы и возможности, обозначенные в «Основных положениях региональной водной стратегии», уже согласованной в 1997 г., все еще переносятся из одного отчета в другой, и их реализация на практике остается открытым вопросом. Сопутствующие основные вызовы включают в себя следующие:

- отсутствие четкой организационной структуры для региональных организаций, включая их мандат, статус, финансирование и сферу работ;
- необходимость обеспечения единого и интегрированного управления поверхностными, подземными и возвратными водами и необходимость уделять значительно больше внимания вопросам качества воды;
- необходимость выработки разумных и практических правил и порядка работы по управлению качеством воды и ее количеством по всем трансграничным рекам и их притокам;

- обеспечение ориентированности бассейновых стран на рациональное использование водных ресурсов, накопление воды и водосбережение на всех уровнях водохозяйственной иерархии;
- обеспечение более эффективного и справедливого представительства, а также финансовых вложений в региональные организации и их деятельность;
- гарантия того, что требования гидроэнергетики увязаны с требованиями на воду других отраслей, особенно орошаемого земледелия и экосистем.

Институциональное сотрудничество под эгидой МКВК и МФСА было очень активным в течение этих первых десяти лет, при этом фокус был сделан на усовершенствование систем передачи и обмена информацией и развитие потенциала людских ресурсов для управления водой и организаций водопользователей.

В этот период сотрудничество между республиками интенсивно поддерживалось донорами на многосторонней и двусторонней основе под руководством и координацией Всемирного банка. Интенсивное сотрудничество между государствами и между региональными организациями и донорами дало некоторые значительные результаты, как упоминалось ранее (соглашения, учреждения, инвестиции, дух сотрудничества и т.д.). Эти результаты, в большей степени, должны быть отнесены:

- к заслугам профессионалов в сфере управления водой, которые объединили свои усилия в целях руководства и стимулирования регионального водного сотрудничества с взаимной выгодой для всех государств в период этой ранней стадии независимости;
- к активной роли правительств, которые поддержали профессионалов созданием политической воли в установлении трансграничного сотрудничества.

В. Второе десятилетие (2002 г. по настоящее время) – «поиск межотраслевого сотрудничества и наращивание потенциала в водном секторе»

Второе десятилетие процессов сотрудничества по водным вопросам в Центральной Азии может, главным образом, характеризоваться экстенсивными и, в значительной степени, безуспешными обсуждениями по вопросу взаимосвязи между водой и энергетикой, а также интенсивными попытками восстановить постоянно снижающийся потенциал для эффективного управления водой на национальном и трансграничном уровнях.

В 2002 г. была утверждена программа конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической ситуации в бассейне Аральского моря на 2003-2010 гг. (ПБАМ-2). В период реализации ПБАМ-2 произошел значительный спад в координации и поддержке со стороны доноров, но в регионе еще продолжали реализовываться многие важные проекты, связанные с управлением водой. Содействие со стороны доноров, например, было эффективным в создании Региональной водохозяйственной информационной системы Центральной Азии¹, создании сети тренинговых центров, улучшении работы гидрометров и внедрении принципов ИУВР водопользователями и водохозяйственными организациями. Также в этот период были внедрены и апробированы меры по реформированию и рыночные подходы к орошаемому земледелию, включая Проект по изучению водопользования и управлению сельхозпроизводством (WUFMAS). Первоначально, Канадское агентство международного развития (CIDA) и, позднее, голландское правительство совместно с Институтом водного образования «UNESCO-IHE» финансировало проект по наращиванию потенциала в регионе для обучения национальных тренеров. В рамках программы были подготовлены учебные программы и материалы для использования во всех странах, и разработана модель управления бассейном Аральского моря для оценки и анализа региональных и национальных сценариев развития. Анализ взаимосвязи воды, продовольствия и энергетики является одной из сильных сторон этой модели, но достижение согласия по принятию используемых данных и подходов все еще остается открытым вопросом. Германское

¹ См. на сайтах www.cawater-info.net (база данных) и www.asbmm.uz (модель управления бассейном Аральского моря).

агентство по сотрудничеству (GIZ) поддерживало проекты (напр., WMBCOA) по разным тематикам, такие как улучшение экологических условий в дельтах рек, усиление организационной структуры регионального взаимодействия в водной сфере и усиление сотрудничества на малых трансграничных реках. Сильное развитие получил и Немецко-казахский университет после создания в 1999 г., а также научное сотрудничество Германия – Центральная Азия в рамках Междисциплинарной исследовательской группы (IAG) Берлинской Бранденбургской Академии наук. Азиатский банк развития (АБР) поддерживает региональный диалог между странами для усиления правовой основы сотрудничества и разработки проектов новых водных соглашений посредством решения проблем взаимосвязи между водой, продовольствием, энергетикой и экосистемами.

Межгосударственное сотрудничество в Центральной Азии также получило значительную поддержку со стороны Швейцарского агентства развития и сотрудничества (SDC) для внедрения интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) и автоматизации гидроузлов в бассейне Сырдарьи. Например, проект «ИУВР-Фергана» реализовывался на площади 130 000 га в Ферганской долине посредством тесного партнерства между Научно-информационным центром (НИЦ) МКВК, Международным институтом управления водой (ИВМИ) и национальными водохозяйственными организациями Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. Почти 10-летний проект ясно продемонстрировал, что практические результаты при более эффективном управлении и использовании воды, посредством более активного участия общественности, использования новых подходов к институциональной структуре водохозяйственных организаций и внедрения передовых технологий могут повысить продуктивность воды (экономия 200 млн. м³/год) наряду с повышением продуктивности использования земли. Одновременно там, где на пилотном уровне внедрялись разные методы ведения орошаемого земледелия, и продолжается вливание инвестиций, развитие, исходя из общей энергетической политики для региона, новых гидроэнергетических систем, продвигалось гораздо медленнее, где в качестве основного результата представлена инициатива «CASA 1000» (включающая только страны верхнего течения).

Хотя работы под эгидой МКВК все еще продолжаются на региональном уровне, за последнее десятилетие все более очевидным становится снижение ведущей роли национальных и международных водохозяйственных ведомств в продвижении региональной водной повестки. Это происходит по ряду причин:

- назначение национальных приоритетов стран верхнего течения в сторону выработки гидроэлектроэнергии и, в результате, увеличение влияния энергетических агентств в процессах принятия решений, что приводит к постоянному давлению гидроэнергетики при принятии многих решений, связанных с вододелием. Начиная с 2004 г. и далее, МКВК фактически не утверждает сбалансированные попуски воды для удовлетворения потребностей всех отраслей, зависящих от воды, скорее вынуждена утверждать режимы попусков воды из водохранилищ, предлагаемые и представляемые гидроэнергетическими компаниями стран верхнего течения (Таджикистан, Кыргызстан);
- уровень чрезмерной обеспокоенности вопросами своей безопасности и политизация процесса оперативного управления водой; министерства иностранных дел (МИД) региона все активнее принимают участие в рассмотрении вопросов, связанных с трансграничными водами во всех странах бассейна. Учитывая постоянную ротацию специалистов МИДа (вследствие их назначения на должности за рубежом и карьерного роста в рамках самих министерств), сложно сформировать сильные фокальные точки по водным вопросам в МИДе. Требуется постоянное развитие потенциала этих дипломатов по вопросам, связанным с водными ресурсами².

² Голландский институт международных отношений Клингендаел, совместно с институтом UNESCO-ИНЕ, предлагает тренинг для молодых дипломатов и исследователей из Центральной Азии, Афганистана и Ирана на регулярной основе. Международная благотворительная организация «Rotary International»

- Сильно централизованная система национального руководства в большинстве стран Центральной Азии практически не позволяет национальным водохозяйственным ведомствам принимать оперативные решения без длительного процесса консультаций с соответствующими правительственными ведомствами;
- Водохозяйственные ведомства снизили свое влияние и авторитет на национальном уровне, которые у них были в советское время и в первые годы независимости, а отдельные министерства водного хозяйства были трансформированы в департаменты водных ресурсов или государственные комитеты водных ресурсов при различных министерствах. В Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане трансформация и реструктуризация этих ведомств происходили несколько раз и сильно отразились на эффективности управления водой на национальном и трансграничном уровнях. Организационные изменения на самом высоком уровне водохозяйственной иерархии не направлены на укрепление процесса управления водой а, скорее, являются результатом процесса структурных перестановок во власти, что часто препятствует проведению реальных реформ и улучшениям в водном секторе (напр., Казахстан и Таджикистан).
- Потеря согласованного видения и взаимодействия между МКВК и Исполнительным комитетом МФСА в период 7-летнего председательства Таджикистана в МФСА (2001-2008 гг.), в течение которого политика предпочтений Таджикистана в сторону развития гидроэнергетики стала все более господствующей линией;
- Плохая координация с Межгосударственной комиссией по устойчивому развитию (МКУР), которая функционирует в отрыве от МКВК и МФСА. Это привело к ситуации, что в своем «Региональном плане действий по защите окружающей среды в Центральной Азии», который был утвержден в 2003 г., МКУР приняла решение сосредоточиться на пяти приоритетных направлениях, таких как загрязнение воздуха, качество воды, деградация земли, управление сточными водами и деградация горных экосистем. Эти приоритетные направления оставляют вопросы управления трансграничными водами полностью за пределами деятельности МКУР.

В результате, управление трансграничными водами обсуждается больше в стратегическом плане, где вода является предметом соображений национальной безопасности во всех странах Центральной Азии. Дебаты в средствах массовой информации и на официальных встречах представляют собой своего рода «соревнования за больший суверенитет», что представляется неизбежным при чрезвычайно политизированном характере текущих обсуждений по управлению трансграничными водами в регионе. При таком раскладе едва ли возможно достичь взаимовыгодных компромиссов, которые требуют гибкого подхода ото всех сторон и понимания того, что ни одна страна не может настаивать в полной мере на своей собственной политической позиции без рассмотрения изменений.

В целом, этот период можно охарактеризовать как спад в региональных подходах к управлению трансграничными водами, где страны сосредоточены на своих все более расходящихся национальных интересах и целях, направленных на достижение продовольственной и энергетической независимости, а также на утверждении своего независимого статуса и на усилиях привлечь внешнюю поддержку и частные инвестиции. В ущерб эффективному использованию водных и энергетических ресурсов в регионе недооценивается тот факт, что водное и энергетическое сотрудничество в Центральной Азии, ориентированное на региональный интерес, представляет очевидные технические, экономические, социальные и экологические выгоды. Отдельные страны позволяют национальным интересам и краткосрочной коммерческой выгоде, зачастую, бизнес элит доминировать над признанием того, что действия, исходя из общих интересов, которые были более заметны в первое десятилетие процессов регионального сотрудничества, должны определять региональную политику в сфере управления водой.

также спонсировала тренинг по водной дипломатии для специалистов из этого региона, организованный институтом «UNESCO-IHE».

Вклад доноров в данный переход от региональных подходов к развитию, ориентированному на национальные интересы, также был существенным. Основная тенденция в предоставлении поддержки донорами в эту вторую фазу заключалась в переходе от реализации региональных проектов, сфокусированных на главных реках, к локальным и двусторонним проектам по малым рекам, таким, как Чу, Талас, Ходжабакирган и Исфара, и в увеличении вложений в отдельные, наиболее уязвимые страны региона (Кыргызстан и Таджикистан), при этом не требуя от этих стран продолжать поддерживать региональное сотрудничество. В результате, например, швейцарским агентством SDC была утверждена 3 фаза проекта по автоматизации инфраструктуры мониторинга магистральных каналов на реке Сырдарья посредством установки системы SCADA, но она не финансировалась в связи с отказом Таджикистана участвовать в проекте, хотя совместная система мониторинга должна рассматриваться как фундаментальная в рамках любой совместной программы по правлению речными бассейнами.

При этом доноры значительно сократили объемы поддержки региональным организациям и проектам и выдвигают предварительное условие для содействия, что все страны региона должны дать свое согласие на реализацию. Анализ прошлых и текущих работ по ИУВР в Центральной Азии за последнее десятилетие (2000-2010 гг.), который был сделан в рамках проекта ЕС-ПРООН, показывает, что 65% проанализированных проектов относятся к работам, которые проводились только в одной стране, причем инвестиции в инфраструктурные проекты намного превышают инвестиции в многонациональные (региональные) работы.³ И хотя около 35% проектов характеризуются как трансграничные по своему характеру, они также должны рассматриваться как преимущественно двусторонние проекты.

Аналогично финансирование региональных программ под эгидой МКВК сократилось приблизительно в десять раз (с \$2 миллионов до \$200 000) за последнее десятилетие. Поэтому растет обеспокоенность среди организаций, участвующих в вопросах управления водой на региональном уровне, что доноры в настоящее время фактически хотят только поддерживать национальные проекты, нежели работать с региональными организациями по проектам, основной целью которых является сотрудничество и производство благ в масштабах всего региона. Последствием такой политики является то, что фактически региональное взаимодействие и сотрудничество между странами региона угасает. Данное утверждение не должно использоваться для оспаривания необходимости наличия программ по содействию отдельным государствам, поскольку неоспоримо, что только развитие отдельного государства может катализировать региональное сотрудничество. Однако, помогая государствам решать водные проблемы, доноры должны знать о региональных последствиях этих действий и должны прилагать все возможные усилия для продвижения межгосударственного сотрудничества. Доноры должны пересмотреть свою политику оказания содействия в целях развития в регионе, чтобы способствовать более интенсивному региональному взаимодействию между странами на благо населения региона и окружающей среды, в которой они живут.

Есть некоторые признаки того, что происходит осознание этой обеспокоенности, связанной с заменой региональных аспектов национальными. Например, GIZ намеривается вновь сосредоточиться на региональных работах по вопросам водопользования в своей Третьей программе по управлению трансграничными водами в Центральной Азии. В стратегии ЮСАИД по региональному сотрудничеству в области развития на 2015-2019 гг. в Центральной Азии также ясно говорится, что:

«Учитывая эти острые противоречия, программы ЮСАИД должны найти баланс, как между двусторонними, так и региональными вопросами, вызывающими беспокойство, принимая во внимание разные национальные реалии, чтобы достичь воздействия в региональном масштабе. Несомненно, большинство граждан Центральной Азии, по понятным причинам, рассматривают себя, во-первых, как граждане своих соответствующих государств и воспринимают региональный аспект как искусственный и как отход от их повседневной реальности. Все программы ЮСАИД должны учитывать

³ Воловик, Егор (2011 г.) «Анализ прошлых и текущих работ по реализации ИУВР в Центральной Азии». Проект ЕС-ПРООН.

этот факт и использовать имеющиеся возможности для того, чтобы грамотно формировать пространство для регионального взаимодействия и сотрудничества».

Следует отметить при рассмотрении суммарной помощи ЮСАИД в виде грантов за период с 1993 г. по 2013 г., которая оценивается более чем в 2 млрд. долл. США, что она была поделена между Казахстаном (30%), Кыргызстаном (30%), Таджикистаном (10%), Туркменистаном (5%) и Узбекистаном (20%), и что часть этих средств, направленных на поддержку проектов, имеющих региональное воздействие, составила лишь 5%.

В заключении, следует также упомянуть, что в период второго десятилетия сотрудничества в Центральной Азии, само, наиболее пострадавшее Аральское море – включая дельты рек, водно-болотные угодья, мониторинг обсохшего дна и социальные проблемы в зоне Приаралья – получили очень мало внимания (и финансовой поддержки).

2. Общие сведения о влиятельных заинтересованных сторонах

Центральная Азия – это регион крупных геополитических интересов для США, России, Китая, Евросоюза, Пакистана и Ирана, и водный фактор играет одну из главных ролей в стратегиях и участии этих стран в регионе. Последнее исследование показало интересные результаты:

Согласно исследованию, проведенному в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, Россия считается наиболее позитивным и влиятельным (в политической, финансовой, культурной сферах) игроком в этих странах. Относительно степени влияния, Китай занимает второе место в Казахстане и Кыргызстане, а Иран занимает то же положение в Таджикистане, в то время как Европа и США занимают соответственно лишь третье и четвертое места. Однако в отношении культурной привлекательности “Запад” все еще значительно опережает такие страны, как, например, Китай.⁴

Что касается восприятия Центральной Азией Евросоюза, это исследование показывает, что регион воспринимает Евросоюз как лишенный гибкости и чрезмерно бюрократичный институт, устанавливающий нереальные задачи в своих проектных работах. Особенной критике подвергается политика Евросоюза в отношении финансирования проектов и ограниченное вовлечение местных специалистов в выполнение проектов, вместо реализации совместных инициатив с Центральной Азией. По этой причине программу ЕС воспринимают как одностороннюю, служащую лишь внешним интересам. Между тем местные специалисты стремятся быть самостоятельными партнерами, а не простыми получателями руководства и помощи ЕС, в том числе его субъективных мнений, видения и приоритетов, сформированных в европейском контексте. В то же время почти все опрошенные специалисты Центральной Азии сошлись во мнении, что ЕС может внести полезный вклад именно в сферу управления водными ресурсами. Следует отметить, что после долгого отсутствия на центрально-азиатской арене в 90-х гг., ЕС вновь появился, сформулировав Стратегию партнерства с Центральной Азией в 2007 году. Масштабная программа Стратегии ЕС для Центральной Азии включает в себя вопросы энергетики, безопасности, образования, социально-экономического развития, демократии и прав человека.

К ведущим агентствам по вопросам содействия развитию и многосторонним организациям, поддерживающим и участвующим в процессах сотрудничества в Центральной Азии, относятся Германское общество по международному сотрудничеству (GIZ) в рамках Бердинского процесса Штайнмайера, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (ШАРС), ПРООН, Глобальное водное партнерство, ЕЭК ООН и ЮСАИД. Трансграничные воды лежат в основе работ ЕЭК ООН в Центральной Азии, особенно в связи с Водной конвенцией 1992 года. Однако страны нижнего течения (участники конвенции) выразили некоторую обеспокоенность тем, что ЕЭК ООН уделяет гораздо больше внимания своим отношениям с Кыргызстаном и Таджикистаном, чем с другими странами региона, хотя причиной этого может быть имеющееся разногласие между интересами гидроэнергетики стран верхнего течения (Таджикистана и Кыргызстана) и интересами орошаемого земледелия стран нижнего течения (Казахстана, Узбекистана, Туркменистана). Развитие Регионального центра ООН по превентивной

⁴ Peyrouse, Sebastien (2014) “How does Central Asia view the EU?” EUCAM Working Paper 18

дипломатии для Центральной Азии в Ашхабаде поддерживается в регионе и может сыграть положительную роль в смягчении этих противоречий.

Есть и другие важные аспекты с учетом внешних геополитических факторов и влияния крупного бизнеса в регионе.

Во-первых, именно вопросы, связанные с водными ресурсами, все чаще включаются в повестку дня “**региональных блоков интеграции**”, таких как Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС).

Во-вторых, роль **частного капитала (коммерческих инвестиций)**, поступающего отдельно из этих стран, напрямую или косвенно через международные финансовые организации (Всемирный Банк, Азиатский банк развития, Кувейтский фонд, Исламский банк развития и другие) в сектора, связанные с водными ресурсами, который влияет на социально-экономическую и политическую обстановку в регионе. Заинтересованные стороны от частного сектора особенно активны в отраслях, связанных с водными ресурсами и энергетикой. В Таджикистане российская компания “Интер РАО ЕЭС” построила и участвует в эксплуатации ГЭС Сангтуда-1 мощностью 670 МВт. Российская компания “РусГидро”, контролируемая государством, участвует в строительстве Верхне-Нарынской ГЭС. Иран инвестирует средства в ГЭС Сангтуда-2. Группа Всемирного банка, Исламский банк развития, Европейский инвестиционный банк, ЮСАИД, Департамент международного развития Соединенного Королевства (ДМР), Австралийское агентство содействия международному развитию, а также заинтересованные инвесторы из частного сектора (корпорация “AES” и ОАО “ЕЭС России”) участвуют в финансировании Центральноазиатско-Южноазиатского проекта по передаче и торговле электроэнергией (CASA-1000)⁵, целью которого является строительство ЛЭП протяженностью более 1 200 км и сопутствующих подстанций для передачи в летнее время избытков гидроэлектроэнергии с существующих электростанций Таджикистана и Кыргызстана в Пакистан и Афганистан.

Подробный обзор этих и других проектов в энергетическом секторе региона представлен в работе Бута (Boute, 2014), который отмечает следующее:

“Национальные законы и стратегии касательно энергетических ресурсов в странах Центральной Азии, сильно расходясь от принципов сотрудничества, принятых в региональных энергетических соглашениях, придерживаются подхода, ориентированного на государство. Приоритетом является национальная энергетическая независимость и самообеспеченность. Региональное сотрудничество в области энергетики рассматривается в основном, как механизм достижения экспортных возможностей”⁶

В-третьих, каждый из традиционных или, так называемых, нетрадиционных или новых доноров (инвесторов), таких как Россия, Китай, Южная Корея имеет свои собственные приоритеты и интересы, которые практически несогласованны (из-за ослабленного потенциала региональной координации, главным образом, МКВК и МФСА) и, при этом, возможное влияние их вмешательства в региональное водное сотрудничество плохо изучено (смотрите также сноску 5).

Эффективная координация деятельности доноров остается открытым вопросом с момента принятия независимости странами Центральной Азии. В 2002 году МКВК пригласила ключевых на тот момент доноров (Всемирный банк, ЮСАИД, ШАРС, ПРООН) принять участие в своем 23-м заседании в Бухаре (Узбекистан), чтобы обсудить способы более эффективной координации и повышения результативности проектов. На этом заседании члены МКВК рассмотрели итоги реализации компонента А-1 проекта ГЭФ по управлению водными ресурсами и окружающей средой и отметили неудовлетворительную координацию, как на национальном, так и на региональном уровнях, а также среди доноров. Плохая координация

⁵ Брошюра о CASA 1000, www.casa-1000.com

⁶ Boute, Anatole (2014) ‘Towards Secure and Sustainable Energy Supply in Central Asia: Electricity Market Reform and Investment Protection’. Occasional Paper, Energy Charter Secretariat Knowledge Centre. <www.encharter.org/fileadmin/user_upload/Knowledge_Centre/Occasional_Papers/Energy_Supply_in_Central_Asia.pdf>

приводит к дублированию и наложению работ в разных стратегиях и проектах, поддерживаемых донорами, и может повлечь дополнительную нагрузку для стран-бенефициаров в плане требований отчетности. После отхода Всемирного банка от руководящей роли в координации доноров в регионе, больше нет донора с безоговорочным авторитетом для объединения других доноров в проектных работах, связанных с водными ресурсами в Центральной Азии. Это привело к отсутствию обычно более рентабельных крупномасштабных проектов, которые можно осуществить лишь при поддержке консорциума доноров или крупных международных финансовых организаций. Возможно это изменится, если будет реализована новая крупномасштабная инициатива Всемирного банка по вопросам управления водными ресурсами в Центральной Азии.

Другая проблема заключается в том, что национальные проекты в области водных ресурсов, осуществляемые донорами, не всегда тщательно разработаны и продуманы, а оказываемая поддержка не всегда учитывает возможности реализации с учетом национального контекста (руководство, финансирование, функционирование, мониторинг, поддержание и др.). В результате уменьшается чувство сопричастности у государства или целевой группы, участвующих, например, в реформах или структурных мерах, а результаты работ обескураживают.

3. Анализ политической экономики

Различные внешние факторы, такие как торговля, изменение климата и геополитика, определенно влияют на внутренние и трансграничные процессы. Некоторые работы, особенно в энергетическом секторе, осуществляемые (преимущественно) донорами, имеют далеко идущие воздействия на потенциал водного сотрудничества (с учетом интересов стран верхнего и нижнего течения) в регионе. Среди них противоречивые крупномасштабные проекты по наращиванию гидроэнергетических мощностей и, в частности, проект CASA-1000. 5-ая и заключительная серия встреч прибрежных стран, проведенная Всемирным банком по оценочным исследованиям проекта Рогунской ГЭС в июле 2014 года, рассматривается как “дающая зеленый свет” строительству Рогунского гидроузла в Таджикистане, в то время как эта оценка должна служить, в первую очередь, основой для последующих консультаций между странами бассейна Амударьи. Узбекистан оценил выводы исследования Всемирного Банка как “неудовлетворительные и недостаточные для формирования компетентного мнения”, поскольку во время исследования не учитывались соображения Узбекистана по поводу экологических последствий проекта для региона, режима работы водохранилища, не рассматривалось альтернативное строительство ряда малых ГЭС вместо одной крупной.

Тем не менее, по-видимому, есть некоторые проблески в развитии регионального сотрудничества на высшем уровне. 11 сентября 2014 года Президент Узбекистана Ислам Каримов встретился с Президентом Таджикистана Эмомали Рахмоном. Он также посетил с официальным визитом Туркменистан 23-24 октября и Казахстан 24-25 ноября. Главными темами встречи стали вопросы использования водных и энергетических ресурсов в Центральной Азии и предстоящий вывод западных военных сил из Афганистана.

В число региональных, внутренних, факторов, оказывающих воздействие на текущие процессы, связанные с управлением водными ресурсами, входят:

- Возрастающее значение использования аргумента абсолютного суверенитета (исключительное право использовать национальные природные ресурсы);
- Увеличение разногласий между странами верхнего и нижнего течений при установлении и обсуждении решений по управлению трансграничными водами;
- Расширение одностороннего развития в верхнем течении (крупные ГЭС) и нижнем течении (строительство водохранилищ компенсированного регулирования для компенсации режима работы водохранилищ в верхнем течении и другие), в то время как возможности строительства дополнительных емкостей в нижнем течении ограничены;

- Плохая организация и управление водохозяйственными организациями, вследствие постоянной смены персонала (особенно в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане) и отсутствия перспектив карьерного роста их персонала;
- Все более ослабленный статус и полное отсутствие надлежащего финансирования региональных институтов (Кыргызстан не участвует в МФСА, неурегулированный порядок ротации председательства в ИК МФСА) и их вспомогательных структур;
- Деятельность недавно созданных бассейновых комиссий по некоторым малым трансграничным рекам не согласованна с процедурами, деятельностью и мандатом региональных комиссий, отвечающих за управление трансграничными водами;
- Замедление темпов развития правовых инструментов и средств (соглашений, конвенций, структур переговоров и др.) для международных переговоров на региональном уровне;
- Снижение компетентности трудовых ресурсов и “утечка кадров” на всех уровнях из водного сектора по всей Центральной Азии;
- Уменьшение возможностей для исследований и мониторинга бассейна Аральского моря в целом, что приводит к ослаблению региональной инфраструктуры планирования, мониторинга и поддержки принятия решений;
- Слабость гражданского общества.

4. Основные выводы

Процессы сотрудничества посредством региональных организаций

Первоначально, процессы водного сотрудничества в Центральной Азии вели и контролировали специалисты водного хозяйства. Это привело к формированию региональных организаций, подписанию региональных соглашений, выработке региональных стратегий и осуществлению совместных проектов. Тем не менее, этот подход, основанный на действии одного регионального ведомства, подвергался сильной критике за неспособность эффективно решать сложные водохозяйственные проблемы Центральной Азии. Тот факт, что МКВК, например, не имеет в своем составе представителей энергетики и охраны природы, и что она недостаточно координирует свои работы с другими региональными организациями, негативно сказался на ее возможности исполнять роль стратегического, комплексного руководства в управлении трансграничными водными ресурсами бассейнов Амударьи и Сырдарьи. Намерения и инициативы по созданию консультативного органа (включающего все заинтересованные стороны), с четко очерченными полномочиями и охватом всего бассейна, и эффективно функционирующих речных бассейновых организаций выдвигались и поддерживались, помимо прочих агентств, ЕЭК ООН и Исполкомом МФСА. С этой целью были разработаны проекты соглашений и новые организационные структуры, но они пока не принесли стабильных результатов.

В настоящее время во всех странах Центральной Азии (в какой-то степени за исключением Казахстана) превалируют структурированные по вертикали, централизованные системы и процессы принятия решений «сверху вниз», а вода стала предметом национальной безопасности во всех ЦАР. В то же время ожидается, что представители всех соответствующих национальных ведомств должны работать в структуре региональных организаций, функционирующей в виде горизонтальной сети.⁷ В сложившейся ситуации было бы наивно полагать, что представительство всех соответствующих заинтересованных сторон будет гарантировать их сбалансированное и продуктивное участие в принятии региональных водохозяйственных решений. Поэтому необходимо выработать более взвешенный подход, при котором достигается необходимый баланс между существующими политико-

⁷ См., например, Niall Ferguson (2014): “Networks and Hierarchies”, *The American Interest*: 1-9, где описывается переход в мировых системах руководства от централизованной иерархической структуры к отношениям, основанным на взаимодействии, что более эффективно при решении современных проблем.

административными иерархиями, сетями пользователей и гражданским обществом для эффективного решения современных водных проблем в Центральной Азии.

Необходимо понимать, что институциональный контекст за последнее десятилетие стал еще сложнее, наряду с процессами социально-политического и экономического развития. Следует сознавать, что любое предлагаемое изменение в институциональном плане отразится либо на легитимности, либо на эффективности региональных организаций, которые уже ослаблены. Отход от координируемой одним ведомством организации и поддержки процессов регионального сотрудничества уже отразился на статусе и эффективности МКВК, но, в то же время, не привел к принятию комплексного подхода в управлении водой в бассейне. Легитимность региональных организаций является другим актуальным вопросом, поскольку считается, что сейчас эти организации пристрастны к той стране, в которой находится их штаб-квартира (имеющиеся высказывания в отношении НИЦ МКВК). Ротация Исполкома МФСА (ради легитимности и справедливого представительства) продемонстрировала существенную потерю потенциала и эффективности (потерю институциональной памяти, трудовых ресурсов и проч.), что очень сложно восстановить.

Дух партнерства и взаимной подотчетности

Новая эра сотрудничества и совместных процессов планирования и переговоров в Центральной Азии, вероятно, должна быть отмечена «**духом партнерства** (между странами, ключевыми заинтересованными сторонами, партнерами по развитию, группами гражданского общества и сообществами экспертов) и усиленной **взаимной подотчетностью**» всех действующих лиц на всех уровнях. Партнеры по развитию в Центральной Азии должны действовать через создание надлежащих условий, как для развития стран, так и для трансграничного сотрудничества посредством формирования партнерств друг с другом на национальном и региональном уровне. Для достижения целей водной безопасности в Центральной Азии необходимо подобное усиление партнерства (межгосударственного и межотраслевого), а также более активное участие научных кругов и гражданского общества. Вовлечение новых перспективных доноров, таких как Россия, Китай и Южная Корея, также важно, но их интеграция в требуемую структуру сбалансированного партнерства представляет сложную задачу.

Использование надлежащих знаний и навыков

Некоторые доноры (и инвесторы) предпочитают вовлекать своих международных консультантов для выполнения проектов, а не привлекать местные знания и навыки. В зависимости от местных навыков и опыта и уровня знаний и участия этих международных экспертов, подобная практика может привести к меньшему привлечению местных специалистов и организаций, что идет вразрез с требованием наращивания и использования местного потенциала. В результате получающие помощь правительства должны принимать многочисленные миссии (требующие времени и внимания), чтобы объяснять местные особенности и представления, которые не всегда учитываются должным образом. Одним из таких примеров служит проект ИУВР-Фергана, в котором национальные команды из Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана подготовили видения развития ИУВР в своих странах при поддержке международных агентств, которые не были учтены в их дальнейшей работе. Здесь следует выбирать путь нахождения взвешенного подхода, при котором внешние эксперты нанимаются на основе тщательного анализа знаний и опыта, которыми располагают эти эксперты, на фоне политики предпочтения местной компетенции, желательно в сочетании с компонентом развития потенциала трудовых ресурсов. Водное хозяйство Центральной Азии надо реформировать таким образом, чтобы профессия водника вновь стала престижной. Развитие трудовых ресурсов на всех уровнях (от обучения управлению водным хозяйством для политиков и лиц, вырабатывающих политику на высоком уровне, до учебных программ в ВУЗах и повышения квалификации) является неотъемлемой частью этой программы.

Деятельность, ориентированная на конкретные результаты

Очевидно, учитывая историю и контекст Центральной Азии, что проекты (как институциональные, так и инфраструктурные), имеющие непосредственное практическое воздействие, лучше выполнялись в этом регионе. Однако, оглядываясь назад, можно сделать

вывод, что очень мало проектов было сосредоточено на практических улучшениях реальных показателей управления водой.

При проведении реформ и изменений в текущей деятельности водного сектора, необходимо сделать акцент на конкретных практических выходах, измеримых результатах и воздействии, а не на процессе большей частью. Все изменения (даже институциональные) должны измеряться соответствующими показателями управления водой и функционирования сектора, например «**повышение урожайности на единицу воды**» или большая экономия воды по сравнению с альтернативным мероприятием. Необходим разумный баланс между социальной справедливостью, экономической эффективностью деятельности и экологической устойчивостью, но его сложно достичь, учитывая результаты анализа, например, более 10 проектов ИУВР, из которых только в одном проекте (ИУВР-Фергана) использовались показатели повышения эффективности водопользования. В этом проекте измерялись затраты воды, и в результате были предоставлены данные, что при правильном подходе и структуре управления возможно значительно сократить затраты воды (15-20%) и повысить урожайность и продуктивность использования воды.

Другой вопрос заключается в том, что невозможно не признавать текущие разногласия, имеющие место между водопользователями верхнего и нижнего течения, и в дальнейшем они будут продолжать определять региональную повестку управления водой. Если максимальная выработка электроэнергии на ГЭС станет основным режимом работы водохранилищ в верхнем течении, странам нижнего течения необходимо будет частично адаптироваться и повысить свою устойчивость к сильным колебаниям стока воды в своей водохозяйственной системе. Кроме того, изменение климата повлияет на режим стока рек бассейна Аральского моря в будущем, что также потребует принятия мер по повышению устойчивости водохозяйственных систем в нижнем течении (главным образом, это касается орошаемого земледелия). Здесь следует затронуть вопросы увеличения накопления воды в нижнем течении (существующими или новыми водохранилищами), повышения эффективности водопользования, поиска альтернативных схем размещения культур и введения новых сельхозкультур, восстановления и усовершенствования существующих оросительных систем и т.д. Для развития требуемых направлений в науке и технике, важную роль играют университеты и научно-исследовательские институты, как на национальном, так и региональном уровнях. Задача состоит в сближении науки, бизнеса и финансов для реформирования и развития отрасли. В этом процессе реформирования и модернизации, центральное место занимает развитие потенциала и передача знаний на всех уровнях, особенно на уровне фермеров и АВП. Кроме того, обмен знаниями является единственной реальной основой для поддержки региональных переговоров по управлению и распределению водных ресурсов в рамках регионального процесса водной дипломатии.

Использованная литература

- Bogardi J. (editor), *Water-related vision for the Aral Sea Basin for the year 2025* (237pp), UNESCO p2000
- Central Asia Water Info: The Aral Sea Basin management model (ASBmm) 2013, accessed at www.cawater-info.net
- Dukhovny V, de Schutter J. 2011. *Water in Central Asia: past, present, future*. Taylor and Francis, London, United Kingdom.
- Dukhovny V, Sokolov V, Manthritilake H (Eds). 2008. *Integrated water resources management: putting good theory into real practice. Central Asian experience*. SIC ICWC and GWP-CACENA, Tashkent, Uzbekistan. ISBN 9965-32-627-4.
- Dukhovny V. and Sokolov V., *Lessons on cooperation building to manage water conflicts in the Aral Sea Basin* (Paris, UNESCO-IHP 2003).
- Dukhovny V, Sokolov V. and Ziganshina D. Integrated Water Resources Management in Central Asia: The challenges of managing large transboundary rivers. *Global Water Partnership Technical Focus Paper* (Global Water Partnership, 2014)
- German Kazakh University: Applying the concept of Integrated Water Resources Management in Central Asia - *the current practice and further development*. Almaty 2013
- Global Water Partnership (GWP) Technical Committee. 2004. *Catalyzing Change: A Handbook for*

Developing Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Strategies.
Stockholm, Sweden.

- Ibatullin S., Yasinsky V. and Mironenkov A., *Impact of climate change to water resources in Central Asia* (Eurasian Development Bank, Sector Report No 6, 2009).
- IWMI, SIC-ICWC: *Integrated Water Resources Management in Fergana Valley Project (IWRM-FERGANA PHASE V)*, Swiss Agency for Development and Cooperation, Tashkent 2011
- Lawson ML. 2013. *Foreign Aid: International Donor Coordination of Development Assistance.* Congressional Research Service Report for Congress. 7-5700 www.crs.gov R41185
- Rahaman M. and Varis O. (eds.) *Central Asian Waters: Social, economic, environmental and governance puzzle.* Water & Development Publications - Helsinki University of Technology. Espoo 2008
- Severskiy I. et al, *Global International Waters Assessment Aral Sea, GIWA Regional assessment 24* (Kalmar, University of Kalmar on behalf of United Nations Environment Programme 2005).
- SNC-Lavalin International Inc: *Central Asia - South Asia electricity transmission and trade (CASA-1000) project feasibility study update*, February 2011
- Shell International BV, *Scenario Explorers Guide. Exploring the Future*, 2008
- UNEP, UNECE, OSCE: *Environment and Security Initiative: Transforming Risks into Co-operation; Central Asia; Ferghana – Osh – Khudjand Area*, ENVSEC Initiative, 2004
- UNEP, UNDP, UNECE, OSCE, REC, NATO. *Environment and Security in the Amu Darya Basin.* 2011.
- UNECE, *Central Asian Countries discuss the role of the UNECE Water Convention in strengthening transboundary cooperation*, October 2011
- UNDP. *Central Asian Human Development Report. Bringing down barriers: regional cooperation for human development and human security* (UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2005)
- Wegerich K. *Passing over the Conflict. The Chu Talas Basin agreement as a model for Central Asia?* Rahaman, M.M. & Varis, O. (eds.): *Central Asian Waters*, pp. 117-131
- World Bank e.a., *CASA-1000: Central Asia South Asia Electricity Transmission and Trade Project Regional Environmental Assessment*, CASA REA, February 2014
- Wolf, A. ed. *Conflict Prevention and Resolution in Water Systems.* Cheltenham, UK: Elgar, 2002
- Zeitoun M, Mirumachi N, Warner J, *Hydro-Hegemony: a framework for analysis of transboundary water conflicts in Water Policy* 8(5), 2011
- Ziganshina D, *Promoting Transboundary Water Security in the Aral Sea Basin through International Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2014).