



## **Центрально-азиатские Воды:**

**Мозаика, составленная из проблем социального, экономического, экологического характера и вопросов осуществления руководства.**

**Редакция: Мухаммада Мизанура Рахамана и Олли Варис**



## **Центрально-азиатские воды:**

**Мозаика, составленная из проблем социального, экономического, экологического характера и вопросов осуществления руководства.**

**Редакция: Мухаммада Мизанура Рахамана и Олли Вариса**



## **СОДЕРЖАНИЕ:**

<b>Аральское море продолжает высыхать, но действительно ли в Центральной Азии не хватает воды? .....</b>	<b>6</b>
<b>Управление водными ресурсами в Центральной Азии и деятельность UNECE.....</b>	<b>13</b>
<b>Много шума из ничего – рабочие группы под-бассейнов, действующие в бассейне реки Кундуз, Афганистан .....</b>	<b>27</b>
<b>Афганистан и управление трансграничными водами на реке Амударья: политический аспект истории вопроса .....</b>	<b>47</b>
<b>Иллюстрации к сосуществованию конфликта и сотрудничества в бассейне Аральского моря с использованием метода Twins .....</b>	<b>65</b>
<b>Не замечая конфликта. Соглашение о бассейне рек Чу-Талас, как модель для Центральной Азии? .....</b>	<b>83</b>
<b>Выработка водной политики на совещательной основе в Казахстане и Кыргызстане: дискуссионные группы в бассейнах рек Талас и Чу.....</b>	<b>103</b>

## **АРАЛЬСКОЕ МОРЕ ПРОДОЛЖАЕТ ВЫСЫХАТЬ, НО ДЕЙСТВИТЕЛЬНО ЛИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ НЕ ХВАТАЕТ ВОДЫ?**

Олли Варис и Мухаммад Мизанур Рахман  
Группа исследований по вопросам воды и развития

*Сложные проблемы, связанные с водой в центрально-азиатских республиках, включая Казахстан, Кыргызскую Республику, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан плюс северный Афганистан, действительно требуют повышенного внимания к себе. Важно отдавать себе отчет в том, что, вопреки общепринятому мнению, данный регион не страдает от чрезмерного недостатка воды.*

*Неимоверные экологические проблемы, которые образовались после 1960 года, в значительной степени объясняются слишком неэкономным водопользованием и стратегическими решениями, которые не учитывали необходимость устойчивого развития сельского хозяйства, в частности в бассейнах рек Сырдарья и Амударья. Уровень расхода воды на душу населения в регионе вырос до небес многократно - по сравнению с другими сопоставимыми регионами мира. Это расточительство такого ценного ресурса приводит в результате к очень слабому экономическому росту, сохранению экономической неразвитости стран.*

### **1. Вступление: дефицит воды под вопросом**

На первый взгляд создается впечатление, что в странах Центральной Азии очень не хватает воды. Все знают об экологической катастрофе Аральского моря и о том, что некогда полноводные реки Сырдарья и Амударья несут в Аральское море лишь часть объема воды по сравнению с той ситуацией, которая существовала всего несколько десятилетий назад.

Но фактически страны региона не так уж обделены водой. Согласно уже принятой системе научных понятий считается, что в приблизительном исчислении показатель водной недостаточности составляет лимит в объеме 1000 м<sup>3</sup> пресной воды на душу населения. Общепринято, что страны ниже этого лимитного предела испытывают нехватку воды. Хотя такие упрощенные показатели имеют много недостатков, но они все-таки часто являются полезными при сравнении, в приблизительной степени, различных стран и регионов.

Например, многие страны Ближнего Востока и Северной Африки подпадают под перечень государств ниже этого уровня лимита. В число этих стран входят: Алжир (457 м<sup>3</sup>/чел/год), Тунис (470), Израиль (256), Иордания (135), Ливия (110), Саудовская Аравия (110), Йемен (220) и Объединенные Арабские Эмираты (62). Подобные примеры можно привести относительно и других мест на земном шаре. Давайте приведем один из них; экономически процветающий регион северного Китая, у которого очень мало водных ресурсов. (именно в этом месте расположена Таблица 1. В электронном варианте расположение несколько другое)

**Таблица 1. Водообеспеченность и водопользование в странах Центральной Азии (Всемирный Банк 2004).**

Общий объем возобновляемых ресурсов на душу населения, М <sup>3</sup>	Процент от общего объема ресурса	% для сельского хозяйства	% для промышленности	% для домашнего хозяйства	
Афганистан	2322	40,2	99	0	1
Казахстан	7368	30,7	81	17	2
Кыргызская Республика	9293	21,7	94	3	3
Таджикистан	12706	14,9	92	4	3
Туркменистан	12706	39,1	98	1	1
Узбекистан	4527	50,8	94	2	4

В бассейнах рек Хай и Луан, где, например, расположены экономически процветающие Пекин и Тяньдзин, приходится чуть больше 200 м<sup>3</sup> возобновляемой пресной воды на душу населения.

Теперь, впечатление, что в странах Центральной Азии очень мало воды, легко рассеять, основываясь на цифрах Таблицы 1. Фактически некоторые страны - такие, как Таджикистан и Туркменистан, располагая относительно полноводными источниками, имеют больше этой драгоценной жидкости, чем большинство стран Европы. Ни одна из стран региона не приближается близко к границе лимита в объеме 1000 м<sup>3</sup> пресной воды на душу населения. Узбекистан, например, имеет почти в два раза больше воды, чем Испания, которая является одним из основных производителей сельхозпродукции в Европе.

## **2. Основное внимание сосредоточить на потребности в воде и вопросах руководства**

Итак, почему высыхает Аральское море? Почему Средняя Азия стала широко известной благодаря экологической катастрофе в районе Аральского моря, сокращающегося в объеме? Это большое внутриматериковое озеро потеряло значительную часть своего объема и разделилось на два отдельных озера. По сравнению с уровнем воды 1960 года малое озеро усохло на 20, а большое на 12 метров (Гланц 1998 г., ЮНЕСКО 2000 г.).

В качестве причин обычно ссылаются на широкомасштабное развитие орошаемого земледелия в регионе в советский период. В частности производства хлопка, который считался стратегическим ресурсом, и многие годы реки Сырдарья и Амударья не достигали Аральского моря. Регион сталкивается со многими другими серьезными экологическими проблемами, многие из которых связаны с неустойчивым развитием сельского хозяйства. Особенно пагубной проблемой является накопление солей и пестицидов в почве. Вместо того, чтобы обвинять природу в том, то она недостаточно щедра в смысле воды и других природных ресурсов нам следует подойти к этому вопросу под другим углом зрения; с

точки зрения водопользования, уровень которого достиг действительно заоблачных высот. Страны Центральной Азии возглавляют перечень любого глобального сравнения по уровню водопользованию на душу населения (Рисунок 1). Их водопользование многократно выше, чем в таких странах, как Испания, Пакистан, Турция, Мексика, стран Северной Африки и стран Ближнего Востока.

Это подразумевает, что пути решения экологических, социальных и экономических проблем Аральского моря и, следовательно, всего региона, должны рассматриваться в точки зрения потребности в воде.

Мы можем продолжить рассуждения в этом направлении, рассмотрев какой уровень процветания способны обеспечить экономики стран Центральной Азии в рамках своих систем производства. На рисунке 1 показано, что Валовой Национальный Доход (ВНД) на душу населения в этих странах очень низкий по сравнению с этим показателем в других странах, показанных на схеме. Казахстан является исключением, благодаря своим заметным финансовым поступлениям от нефти.

Хотя экономические показатели такие, как ВВП, ВВП и ППС являются вескими показателями развития, они не отражают многие очень важные вопросы, касающиеся средств к существованию и возможностей повышения заработка. Наиболее широко распространенным Альтернативным понятием является человеческое развитие. Оно объединяет экономическую продуктивность с социальными вопросами такими, как средняя продолжительность жизни и образование.

Общепринято приводить доводы о том, что развитие, ориентированное на людей, дают много решений, реализация которых не может быть обеспечена при современных подходах, концентрирующихся на ресурсах. Давая людям возможность помогать самим себе, повышение уровня осведомленности общества, расширение участия общественности - вот те важные средства, которые позволяют преодолеть ограниченные (относительно требований) финансовые возможности.

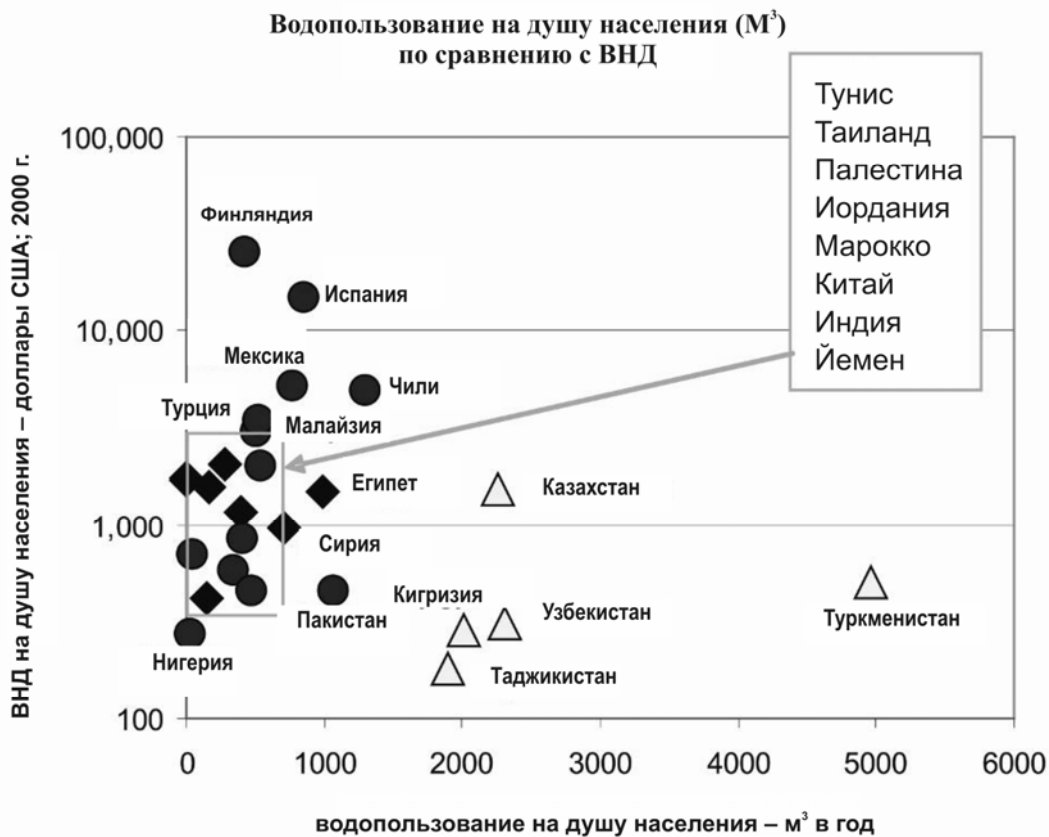
Ограниченность пределов развития, ориентированного на людей, очень быстро проявляется, если люди не обеспечены систематическим образованием. Образование неоднократно доказывало свою роль в качестве подлинного стимулятора, как экономики, так и развития, ориентированного на людей.

Согласно официальным статистическим данным, образование в Центральной Азии находится на исключительно высоком уровне (рисунок 2). Представляет интерес сравнение стран данного региона с другими развивающимися регионами мира. Китай и Юго-Восточная Азия показывают очень быстрый экономический рост в течение последних десятилетий. Одной из очевидных причин такого их благоприятного развития, в отличие от стран таких регионов как Южная Азия, Западная Африка, или бассейн реки Нил, является их высокий уровень образования. Центральная Азия, тем ни менее, обладает все более высоким уровнем образованности и поэтому имеет заметный человеческий потенциал для еще более быстрого развития, как только другие условия станут благоприятными.

Центрально-азиатские республики стали свидетелями очень больших экономических трудностей в период после распада СССР. Эти страны продолжают испытывать затруднения с налаживанием дел в экономике, и в их преследуют заметные проблемы с уровнем бедности (рисунок 3). Несмотря на расходование катастрофического высокого количества воды для сельского хозяйства, уровень недостаточного обеспечения пищей в



Центральной Азии остается высоким. Он колеблется от 31% в Таджикистане и Узбекистане до 10% в Казахстане применительно к плохо питающимся детям младше пяти лет.



**Рис. 1. Водопользование не растет по мере экономического роста. ВВП по сравнению с потреблением воды в отдельных странах (Всемирный Банк, 2004 г).**

Центрально-азиатские республики занимают очень неблагоприятное место в списке стран мира с точки зрения уровня коррупции (организация «Международная Прозрачность», 2008 г.). Например, согласно организации «Международная прозрачность» по классификации Индекса Восприятия Коррупции (ИВК) все они принадлежат к наиболее коррумпированным 32 странам в мире.

Распад СССР произошел уже 17 лет назад. Но, похоже, что регион по-настоящему не избавился от последствий глубоких изменений в экономической и социальной системах. Представляется, что преобладают водозатратные системы производства, и хлопок-сырец выбрасывается на мировой рынок без достаточно большой добавленной стоимости, которая в принципе могла бы быть получена путем производства из хлопка одежды, тканей и т.п. или через привлечение в регион других исключительно городских видов производств и услуг. Было бы важным срочно определить альтернативы и, дополнительные к хлопководству, источники доходов. По-настоящему удивительной характерной чертой современных рассуждений о водных проблемах Центральной Азии является то, что фактически из них почти полностью исключены вопросы городского развития и производств. В тоже время более половины населения региона проживает в городах. Это,

относительно хорошо образованное городское население, частично испытывает крушение надежд по повышению уровня своей жизни из-за ограниченных экономических возможностей.



Рис. 2. Люди, испытывающие полную бедность в ряде стран (Всемирный Банк 2004 г.)

### 3. Для подключения человеческого ресурса

Самым большим ресурсом региона является человеческий капитал. Уровень образованности в сочетании с населением, имеющим сильные культурные корни и богатые традиции, является очень ценным ресурсом. Системы власти стоят перед необходимостью подключить этот огромный человеческий ресурс для того, чтобы поднимать благосостояние, используя природные богатства, включая воду, вместо того, чтобы разрушать экосистемы и породить непомерные проблемы для здоровья и благополучия людей из-за расточительного использования ресурсов. Выбору вариантов развития экономики (также и в городах) необходимо уделять гораздо больше внимания, чем это, думается, делается сейчас.

Водному хозяйству следует осознавать и отдавать себе полный отчет относительно своего нынешнего состояния и вероятного положения в будущем применительно к различным процессам развития. Водный сектор со своей стороны мог бы даже предпринять серьезные усилия с тем, чтобы предвидеть и снизить опасность тяжелых последствий путем выбора правильного и целенаправленного курса действий. Понимание водных проблем через постижение их в более широких рамках других вопросов развития, подобных тем, которые рассматриваются здесь, и интегрированное совмещение вариантов видения и стратегий сектора – таков, наверное, должен быть путь продвижения к лучшему будущему через успешное управление ресурсами пресной воды. Принципы управления и развития – такие, как Интегрированное Управление Водными Ресурсами, могут быть очень полезными в деле привлечения внимания к определенным важным аспектам водного хозяйства. ИУВР подразумевает необходимость увязывать социальные, экологические и экономические аспекты управления водными ресурсами с принципами широкого участия и действенного руководства. Конечно, перед регионом Центральной Азии стоит множество вызовов применительно ко всем этим аспектам, и рассмотрение их в совокупности с целью уравнивания таких аспектов действительно имеет большое значение. Однако, при рассмотрении вызовов, связанных с этой головоломкой, нам все еще предстоит расширить наши суждения и признать, что вода находится в подчиненном положении относительно очень многих проблемных вопросов. Должны быть найдены и избраны новые пути на всем макроэкономическом уровне в регионе, а те отношения в водной сфере – которые не нашли отражения в концепции ИУВР – являются решающей частью этой головоломки.

#### 4. Эта книга

В эту книгу включены 11 статей<sup>1</sup>, которые тщательно исследуют вызовы, стоящие перед Центральной Азией в таких сферах, как экономика, окружающая среда, решение социальных проблем и по вопросам руководства; регион не ограничивается бассейном Аральского моря, а охватывает Узбекистан, Таджикистан, Кыргызскую Республику, Казахстан, Туркменистан и северный Афганистан. Книга состоит из двух частей. В первой, состоящей из трех глав, представлено вступление к кругу проблем и организациям. Авторами этих трех глав являются три организации, сотрудничавшие при создании этой книги, Хельсинский Университет Технологии, Глобальное водное партнерство и Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии. Вследствие того, что именно они определили и обосновали контекст данной книги, эти главы не стали предметом процесса рецензирования, в отличие от последующих статей.

Во вторую часть книги включены восемь статей исследовательской направленности. В первой из них дается анализ организационно-правовых аспектов на региональном уровне, которые освещают управление водными ресурсами в Центральной Азии. Две последующие главы анализируют вызовы, связанные с Водными ресурсами Центральной Азии применительно к Афганистану. Затем следуют три статьи, в центре внимания которых Узбекистан. За ними следуют две статьи, анализирующие бассейн Чу Талас, который совместно используется Кыргызской Республикой и Казахстаном.

---

<sup>1</sup> В оригинале, на английском языке. В русскоязычную версию вошли не все статьи - *прим. ред.*

Книга выпущена в рамках Проекта GWP-CACENA при финансировании со стороны Министерства иностранных дел Финляндии. Мы с большой радостью выражаем свою самую теплую признательность Министерству, особенно *Jyrki Nissilä* за чрезвычайно внимательное и оперативное сотрудничество. В равной степени мы выражаем благодарность Глобальному водному партнерству и Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии и в частности, господам *Björn Guterstam*, Вадиму Соколову и Виктору Духовному за наиболее приятное и продуктивное сотрудничество. Нам хотелось бы также выразить благодарность всем авторам и многочисленным рецензентам, которые все вместе внесли свой ценный вклад в издании этой книги.

Особая благодарность *Suvi Sojamo* за обеспечение реализации проекта, *Matti Kummu* и *Katri Tikkanen* за руководство процедурой опубликования и разработки макета книги, *Mira Käkönen* за ее ценную способность проникновения в суть дела, *Pertti Vakkilainen* за его постоянную поддержку наших исследований водных ресурсов в Хельсинском Университете Технологии и *Kai Wegerich* за его важный вклад в содержание научной части проекта.

### **Библиографический список**

*Glanz, M.H.* 1998 год. Медленно надвигающиеся экологические проблемы в бассейне Аральского моря. В публикации: *Kobori, I. u Glanz, M.H.* (Электронная версия): Центрально-азиатский водный кризис. Университет ООН, Токио.

Международная Прозрачность «*Transparency International (TI)*», 2008 год. Индекс Восприимчивости Коррупции «*Corruption Perception Index*», 2008 год. <http://www.transparency.org> (Доступ, октябрь 2008 года).

ЮНЕСКО 2000 год. Водное Видение для бассейна Аральского моря до 2025 года. ЮНЕСКО, Париж.

Всемирный Банк 2004 год. Индикаторы Мирового Развития. Всемирный Банк, Вашингтон О.К.

## УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ UNECE

Бо Либерт (Bo Libert)

UNECE – Экономическая комиссия ООН для Европы, Швейцария

*Водная ситуация в Центральной Азии сложная особенно после холодной зимы 2007/2008 г.г. Работа UNECE по водным проблемам в Центральной Азии основывается на: Специальной Программе ООН для Экономик Центральной Азии (SPECA) и применении региональных конвенций UNECE по окружающей среде. UNECE содействует существующим международным юридическим рамочным принципам и развивает потенциал их применения в регионе. Ее деятельность включает в себя оказание поддержки Комиссии Чу-Талас, развитие Центрально-азиатской Региональной Водной Информационной Базы, эффективная реализация Конвенции «ЕИА», работу по безопасности плотин, региональное сотрудничество по вопросу качества воды и интегрированному управлению водными ресурсами.*

### 1. Критическая водная ситуация в Средней Азии

Водная ситуация в Центральной Азии мрачная – Аральское море продолжает высыхать, страны верхнего и нижнего течений не находят согласия по режимам попусков и распределения воды, энергетическая и ирригационная отрасли соперничают между собой, водные экосистемы продолжает деградировать, а изменение климата может бесповоротно уменьшить водообеспеченность. Вероятно, что Афганистан в ближайшем будущем будет использовать больше воды из реки Амударья.

По сравнению с общим положением, стабилизация северной части Аральского моря является положительным развитием ситуации, что на локальном уровне ведет к более стабильной экосистеме и появлению возможностей у населения развивать рыболовство как источник дохода. Это является результатом усилий Казахстана по строительству плотины, отгораживающей эту часть Аральского моря для накопления стока реки Сырдарья.

После очень холодной зимы 2007/2008 г.г. в Центральной Азии водная ситуация еще более обострилась, а в политических отношениях наблюдается напряженность. Широкое использование гидроэнергии для отопления за счет зимних попусков в Киргизии привело к очень значительному понижению уровня воды в Токтогульском водохранилище на реке Нарын, главном притоке Сырдарья.

Как следствие, страны нижнего течения Узбекистан и Казахстан не могут получить среднегодовой объем воды из Сырдарьи для орошения весной и летом 2008 года.

Прошедшая зима имела также тяжелые последствия и для небогатого энергией Таджикистана, что привело к значительным людским потерям и падежу скота. Даже в столице Душанбе на протяжении недель не были доступны такие элементарные услуги, как водопроводная вода и электроснабжение. Прошедшая зима, самая холодная за несколько

десятилетий, показала, что Таджикистану срочно требуется развивать надежное энергоснабжение.

Таджикистан с тех пор, как стал независимым государством, рассматривает развитие гидроэнергетики в бассейне Амударьи среди первоочередных задач в национальных планах. Данная цель приобрела еще большее значение после пережитого во время той холодной зимы. На реке Вахш, главном притоке Амударьи, сооружаются гидростанции Сагунда-1 и Сагунда-2 при поддержке российского и иранского капитала. Но главная гидростанция – Рогунская, также на Вахше, все еще остается без достаточного финансирования. Политическая поддержка со стороны стран нижнего течения Туркменистана и Узбекистана могла бы способствовать привлечению кАпитала.

В усилия по разрешению этих конфликтов вовлечено несколько региональных организаций. Межгосударственная Комиссия Водохозяйственной Координации (МКВК) и Международный Фонд Спасения Арала (МФСА) были учреждены сразу же после распада бывшего Советского Союза. Но позже Евроазиатское Экономическое Сообщество (включает Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, но без Туркменистана) также предоставило возможность для переговоров. В частности, с начала 1990-х МКВК представляет собой важный форум для разрешения оперативных водохозяйственных проблем. Однако серьезная ситуация 2008 года побудила страны провести ряд двусторонних и многосторонних встреч в обход официальных региональных структур.

Учреждения Организации Объединенных Наций и другие международные организации остались за пределами этих переговоров, но они прилагают усилия с тем, чтобы присоединиться к оценке ситуации заранее до наступления зимы. Роль ЕС не очень четко просматривается в регионе; однако, с принятием его стратегии для Центральной Азии он сможет играть более значимую роль в будущем. Предполагаемые инвесторы из Российской Федерации также проявляют активность в дискуссиях по финансированию дальнейшего строительства Рогунского водохранилища и гидростанции.

Общей проблемой развития Интегрированного управления водными ресурсами в Центральной Азии является то, что руководящие органы водного хозяйства и охраны окружающей среды разделены. Водохозяйственные, но не экологические, органы вовлечены в региональное водное сотрудничество, отражая тем самым тот факт, что водопользование в краткосрочной перспективе рассматривается как более важная задача, чем охрана природы и устойчивое водопользование.

## **2. Конвенции SPECA и UNECE**

Работа UNECE по совершенствованию управления водными ресурсами и сотрудничества в Центральной Азии основывается на двух опорах/полномочиях: Специальной Программе ООН для Экономик Центральной Азии (SPECA), в рамках выполнения программы SPECA по воде и энергии, с применением положений региональных конвенций UNECE по окружающей среде.

Выполнение программы SPECA было начато в 1998 г. по просьбе, поступившей из региона, для укрепления сотрудничества в Центральной Азии и интеграции региона в мировую экономику. UNECE и Экономическая и Социальная Комиссия ООН для Азии и Тихоокеанского региона оказывают поддержку программе SPECA.

В 2004 г. специалисты из Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана выработали региональную водную и энергетическую стратегию (UNECE, UNESCAP, 2004) в рамках рабочей группы SPECA по энергетическим и водным ресурсам. Этот документ был одним из первых, в котором четко обозначены связи между водными и энергетическими проблемами. Стратегия получила одобрение на различных уровнях в четырех из пяти центрально-азиатских стран. Она отражает общую идею о том, что в водно-энергетической сфере необходимы меры (краткосрочные и долгосрочные) на благо всего региона. Например, стратегия подчеркивает важность развития правовой структуры в области водно-энергетического сотрудничества, укрепления национальных и региональных организаций, совершенствования мониторинга и информационного обеспечения по водным ресурсам, а также охраны водных и энергетических ресурсов. По причине неразрешенных политических вопросов и из-за нехватки финансирования лишь ограниченный перечень компонентов этой стратегии реализуется пока программой работы SPECA по воде и энергии. Примером этому служат мероприятия в бассейне Чу-Талас и работа по безопасности плотин, освещаемые ниже.

Конвенции UNECE об окружающей среде устанавливают правила сотрудничества между соседними странами, как в области окружающей среды, так и совместно используемых природных ресурсов. Три из этих конвенций имеют весьма непосредственное отношение к водному сотрудничеству в Центральной Азии:

- Конвенция об Охране и Использовании Трансграничных Вод и Международных Озер (Водная Конвенция) и Протокол о Воде и Здоровье;
- Конвенция об Оценке Воздействия на Окружающую Среду в Трансграничном Контексте (Конвенция «EIA» или «Espoo») и её Протокол о Стратегической Оценке Воздействия на Окружающую Среду (Протокол «SEA»);
- Конвенция о Трансграничном Воздействии Аварий в Промышленности (Конвенция о Промышленных Авариях).

Особую важность имеет Водная Конвенция UNECE, поскольку она предусматривает основные положения международной правовой структуры для сотрудничества по трансграничным водам. Узбекистан недавно ратифицировал эту конвенцию и стал лишь второй центрально-азиатской страной, сделавшей этот шаг после Казахстана. Однако существенная значимость и полномочия этой Конвенции признаются всеми центрально-азиатскими странами, но и те государства, которые не ратифицировали Конвенцию, активно участвуют в работе в рамках её программы.

Водная Конвенция предусматривает принятие мер на национальном уровне по охране совместно используемых трансграничных водных ресурсов и управлению ими экологически эффективными методами. Она обязывает Стороны предотвращать, контролировать и сокращать загрязнение вод из точечных и неточечных источников. От прибрежных стран требуется заключать соглашения и создавать совместные органы для управления трансграничными водами. Конвенция включает далее положения о мониторинге, исследованиях и разработке, консультациях, системах предупреждения и объявления тревоги, взаимопомощи, обмене и защите информации, а также о мерах по доступу общественности к информации. Ключевое положение Конвенции заключается в том, что «трансграничные воды используются приемлемым и справедливым образом».

Водная Конвенция не включает в себя исключительно лишь вопросы количества и распределения воды, которые являются основными предметами спора в Центральной Азии, но она реально устанавливает структурную основу для разрешения этих и других проблем.

Протокол Водной Конвенции о Воде и Здоровье нацелен на охрану здоровья и благосостояния людей через совершенствование управления водой, путем предотвращения, контроля и снижения уровня заболеваний, связанных с использованием воды. Для достижения этих целей от Сторон требуется, чтобы они определяли национальные и местные задачи, которые соответствуют национальным особенностям и возможностям в области здравоохранения, развития инфраструктуры и управления.

Протокол поэтому имеет непосредственное отношение ко всем странам Центральной Азии, которым очень дорого обходятся социальные потери из-за отсутствия чистой безопасной для здоровья воды и канализации и последствий заболеваний, связанных с использованием воды. Последнее является наиболее частой причиной детской смертности. Ни одна из стран Центральной Азии не ратифицировала его на сегодняшний день, но Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан предпринимают шаги в этом направлении.

Оценка воздействия объектов и мероприятий на окружающую среду в ходе ранней стадии планирования проектов, включая их влияние на зарубежные территории, является общеизвестной практикой решения экологических проблем и важным условием поддержания добрососедских отношений между странами. Конвенция UNECE «EIA» обязывает государства оповещать и консультировать друг друга по всем рассматриваемым проектам, которые могут привести к значительному вредному воздействию на окружающую среду через государственные границы. Общественные и неправительственные организации (НПО) играют ключевую роль в деле претворения в жизнь положений Конвенции «EIA».

Применение Конвенции «EIA» играет очень важную роль в укреплении водного и экологического сотрудничества в Центральной Азии. Важно, чтобы о таких новых проектах, как развитие средств производства или водной инфраструктуры, которые могут оказать воздействие на экосистемы, все были бы проинформированы, а эти планы рассмотрены вместе с соседними странами. Например, новая плотина или канал наиболее вероятно повлияют на водосток в нижнем течении, а следовательно и на экосистему.

Протокол «SEA» имеет большие потенциальные возможности для наращивания водохозяйственной деятельности, поскольку это обеспечивает интеграцию экологических оценок в разработку официальных планов и программ на самых ранних стадиях.

Кыргызстан и Казахстан являются Сторонами Конвенции «EIA», а Таджикистан и Узбекистан готовятся ратифицировать ее. Ни одно из государств не является Стороной, присоединившейся к Протоколу «SEA».

Проведены переговоры по Конвенции Промышленных Аварий UNECE, направленной на охрану людей и окружающей среды от промышленных аварий путем их предотвращения (насколько это возможно), сокращения частоты таких случаев и снижения уровня их серьезности через смягчение тяжести последствий. Ключевыми словами здесь являются: *готовность, предотвращение и реагирование*. Конвенция побуждает стороны к оказанию помощи друг другу в случаях аварий, сотрудничеству в проведении исследований и реализации планов развития, обмену информацией и технологией.

В Центральной Азии лишь Казахстан является Стороной Конвенции, но Узбекистан и Кыргызстан готовятся стать таковыми.



Конвенция о Доступе к Информации, Участии Общественности в Принятии Решений и Доступе к Правосудию по Вопросам Окружающей Среды (Орхусская Конвенция) является четвертой Конвенцией UNECE, имеющей отношение к обсуждаемой теме. Она ратифицирована всеми странами региона за исключением Узбекистана. Доступ к информации и участие общественности являются важными условиями интегрированного управления водными ресурсами, и имеется целый ряд мероприятий, проводимых различными организациями, которые поддерживают реализацию Орхусской Конвенции в Центральной Азии.

### **3. Деятельность UNECE в Центральной Азии по вопросам управления водными ресурсами**

Активность усилий международных организаций по урегулированию региональных водных отношений в Центральной Азии снизилась приблизительно в 2000 году. Одной из причин является то, что проекты, нацеленные на разрешение таких проблем, как режим попуска воды на Сырдарье, были не очень успешными. И хотя были даже попытки вовлечь ООН, чтобы она играла бы некоторую роль в Деятельности региональных организаций, найти согласие между государствами Центральной Азии по процедурным вопросам, связанным с участием внешних посредников, оказалось трудным делом.

В последние годы, однако, UNECE усилила свой интерес к водным проблемам в Центральной Азии. Её подход к ситуации исходит из необходимости поиска возможностей для реализации Конвенций UNECE, а также использования компонентов региональной стратегии СПЕСА, и определения путей финансирования и инициирования проектов. Все проекты выполняются по прямой просьбе участвующих стран.

Эти мероприятия (при их сверх бюджетном финансировании) разрабатываются в тесном сотрудничестве с органами власти и управления региона и с региональными и международными организациями: Организацией по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Программой Развития ООН (ПРООН) и Программой ООН по окружающей среде (UNEP), через Инициативу по Окружающей среде и Безопасности, а также UNESCAP. При участии Водной Инициативы Европейского Союза и Европейской Комиссии UNECE занимается развитием Интегрированного управления водными ресурсами в государствах Центральной Азии. UNECE могла бы также играть некоторую роль в реализации Стратегии ЕС в водной и энергетической отраслях Центральной Азии (в сотрудничестве с Германией и другими странами ЕС). Тесные рабочие контакты UNECE имеет с такими региональными организациями, как МФСА, МКВК и ЕАЗЭС.



и. Источник: Организация Объединенных Наций, Департамент Общественной Информации (1995 г.)

### **3.1. Развитие новых водных отношений - бассейн рек Чу и Талас**

Водные отношения в Центральной Азии продвинулись на значительный шаг вперед 26 июля 2006 года, когда начала свою деятельность Комиссия Республики Казахстан и Кыргызской Республики по Использованию водохозяйственных объектов межправительственного значения на реках Чу и Талас. Комиссия Чу-Талас предлагает Кыргызстану и Казахстану взаимовыгодный путь совместного разделения ответственности за водную инфраструктуру, используемую обеими странами. Соблюдая двустороннее соглашение от 2000 года, Казахстан согласился внести свой вклад в расходы на эксплуатацию и содержание ряда Кыргызских плотин и водохранилищ, обеспечивающих водой обе страны. Это событие касается спорного вопроса и представляет собой прорыв в водных отношениях Центральной Азии, поскольку совместное использование водных ресурсов странами верхнего и нижнего течения часто характеризуется напряжением и ненадежностью.

Учреждение Комиссии Чу-Талас было поддержано Проектом ОБСЕ/UNECE/UNESCAP («Чу-Талас I»), который финансировали Швеция и Соединенное Королевство. Проект содействовал разработке и утверждению Устава Комиссии, а также руководящих принципов финансирования затрат на ремонт, эксплуатацию и другие мероприятия, связанные с водной инфраструктурой. Проект продемонстрировал скоординированные действия международных организаций, так как проект «Чу-Талас I» был дополнен мероприятиями, финансируемыми Азиатским Банком Развития (АБР). Передовой опыт управления трансграничными водами освещается на вебсайте этого речного бассейна.

Важность двусторонней Комиссии Чу-Талас проявляется в том, что она собиралась пять раз в течение двух лет после своего учреждения.

Последующий проект, начатый в 2007 году («Чу-Талас II»), направлен на дальнейшее расширение сотрудничества с целью совершенствования управления водными ресурсами на Чу и Таласе. Перед Комиссией в ее практической работе стоят определенные задачи, к которым обратится новый проект, например:

- Корректировка методологии совместного финансирования затрат на содержание, эксплуатацию и реконструкцию для каждого водного объекта;
- Разработка единой методологии объемного водомерного подхода;
- Определение воздействия потока подземных вод в бассейне Чу-Талас и его влияния на водораспределение.

Кыргызстан и Казахстан согласились далее, что имеется возможность поэтапного расширения функций и полномочий, а также пересмотра двустороннего соглашения. Сотрудничество в области охраны экосистем и по вопросам качества воды являются примерами возможных новых функций. Следует также и далее развивать участие общественности в процессе принятия решений. В дополнение к работе, проводимой ОБСЕ и UNECE по проекту «Чу-Талас II», профинансированному Финляндией, АБР продолжит свою скоординированную поддержку деятельности Секретариата Комиссии.

### **3.2. Информационное обеспечение для принятия лучших водохозяйственных решений**

Проект Центрально-азиатская Региональная Водная База Информации (CAREWIB), финансируемый Швейцарией, улучшает доступность информации и обмен информацией в Центральной Азии по водным и экологическим вопросам. Проект реализуется Научно-Информационным Центром МКВК в Ташкенте в сотрудничестве с UNEP и UNECE. Региональный Интернет портал ([www.cawater-info.net](http://www.cawater-info.net)) предоставляет доступ к обновляемой информации по водным проблемам и сопутствующим вопросам в регионе. Портал основан на имеющейся информации, массив которой обслуживается НИЦ МКВК, а также другими организациями. Регулярно публикуется печатная информация для

расширения сферы ее распространения, рассчитанная на политиков, НПО и широкую общественность.

Информационная система управления водными ресурсами в бассейне Аральского моря является еще одним компонентом проекта. Эта система служит практическим инструментом интегрированной оценки водных ресурсов, в которой учитываются имеющиеся водные ресурсы и их распределение по течению реки, среди административных территорий и водохозяйственных систем. Она включает в себя карты ГИС для каждой центрально-азиатской страны. В настоящее время информационная система является инструментом управления и сотрудничества в рамках МКВК. Однако часть информации будет предоставлена для широкого Пользования через Интернет портал. То, что начиналось как стремление улучшить обмен информацией и координацию между донорами, превращается сейчас в далеко идущий проект – проект, нацеленный на то, чтобы сделать информационный поток по водным проблемам в Центральной Азии более действенным и прозрачным. Вторая стадия проекта началась осенью 2007 года. Важной задачей второй стадии проекта является развитие национальных информационных систем по водным проблемам.

### **3.3 Оценка воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте**

Казахстан и Кыргызстан, являясь сторонами Конвенции «EIA», совместно используют реки Сырдарья, Чу и Талас. О планируемых мероприятиях в верхнем течении на территории Кыргызстана, которые возможно повлекут ощутимое воздействие на окружающую среду Казахстана, следует сообщать в Казахстан на ранней стадии, если соблюдать положения Конвенции «EIA». Казахстану, в соответствии с Конвенцией, следует предоставить возможность выразить свою точку зрения на такие планируемые мероприятия. О проектах в Казахстане с возможным воздействием для Кыргызстана следует аналогичным образом информировать Кыргызстан.

Эффективная реализация Конвенции «EIA» видна на примере проекта, который финансируется Норвегией и реализуется ОБСЕ и UNECE в сотрудничестве с органами охраны окружающей среды Кыргызстана и Казахстана. Была произведена пилотная оценка на окружающую среду «EIA» в соответствии с положениями Конвенции. Рабочей площадкой, которая подверглась оценке, является запланированное строительство шахты по добыче золота и меди («Андаш»), расположенной вблизи притока реки Талас и у границы с Казахстаном. Загрязнение от горнодобывающих работ в целом представляет серьезную проблему в Центральной Азии, и задачей здесь является минимизация рисков будущего загрязнения.

Пилотная «EIA» успешно завершена ([www.unece.org/env/eia/central\\_asia.htm](http://www.unece.org/env/eia/central_asia.htm)) с привлечением общественности от обеих сторон. Осенью 2008 года процедура «EIA» должна получить оценку международных экспертов. На основе оценки и результатов работы национальных экспертов в Казахстане и Кыргызстане будут разработаны национальный порядок проведения оценки и нормативный акт, что будет способствовать

улучшению реализации Конвенции «EIA». В целом, проект показал себя очень успешным и явился фактором содействия развитию важного диалога между двумя странами.

### **3.4 Сотрудничество в области улучшения качества воды**

В нижнем течении Сырдарьи и Амударьи, двух главных рек Центральной Азии, плохое качество воды вызывает серьезные отрицательные последствия для здоровья. Управление качеством воды и меры, предпринимаемые как на Национальном, так и региональном уровнях, неэффективны и недостаточны. Испытывается крайняя необходимость в совершенствовании национальных действий и регионального сотрудничества в этой сфере для достижения главной цели – обеспечения хорошего качества воды. Несмотря на опасную серьезность ситуации, между центрально-азиатскими странами в настоящее время нет систематического сотрудничества по вопросам качества воды.

В распоряжение UNECE поступают денежные средства ООН, предназначенные для развития сотрудничества и выработки курса действий по вопросам качества воды. Осенью 2008 года начинается новый проект. Первым шагом является выработка общих принципов определения качества воды, совместных оценок и обмена информацией между странами. Другим ключевым аспектом является разработка более действенной национальной политики в этом направлении, включая нормативы и принципы выдачи разрешений на Деятельность, наносящую ущерб окружающей среде. Поскольку мониторинг качества воды серьезно ухудшился с начала 1990-х годов, важной задачей, требующей решения, является создание действенной сети мониторинга.

### **3.5. Обеспечить безопасность плотин, чтобы защитить население**

В Центральной Азии имеется более 100 крупных плотин и других объектов управления водным стоком, в основном на реках, совместно используемых разными странами. Плотины подвергаются старению и в некоторых случаях их содержание должным образом не обеспечивается. Между тем число людей, проживающих на территориях нижнего течения от этих плотин, растет. Например, в Ферганской долине, территория которой разделена между Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном, проживает 9 миллионов людей. Если плотина в верхнем течении от этой долины прорвется, последствия будут катастрофическими.

Первая стадия проекта UNECE-UNESCAP по безопасности плотин была реализована в 2006 году с опубликованием результатов, в которых анализируется нынешняя ситуация (UNECE, 2007 г.- а). За исключением Узбекистана в государствах Центральной Азии отсутствует законодательство, обеспечивающее мониторинг и контроль безопасности плотин.

Результатами первой стадии проекта являются также:

- (а) создание типового образца национального закона о безопасности крупных водных сооружений, включая плотины, предназначенного служить в качестве основы для национальной согласованной правовой структуры в вопросах безопасности плотин и;
- (б) разработка проекта регионального соглашения о сотрудничестве в обеспечении безопасности плотин, которое предусматривает, среди прочего, обмен информацией и уведомление других стран в случае аварийных ситуаций с плотинами (UNECE, 2007 г.- а).

Центрально-азиатские страны активно пытаются улучшить или пересмотреть существующие правовые нормы и организационные подходы к обеспечению безопасности плотин. Таджикистан и Туркменистан приняли решение разработать законы о безопасности гидротехнических сооружений, включая плотины, путем принятия типового закона. В Киргизии на стадии создания находится национальная комиссия по безопасности плотин. В Казахстане предложено включить в Водный Кодекс положения, регулирующие вопросы безопасности плотин. В Узбекистане принимаются дополнительные меры, требующие соблюдения требований Закона о безопасности гидротехнических сооружений, принятого в 1999 году. Все страны проявляют готовность добиваться развития регионального сотрудничества в обеспечении безопасности плотин путем создания организационно-правовой структуры в соответствии с предложенным региональным соглашением.

Недавно подписан договор с Финляндией о финансировании продолжения проекта на период 2008–2010 г.г.. Целью новой стадии проекта является оказание поддержки странам в дальнейшем развитии организационно-правовых структур на национальном уровне, а также создании механизмов регионального сотрудничества.

### **3.6 Готовность, предотвращение и реагирование в случае промышленных аварий**

В Конвенции о Промышленных Авариях дана оценка ситуации применительно к таким аспектам, как готовность, предотвращение и реагирование в случае промышленных аварий в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане путем рассмотрения этого вопроса в своей Программе Помощи Странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии («ЕЕССА») и Юго-Восточной Европы («SEE»). В этом документе делается вывод о том, что эти страны нуждаются в помощи для разработки курса действий в сфере промышленной безопасности: требуются соответствующее законодательство и надлежащие организационные структуры.

В выше названной Программе Помощи предусмотрен проект (его финансирование пока не открыто), первая стадия которого имеет своей целью осуществление подробного анализа недостатков в организационно-правовых структурах четырех вышеназванных стран. На второй стадии проекта будут предприняты шаги по устранению этих

недостатков. Особо важным направлением работы является трансграничное сотрудничество с целью обмена информацией о мероприятиях, чреватых опасными последствиями, оценках рисков и разработки совместимых планов на случай чрезвычайных ситуаций в приграничных зонах.

### **3.7 Интегрированное управление водными ресурсами на национальном уровне**

*Диалоги о Национальной Политике* являются главным механизмом реализации рабочей программы Компонента «ЕЕССА» Водной Инициативы ЕС. Диалоги о Национальной Политике сводят вместе основные заинтересованные стороны, включая правительственные органы и НПО, с целью совершенствования управления водными ресурсами. Диалоги о Национальной Политике ориентируются на долгосрочную и целостную перспективу и нацелены на поэтапное развитие через содействие созданию нового законодательства и более совершенных организационных структур, а также путем разработки инструментов управления водными ресурсами, планирования финансовых стратегий и т.д. UNECE является стратегическим партнером ЕС применительно к странам «ЕЕССА» в плане организации процесса политического диалога, связанного с интегрированным управлением водными ресурсами, в то время как Организация Экономического Сотрудничества и Развития (OECD) является стратегическим партнером в области водоснабжения и санитарии. В 2008 году UNECE инициирует проведение Диалогов о Национальной Политике в Центральной Азии; Кыргызстан явился первой страной, где начались эти мероприятия. Среди избранных направлений работы на первой стадии проекта в Кыргызстане являются учреждение Совета Речного Бассейна для бассейна реки Чу и разработка плана мероприятий по устойчивому управлению водными ресурсами, снабжению безопасной для здоровья питьевой водой и надлежащей канализацией на основе положений Протокола о Воде и Здоровье.

Поскольку существует много организаций, работающих в регионе по проблематике ИУВР, приняты меры, обеспечивающие повышенную эффективность совместных действий и координацию. В течение осени 2008 года усилиями UNECE, UNDP, OECD, Комиссии ЕС и других организаций основана совместная платформа для координации работы.

### **3.8 Другие мероприятия в программах работы Конвенций UNECE**

Действенность Конвенций UNECE проистекает не только из того факта, что они представляют собой цельную правовую структуру, основанную на современных получивших международное признание принципах и хороших правилах применения на

практике. Большое значение имеют также их программы работы, которые помогают странам в достижении целей и решении возникающих задач.

В дополнение к выше названным проектам мероприятия по программе работы Конвенций UNECE включают в себя:

- (i) разработку технических и стратегических основополагающих принципов, обеспечивающих претворение в жизнь различных положений этих документов;
- (ii) наращивание потенциала; и
- (iii) конкретную деятельность по обеспечению реализации этих принципов, их соблюдению и оценке результатов.

Страны Центральной Азии, как Стороны Конвенций, так и не те государства, которые не подписали их, регулярно принимают участие в таких мероприятиях и получают пользу в ходе такой деятельности и пользуются её результатами.

Методические рекомендации по мониторингу и оценке трансграничных вод (UNECE, 2006 г.) или устойчивому управлению паводками, разработанные в соответствии с Водной Конвенцией представляют два примера полезного инструмента для центрально-азиатских стран.

В настоящее время Водная Конвенция обращается к вопросам изменения климата и адаптации водной и связанных с водой отраслей, особенно в трансграничном контексте. Центрально-азиатские страны входят в число территорий, наиболее подверженных вредному воздействию изменения климата в регионе UNECE, и ограниченные финансовые ресурсы сокращают их возможности к адаптации. Разрабатываемая Инструкция по воде и климату станет важным инструментом для Центральной Азии в целом, поскольку многие из задач, требующих решения, которые вызваны изменением климата, требуют регионального сотрудничества и эффективных региональных действий.

Еще одним важным результатом Водной Конвенции стал документ с первой Оценкой Трансграничных Рек, Озер и Подземных вод в регионе UNECE (UNECE, 2007 г. – b). Это самый первый всесторонний отчет о трансграничных водах в регионе с участием четырех из пяти центрально-азиатских стран. Во второй Оценке, которая готовится к следующей Конференции на уровне министров по Окружающей среде для Европы, центральное внимание будет обращено на регион Центральной Азии.

Аналогичные мероприятия разработаны также и в программах работы других Конвенций. В рамках Конвенции «ЕИА» разработан материал с рекомендациями по реализации Конвенции, а также внесен вклад в разработку конкретных методических рекомендаций по соблюдению ее положений для Центральной Азии. В дополнение к выше названной Программе Помощи в рамках Конвенции о Промышленных Авариях, эта Конвенция внесла свой вклад в разработку важных Методических Указаний по Безопасности и Надлежащим Правилам Эксплуатации для применения в Центральной Азии: на трубопроводах, а также на дамбах управления хвостовыми отвалами.



## 4. Вызовы

В течение последних нескольких лет не удалось достичь очень существенных результатов в разрешении главных водных проблем в Центральной Азии. Главные проблемные вопросы остаются и даже обострились в такие трудные годы как 2008.

Подход UNECE состоит в том, чтобы поддерживать существующую международную правовую структуру, развивать взаимопонимание и усиливать возможности для его практического развития в регионе. Конвенции UNECE представляют собой официальное толкование (в качестве источника права) таких категорий, как справедливость и паритет в отношениях между странами – таким образом, являясь противовесом по отношению к политическим и экономическим соображениям, которые служат отправной точкой возникновения переговорных трудностей в регионе. Хотя конвенции UNECE не могут разрешить всех трудных, а иногда уникальных, проблем, которые обнаруживаются в Центральной Азии, они могут внести свой вклад в развитие взаимопонимания и утверждение совместно выработанных принципов.

Все мероприятия, проводимые UNECE, выполняются при тесном сотрудничестве между региональными и международными партнерами. Ключевой целью является развитие потенциала сотрудничества в Центральной Азии - посев семян на будущее. Сотрудничество и координация имеют большое значение в том смысле, что лица, принимающие решения, должны иметь достаточно времени для участия в важных мероприятиях; эксперты в регионе часто перегружены функциями, возложенными на них международными и донорскими организациями.

Вызовами для UNECE и ее Конвенций являются обеспечение нацеленности на долгосрочную перспективу в своей работе в регионе, оценка своего воздействия и дальнейшее развитие понимания того, как применять различные конвенции в условиях, характерных для Центральной Азии. В этом контексте следует отметить, что в рамках Водной Конвенции приступили к разработке справочника по вопросам ратификации этой Конвенции, который потенциально рассчитан на то, чтобы помочь странам Центральной Азии развивать водное сотрудничество между собой.

Стратегия UNECE на будущее заключается в том, чтобы продолжить на основе достигнутого реализацию и дальнейшее развитие проектов и мероприятий, получивших поддержку стран Центральной Азии, которые содействуют продвижению вперед в вопросах определения курса Действий и решения проблем в регионе.

И наконец, последним ключевым аспектом, который требует повышенного внимания к себе в Центральной Азии, а также со стороны международных организаций и двусторонних доноров, является рациональное использование энергии. Доступ к энергии по существу лежит в основе проблем, стоящих перед Кыргызстаном и Таджикистаном, которые оказывают серьезное воздействие на водные отношения в регионе. Сбережение энергии всегда экономически более выгодно и требует меньших затрат времени, чем строительство новых объектов по выработке энергии. Меры по обеспечению рационального расхода энергии в Кыргызстане и Таджикистане имеют, таким образом,

большое значение для всей Центральной Азии. Организация UNECE также проявляет активность в этой сфере деятельности, но требуется еще сделать гораздо больше.

### **Выражение признательности**

*Мнения, выраженные в этой главе, отражают точку зрения автора и не обязательно отражают позицию Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций для Европы.*

### **Библиографический список**

UNECE, 2006 год. Стратегии Мониторинга и оценки трансграничных рек, озер и подземных вод. Экономическая Комиссия ООН для Европы, Женева, ISBN 92-1-116951-8.

UNECE, 2007г.- а. Безопасность плотин в Центральной Азии: Нарращивание потенциала и региональное сотрудничество Экономическая Комиссия ООН для Европы, Женева, Водная Серия, No. 5, ISBN 978-92-1-416027-4.

UNECE, 2007г.- б. Наши Воды: Соединяя руки через границы. Первая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод. Экономическая Комиссия ООН для Европы, Женева, ISBN 978-92-1-116972-0. Статья также доступна в режиме «online» на: <http://www.unece.org/env/water>.

UNECE, UNESCAP, 2004 г.. Укрепление сотрудничества с целью рационального и эффективного использования водных и энергетических ресурсов в Центральной Азии. Специальная Программа для Экономик Центральной Азии (SPECA). Экономическая Комиссия ООН для Европы, Женева, ISBN 92-1-101070-5. Статья также доступна в режиме «online» на

[http://www.unece.org/speca/energy/energ\\_he.htm](http://www.unece.org/speca/energy/energ_he.htm).

## **МНОГО ШУМА ИЗ НИЧЕГО – РАБОЧИЕ ГРУППЫ ПОД-БАССЕЙНОВ, ДЕЙСТВУЮЩИЕ В БАССЕЙНЕ РЕКИ КУНДУЗ, АФГАНИСТАН**

Маниджей Махмуджад Варзи (*Manijeh Mahmoudzadeh Varzi*) и Кай Вегерич (*Kai Wegerich*)

**Группа Ирригации и Механизации Водного хозяйства,  
Вагенингенский Университет, Нидерланды**

*В этой статье дается критическая оценка происходящим процессам в рамках предварительных под-бассейновых рабочих групп в бассейне реки Кундуз. Эти рабочие группы были учреждены в условиях реформирования водного хозяйства Афганистана. Реформы направлены на содействие интегрированному управлению водными ресурсами и участию водопользователя в принятии решений. Из материалов видно, что рабочие группы очень далеки от достижения официально объявленной цели – участие водопользователя в принятии решений в бассейне реки Кундуз, притока Амударьи. На сегодняшний день, спустя три года после создания рабочих групп, на их заседаниях все больше сказывается влияние рассмотрения посторонних проблем. Даже приглашаемые представители заинтересованных сторон не выражают интересы всех заинтересованных сторон бассейна, а лишь тех, кто отстаивает позиции выгодные для местного уровня.*

### **1 Вступление**

В Афганистане идет процесс реформирования водного хозяйства. В мае 2004 года Верховный Совет по Водным Делах и Управлению разработал Стратегическую Рамочную Политику для Водной Отрасли, наметив главные направления работы для водной отрасли в Афганистане (Правительство Исламской Республики Афганистан, 2008г.- а). Этот курс действий основан на принципах интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), применении бассейнового подхода к управлению речными водами, разделении функций и передаче их от центральных органов управления в децентрализованные структуры управления и эксплуатации, а также на участии заинтересованных сторон в планировании, принятии решений на уровне бассейна и под-бассейна.

Чтобы приступить к реализации этого нового курса действий, Европейская Комиссия в качестве донора и правительство Афганистана, как исполнитель, инициировали Программу Бассейна Реки Кундуз (ПБРК). ПБРК является пилотным проектом для бассейна реки Кундуз в северном Афганистане. Одним из компонентов программы является интегрированное управление речным бассейном при участии заинтересованных сторон на уровне бассейна и под-бассейна. В июле 2005 г. в рамках ПБРК приступили к созданию в рабочих групп под-бассейнов с участием заранее определенных и подобранных заинтересованных сторон, представляющих под-бассейны. Официальная цель этих рабочих групп начать координирование работы и играть свою роль в принятии решений на территории под-бассейнов реки Кундуз. Имеется в виду, что позже эти группы будут разделены на две организации: советы под-бассейна и управления под-бассейна. Советы под-бассейна должны будут представлять пользователей, и принимать решения по

управлению водой, управления под-бассейна – представлять структуры министерств, проявляющих сильный интерес к некоторым аспектам водного хозяйства, для обеспечения нужной информацией и исполнения решений советов. Поэтому в настоящий момент рабочие группы под-бассейна объединяют различные заинтересованные стороны, представителей правительственных учреждений, пользователей и различных отраслей (энергетика и сельское хозяйство). Следовательно, их можно сравнить с площадками для деятельности многообразных заинтересованных сторон (ПМЗ).

Настоящее исследование имеет своей целью изучить структуру, функции и результаты деятельности рабочих групп под-бассейна для того, чтобы определить их роль в местной водохозяйственной системе и, следовательно, их значимость для текущих проблем управления водными ресурсами в бассейне реки Кундуз. Данное исследование проводилось в бассейне реки Кундуз с 1 марта по 22 мая 2008 года. В течение этого периода времени имелась возможность участвовать в двух заседаниях рабочей группы под-бассейна, - одном в Таликанском под-бассейне и одном в Багланском под-бассейне; три других были отменены в течение этого периода. Было также организовано посещение четырех собраний членов рабочих групп под-бассейна. Были проведены структурированные и полу-структурированные опросы сотрудников программы ПБРК на различных организационных уровнях, ключевых служащих ряда правительственных департаментов, неправительственных организаций, а также всевозможных представителей общин, расположенных вдоль каналов. В дополнение изучены различные отчеты ПБРК и протоколы заседаний рабочей группы под-бассейна.

## 2 Система понятий

Правительства многих стран в процессе руководства водным хозяйством приняли, или пытаются принять, принципы ИУВР. Глобальное Водное Партнерство (2000: 24) определяет ИУВР, как *«процесс, который содействует скоординированному развитию водных, земельных и связанных с ними ресурсов с тем, чтобы максимизировать, получаемое в результате экономические и социальные выгоды справедливым образом без угрозы устойчивости жизненно важных экосистем»*. Методика ИУВР способствует передаче части полномочий принятия решений или всех полномочий заинтересованным сторонам. Учреждаются новые формы организационных структур (советы, комитеты, правления) на уровне речных бассейнов с тем, чтобы собрать за одним столом различные заинтересованные стороны для реализации принципов ИУВР. Считается, что эти организационные структуры, часто называемые площадками для деятельности многообразных заинтересованных сторон – ПМЗ, *«отражают такое же разнообразие взаимосвязанных видов водопользования и пользователей, с которыми старается иметь дело ИУВР»* - автор: Grigg, 1996 г., цитата из издания Warner, 2007 год: 3. Авторы Steins и Edwards (1998 год: 1) определяют ПМЗ как *«орган, принимающий решение (добровольно или согласно Уставу), составленный из различных заинтересованных сторон, которые одинаково воспринимают проблему управления ресурсом, осознают свою взаимозависимость в процессе её разрешения и приходят к совместному согласию относительно стратегии действий в решении этой проблемы»*. Автор Alaerts (2003 год: 37) дает описание идеальной ситуации, в которой *«заинтересованные стороны представлены и наделены*

полномочиями играть главную роль в планировании и координировании мероприятий в рамках бассейна».

Процесс выявления заинтересованной стороны и анализа ставит своей целью получение ответов на вопрос кто, как и до какой степени, (отдельные лица или группы) может влиять, или подвергаться воздействию в связи с имеющейся проблемой и ее возможными решениями. «Заинтересованные стороны представлены отдельными лицами, группами или организациями, которые имеют касательство к водным ресурсам или заинтересованы в водных ресурсах и их управлении» (Всемирный Банк 2003 год, цитата из издания *Warner*, 2007 год: 11). Автор *Mitchell* выделяет проблему, указывая важность включения «различных приоритетов», что объясняется наличием «различных пространственных интересов» в дополнение к «различным секторальным интересам» (2007 год: 60). Авторы *Moreyra* и *Wegerich* (2005 год: 9) подчеркивают тот факт, что представители могут не представлять общину в целом, а только её части, и что подбор представителей по схеме «сверху - вниз» может исключить другие голоса внутри общины. Если ПМЗ не является просто местом для бесед о водных проблемах и вопросах, а служит, по определению автора *Oré* (2007 год), местом для ведения переговоров по проблемам управления водными ресурсами, важно чтобы наделить различные заинтересованные стороны реальным правом голоса / иметь свою ставку в деле. Поэтому *Warner* (2007 год: 8) предлагает, чтобы распределение «мест, выделенных для различных групп, [...] имело своим результатом наделение правом голоса тех, кто слабее или располагает меньшей долей интереса, иначе при голосовании они потерпят поражение». Автор *Barham* (2001 год) сомневается, что эти площадки для работы заинтересованных сторон имеют широко демократичный характер, поскольку отсутствуют социальные и политические структуры, могущие обеспечить это.

И все же допускается, что темы, которые обсуждаются в рамках деятельности ПМЗ, касаются всех заинтересованных сторон. Авторы *Moreyra* и *Wegerich* (2005 год) показывают, что в качестве тем, обсуждаемых на ПМЗ, могут быть как легко решаемые, так и спорные. Они (2005 год: 10) показывают в своем исследовании, что когда на обсуждение выносятся легкие вопросы, а не реальные спорные проблемы, участники теряют интерес.

И последний момент по порядку, но не последний по важности, - чтобы выявить действительно заинтересованные стороны, нужно знать границы, охватывающие те группы, от которых исходит воздействие или на которые оно оказывается. *Wester u Warner* (2002 год) приводят доводы в пользу того, что такое определение границ находится под влиянием политических процессов. Не только политические процессы, но практические соображения определяют эти границы.

### **3. История вопроса: Афганистан, Кундуз и водный закон Афганистана**

С вводом войск 2002 года и при последовавшем внимании международного сообщества к стране, в повестке дня водного хозяйства Афганистана появились идеи ИУВР и участия пользователей на уровне бассейна. Рамки новой политики Министерства энергетики и водного хозяйства Афганистана обязывают исходить из бассейнового

подхода и предлагают ориентироваться на естественные границы рек в планировании, развитии и управлении водными ресурсами. В стратегии водной отрасли Афганистана определено пять речных бассейнов (Правительство Исламской Республики Афганистан, 2007 год) как отображено на Рисунке 1. Все эти речные бассейны являются трансграничными, и лишь участки верхнего течения расположены в рамках территории Афганистана.

В результате деятельности доноров, связанной с водными ресурсами, Министерством энергетики и водного хозяйства в 2005 году был разработан проект нового водного закона, одобренный кабинетом министров в апреле 2008 года, но его еще предстоит принять парламентом Афганистана. В рамках Проекта реформ водной отрасли, разработанного германской организацией «*Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit*» (GTZ), Министерству энергетики и водного хозяйства были предоставлены услуги консультантов для содействия в написании нового водного закона. Кроме того, положено начало выполнению Программы Бассейна Реки Кундуз (ПБРК) в качестве пилотного водохозяйственного проекта. Для реализации ПБРК ЕС подрядил консалтинговую компанию «*Landell Mills*». Некоторыми из компонентов ПБРК являются водное хозяйство речного бассейна, развитие средств орошения и водное хозяйство на основе общинного управления (ПБРК, 2005 год - а). ПБРК смогла внести свой вклад в разработку проекта водного закона с использованием опыта на уровне поля (руководитель группы GTZ, 21/04/2008 г.), главным образом опыта Фонда Ага Хана (ФАХ) в сфере Управления Ирригационными Системами на основе Участия (УИСУ) (координатор УИСУ, 16/04/2008).

Река Кундуз, южный приток реки Амударья, расположена на севере Афганистана. Амударья является пограничной рекой между Афганистаном и его северными соседями. До сегодняшнего дня идет спор по вопросу о количестве воды из Афганистана, включаемой в бассейн Амударьи (*Wegerich*, 2008 год), хотя в 1977 году афганская делегация в Ташкенте заявляла о своих правах на 9 км<sup>3</sup> воды из Амударьи. В то время Советский Союз предлагал 6 км<sup>3</sup> (Духовный, личная переписка, 02/09/2008). Через десять лет в 1987 году, советские центрально-азиатские республики (Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) поделили воду между собой, предполагая, что Афганистан будет использовать лишь 2,1 км<sup>3</sup>, это было меньше того, что уже использовалось в 1965 году, а именно 3,85 км<sup>3</sup> (*Qaseem Naimi*, 2005 год). В настоящее время сотрудничество между бывшими советскими республиками и Афганистаном в сфере водных ресурсов ограничено (*Horsman*, 2008 год).

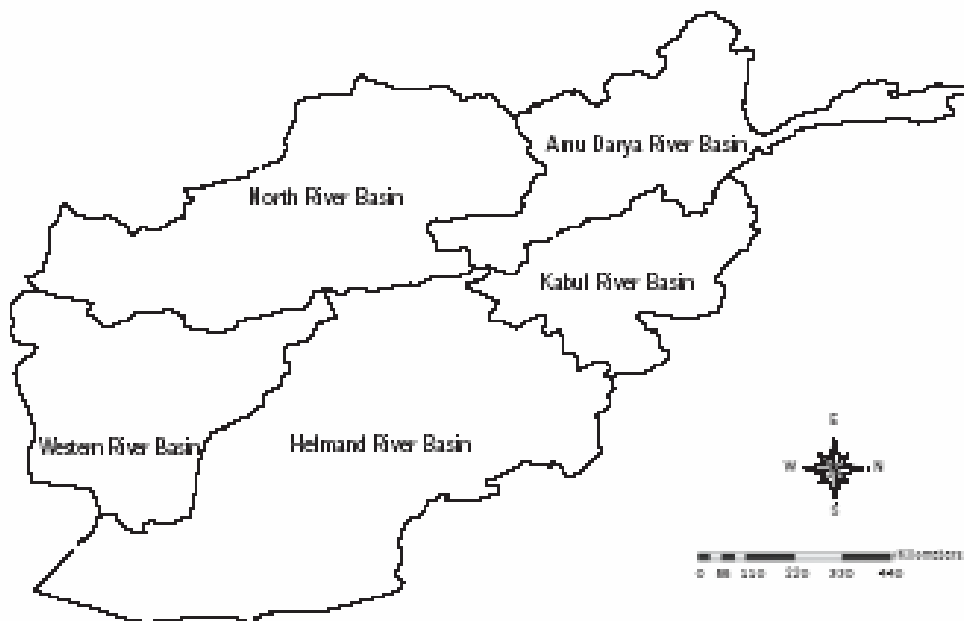


Figure 1: Afghanistan divided into five river basins. Source: Fawc and Kamal (2004)

Рис 3.1: Афганистан разделен на пять речных бассейнов

Река Кундуз имеет два основных притока, Баглан и Таликан. Эти две реки впадают в Кундуз в нижнем течении от города Кундуза. После слияния этих двух рек река носит название Кундуз. Площадь бассейна реки Кундуз, включая два притока насчитывает 35 000 км<sup>2</sup> (ПБРК, 2005 год - b). В бассейне реки Кундуз имеются различные административные территории (провинции и районы); В бассейн входят части территорий провинций Баглан, Тахар, Бамиан, Саманган и Кундуз. Кроме того, бассейн реки Кундуз разделен на три подбассейна Таликан, Баглан и Души-Бамиан (смотрите Рисунок 2). В бассейне реки Кундуз имеется 213 каналов. В своей работе *Rout* (2008 год) проводит различия между официальными и неофициальными системами управления каналами. Неофициальными системами охвачено 90 процентов орошаемых площадей страны. Он дает описание (2008 год: 13) этих систем: «Каналы, как правило, земляные без облицовки строятся там, где позволяют ландшафтные и почвенные условия, а когда необходимо с использованием плиточной или каменной кладки. Для отвода воды из рек и ручьев возводятся простые земляные сооружения или насыпи». Эти земляные сооружения весьма подвержены разрушительному воздействию наводнений.

Чтобы обеспечить высокую степень участия заинтересованных сторон, новый водный закон наделяет водохозяйственными полномочиями советы речного бассейна. В соответствии с проектом водного закона (Правительство Исламской Республики Афганистан, 2008 год - a) запланированные советы будут состоять из «представителей водопользователей, соответствующих центральных и провинциальных департаментов и других групп, участвующих в мероприятиях бассейна» (Статья 13, Параграф 1). Советы речного бассейна должны создаваться Министерством энергетики и водного хозяйства. Министерство «может, после наращивания организационного потенциала с проведением необходимого технического тренинга, постепенно делегировать некоторые свои полномочия советам речного бассейна [...], когда это будет уместно» (Статья 13, Параграф

2). Поэтому, даже после ратификации водного закона, остается неопределенным, когда советы обретут свои полномочия. До тех пор, пока советы речного бассейна не будут иметь полномочий, различные правительственные департаменты, включая Министерство энергетики и водного хозяйства, сохраняют свои распорядительные функции (Статья 12). Аналогичный подход закон предусматривает и для советов под-бассейнов. Запланированную водохозяйственную реформу можно обобщить в виде изображения, показанного на Рисунке 3.

Учреждение запланированных бассейновых организаций в Кундузе является частью компонента управления речным бассейном по проекту. Поскольку водный закон еще не принят, ПБРК приступил к созданию рабочих групп под-бассейна как «предшественников структур, которые сформируются после введения закона» (Руководитель группы ПБРК, 10/02/2008 год).



Figure 2: Kunduz River basin and its three sub-basins. Source: KRBP map archive

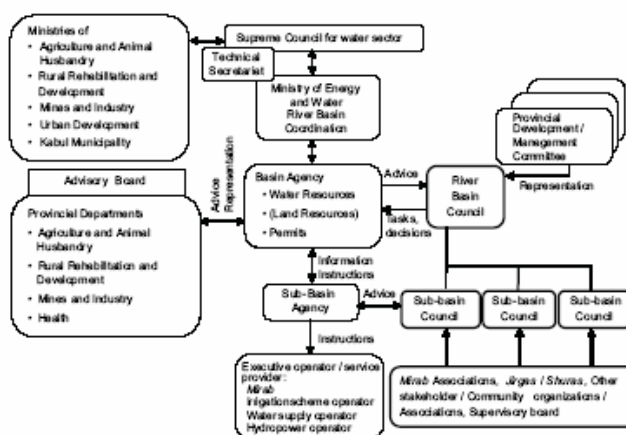


Figure 3: River basin institutional arrangements. (Source: KRBP, updated from Draft WSS October 2007: 26, but this figure is missing in the Draft WSS February 2008)

Рис 3.2: Бассейн реки Кундуз и три под-бассейна. (Источник: проект ПБРК архив карт)



И Проект Стратегии Водного Сектора, и Проект Водного Закона подчеркивают важность высокой степени участия заинтересованных сторон в процессе руководства водными ресурсами в сельской местности. Однако, хотя в Афганском Проекте Стратегии Водного Сектора (Правительство Исламской Республики Афганистан, 2007 год: 11) особое значение придается важности закона, в нем также подчеркиваются трудности, связанные с соблюдением закона: «В отличие от социально-политической ситуации, которая имела в прошлом, строгое обеспечение правопорядка в применении любого принятого водного закона может повлечь безотлагательную проблему в сельской местности страны. До тех пор, пока не будет восстановлена эффективная система руководства в удаленных провинциях, никакой закон не сможет действовать. Эти ограничения правоохранительных мер видимо отрицательно скажутся на достижении желаемых результатов: Их разрешение в чрезвычайной степени находится в зависимости от фактора времени, от того, как скоро Министерство внутренних дел восстановит способность страны осуществлять национальную политику». В более позднем варианте проекта Стратегии Водного Сектора (Правительство Исламской Республики Афганистан, 2008 год - b) проводится четкое разграничение между водохозяйственными мероприятиями на сельских и городских территориях. В то время как на городских территориях основной упор делается на принудительном соблюдении порядка, в сельской местности ориентир взят лишь на меры по обеспечению руководства. Авторы *Thomas* и *Wegerich* показывают в своей информации (готовится к публикации - a) пример о том, что в бассейне реки Кундуз местный орган правления одного из каналов нуждается в поддержке вышестоящих структур для наведения порядка. Следовательно, в контексте особенностей Афганистана концентрация внимания лишь на вопросах осуществления руководства недостаточна. Содержание этого контекста характеризуется такими аспектами, как разнообразные этнические меньшинства, различные посредники в осуществлении властных полномочий и распавшаяся система управления водными ресурсами на уровне канала за период с русского вторжения (1979 год) до прихода к власти сторонников Талибана.

#### **4 Исследование на конкретном примере: Рабочие группы под-бассейнов реки Кундуз**

С 19 по 20 апреля 2005 года в Кундузе проводился практический семинар по вопросам управления речным бассейном. В то время обсуждалось организационное построение управления речным бассейном. На совещании присутствовали сотрудники различных правительственных организаций и несколько «*мирабов*» (лица, общепринято ответственные за орошение в традиционных ирригационных системах Афганистана). Обсуждение пришло к мнению, что одна единственная организация на уровне бассейна будет слишком громоздкой структурой, чтобы функционировать эффективно; поэтому было решено, что организационно бассейн нужно подразделить на под-бассейны, а в каждом под-бассейне должна быть создана рабочая группа. Во всяком случае, бассейн реки Кундуз состоит из семи рек и около 50 менее крупных водотоков. Было признано нерентабельным создание отдельного органа управления для каждого под-бассейна. Было решено организовать всего лишь три под-бассейна: Души-Бамиан, Баглан и Таликан

(ПБРК, 2005 -а). Географические границы новых под-бассейнов не совпадают с границами административного деления территории страны.

#### **4.1 Разграничение территорий, управляемых рабочими группами под-бассейна**

Площадь в рамках Таликанского водосбора образует под-бассейн Таликана (12 919км<sup>2</sup>). Территория водосбора реки Баглан охватывает площадь в 28 441км<sup>2</sup>. Было решено разделить Багланский под-бассейн на два под-бассейна; под-бассейн нижнего течения был назван Баглан, а под-бассейн верхнего течения – Души-Бамиан. Во время интервью (04/03/2008) с руководителем группы GTZ упоминались различные причины разделения Багланского под-бассейна. Некоторые из этих причин относятся к материально-техническому обеспечению, другие связаны с водохозяйственными мероприятиями. По его мнению, Души-Бамианский под-бассейн имеет четкие характеристики верхнего водосбора с крутыми склонами и сельхозугодиями, сосредоточенными в узких долинах. В Багланском под-бассейне нижнего течения земли более плоские. Считается, что разные особенности земель требуют проведения различных водохозяйственных мероприятий. Это подразумевает, что в расчет принимаются не водные границы, а разнообразные инженерные работы, которые требуются для укрощения воды. Упомянутые материально-технические соображения включают транспортные расходы на посещение собраний, количество мест на заседаниях совета и ожидаемые доходы за счет сбора взносов. Из приведенных объяснений можно видеть, что разграничение территории не носит такой прямолинейный очевидный характер, как это разъясняется в литературе, посвященной ИУВР.

По иронии обстоятельств, контрактом ЕС определено, что проект ПБРК действует только в трех провинциях: Кундуз, Баглан и Таликан. Часть под-бассейна Души-Бамиан расположена в провинции Бамиан и поэтому не входит в зону действия контракта ЕС (Руководитель группы проекта ПБРК, 31/03/2008). Следовательно, даже ЕС не принял во внимание гидрологические границы, а исходил из административного территориального деления.

#### **4.2 Кто принимает участие и почему**

Линейные провинциальные правительственные органы представлены в рабочих группах под-бассейна. Мирабы также приглашены в состав рабочих групп в качестве представителей сельскохозяйственных водопользователей. ПБРК предложил назвать соответствующих правительственных участников этих групп на основе обсуждений с линейными департаментами во время апрельского семинара (Руководитель группы проекта ПБРК, 20/05/08). Было также решено давать роль председателя директорам водохозяйственных департаментов.

В число членов рабочих групп предлагаются люди исходя из рекомендаций рабочих групп (ПБРК, 2005 -а). Факт, что из девяти членов ожидается иметь в списке лишь одного представителя пользователя, лишь подчеркивает, какая влиятельная роль отводится правительственным департаментам. В то же время представительство пользователей чрезмерно урезано – касается ли это промышленности, городских структур или сельского хозяйства. Кроме того, этот список подразумевает, что имеющиеся члены групп четко определяются как представители пользователей из всех разнообразных отраслей. Однако такая направленность позже подверглась пересмотру. На втором совещании было решено приглашать мирабов в качестве представителей фермеров, но соглашения по их приглашению были подготовлены лишь применительно к совещаниям, которые последуют вслед за восьмой встречей. Первоначально в ПБРК излагались индивидуальные просьбы к провинциальным водохозяйственным департаментам приглашать мирабов из своих соответствующих провинций. Причиной этого является то, что водохозяйственные департаменты регистрируют мирабов после их ежегодных выборов. Следовательно, им известны все мирабы в своих соответствующих провинциях. Однако, водохозяйственные департаменты были не в состоянии приглашать мирабов, поэтому ПБРК проявил инициативу и пригласил мирабов со своей проектной территории (Руководитель группы проекта ПБРК, 31/03/2008).

ПОД-БАССЕЙН	ПРОВИНЦИИ, ИСПОЛЬЗУЮЩИЕ ПОД-БАССЕЙН	ОБЩАЯ ПЛОЩАДЬ	ОРОШАЕМАЯ ПЛОЩАДЬ	ПРОЕКТНАЯ ТЕРРИТОРИЯ ПБРК	КОЛИЧЕСТВО КАНАЛОВ НА ПРОЕКТНОЙ ТЕРРИТОРИИ
		(км <sup>2</sup> )	(га)	(га)	
<b>Таликан</b>	Тахар, Кундуз, Баглан	12,919	99,649	23,664	14
<b>Баглан</b>	Баглан, Кундуз, Саманган	11,971	109,483	46,468	19
<b>Души -Бамиан</b>	Баглан, Бамиан	16,470	23,316	0	0
<b>Всего в бассейне Кундуз</b>	Пять провинций	41,360	232,448	70,132	33*

\* из 213 каналов

Причина обращения к мирабам связана с самой программой. Когда начались заседания рабочей группы под-бассейна, ассоциации или комитеты водопользователей еще не были сформированы, и у программы не было доступа к водопользователям (координатор УИСУ, 24/04/08). Согласно мнению руководителя группы проекта ПБРК, мирабы считаются хорошими руководителями каналов. Они рассматриваются как умелые и знающие поставщики водных услуг на своих каналах (31/03/2008). Однако недавнее

исследование показывает, что мирабы не являются представителями всего блока каналов; они подбираются наиболее влиятельными землепользователями, и поэтому не представляют весь спектр водопользователей на канале (*Thomas* и *Wegerich*, готовится к публикации - б). Более того, *Thomas* и *Wegerich* (публикация - с) показывают, что мирабы не предоставляют организованные услуги; скорее, они осуществляют водораспределение между различными фермерами на одном канале, произвольно с учетом каждого отдельного случая.

В период этого исследования мирабы участвовали в заседаниях как представители водопользователей. Во всем бассейне реки Кундуз имеется 213 каналов, но лишь 33 канала (30 процентов орошаемых земель) охвачены ПБРК и поэтому попадают в сферу деятельности НПО в связи с общественно-социальными аспектами водного хозяйства (*German Agro Action* и «*AKF PMIS*»). Многие мирабы приглашаются через НПО (коллеги по ПБРК от Министерства энергетики и водного хозяйства, 26/04/2008). Мирабы каналов, не охваченных деятельностью НПО, не приглашаются. Однако они могут посещать заседания, если узнают об их проведении.

На пятнадцатом заседании рабочей группы обсуждался состав будущих советов под-бассейна. На основе предыдущих заседаний было принято решение, в котором отражена классификация различных категорий (отраслей) водопользования в под-бассейне. Кроме того были приняты во внимание виды водопользования различных отраслей, определенных в ПБРК. В Таблице 2 отражены результаты этого заседания.

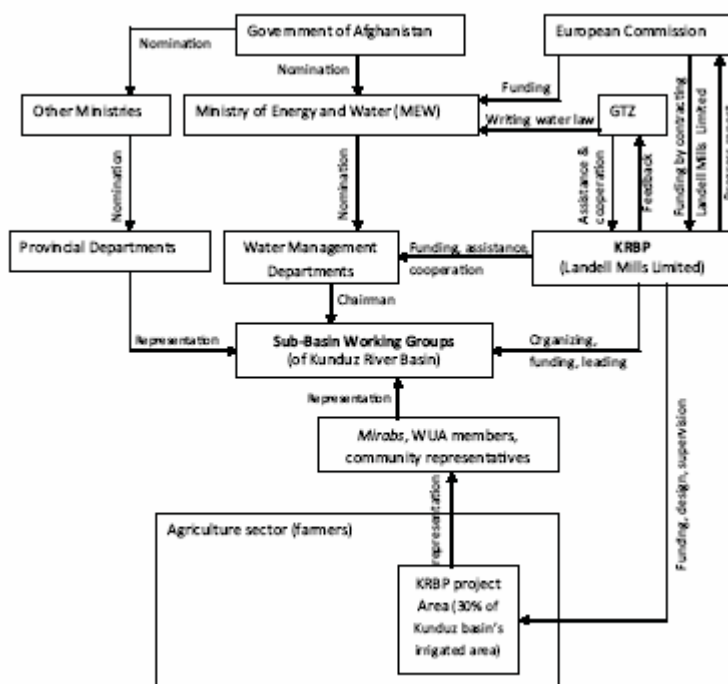


Figure 4: Roles and driving forces for river basin management in the sub-basins

На Рис. 4 показаны участники и их роли в группах.

В Таблице 2 имеются некоторые неясности, касающиеся распределения мест между членами рабочей группы. Например, нет определенности в вопросе, почему 93% водопользования представлено 17 местами, лесное хозяйство, которое использует почти 7

процентов, получает одно место, а все другие отрасли, использующие менее одного процента, получают семь мест. Кроме того, нет ясности в подходе к разграничению в сельскохозяйственной отрасли. Различные площади определены как районы, или же, как части районов, либо даже как один канал; следовательно, не проводится разницы в их водопотреблении. Наиболее яркий пример представляет канал Аскалан, которому выделено в рабочей группе два места. Площадь, орошаемая этим каналом, составляет лишь 3 га. Однако, например, районы Бахарак и Ходжи-Гхар имеют в целом 13 га орошаемой площади и также располагают двумя местами.

Более того, неизвестно почему водопользование в интересах рыболовства и выпаса скота принято во внимание относительно только одного района, тогда как эти виды хозяйственной деятельности практикуются в большей части бассейна. Кроме того, виды экологического водопользования учтены только для одного района. Исходя их нынешних проблем с обеспечением безопасности в регионе, вызывает сомнения выделение места для туристической отрасли.

В целом, похоже, остается неясным, кому следует представлять эти выявленные разнообразные заинтересованные стороны, учитывая, что некоторые их категории, такие как горная промышленность, транспорт и торговля или окружающая среда и туризм являются группами с различными интересами и вопросами, вызывающими озабоченность. Помимо всего прочего, в настоящее время представителем является только один канал, следовательно, возникает вопрос, как эти разные каналы будут выдвигать одного представителя для всей территории, включая различные каналы.

Исходя из того, что на этом заседании были представлены не все разные пользователи, и что в будущем советы под-бассейна и правительственные организации не будут присутствовать на совещаниях рабочих групп, решения о распределении мест будут приниматься произвольно. При рассмотрении другого подхода к вопросу о представительстве, неупорядоченность распределения мест стала еще более очевидной. Директор департамента водного хозяйства в Тахаре понял, районы Хост и Феринг не были представлены на заседании. Поэтому он решил забрать одно место у канала Аскалан и передать его этим двум районам.

ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЬ	НАИМЕНОВАНИЕ МЕСТНОСТИ	МЕСТО В ГРУППЕ ПРЕДСТАВЛЯЕТ ...	ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ (%)	КОЛЬ-ВО МЕСТ
<b>Рыболовство и выпас скота</b>	Район Факар	отрасль		1
<b>Окружающая среда и Туризм</b>	Район Ворсай	отрасль		1
<b>Питьевая вода и Центры здоровья</b>	-	отрасль		1
<b>Горная промышленность, Транспорт, Торговля</b>	-	отрасль		1

ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЬ	НАИМЕНОВАНИЕ МЕСТНОСТИ	МЕСТО В ГРУППЕ ПРЕДСТАВЛЯЕТ ...	ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ (%)	КОЛ-ВО МЕСТ	
Коммунальные услуги и Центры образования	-	отрасль		1	
Лесное хозяйство	-	отрасль	6,95	1	
Электричество	-	отрасль	Нет безвозвратного расхода воды	1	
Участие женщин	-	Гендерные вопросы	-	1	
Крупно - масштабное сельское производство	Левый берег реки Таликан	территория		1	
	Правый берег реки Таликан	территория		1	
	Кундуз	территория		1	
	Ешкамеш, Чал, Намакаб	районы		1	
	Мало - масштабное сельское производство	Банги, Сиаб Банги	район, селение		1
		Хатайан, Ахандаре	части районов		1
		Сарайсанг	часть района		1
	Кара Парчо, Абдал, Тахте Кабарак	селения		1	
	Бахарак	район		1	
	Ходже-гхар	район		1	
	Левый берег реки Таликан	территория		2	

ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЬ	НАИМЕНОВАНИЕ МЕСТНОСТИ	МЕСТО В ГРУППЕ ПРЕДСТАВЛЯЕТ ...	ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ (%)	КОЛ-ВО МЕСТ
	Ханабад	район		2
	Аскалан	канал		2
	Ак тапа	канал		1
<b>Всего</b>		-	100	25

### 4.3 Совещания и посещаемость заседаний рабочих групп под-бассейна

Начиная с июля 2005 года, ПБРК организует совещания рабочих групп под-бассейна, иногда при содействии со стороны Проекта реформ водной отрасли GTZ. После восьмого совещания начали составлять список членов групп. Первоначально введение в практику составление списка членов предназначалось для того, чтобы придать заседаниям более официальный характер и оповещать организации о том, кого из их сотрудников следует направить на совещание. Обычно членом рабочей группы является самый высокопоставленный чиновник правительственного учреждения. Сотрудник Министерства энергетики и водного хозяйства, участвующий в ПБРК, объяснял (09/03/2008), что ключевые фигуры или директора могут играть более продуктивную роль на заседаниях чем другие сотрудники правительственных учреждений. Однако объявленные члены группы часто направляют на заседания других своих подчиненных в качестве участников.

Протоколы заседаний показывают, что лица, представляющие правительственные учреждения, часто меняются. Дело в том, что письма с приглашениями на заседания группы высылаются чиновникам с большим опозданием. К тому времени, когда сотрудники правительственных учреждений получают эту информацию, они зачастую должны участвовать в других совещаниях. Кроме того, сотрудники правительственных учреждений часто переводятся по службе с одной должности на другую.

В Управлении сельского развития провинции Тахар разъяснили, что в дополнение к этим частым изменениям участники совещаний совсем не отчитываются или только делают устный доклад директору. Следовательно, в департаменте не остается никаких документов, отражающих ход заседаний. К тому же, даже если протоколы заседаний вручаются участникам на следующем заседании, было затруднительно найти следы результатов прохождения этих документов в правительственных учреждениях. Следовательно, многие участники не имеют в своем распоряжении каких-либо внешних документов, отражающих весь процесс рассмотрения повесток заседаний. В той или иной степени подобная обстановка характерна и для других правительственных учреждений.

По аналогии с правительственными организациями мирабы также не очень часто посещают заседания. Посетив несколько заседаний, мирабы теряют интерес к совещаниям со словами: «...это лишь сплошная говорильня» (коллеги по ПБРК от Министерства энергетики и водного хозяйства, 26/04/2008; координатор УИСУ, 24/04/2008). Но когда на различных каналах начались строительные работы в рамках ПБРК, мирабы вновь стали принимать участие, так как стали воспринимать совещания в качестве возможности обратиться к ПБРК с просьбой о помощи, а также с жалобой на работу подрядчиков. Кроме того, УИСУ информирует членов ассоциации водопользователей и мирабов о совещаниях, а затем приводят на заседания заинтересованных людей. Поэтому в различных совещаниях не участвуют одни и те же лица с одного канала или территории.

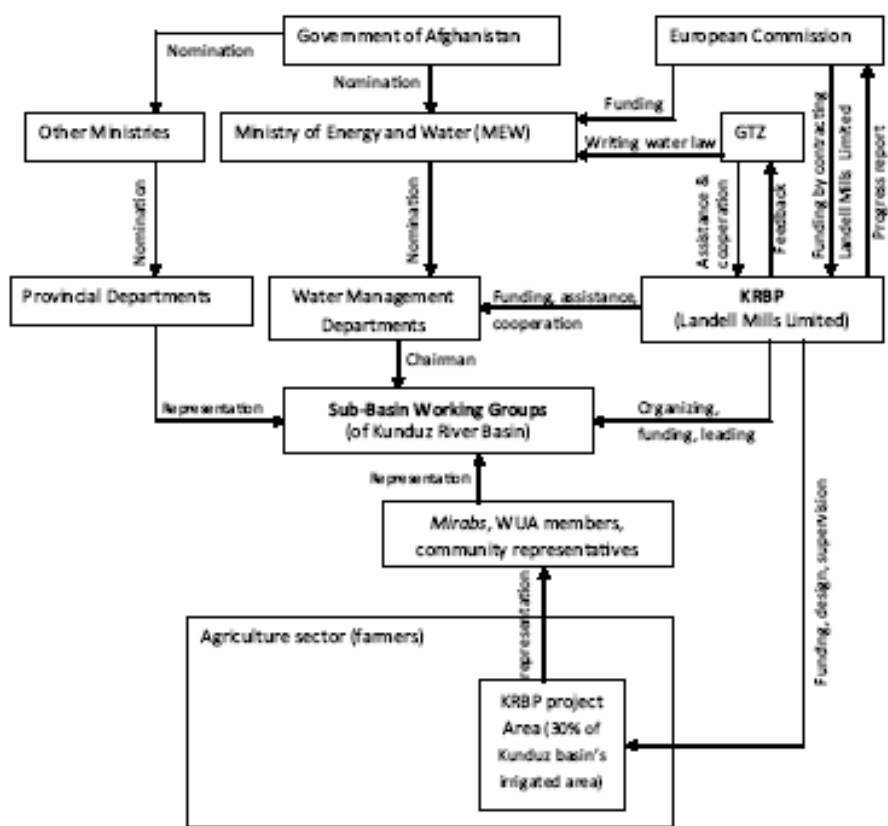


Рис. 4: Роли и движущие силы в управлении речным бассейном на территории под-бассейна

Многие участники от правительственных структур даже не знают, что они являются членами конкретной рабочей группы. Лишь руководители водохозяйственных управлений могут правильно назвать состав рабочих групп. Другие участники от правительственных структур даже не знают названия под-бассейнов и только называют города, в которых проводились совещания, или путали совещания с другими заседаниями ПБРК. Аналогично и мирабы не знали, о каких заседаниях идет речь, если называлась только рабочая группа определенного под-бассейна. Даже при более подробном объяснении они путали их с другими совещаниями как, например, со встречами в управлениях водного хозяйства.



#### **4.4 Повестка дня рабочей группы под-бассейна и актуальность ее пунктов для членов группы**

Согласно кругу полномочий, определенных в техническом задании для рабочей группы бассейна реки Кундуз, в центре внимания групп должны быть завершение работы над описанием особенностей речного бассейна, разработка стратегического плана, составление годового плана, осуществление моделирования речной системы и внесение предложений о развитии организаций по управлению речным бассейном.

Однако, как отметил руководитель группы GTZ (04/03/2008): «совещания предназначены для передачи смысла реформы на более низкие уровни и создания атмосферы причастности к владению общей собственностью». Это утверждение можно подвергнуть сомнению, поскольку повестка дня такого совещания всегда устанавливается самим руководителем команды ПБРК. Поэтому повестки дня для трех под-бассейнов идентичны. Заголовки различных пунктов повестки дня предполагают, что совещания по своей природе исходят из принципа участия сторон. Однако, при анализе протоколов совещаний становится очевидным, что на заседаниях преобладают презентации штатных сотрудников ПБРК, сопровождаемые лишь немногими групповыми обсуждениями.

И даже если можно было бы истолковать групповые обсуждения как процесс будущего планирования советов под-бассейна, руководитель команды GTZ называет работу, проводимую членами группы, термином «тренировка», которую нужно будет повторить после принятия водного закона и формирования советов (04/03/2008). Целевой менеджер делегации ЕС заявлял: «группы официально не имеют юридического статуса, поэтому, если они принимают решение, которое не могут претворить в жизнь, то это приведет к разочарованию ее членов» (17/03/2008). Следовательно, рабочие группы воспринимаются как место поведения тренинга международными участниками, а не в качестве органов, принимающих решения, хотя они и претендуют на то, чтобы играть такую роль.

Однако, уже на уровне провинции, похоже, решения рабочих групп не принимаются во внимание. Примером служит обстановка, вызванная засухой весной 2008 года. Еще до того как случилась засуха, одно заседание рабочей группы в Таликане (01/04/2008) включило в повестку дня обсуждение вопроса о водodelении в условиях засухи, и приняло решение о приоритетах и методах распределения воды. Но когда засуха фактически началась, руководитель управления водного хозяйства Тахара произвольно решил ввести в действие план поочередного водodelения между разными каналами, игнорируя то, что обсуждалось в рабочих группах, и информацию, представленную ПБРК. Однако, его решение было принято и подписано мирабами каналов. Авторы *Thomas* и *Wegerich* показывают в своей информации (готовится к публикации - а), что управление водного хозяйства, а также губернатор Тахара столкнулись с некоторыми проблемами при введении в действие этого порядка. Во всяком случае, этот пример подчеркивает тот факт, что проблемы бассейна на практике все еще решаются традиционными методами и теми лицами, которые обладает главными властными полномочиями, управлением водного хозяйства. Этот пример вызывает вопрос, действительно ли испытывается необходимость в учреждении новых организаций (советов).

И даже если ПБРК не просит участников вносить свои пункты в повестку дня, мирабы ставят свои собственные вопросы. Например, на восемнадцатом совещании в Баглане мираб канала Жангарок пожаловался на качество строительных работ по своему каналу, проводимых под надзором ПБРК, и попросил инженеров ПБРК приехать и остановить действия подрядчика. Но и мирабы за пределами строительных площадок ПБРК также ставят свои вопросы для рассмотрения на совещаниях. К таким, например, относится мираб канала Горгорак, который не является членом какой-либо рабочей группы под-бассейна. Хотя его никогда не приглашают, он всегда посещает совещания для того, чтобы привлечь внимание к своему каналу (коллеги по ПБРК от Министерства энергетики и водного хозяйства, 26/04/2008). На восемнадцатом совещании в Баглане он использовал любую возможность, чтобы прокричать: «А как насчет 14 000 жарибов (2 800 га) по каналу Горгорак, которые оставлены без воды?» (Из Протокола восемнадцатого совещания рабочей группы под-бассейна в Баглане). Эти примеры показывают, что мирабы которые охвачены проектом ПБРК, рассматривают совещания рабочей группы под-бассейна, как место, где можно обсуждать проблемы, с которыми они сталкиваются на своих каналах. Они обращаются с просьбами о помощи к ПБРК и жалобами на медленную работу подрядчиков. Мирабы, которые не являются членами, используют эти совещания для того, чтобы добиться поведения ремонтных работ на своих каналах. Это показывает, что в понимании мирабов совещания проводятся не для обсуждения вопросов в масштабах бассейна, а для решения проблем на уровне канала.

Рабочие группы предназначены решать задачу интеграции различных отраслей. основополагающим допущением является наличие конфликтов интересов. Поэтому различных участников просили высказываться о проблемных вопросах, порождающих конфликты, которые возникают у отдельных сторон и между сторонами. Ни один человек из правительственных участников не был в состоянии назвать какой-либо конфликт или вопрос, связанный с водой. И только один мираб из Таликанского под-бассейна назвал проблему между отраслями – рудник по добыче соли загрязнял воду в одном из его каналов (Шураб), повышая содержание соли в воде, и тем самым делал ее непригодной для использования в сельском хозяйстве (мираб *Nazar Mohammad*, 11/05/2008). С другой стороны, сотрудники НПО проявляют четкое понимание злободневных тем. Инженеры ПБРК (12/04/2008) ссылаются на совместное разделение воды между разными каналами на одной реке. Координатор УИСУ (24/04/2008) говорил о конфликтах между фермерами и владельцами мельницы (см. также *Thomas* и *Wegerich*, публикация а). Кроме того, Координатор УИСУ говорил о последствиях новых строительных работ по соединению двух каналов с одним головным сооружением в провинции Баглан. Однако, за исключением вышеназванных тем, затронутых Координатором УИСУ, другие вопросы на совещаниях не поднимались.

Члены придерживаются различных мнений относительно целей рабочих групп под-бассейна. Из 56 опрошенных членов 25 считали, что совещания были посвящены ремонтным и строительным работам в рамках ПБРК (по утверждению всех мирабов). Двадцать человек считали, что рабочие группы под-бассейна играют управленческую роль, а четверо думали, что роль группы заключалась главным образом в информировании участников о мероприятиях ПБРК. Шесть опрошенных не смогли определить конкретную цель совещаний по причине того, что совещания еще не привели к каким-либо ощутимым результатам, которые можно было бы увязать с определенной целью.

В целом обнаружилось, что официальная повестка совещаний не была обращена к вопросам, имеющим существенное значение для представителей общин водопользователей

на каналах. Некоторые мирабы прямо заявляли о своей неудовлетворенности. Например, *Qayoum* (04/05/2008), бывший мираб канала Аймир подвел итоги совещаний следующим образом: «Они будут говорить, мы пообедаем, а затем уедем». Мираб канала Чаман *Abdulhadi* жаловался (16/04/2008), что совещания не приводят к практическим результатам. Аналогично высказался *Shah Mohammad*, член АВП канала Саед (16/04/2008): «за разговорами должны следовать действия». Подобным же образом девять из 28 правительственных участников сослались на недостаток практических результатов от совещаний и высказали сомнение в необходимости их проведения. Даже два высокопоставленных сотрудника управлений водного хозяйства (директор – в провинции Баглан и заместитель директора – в провинции Бамиан) заявили, что работа рабочих групп под-бассейна существует «лишь на бумаге», а они желают видеть практические итоги.

## 5 Заключение

Краткое описание водного закона и водной политики показывает, что будущее рабочих групп, состоящих из многообразных заинтересованных сторон, и их роль в принятии решений не известны. От Министерства энергетики и водного хозяйства зависит решение, когда наступит подходящее время для придания советам роли органов, принимающих решение. В этом отношении, может быть даже не в интересах министерства делать рабочие группы под-бассейна функционально более эффективными, поскольку это, в конце концов, будет подразумевать потерю министерством властных полномочий.

Исходя из того, что Кундузский бассейн состоит из семи рек и около 50 малых водотоков, выделение трех под-бассейнов представляется условно произвольным – тем более что река Баглан разделена на два (верхнее течение, нижнее течение) под-бассейна по соображениям, вызванным запланированными инженерными работами и обеспечением здесь материально-технического снабжения. Это подразумевает, что хотя гидрологические границы и носят природный характер, имеются некоторые predetermined категории условий, на основе которых устанавливается, стоит ли выделять какой-то приток в качестве под-бассейна, или же он будет включен в под-бассейн более крупной реки. Кроме того, при установке границ под-бассейна, как в данном случае, в расчет были приняты соображения, вызванные материально-техническим обеспечением. В целом, учитывая, что река Кундуз сама является притоком Амударьи, возникает вопрос, будут ли приняты во внимание водопользователи и виды водопользования нижнего течения.

Предоставленные данные показали, что в перечне заинтересованных сторон не представлены все разнообразные пользователи внутри бассейна; если говорить о приглашенных мирабах, то они представляют лишь каналы, на которых располагаются проекты ПБРК и связанные с ним другие программы (что охватывает 30% орошаемых площадей в бассейне реки Кундуз). Однако сомнительно, что эти мирабы действительно представляют всех различных пользователей вдоль соответствующих каналов. Более того, приглашение мирабов только с проектных площадей, охватываемых ПБРК, подчеркивает неспособность ПБРК и управлений водного хозяйства мобилизовать всех пользователей. Это в общем смысле ставит также под вопрос легитимность рабочих групп под-бассейна в качестве бассейновых структур, принимающих решения. В любом случае, если какие-то решения были бы приняты, сомнительно, что их можно было бы реализовать.

В настоящее время только ПБРК определяет, когда проводить совещания, и даже составляет повестки для таких совещаний и преимущественно по схеме «сверху - вниз» предлагает темы для обсуждений. В результате, темы, имеющие существенное значение для участников, остаются без рассмотрения. Следовательно, участники, и особенно представители каналов, не проявляют интереса к предлагаемой тематике. Однако, как это показано, им удастся предлагать на совещаниях свои личные темы (строительные работы). Из-за того, что темы для обсуждений определяются «сверху - вниз», представители канала фактически могут продолжать действовать своим путем и адресовать свои проблемы (кроме строительных работ) напрямую соответствующим заинтересованным сторонам, тем самым и дальше подрывая значимость рабочих групп под-бассейна. Поэтому, возможно, поскольку нынешние участники потеряют какой-либо интерес к участию в этих будущих советах, возникает негативное отношение к организации запланированных структур под-бассейна, так как они поняли, что эти совещания не имеют отношения к их проблемам, а просто отнимают у них время.

В целом складывается впечатление, что идея бассейнового управления насильно внедряется в водные организации и в сознание водопользователей на территории Кундузского бассейна. Идея водохозяйственной реформы является результатом мероприятий, проводимых в Афганистане донорами под влиянием современных дискуссий об изолированности бассейна и призывов к внедрению принципов ИУВР. Во всяком случае, река Кундуз является лишь притоком Амударьи. В рамках рабочих групп под-бассейна интересы прибрежных государств нижнего течения не нашли отражения, следовательно бассейн реки Кундуз не является замкнутым. Общины водопользователей в бассейне реки Кундуз сталкиваются с нехваткой воды только во время засушливых периодов. Поэтому после того, как трудности позади, у них больше нет побудительных мотивов, чтобы обращаться к ПБРК за помощью или с жалобами на что-либо. Поэтому у них нет другого стремления к посещению совещаний, чем просто иметь возможность обратиться к ПБРК с жалобами и просьбами о проведении ремонтных работ. Более того, передача заинтересованным сторонам полномочий принятия решений относительно распределения воды (в условиях дефицита или достаточности) предполагает информированность об общем количестве воды и ее использовании. Отсутствие измерительных пунктов в бассейне реки Кундуз или в нынешних водозаборных инфраструктурах ставит под вопрос это предположение. И наконец, постоянно обсуждается вопрос о необходимости наделения рабочих групп под-бассейна реальной властью и организации будущих советов, но даже, если парламент ратифицирует нынешний Проект Водного Закона, нестабильность обеспечения безопасности в бассейне реки Кундуз вызывает сомнение в том, что положения закона будут реализованы на местах.

### **Выражение признательности**

Авторы хотели бы выразить благодарность *Jelle Beekma* (ПБРК) за представленную возможность провести это исследование и тем неизвестным сотрудникам, которые проводили опросы за их критические комментарии и конструктивные предложения.

## Библиографический список

*Alaerts G.J.*, 2003 год. «Организации по управлению речным бассейном. Обобщение информации об уроках, извлеченных из мероприятий по развитию сотрудничества». Работа, представленная на конференции: Водная Неделя «Вода и Развитие» 4-6 марта 2003 года, Всемирный Банк, Вашингтон ОК.

*Barham, E.*, 2001 год. «Экологические границы как границы общины. Курс действий на территории водоразделов». *Общество и Национальные Ресурсы*, 14: 181-191.

*Favre, R. и Kamal, G.M.*, 2004 год. «Атлас водоразделов Афганистана». Первое издание. *MIWRE, FAO, SDC, AIMS, AREU*, Кабул.

Глобальное Водное Партнерство (*GWP*), 2000 год. Технический консультативный комитет (*TAC*), «Интегрированное управление водоразделом»,

<http://www.gwpforum.org/gwp/library/TACNO4.PDF> (доступ с 07/07/2008).

Правительство Исламской Республики Афганистан, 2007 год. Проект Стратегии Водной отрасли на 2008 – 2013 г.г. Технический Секретариат Верховного Совета по Управлению Водным Делами, июль.

*Horsman, S.* 2008 год. «Афганистан и управление трансграничными водами на Амударье: Политический аспект истории». *Rahaman, M. M. и Varis, O.* (Eds.): Центрально-азиатская мозаика Водно-социальных, Экономических, Экологических аспектов и проблем Руководства: Публикации Вода и Развитие, Хельсинский Университет Технологии, Финляндия.

Правительство Исламской Республики Афганистан, 2008 г. -а. Водный Закон (проект), апрель (версия на языке дари).

Правительство Исламской Республики Афганистан, 2008 г. -b. Проект стратегии водного сектора 2008 – 2013 г.г. Технический секретариат Верховного Совета по Водным делам, февраль.

ПБРК, 2005а. Второй отчет о ходе выполнения, январь – июнь 2005 г. *Landell Mills Limited*, Кабул.

ПБРК, 2005b. Проект сводки с описанием бассейна реки Кундуз. *Landell Mills Limited*, Кабул.

*Mitchell, B.*, 2007. «Интегрированное управление зоной водосбора и ПМЗ: тянуть в различные стороны?» В: *Warner, J. (Ed.)*: «Площадки для деятельности многообразных заинтересованных сторон (ПМЗ)»: 49-69. Ашгейт, Хэмпшир.

*Moreyra, A. и Wegerich, K.*, 2005 г. «Площадки для деятельности многообразных заинтересованных сторон, как питаться вне дома». Случай в Серро Чапелко в Патагонии, Аргентина. Презентация доклада на конференции: «Руководство водой – вызов консенсусу», семинар 3: политика, организации и участие, 27-28 июня, Гаага. [www.bradford.ac.uk/acad/bcid/seminar/water](http://www.bradford.ac.uk/acad/bcid/seminar/water) (доступ 07/07/2008).

*Oré, M.T.*, 2007 г. «Якуничик»: Достижение согласия после насилия в Перу. В: *Warner, J. (Ed.)*: Площадки для деятельности многообразных заинтересованных сторон для Интегрированного управления водными ресурсами: 137-151. Ашгейт, Хэмпшир.

*Qaseem Naimi, M.*, 2005 г. Предотвращение конфликта и политика водного сотрудничества в Центральной Азии с точки зрения Афганистана. Доклад на семинаре: Университет мира, Центрально-азиатская программа, «Региональные водные ресурсы и построение мира», Алматы, 23–27 апреля. О подробностях – установить контакт с соответствующим автором.

*Rout, B.*, 2008 г. Как течет вода: Типология ирригационных систем в Афганистане. Издание серий докладов. Группа исследований и оценок Афганистана, Кабул.

*Рабочая Группа Под-бассейна (SBWG)* Баглан, 2005-2008 г.г. Протокол совещаний (2-5, 7-14, 18).

*SBWG* Души-Бамиан, 2005-2007 г.г. Протокол совещаний (1-8).

*SBWG* Таликан, 2005-2008 г.г. Протокол совещаний (1-18).

*Steins, N.A.* и *Edwards, V.M.*, 1998 г. «Площадки для коллективного действия при многообразном использовании». Презентация доклада на седьмой ежегодной конференции «Пересекая границы» Международной Ассоциации по Изучению Общей Собственности, Ванкувер, Британская Колумбия, Канада, июнь 10-14, <http://www.indiana.edu/~iascp/Drafts/edwards.pdf> (доступ 07/07/2008).

*Thomas V.* и *Wegerich, K.*, «Когда возвратное водопользование становится безвозвратным – вызов для корректировки местного ИУВР в общинах на каналах в Афганистане».

*Thomas V.* и *Wegerich, K.*, «Система мирабов в Афганистане – размышления о развитии, представительстве и процессе выборов».

*Thomas V.* и *Wegerich, K.*, «Совместное вододеление и коллективное содержание систем (оросительная систем Нахр-и-Заргар) в бассейне реки Кундуз».

*Warner J.*, 2007 г. «Красота зверя»: Участие многообразных заинтересованных сторон в интегрированном управлении водосбором. В: *Warner, J. (Ed.)*: Площадки для деятельности многообразных заинтересованных сторон в интегрированном управлении водой: 1-21. Ашгейт, Хэмпшир.

*Wegerich, K.* 2008 г. «Гидро-гегемония в бассейне реки Амударья», Водная политика 10, Приложение 2: 71–88.

*Wester, P.* и *Warner, J.* 2002 г. «Управление речным бассейном – пересмотренный подход». В: *Turton, A.* и *Henwood, R. (Eds)*: «Гидро-политика в развивающихся странах – южно-африканский ракурс: стр. 61-71. Африканская группа исследований водных проблем, Претория.

## **АФГАНИСТАН И УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДАМИ НА РЕКЕ АМУДАРЬЯ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ИСТОРИИ ВОПРОСА**

Стьюарт Хорсман (*Stuart Horsman*)

**Министерство иностранных дел и отношений в Сообществе, Соединенное Королевство**

*Афганистан является ключевым прибрежным государством на реке Амударья. Его напарники по прибрежному водопользованию создали водохозяйственные структуры, которые, однако, не включают Афганистан и не признают его интересы. Эта работа рассматривает вопрос о причинах такого положения. Вероятно, изоляция Кабула объясняется региональными процессами борьбы за политическую власть и неприязненным отношением к сотрудничеству, организационной бездеятельностью и своекорыстными интересами, медленным выходом Афганистана из ситуации противоборства и его нынешним ограниченным спросом на воду. Его участие в этих водохозяйственных структурах могло бы помочь ему и содействовать экономическому и экологическому развитию региона, а также поддержке процессов сотрудничества. Однако отсутствие Афганистана в этих структурах не представляет в настоящее время насущную проблему с точки зрения политики, обеспечения безопасности или охраны окружающей среды.*

### **1 Вступление**

Два основных события изменили десятилетие назад политическую географию в регионе бассейна Аральского моря (БАМ). В 1991 году после развала СССР создалось пять новых независимых государств. Эти постсоветские республики основали свое собственное межгосударственное управление бассейном Аральского моря (БАМ), включая его реки. Афганистан не явился стороной, участвовавшей в данном процессе. Это изменение не провозгласило становление периода более тесного межгосударственного сотрудничества и не оказало всецело положительного воздействия на водное хозяйство. 2002 год засвидетельствовал устранение правительства движения Талибан в Афганистане. Это давало явную возможность другим прибрежным государствам признать трансграничные водные права и обязательства Афганистана. Подобные ожидания отражала литература того времени, посвященная водным проблемам как Афганистана, так и региона (*Fuchinoue, Tsukatani* и *Toderich*, 2002 г.; *Rubin* и *Armstrong*, 2003 г.). Однако этого не произошло. С тех пор ситуация оставалась относительно неизменной. Следовательно, с точки зрения регионального водного сотрудничества оба бурных сдвига в региональной политике представили собой потерянные возможности.

В данной работе исследуется, как и почему Афганистан остался, существенным образом, исключенным из управленческих структур Амударьи, несмотря на эти политические изменения. Сначала будет дано краткое описание спроса и предложения на воду по Амударье. Затем будут проанализированы исторические и современные региональные водные соглашения применительно к БАМ / Амударье и статус Афганистана

в них. Работа завершается рассмотрением возможных причин, почему Афганистан в значительной степени был исключен и проигнорирован.

## 2 Амударья: Гидрологические аспекты истории вопроса

Река Амударья имеет региональное значение. Это самая большая река в Центральной Азии (то есть пять постсоветских республик) и вторая по величине в Афганистане с точки зрения стока. Её делят между собой шесть государств, Афганистан, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, (семь стран, если включать Иран и не впадающую куда-либо («тупиковую») реку Теджен, которую он делит с Афганистаном и Туркменистаном). Она берет свое начало в Афганистане, Кыргызской Республике и Таджикистане. Затем река течет на протяжении 2 400 км через эти государства, Туркменистан и Узбекистан до того как впадать в Аральское море. За получением информации о подробном анализе гидрологии БАМ и Амударья, а также схем государственного и отраслевого водопользования обращайтесь к работе *Micklin* (1991 г. -а, 2000 г. и 2006 г.).

Таблица 1: Сток Амударья и водозабор из нее<sup>1</sup>

	СРЕДНЕГОДОВОЙ СТОК (КМ <sup>3</sup> )	ВОДОЗАБОР (КМ <sup>3</sup> )
<b>Афганистан</b>	17,0	5 (по оценкам)
<b>Иран</b>	< 3	Данных нет
<b>Кыргызская Республика</b>	1,6	0,15
<b>Таджикистан</b>	49,6	7,9
<b>Туркменистан</b>	1,5	22
<b>Узбекистан</b>	5,1	22
<b>Аральское море</b>	-	9,3
<b>Всего</b>	79	66,35

Источники: *Glantz*, 2005 г.; *Micklin*, 2000 г.; *Ahmad и Wasiq*, 2003 г.

Река Амударья является важным источником воды для всех прибрежных государств (табл. 1 и табл. 2). Главным пользователем является сельское хозяйство, ключевая отрасль экономики во всех государствах. Например, более 90%



сельскохозяйственных культур на территории БАМ производится на орошаемых землях (Micklin, 1991 г. -b, стр. 217). Узбекистан имеет самую большую орошаемую площадь, за ним следуют Туркменистан и Афганистан (табл. 2). У всех государств бассейна Амударьи имеются планы расширения площадей орошаемых земель (Micklin, 2006 г., стр. 560). Хлопок остается главным видом продукции орошаемого земледелия в Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане, хотя его доля в объеме ВВП снижается во всех этих государствах (Подразделение Информации журнала «Экономист» (ПИЭ), 2007 г.; 2008 г. -b). Их зависимость от ориентации на производство хлопка влечет «глубокие политические, экономические и социальные последствия», которые взаимно усиливают связь этих государств с таким явлениями, как «недостаток политической открытости, срыв усилий по реформированию экономики, широкомасштабная бедность и социальные лишения» (Международная Кризисная Группа - МКГ 2005 г., стр 1).

**Таблица 2: Орошаемые земли в бассейне Амударьи**

	<b>ОРОШАЕМЫЕ ЗЕМЛИ В БАССЕЙНЕ АМУДАРЬИ (МИЛЛИОН ГА)</b>
<b>Северный Афганистан</b>	1,16
<b>Иран</b>	-
<b>Кыргызская Республика</b>	0,1
<b>Таджикистан</b>	0,5
<b>Туркменистан</b>	1,7
<b>Узбекистан</b>	2,3
<b>Всего</b>	5,76

**Источник:**

Агентство международного развития США (USAID), 2002 г., по публикации Ahmad и Wasiq, 2004 г., стр. 26.

Традиционно основной политический и научный интерес к реке сосредоточился на прибрежных государствах Центральной Азии. Афганистан обычно игнорировался, хотя и имелись заметные исключения – такие, как семинар «Вода, климат и вопросы развития в бассейне Амударьи», проведенный в Филадельфии в 1992 году. Это, однако, понятно, учитывая, что вместе взятые эти государства составляют большинство прибрежных стран и самых крупных водопользователей. И все же Афганистан не может быть проигнорирован.

Это вторая по размеру доли вносимой в реку воды страна, после Таджикистана, участница формирования речного стока, пополняя почти четверть из 79 км<sup>3</sup> его объема (*Ahmad* и *Wasiq*, 2003 г.). На северный Афганистан приходится 15% площади бассейна Амударьи и 17% его населения (*Micklin*, 2000 г., стр. 4). Афганистан представляет собой также источник других рек БАМ, таких как, Атрек, Мургаб и Теджен. Все три из них прекращают свое существование в Туркменистане, никуда не впадая, хотя Теджен до своего истощения протекает по территории Ирана.

Река Амударья представляет собой такой же ценный ресурс и для Афганистана. Вдоль половины своего протяжения она протекает либо по территории Афганистана или же вдоль его границ (*Ahmad* и *Wasiq*, 2003 г., стр. 10). В рамки речного бассейна входят от 13 до 40% территории Афганистана и более чем 25% его населения (*Glantz*, 2005 г., стр. 26; *Micklin*, 2000 г., стр. 4, *Ahmad* и *Wasiq*, 2003 г.). Районы, прилегающие к Амударье являются наиболее плодородным для производства сельскохозяйственной продукции, располагая 1,16 миллионами га орошаемых земель (треть от общих площадей страны). Но только 385 000 га из этого количества расположены на территории под-бассейнов с постоянным стоком в Амударью (*Ahmad* и *Wasiq*, 2003 г., стр. 2-17).

Здесь следует отметить, что имеются различные расхождения в гидрологических сведениях по Афганистану. Следует осторожно обращаться с данными статистики и выводами, сделанными на их основе. Современной информации по стокам воды и водозаборам в Афганистане не существует. Оценочные данные основаны на информации 1960-1970-х годов. Военное вторжение того времени вызвало передвижение населения и крушение сельского хозяйства, включая развал и отсутствие внимания к поддержанию оросительных систем. Масштаб сбора гидрологических данных по Афганистану также сократился. Кроме того, различные исследования давали неодинаковые оценки водоразделу Амударьи. В некоторые, например, включались «тупиковые» реки, не втекающие в водные объекты.

Дополнительным важным направлением использования Амударьи для Таджикистана, и потенциально для Афганистана, является выработка гидроэлектроэнергии (ГЭЭ). В настоящее время более 90% вырабатываемой энергии Таджикистана обеспечивается за счет ГЭЭ. (ПИЭ, 2008 г. -b). До 1979 г. Афганистан смог обеспечить развитие лишь около 10% своего потенциала ГЭЭ. Эти сооружения, однако, пали жертвой тридцатилетнего конфликта, охватившего страну. (*Ahmad* и *Wasiq*, 2003 г.). Использование Амударьи Таджикистаном для производства ГЭЭ (и Кыргызской Республикой Сырдарьи) привело к спорам с Узбекистаном (и Казахстаном), которые уделяют первостепенное внимание заборам воды для орошения (*Horsman* 2001 г., стр. 75; *Wegerich* 2004 г., стр. 341).

### **3 Водохозяйственные структуры Афганистана и региона**

В течение более века Афганистан и его северные соседи, Россия, СССР и центрально-азиатские республики заключали соглашения, связанные с Амударьей. Однако право Афганистана на справедливое распределение речной воды не получило полного признания какой-либо из этих сторон. До 1991 г. Афганистан и Россия / СССР достигли несколько существенных соглашений, некоторые из которых все еще остаются в силе. Был

также ряд внутренних советских указов, имевших значение для Афганистана. С тех пор пять постсоветских государств учредили новые организации. Однако процесс признания законных водных прав и полномочий Афганистана на использование Амударьи его прибрежными соседями так и не получил своего развития, начиная с 1987 года, а может быть и с 1958 года. Ни получение независимости центрально-азиатскими государствами, ни образование правительства Карзая в Кабуле не были использованы для пересмотра региональных водных структур.

Учитывая, что в последующий период после 1991 года включение Афганистана в управленческие структуры не состоялось, следует отметить заметное упоминание Амударьи в Российских / Советских соглашениях с Афганистаном. Среди них были следующие ключевые соглашения:

- *Соглашение между Афганистаном и Россией о границе, 1873 г.*
- *Соглашение между Афганистаном и Союзом Советских Социалистических Республик, 1946 г., и*
- *Договор между правительством Союза Советских Социалистических Республик и Королевским правительством относительно режима советско-афганской государственной границы, 1958 г. (DGIA, 2001 г.).*

Центральное место во всех этих соглашениях отводилось, в первую очередь, реке как международной границе. В них также отражались вопросы судоходства, качества воды и такой вид пользования как орошение. Тема долей воды при ее распределении непосредственно не затрагивалась. Поскольку заборы воды Афганистаном были настолько незначительными, как тогда считалось, что их было не обязательно рассматривать на межгосударственном уровне (*Ahmad и Wasiq, 2004 г., стр. 40*).

Вместе взятые эти соглашения имеют, однако, непосредственное отношение к нынешней дискуссии. В частности, они показывают, что СССР видел необходимость переговоров с Афганистаном об Амударье в качестве совместно используемого ресурса, а также как об общей границе. Договор 1958 года, является, может быть, наиболее значительным в этом плане. В нем делалось заявление о том, что каждая из сторон «будет предпринимать меры обеспечивающие, чтобы при использовании пограничных вод и вод реки, которые стекают в направлении границы, или в реку на границе..., уважались взаимные права и интересы обеих Договаривающихся Сторон (важно отметить)» (Статья 7). В нем также содержалось заявление о том, что «вопросы, касающиеся использования (граничных) вод...будут решаться специальными соглашениями между договаривающимися сторонами» (Статья 16), «стороны должны обмениваться информацией об уровнях и объеме «вод на границе» (Статья 17) и стороны должны достигать согласия о водodelении (Статья 18) (DGIA стр. 139-40). Последующее соглашение 1961 года запретило любое строительство на реках Пяндж и Амударья без консультаций с другой стороной (*Ahmad и Wasiq, 2004 г., стр. 38-9*).

В 1980-е годы рядом внутригосударственных советских постановлений были установлены лимиты на водопользование для центрально-азиатских республик. Ключевым соглашением по Амударье был Протокол № 566 от сентября 1987 года. Этим решением давалась санкция на водозабор в объеме 61,5 км<sup>3</sup> для четырех советских республик.

Важным положением этого документа является допущение, что Афганистан забирал в то время из реки 2,1 км<sup>3</sup> (*Ahmad* и *Wasiq*, 2004 г., стр. 33-4). Не похоже, однако, что с Кабулом – к тому времени столицей зависимого государства – консультировались по этому вопросу. До советского вторжения, Афганистан направил делегацию в Ташкент для подготовки соглашения о водodelении. Однако никакого соглашения не было достигнуто. (*Qaseem Naimi* – цитата из *Rycroft* и *Wegerich*, 2008 г.).

После обретения своей независимости центрально-азиатские государства как правопреемники СССР унаследовали права и обязательства по предыдущим, но и ныне действующим, соглашениям (*Ahmad* и *Wasiq*, 2004 г., стр. 39). Таким образом, они стали странами, подписавшими договоры 1873, 1946, 1958 годов, соглашения 1961 года, все из которых остаются в силе.

Кроме того, государства Центральной Азии учредили ряд региональных организаций и заключили соглашения с выраженным намерением распределять воды БАМ и осуществлять охрану Аральского моря. Начало было положено ими Соглашением в Алматы 1992 года. Этим пять государств признали, что «только через объединение и совместную координацию действий» можно будет эффективно справиться с водным кризисом региона (*O'Hara*, 1998 г., стр. 13). По данному соглашению они сохранили лимиты распределения воды, определенные Протоколом № 566, отказались от осуществления проектов, посягающих на права других государств, и обязались обеспечить открытый обмен информацией (*O'Hara*, 1998 г.).

В последующие годы были учреждены несколько организаций. Среди них Межгосударственная Комиссия Водохозяйственной Координации (МКВК), подчиненные ей Бассейновые Водные Организации (БВО) для Амударьи и Сырдарьи, Межгосударственный Совет по Проблемам Аральского моря (ICAS) и Международный Фонд по Спасению Аральского Моря (МФСА). Организационные реформы привели к тому, что МКВК стала частью ICAS, а впоследствии интегрировалась в МФСА. Надеялись, что это объединение в 1997 году упростит административные процедуры, уменьшит дублирование усилий и ослабит бюрократическую безынициативность (*Micklin*, 2000 г.). Это явилось редким признаком осознания государствами серьезного характера кризиса в БАМ и необходимости координации для повышения эффективности реагирования на кризисные явления. Центрально-азиатские государства согласились также придерживаться принципов международного водного права. Поступив так, они приняли нормативный комплекс документов, которые предусматривают «справедливое, приемлемое и взаимовыгодное использование водных ресурсов» и, следовательно, учет интересов Афганистана в Амударье (*Wegerich* 2004 г., стр. 339; *Vinograd* и *Langford*, 2001 г., цитата из *Weinthal*, 2006 г., стр. 18).

Афганистан, однако, не стал членом ни одной из этих организаций. Нет свидетельств того, что центрально-азиатские государства или созданные организации когда-либо рассматривали вопрос о включении в них Афганистана. Автору данной работы не известны случаи открытого обсуждения членства Афганистана в МФСА при его основании, когда он объединился с ICAS или после устранения правительства Талибов. Имеется одна ссылка средств информации на планы Афганистана вступить в МФСА (*Kirby*, 2003 г.). Не ясно, однако, были ли реальный повод для таких сведений. А если были, то почему такие планы никогда не реализовались. Фактически, *Weinthal* утверждает, что «центрально-азиатские страны (государства - правопреемники) были довольно непреклонны во мнении, что Афганистан не следует включать в новые организации»

(2006 г., стр. 18). Упоминания об Афганистане со стороны МФСА носят мимолетный характер и не являются позитивными. Единственной ссылкой на Афганистан является изображение этой страны на карте собственного вебсайта МФСА. Карта просто показывает, что северный Афганистан расположен на территории БАМ (вебсайт МФСА, 2008 г.). Не существует текстуальных ссылок на тот факт, что Афганистан является государством, входящим в БАМ, или территорией, с которой поставляется сток воды в Амударью. В своей презентации на 3-м Всемирном Водном Форуме председатель Исполнительного Комитета МФСА (ТК МФСА) Сироджитдин Аслов, например, только один раз упомянул тему о потенциальном сотрудничестве с Афганистаном. И речь шла не о структуре МФСА, а о возможности заручиться мандатом ООН на создание региональных водохозяйственных органов (*Aslov*, 2003 г. -а). Таким же образом в докладе, отражающем первое десятилетие деятельности МФСА, Афганистан упоминался лишь один раз в качестве потенциальной проблемы. В докладе утверждалось, что будущие требования Афганистана на воду представляют собой «большую неопределенность» для других прибрежных государств (*Aslov*, 2003 г. -b стр. 18). В последующих обсуждениях за круглым столом МКВК-МФСА отмечалась необходимость «согласованных действий по развитию управления водными ресурсами в регионе, ...исходя из развития новых орошаемых земель в Афганистане» (МКВК, 2005 г.). Ни в одном случае МФСА или государства-члены не предложили, чтобы Афганистан стал бы членом этой организации и таким образом разрешить эти «неопределенности».

Не было также достигнуто двусторонних соглашений между Афганистаном и центрально-азиатскими прибрежными государствами. Фактически единственным соглашением по трансграничным водам, которое имеет правительство Карзая с кем-либо из соседей, является документ, касающийся реки Гельменд. (Правительство Исламской Республики Афганистан, 2007 г.). Единственным центрально-азиатским государством, которое, похоже, заинтересовано в серьезном диалоге с Афганистаном, является Таджикистан. Оба государства провели три встречи по вопросам воды в 2006-7 г.г. (*ENVSEC* 2007 г.). Хотя представляется затруднительным оценить то, что кроется за произнесенными на встречах речами, но, во всяком случае, участники из обеих стран призывали к трансграничному сотрудничеству (*GoA, UNDP и UNEP*, 2007 г.). Их двусторонний диалог представляет интерес, потому что они прилагают совместные усилия. О них будет сказано ниже.

## 4 Причины исключения Афганистана

Отсутствие Афганистана в МФСА и в БВО «Амударья» можно назвать серьезным упущением по практическим и юридическим основаниям. Исключение Афганистана находится в противоречии с духом, если даже не с формулировками МФСА, и положениями и декларациями прибрежных стран Центральной Азии. В Уставе МФСА, например, говорится, что данная организация учитывает «интересы всех государств региона» (МФСА, 2008 г.).

## 4.1 Практические причины

*Ahmad* и *Wasiq* (2004 г.) объясняют отсутствие Афганистана в советских и постсоветских соглашениях о водораспределении его небольшими требованиями на воду в прошлом и в будущем. Они считают, что Афганистан технически мог бы увеличить площадь орошаемых земель в бассейне Амударьи на 20%. Это повысит общий объем водозабора лишь с 5 до 6 км<sup>3</sup>, что составит менее 2% общего потенциала водоснабжения реки. А на то, чтобы достигнуть такого расширения потребуется до двух десятилетий. Следовательно, утверждают они, соседи Афганистана не видят смысла в соперничестве или срочности относительно достижения соглашения о водораспределении с Кабулом (2004 г., стр.3 и 41).

Этот довод заслуживает некоторого внимания. Однако ведется полемика относительно будущих требований на воду со стороны Афганистана, его способности реализовать свой потенциал орошения и осуществления гидроэнергетических проектов, а также относительно последствий этого для других прибрежных стран. Ключевой проблемой здесь является отсутствие достоверных гидрологических данных для обоснования таких оценок. Как отмечалось ранее, планы и сведения 20-30 летней давности являются источником нашего нынешнего понимания. Поэтому выводы анализа, сделанные *Ahmad* и *Wasiq's* (2004 г.), находятся в противоречии с мнением *Zonn* по этому вопросу (2002 г.). Он считает, что требования Афганистана на воду могли бы возрасти до 16 км<sup>3</sup>, что составляет почти четверть ресурсов реки (2002 г., цитата из *Rycroft* и *Wegerich*, 2008 г.). Величина разницы между 2 и 16 км<sup>3</sup> и последствия для других водопользователей являются ощутимыми. Справедливо было бы предположить, что любое увеличение объема требований Афганистана будет постепенным и медленным, хотя в какой-то момент его соседям придется повернуться лицом к будущему. На это уйдет, как полагают *Ahmad* и *Wasiq* (2004 г.), более двух десятилетий.

Такой умеренный прогноз позволяет авторам Всемирного Банка (*Ahmad* с *Wasiq*) и Духовному с Соколовым (высокопоставленные сотрудники МКВК) хранить относительное спокойствие в вопросе воздействия будущих требований на воду Афганистана на остальной регион. Особенно если учитывать, что большая часть его летних водозаборов возвратится в систему и будет повторно использована в странах нижнего течения (2004 г. Стр. 3; 2003 г., стр. 33; *Wegerich*, 2004 г., стр. 336). «Таким образом, воздействие возросших водозаборов в северном Афганистане (на Туркменистан и Узбекистан) ...можно будет не принимать во внимание, а если оно возможно и будет ощущаться, то только в засушливые годы». (*Ahmad* и *Wasiq*, 2004 г., стр. 3). Они утверждают, что необходимость приема Афганистана в Члены МФСА не является, поэтому, приоритетной проблемой.

Исходя из чисто технических и рациональных соображений, оценки, сделанные *Ahmad* с *Wasiq* и Духовным с Соколовым, может быть, и являются верными в кратко-и-средне срочной перспективе. Однако имеются проблемы с такими «умеренными» оценками. Они основаны на устаревшей и частичной информации, хотя возможно и на самых лучших из доступных сведениях. Они также отрицают роль воздействия деятельности людей и фактора неопределенности. Недооцениваются политические отношения, соотношение гидроэнергетики и водопользования для орошения, динамика потенциального изменения климата. Можно было бы также утверждать, что их оценки вместо того, чтобы быть позитивистскими или аполитичными, являются по своему логическому

построению и косвенным выводам скорее консервативными и ориентируются на существующее положение вещей («статус-кво»).

Меры, которые предлагают *Ahmad* и *Wasiq* (2004 г.) для смягчения воздействия каких-либо незначительно возросших заборов воды Афганистаном, выглядят в лучшем случае оптимистическими. Они предполагают, что ответом на это могли бы стать усовершенствования в водном хозяйстве Туркменистана и Узбекистана, включая улучшение приемов орошения и сокращение его объемов на площадях, занятых хлопком и рисом (*Ahmad* и *Wasiq*, 2004 г., стр. 30-31). Маловероятно, что своекорыстные и зависимые от орошения Туркменистан и Узбекистан в ответ на растущий забор воды другими прибрежными странами изменят или усовершенствуют свое водопотребление в одностороннем порядке и добровольно. (Они могут поступить так, если действия Афганистана приведут к нехватке воды, что, по мнению *Ahmad* и *Wasiq*, маловероятно.) Любое совершенствование технологии орошения было бы очень дорогостоящим, потребовало бы, возможно, миллиарды долларов, что превышает «готовность и способность государств бассейна». (*Micklin*, 2006 г., стр. 560). Замена сельскохозяйственных культур может быть более реальной мерой. Как Туркменистан, так и Узбекистана осуществили это. Однако это было сделано с целью обеспечения национальной продовольственной безопасности, а не для сокращения водопользования как такового. У «такой программы есть пределы», поскольку оба государства продолжают рассматривать хлопок в качестве ключевого источника твердой валюты. (*Micklin* 2006 г., стр. 560).

Другие факторы также ставят под вопрос такие «умеренные» оценки. Амударья уже интенсивно используется. Все прибрежные страны, и не только Афганистан, имеют планы по увеличению забора воды. (*Micklin* 2006 г., стр. 560). Поэтому будущие требования на воду в Афганистане, будь это 6 или 16 км<sup>3</sup>, должны рассматриваться в более широком контексте уже интенсивно используемого ресурса, расход которого, вероятно, превысит предел устойчивого использования в связи с увеличением дальнейших требований на воду.

И если исключение Афганистана из региональных водных структур основывается в первую очередь на доводах о его небольших в прошлом и в будущем объемах спроса на воду, напрашивается вопрос, почему Кыргызская Республика является членом БВО «Амударья» и МФСА. С ее территории пополняется лишь 3% стока реки, а водозабор составляет только 0,15 км<sup>3</sup> (*Micklin*, 2000 г., стр. 7 и 44). Нынешняя роль Афганистана уже выше этого значения и некоторые официальные лица МФСА и аналитики считают, что будущие требования Афганистана на воду представляют собой вызов, который окажет «значительное воздействие» на Туркменистан и Узбекистан (*Aslov*, 2003 г. -а; *Zonn*, 2002 г.; *Weinthal*, 2006 г., стр. 19). Это наводит на мысль о необходимости членства Афганистана (как и Кыргызской Республики) в МФСА и БВО.

Отсутствие Афганистана на арене региональных дискуссий не может быть, поэтому основано, прежде всего, на его «скромных» и «не вызывающих озабоченности» потребностях в воде. Представляется, что отсутствие его упоминания объясняется другими причинами, которые подчеркивают роль воздействия деятельности людей и политических событий.

## 4.2 Региональные межгосударственные отношения

Ситуация внутри Афганистана является ключевым фактором наряду с теми последствиями, которые она накладывает на его отношения со своими соседями. Как отмечает Gleick, для управления транс государственными водами большое значение имеет политический аспект (1995 г., стр. 85). В течение большей части последних тридцати лет Афганистан являлся слабым и нестабильным, а его правительство было либо неспособным, или же незаинтересованным в сотрудничестве со своими соседями. В этот период его отношения с Москвой и центрально-азиатскими столицами колебались между состояниями клиентской зависимости и враждебности. В решающие для водохозяйственных структур БАМ годы Кабул имел, например, в 1992 году четырех разных президентов, а в 1997 году, когда ICAS объединилась с МФСА, к власти пришло движение Талибан. Центрально-азиатские правительства испытывали мало уважения к многочисленным и слабым кабульским правительствам между 1991-96 г.г., а затем антипатию к талибам. Никто официально не признал Талибан, а некоторые стремились устранить их власть (МКГ 2001 г.). Это, вероятно, означало, что центрально-азиатские правительства не испытывали необходимости консультироваться с Кабулом по водным вопросам в течение десятка лет. Однако трудно следовать в этом направлении анализа для объяснения, почему и после 2001 года сотрудничество оставалось слабым. После падения правительства Талибан, соседи Афганистана подписали ряд соглашений с этой страной. В их число входят Декларация о добрососедских отношениях (2002 г.) и Берлинские Соглашения (2003 г.). Однако словесные заверения не соответствовали делам (*Bosin, Gleason и Hanks*), Афганистану все ещё отказано в месте на Амударье. Был момент, когда такому положению можно было бы придать импульс обратной силы. Так, на семинаре НАТО, состоявшемся в 2004 г., конкретные ссылки на Афганистан, были, как сообщают, изъяты из окончательного варианта отчета, несмотря на то, что в первоначальном проекте они были (*Murray и Tarlock*, 2005 г., стр. 762).

## 4.3 Отношения к сотрудничеству в регионе

Одной из причин отсутствия позитивного продвижения в решении этого вопроса может быть «тенденция к отказу от сотрудничества», которая приобретает все более значительные масштабы, (*Wegerich* 2004 г., стр. 339). «Не все заинтересованные стороны в центрально-азиатском регионе придерживаются одинаковых ценностных критериев... или ориентируются на содействие региональному сотрудничеству» (*Bosin, Gleason и Hanks*, без даты, стр. 1). Неприязнь к многосторонним организациям и сотрудничеству особенно остро проявляется в Ашхабаде и Ташкенте. Государства-члены МФСА прилагают слабые политические усилия по отношению к этой организации (*Horsman*, 2001 г., стр. 73-4). Вместо этого они предпочитают подходить к решению вопросов водных ресурсов с односторонних позиций. Их законы определяют воду как национальное достояние, а не как общее благо, например, (*Kaystova* 1999 г., цитата по *Wegerich* 2004 г., стр. 339). Проекты «Озеро Золотого Века Туркменистана» и «Туркменское Озеро» являются поразительными



примерами такого одностороннего подхода (*Horsman*, 2001 г., стр. 76-7). Учитывая, что такие искусственные озера, возможно, потребуют дополнительных заборов воды из Амударьи, это может стать нарушением статей 7 и 16 Договора от 1958 года. Узбекистан выразил недовольство относительно воздействия озер на нижнее течение Амударьи (*МКГ*, 2002 г., стр. 30).

Исключение Афганистана может служить признаком недостаточной приверженности прибрежных стран принципам МФСА, целям этой организации по справедливому распределению воды и идеям совместного разделения прав и обязанностей. Как отмечает *Wegerich*, «совместное использование ресурса подразумевает совместные затраты на эксплуатацию и содержание структур управления ресурсом». (2004 г., стр. 336). Поэтому необычным представляется то, что государства-члены МФСА никак не заинтересованы в разделении бремени своих затрат с прибрежным государством – потенциальным «любителем прокатиться за чужой счет». «Региональное сотрудничество возможно лишь тогда, когда государства ценят возможности таких отношений, когда открытость может создать больше, чем потребность в контроле» (*Rubin* и *Armstrong*, 2003 г., стр. 39). В настоящее время, кажется, центрально-азиатские правительства решительно предпочитают последнее.

#### 4.4 Организационно-правовая инерция и эгоизм

МФСА может быть «недееспособной», вялой, необъективной и эгоистичной организацией (*McMurray* и *Tarlock*, 2005 г., стр. 761). В качестве таковой, она и ее ключевые члены не могут испытывать желания иметь в своей среде нового, потенциально требовательного члена. В региональные организации изначально заложена сопротивляемость к переменам. Решения в МКВК, структурном подразделении МФСА, должны приниматься единогласно, и все члены обладают правом на вето. В результате, «согласие зависит от 'политической воли' пользователей как верхнего, так и нижнего течения». (*Wegerich* 2004 г., стр. 338). Кроме того, утверждается, что МФСА и БВО «Амударья» склоняются в пользу интересов Узбекистана (*Wegerich*, 2005 г., 2008 г.). Членство Афганистана может нарушить статус-кво, особенно относительно интересов государств нижнего течения. Поэтому этой стране может быть придется бороться за членство, так как она потенциально бросает вызов интересам двух членов МФСА, которые рискуют больше всех, Туркменистана и Узбекистана.

Включение Афганистана в МФСА может вызвать неудобные вопросы о практике работы самой организации и государств-членов, а также об их приверженности целям сотрудничества и соблюдению лимитов на водораспределение. Помощь международного сообщества доноров Афганистану может привести к появлению у него внутренних водохозяйственных законов и методов работы, основанных на всемирно принятых нормах устойчивого развития и подлинного сотрудничества (*McMurray* и *Tarlock*, 2005 г., стр. 715-6). Нельзя сказать, что другие прибрежные страны с полным уважением относятся к таким моментам. Ашхабад и Ташкент могут также испытывать настороженность в налаживании контактов с государством, не входящим в постсоветское пространство, тесно связанным с международным сообществом развития и оказания донорской помощи. Кроме того, включение еще одного государства с законными правами на воды Амударьи могло бы

также означать, что нынешняя система распределения воды, будучи неэффективной и несправедливой, нуждается в пересмотре. Учитывая этот конкретный аспект, нынешняя неспособность Афганистана представить надежную водохозяйственную информацию может быть выгодной для некоторых других прибрежных стран. Следует упомянуть при этом, что Кыргызская Республика имеет подобные связи с донорским сообществом. Ее членство в МФСА не привело к усилению принципа прозрачности в ее деятельности или устранению дискриминации в вопросе членства в организации.

## 4.5 Разногласия между верхним и нижним течениями

Возможно ключевым фактором, объясняющим исключение Афганистан, является движущая сила отношений между странами верхнего и нижнего течений. Он также обозначает будущие сферы сотрудничества и конфронтации. Афганистан и Таджикистан в верхнем течении рассматривают Амударью как источник ГЭЭ, а также орошения. Страны нижнего течения Туркменистан и Узбекистан видят в реке, прежде всего, источник оросительной воды для производства хлопка и риса. Оба – Афганистан и Таджикистан – имеют планы увеличения производства ГЭЭ. Планы Таджикистана гораздо перспективнее и шире по своим масштабам (ПИЭ 2008 г. -б). Он планирует в два раза превысить нынешний уровень производства электричества путем строительства ряда новых гидроэлектростанций, из которых самая крупная Рогунская ГЭС (ЕБРР, 2008 г., стр. 5). Афганистан надеется, что за счет притоков Амударьи рек Кокча и Кундуз он сможет частично покрыть свою значительную нехватку энергии. Утверждается, что афганские маломасштабные проекты с небольшими водохранилищами окажут ограниченное воздействие на нижнее течение (*Ahmad и Wasiq, 2004г.*, стр. 23).

Однако совместное использование водного ресурса, как для орошения, так и выработки энергии содержит в себе потенциал межгосударственных разногласий (*Wegerich 2004 г.*, стр. 340-1). Планы Афганистана и Таджикистана о будущих ГЭС могут, поэтому, вызвать споры с Туркменистаном и Узбекистаном. Ташкент уже выразил свое критическое отношение к планам Душанбе (ПИЭ 2008 г. -б). И хотя предложения Афганистана могут иметь менее значительное воздействие по сравнению с проектами Таджикистана, они могут столкнуться с возражением со стороны Туркменистана и Узбекистана, которые зависят от крупных объемов воды, подаваемой в летний период. Если в зимний период будет осуществляться крупномасштабное производство электроэнергии, это может причинить ущерб водопользователям нижнего течения. Это может вызвать в нижнем течении наводнения, повреждение инфраструктуры (из-за образования льда) и сократит объем воды, необходимой для орошения летом (*Wegerich, 2004 г.*, стр. 341). Это может также создать проблемы для энергетической стратегии Туркменистана и Узбекистана, включая экспорт их соседям электричества, вырабатываемого теплоэлектростанциями. Без интегрированного соглашения по водным - энергетическим вопросам, межотраслевая конкуренция в водопользовании, вероятно, останется основным источником трений (*Wegerich, 2004 г.*, стр. 340-1).

В этом свете интересно отметить, что единственным прибрежным государством, которое серьезно налаживает отношения с Афганистаном, является Таджикистан. Оба – государства верхнего течения. Они пополняют большую часть стока реки, и рассматривают

воду как потенциальный источник ГЭЭ и орошения. Для обоих может появиться сфера совместных действий с целью укрепления своей позиции в диалоге с государствами нижнего течения. Имеются также и другие интересные возможности для объединенных усилий. Они являются двумя самыми бедными прибрежными странами в точки зрения ВВП, обеспечения энергетической и продовольственной безопасности (ПИЭ, 2008 г. -а и 2008г. -b). Оба вышли из гражданской войны. Гражданская война в Таджикистане закончилась в 1997 г. После нее он стал способен снова начать планирование долгосрочного экономического развития. В них вошли проекты в сфере ирригации и гидроэнергетики (*Weinthal*, 2006 г., стр. 16-17). Ашхабад и Ташкент выступили против планов Душанбе увеличить свои требования на воду. Афганистан появился позже и более судорожно из затяжного и напряженного периода конфликта. У него уйдет больше времени на то, чтобы увеличить требования на воду Амударьи, но это может привести к спорам, аналогичным тем, которые вызваны мероприятия Таджикистана в сфере ГЭЭ.

#### 4.6 Совместное Управление: Выгоды для Афганистана?

Последним доводом, объясняющим отсутствие Кабула в МФСА, может быть вопрос о выгодах для Афганистана от сотрудничества с другими прибрежными государствами. Можно оспорить утверждение о том, что «из-за последствий водопользования в Северном Афганистане... Афганистану *придется* (выделено автором) сотрудничать с другими прибрежными странами», хотя на самом деле причин, которые объясняли бы неизбежность такого сотрудничества, существует мало (*Ahmad* и *Wasiq*, 2004 г., стр. 33). Выглядят в лучшем случае наивными аналогичные утверждения о том, что «без знания и опыта бывших советских республик в области орошаемого земледелия... Афганистан никогда не сможет осуществить преобразования». И, что советские «ирригационные технологии» следует перенести на Афганистан с целью организации постоянного производства продуктов питания для голодающего афганского населения (*Fuchinoue*, *Tsukatani* и *Toderich*, 2002 г., стр. 2 и 23). Применение советских подходов к работе привело к созданию хлопковой отрасли, которая, по мнению одного источника, внесла свой вклад в «политические репрессии, экономический застой, широкое распространение бедности и ухудшение окружающей среды». (Международная Кризисная Группа, 2005 г., стр.1). Отчет МКГ дает поразительное свидетельство врожденной неустойчивости нынешней центрально-азиатской системы и указывает, почему она не служит образцом для распространения. Кабул может настороженно относиться к сотрудничеству со своими центрально-азиатскими соседями, учитывая их небольшие возможности что-либо предложить с точки зрения передового опыта.

Кроме того, другие прибрежные страны уже поделили реку между собой и учредили механизм – МФСА без консультаций с Афганистаном. МФСА не защищает интересы и права Афганистана и не способствует их реализации. В действительности он едва признает их. Членство в этой «недееспособной» организации не принесет Афганистану никаких выгод. Нет способности у МФСА и на то, чтобы заставить эту страну вступить в фонд. Учитывая недостаточную приверженность к региональному сотрудничеству, имеется мало оснований к тому, чтобы понять, почему Афганистан будет чувствовать себя вынужденным принять правила, которые не соблюдаются другими. В

конечном счете, Афганистан является государством верхнего течения с прямым и бесперебойным доступом к водам, от которых он зависит. У него нет нужды спрашивать разрешения у какого-либо другого государства на использование этого ресурса.

Представляется, однако, что Кабул придает должное значение структурам совместного управления водными ресурсами. Он видит в них средство защиты и поддержки своих собственных национальных интересов и охраны совместного природного ресурса. Министр иностранных дел Афганистана *Abdullah Abdullah*, впервые заявил о важности регионального сотрудничества во внешней политике страны в 2003 г. (*Rubin* и *Armstrong*, 2003 г., стр. 35). Поддержка Кабулом сотрудничества по трансграничным водам была подчеркнута в 2007 г. в проекте документа Министерства энергетики и водного хозяйства «О Политике в сфере трансграничных вод» и в проекте «Стратегии водной безопасности» от 2008 года. В проекте 2007 года утверждалось, что соседние прибрежные страны воспользовались в своих интересах 30-ти летним периодом слабости Афганистана и нестабильности в стране. Они не проконсультировались с ним и не позаботились о компенсации ему за свои увеличенные объемы воды, извлеченных из общих рек за «последние три десятилетия оккупации, гражданского неповиновения и послевоенного переустройства». Далее в проекте говорится, что в течение этого периода Кабул был неспособен «осуществлять проекты... или защищать свои интересы... в ходе непрерывного процесса совместного использования водных ресурсов» (Правительство Исламской Республики Афганистан, 2007 г., стр. 6-7). В проекте утверждалось, что страна, являясь участницей международных соглашений, будет:

- Содействовать региональному сотрудничеству и взаимопониманию.
  - Охранять водные права Афганистана, способствовать экономическому развитию и поддерживать международные донорские инвестиции, направленные на «справедливое и устойчивое» распределение воды. И
  - Предотвращать возможные конфликты из-за воды.
- (Правительство Исламской Республики Афганистан, 2007 г., стр. 2-3).

## 5 Заключение

Уровень признания Афганистана его соседями по речному бассейну недостаточный. Вероятно, он достиг своей высшей точки в 1987 году. С тех пор центрально-азиатские государства обрели независимость, были учреждены свои региональные водохозяйственные структуры и получили развитие дипломатические отношения с Афганистаном. Однако не были образованы организации сотрудничества, по-настоящему включающие все стороны, а интересы Афганистана не получили признания. Представляется, что Афганистан проигнорирован из-за региональных политических тенденций и стандартов, неприязни к многосторонним организациям и сотрудничеству, врожденного эгоизма и неравных соотношений по степени влияния между участниками МФСА, в частности, и в Центральной Азии в целом.

Имеются также более «умеренные» причины для исключения Афганистана. Сотрудничество с Кабулом не является приоритетным ни для одной из других прибрежных

стран. В настоящее время нет водного кризиса, который нужно было бы разрешать путем переговоров и сотрудничества. Фактически до тех пор не разразится кризис, сотрудничества может и не будет. К счастью, имеются свидетельства, которые показывают, что большинство трансграничных водных споров заканчиваются согласием, а не конфликтом (МКГ, 2005 г., стр. 30, *Naff* и *Matson*, 1984 г.; *Economist*, 2008 г.). Будущие требования на воду Афганистана, возможно умеренные, но неопределенные, могут оказывать ограниченное воздействие на его партнеров по реке и интересы Аральского моря, по крайней мере, в ближайшем будущем. В результате, как Всемирный Банк, так и ЮСАИД поддерживают приоритетность реконструкции внутреннего водного хозяйства Афганистана и технического потенциала вместо немедленной интеграции в структуры региональной дискуссионной арены (*Ahmad* и *Wasiq*, 2004 г., стр. 41, *Weinthal*, 2006 г., стр. 19 и 27). Когда Афганистан вновь учредит структуры анализа и управления, он будет лучше подготовлен к ведению дел со своими партнерами по использованию реки (*Rycroft* и *Wegerich*, 2008 г.).

Многие авторы согласны, что включение Афганистана в региональные водные структуры следует начинать с его вовлечения в деятельность по укреплению доверия. Следует способствовать МФСА и государствам-членам в том, чтобы они пересматривали свое отношение к интересам Афганистана и его потенциальному членству. Им следует также выполнять существующие соглашения и декларации. Им нужно планировать и помогать будущему вступлению Афганистана в МФСА. В настоящее время распределение воды «основано на принципе – первый пришел, первый пользуется - в пределах установленных МФСА квот распределения воды». Таджикистан показал в период засухи 2001-2 г.г., что государства верхнего течения способны полностью осуществить забор своей выделенной доли воды, оставляя совсем немного для других прибрежных стран (*Wegerich*, 2005 г., стр. 12). В настоящее время Афганистан, свободный от ограничивающих условий членства в МФСА, легко смог бы последовать примеру Таджикистана. Поэтому представляется, что в долгосрочных интересах Узбекистана и Туркменистана ввести Афганистан в правомочную и обладающую правовыми санкциями водохозяйственную структуру, а не в нынешний «недееспособный» орган. «Успешная интеграция Афганистана является... решающим условием достижения устойчивых решений водохозяйственных проблем в регионе». (*Kranz, Vorwerk* и *Interwies*, 2005 г., стр. 11). Это поможет в налаживании «товарообмена» вода-энергия, обеспечении устойчивого экономического и экологического развития, включая сохранение Аральского моря, соблюдении международного водного права и будет способствовать более широкому и представительному диалогу и сотрудничеству.

Однако вероятность такого развития событий в недалеком будущем и без кризиса, как катализатора, неопределенна. Афганистан остается ослабленным и сосредоточен на решении своих собственных внутренних вопросов, центрально-азиатские правительства не заинтересованы в проведении значимых экономических или политических реформ, включая межгосударственное сотрудничество, а международное сообщество доноров сосредоточило свое внимание (до некоторой степени оправданно) на других приоритетах в регионе.

### Выражение признательности

Я хотел бы поблагодарить *Michael Glantz, Alan Parfitt, Kai Wegerich* и неизвестных рецензентов за их полезные комментарии к раннему проекту этой работы. Точки зрения, выраженные в данной статье, представляют собственное мнение автора, их не следует рассматривать как позицию Министерства иностранных дел и отношений в Сообществе.

### Примечание:

1. Эта цифра включает только реки Афганистан, постоянно впадающие в Амударью. Сюда не входят «тупиковые» реки Афганистана или Ирана.
2. Информацию об Исполнительном Комитете МФСА смотреть в *EC-IFAS*, 2008 год.

### Библиографический список

*Ahmad, M. и Wasiq, M.*, 2004 г. Развитие Водных Ресурсов в Северном Афганистане и Значение этих мер для Бассейна Амударьи. Всемирный Банк.

Азиатский Банк Развития, Техническая Помощь для Улучшенного Управления Общими Водными Ресурсами в Центральной Азии, 2003г. [www.adb.org/Documents/TARs/OTH/tar\\_oth\\_36516.pdf](http://www.adb.org/Documents/TARs/OTH/tar_oth_36516.pdf)

*Aslov, S.*, 2003 г. -а. Инициативы МФСА в Бассейне Аральского моря, 3-ий Всемирный Водный Форум – Региональное Сотрудничество в Совместном Использовании Водных Ресурсов в Центральной Азии, Киото.

*Aslov, S.*, 2003 г. -б. 10 лет МФСА (решения и события), Исполнительный Комитет Международного Фонда Спасения Аральского моря, Душанбе.

*Bosin, Y., Gleason, G. и Hanks, R.*, (без даты) Преобразования Афганистана в Региональной Перспективе, (проект).

*Dukhovny, V. и Sokolov, V.*, 2003 г. Уроки развития сотрудничества с целью управления водными конфликтами в бассейне Аральского моря, Техническая документация в гидрологии, серия *PC-CP*; 11, Предварительная версия.

*The Economist*, 2008 г. Потоки крови или потоки мира, 1 мая.

Подразделение Информации журнала «Экономист» (ПИЭ) *Economist Intelligence Unit (EIU)*, 2007 г. Туркменистан: Описание страны.

ПИЭ, 2008 г. -а. Афганистан: Описание страны.

ПИЭ, 2008 г. -б. Таджикистан: Описание страны.

Инициатива в сфере Окружающей среды и Безопасности (*ENV/SEC*), 2007 г. Краткое изложение регионального совещания по вопросам окружающей среды и безопасности в верховье бассейна реки Амударья между Афганистаном и Таджикистаном, Кабул, 20-21 ноября.

Европейский Банк Реконструкции и Развития, 2008 г.

Инициатива в сфере Возобновляемой Энергии - Таджикистан,

<http://ebrdrenewables.com/sites/renew/countries/Tajikistan/default.aspx>

*Fuchinoue, H., Tsukatani, T., и Toderich, K.N.*, 2002 г. Возрождение Афганистана: Ирригация на правом и левом берегах Амударьи, Киотский Институт Экономических Исследований, Дискуссионная работа No. 554, Киото.

*Glantz, M.*, 2005 г. Вода, Климат и Вопросы Развития в бассейне Амударья, Стратегии смягчения условий и адаптации при глобальных изменениях, том 10, номер 10/январь, стр. 23-50.

*Gleick, P.H.* 1995 г.. Вода и Конфликт: Ресурсы пресной воды и международная безопасность. В работе *Lynn-Jones S. и Miller, S. (eds.)*, Глобальные опасности: Изменение масштабов проблемы международной безопасности, *Mass.: MIT Press*.

Правительство Исламской Республики Афганистан; Программа Развития ООН (*UNDP*) и Программа ООН по Окружающей среде (*UNEP*). 2007 г. Афганистан/Таджикистан: Содействие сотрудничеству по вопросам окружающей среды в бассейне реки Амударья, Кабул.

Правительство Исламской Республики Афганистан - Министерство энергетики и водного хозяйства. 2007 г. Политика в сфере трансграничных вод, Афганистан (проект).

*Horsman, S.*, 2001 г. Экологическая безопасность: Региональное сотрудничество или конфликт? В *Allison, R. и Jonson, L (eds.)* Центрально-азиатская безопасность: Новый международный контекст, Институт Брукингса/*RIPA*, Вашингтон, стр. 69-94.

Международная Кризисная Группа (*МКГ*), 2001 г. Центрально-азиатские перспективы в связи с терактом 11 сентября и афганским кризисом, «Азия Брифинг» No 9.

*МКГ*, 2002 г. Центральная Азия: Вода и конфликт, «Азия Репорт» No 34.

*МКГ*, 2005 г. Проклятье Хлопка: Разрушительная монокультура Центральной Азии, «Азия Репорт» No 93.

Международный Фонд Спасения Аральского моря (*МФСА*), 2008 г. Устав МФСА, [http://www.ec-ifas.org/English\\_version/About\\_IFAS\\_eng/regulation\\_ifas\\_eng.htm](http://www.ec-ifas.org/English_version/About_IFAS_eng/regulation_ifas_eng.htm) (Доступ 10/08/2008 г.).

*ИК-МФСА*, 2008 г. Исполнительный Комитет, МФСА, [http://www.ec-ifas.org/English\\_version/CA\\_states\\_eng.htm](http://www.ec-ifas.org/English_version/CA_states_eng.htm) (Доступ 10/08/2008).

Межгосударственная Комиссия Водохозяйственной Координации, 2005 г. Пресс-релиз No 18 (102), <http://sic.icwc-aral.uz/releases/eng/102.htm>, ноябрь.

*Kirby, A.*, 2003 г. *Kazaxu* 'спасти север Аральского моря' Новостной вебсайт Би-Би-Си, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/3218961.stm>, 29 октября.

*Kranz, N. Vorwerk, A. Interwies, E.*, 2005 г. Режимы управления трансграничной рекой: исследование на примере бассейна Амударья, Экологические аспекты – Институт международных и европейских исследований политики применительно к окружающей среде, Берлин.

*McKinney, D.*, 2003г. Управление трансграничными водными ресурсами с позиций сотрудничества в Центральной Азии, в *Burghart D.L. и Sabonis-Helf, T., (eds.)* Путиами Тамерлана: Маршрут Центральной Азии в 21-й век, Вашингтон, ОК: Национальный Университет обороны.

*McMurray, J.*, и *Tarlock, D.*, 2005 г. Законодательство недавно ставших в ряд развивающихся прибрежных государств: На примере Афганистана, Журнал Экологического права Нью-Йоркского Университета 711, стр. 711-763.

*Micklin, P.*, 1991 г. -a. Водное хозяйство в советской Центральной Азии, Работы *Carl Beck* в российских и восточно-европейских исследованиях, No. 905, Питсбургский Университет.

*Micklin, P.*, 1991 г. -b. Водный кризис в советской Центральной Азии, в *P. Pryde*, Управление окружающей средой в Советском Союзе, Кембридж: Пресса Кембриджского университета.

*Micklin, P.*, 2000 г. Управление водой в Центральной Азии, Лондон: Королевский Институт международных дел, Перспективы Центральной Азии и Кавказа.

*Micklin, P.*, 2006 г.. Кризис Аральского моря и его будущее: Оценка в издании 2006 г. Евразийская география и экономика, Том 47, номер 5, стр. 546-67.

*Naff, T. и Matson, R (eds.)* 1984 г. Вода на Среднем Востоке: Конфликт или сотрудничество?, *Boulder, Westview Press*.

Нукуская Декларация, 1995 г.

[http://www.ec-ifas.org/English\\_version/About\\_IFAS\\_eng/declaration\\_eng/hukus\\_dec\\_eng.htm](http://www.ec-ifas.org/English_version/About_IFAS_eng/declaration_eng/hukus_dec_eng.htm), 20 сентября 1995 г.

*O'Hara, S.*, 1998 г. 'Управление водными ресурсами Центральной Азии: Перспектива на 21-й век' Семинар *ICREES* по вопросам окружающей среды в Центральной Азии, Ноттингемский Университет, 9 декабря.

*Peachey, E.*, 2004 г. Кризис бассейна Аральского моря и устойчивое управление водными ресурсами в Центральной Азии, Журнал общественных и международных дел, том 15, стр. 1-20.

*Rubin, B.* и *Armstrong, A.*, 2003 г. Региональные проблемы в восстановлении Афганистана, Журнал «Всемирная политика», том XX, No 1, стр. 31-40.

*Rycroft, D.* и *Wegerich, K.*, 2008 г. Три «слепых пятна» Афганистана: Производство воды, Развитие ирригации и Воздействие изменения климата, Представлено на рассмотрение.

Агентство Международного Развития Соединенных Штатов, 2002 г. Сотрудничество в регионе бассейна Аральского моря Центральной Азии по вопросам трансграничных вод и в сфере энергетики, связанной с ними. Презентация доступна в режиме «online» на: [http://www.cawater-info.net/bk/water\\_law/pdf/lennaerts\\_eng.pdf](http://www.cawater-info.net/bk/water_law/pdf/lennaerts_eng.pdf) (Доступ 10/08/2008).

*Wegerich, K.*, 2004 г. Совлада с распадом системы управления речным бассейном: многомерные проблемы в Центральной Азии, Водная политика, том 6, стр. 335-344.

*Wegerich, K.*, без даты. Открытые и невидимые проблемы нынешнего и будущего водораспределения в бассейне Амударьи. (перевод с немецкого 2005 года, «*Wasserverteilung im Flusseinzugsgebiet des Amudarya. Offene und verdeckte Probleme – heute und in der Zukunft*»). В работе *Neubert, S., W. Scheumann, A. van Edig und W. Huppert (Eds.)*, Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР): *Ein Konzept in die Praxis ueberfuehren*, Nomos Verlag, стр. 201-215.

*Wegerich, K.*, 2008 г. Обходя стороной конфликт. Соглашение о бассейне рек Чу и Талас, как модель для Центральной Азии?: *Rahaman, M. M. и Varis, O. (Eds.)*: Центрально-азиатские воды – Мозаика, составленная из проблем социального, экономического, экологического характера и вопросов осуществления руководства: Публикация Хельсинского Университета Технологии по тематике «Вода и Развитие», Финляндия.

*Weinthal, E.*, 2006 г. Водный конфликт и сотрудничество в Центральной Азии. Работа подготовлена в качестве статьи по истории вопроса для Доклада ООН о Человеческом Развитии: 2006 г., Специально приуроченная статья для Бюро ООН по вопросу человеческого развития.

*Zonn, I.* 2002 г., Водные ресурсы северного Афганистана и их будущее использование. презентация на неофициальном совещании по планированию в Филадельфии, Пенсильвания,



## ИЛЛЮСТРАЦИИ К СОСУЩЕСТВОВАНИЮ КОНФЛИКТА И СОТРУДНИЧЕСТВА В БАССЕЙНЕ АРАЛЬСКОГО МОРЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕТОДА TWINS

Суви Сожамо

*Бассейн Аральского моря неоднократно был свидетелем усилий по развитию управления трансграничными водными ресурсами. Однако, несмотря на совместные действия, разногласия служили отличительным признаком гидро политики в регионе. Во многих исследованиях внимание было сконцентрировано на отображении силы напряженности конфликта на одномерной системе координат, и упускалась из виду важность учета явлений асимметрии центров регионального влияния и взаимодействия в более широком политическом контексте. Назначение этой работы - приведение примеров гидро гегемонии (Zeitoun и Warner, 2006 г.) и сосуществования между конфликтом и сотрудничеством в бассейне Аральского моря с использованием метода, отражающего проявление Взаимодействия связующих звеньев в сфере Трансграничных Пресных Вод (Transboundary Freshwater Interaction Nexus - TWINS) (Mirumachi, 2007 г.). Цель – вывести, таким образом, траектории развития бассейновых отношений, чтобы определить движущие силы конфликта и сотрудничества для будущих сценариев.*

### 1 Вступление

Водные проблемы занимают важное место в повестке дня государств Центральной Азии, с момента обретения ими независимости в 1991 году. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан унаследовали от Советского Союза такие сложные проблемы, как регионально интегрированная, но диспропорциональная система руководства водой, изношенная водохозяйственная инфраструктура, которая была максимально использована для производства монокультуры – хлопка, а также экологическая и социально-экономическая катастрофа Аральского моря. Во избежание недоразумений в вихре независимости, эти государства подписали в феврале 1992 г. Соглашение в Алматы. Этим документом они утвердили оставшуюся от советской эпохи схему распределения водных ресурсов между энергетической и водохозяйственной отраслями, пообещав воздерживаться от односторонних действий и содействовать обмену информацией. Государства посчитали также необходимым продолжить работу в режиме регионального управления и таким образом сохранить созданные в советское время Бассейновые Водные Организации (БВО) для Сырдарьи и Амударьи. Одновременно они учредили Межгосударственную Комиссию Водохозяйственной Координации (МКВК). За этими первоначальными решениями о сохранении нетронутой советской системы управления последовал ряд заявлений со стороны государств о водной реформе. Однако реформаторские изменения, направленные на борьбу с водным кризисом, оказались не в

состоянии преодолеть рассогласованность установленной системы. Поскольку государства нижнего течения были заняты преодолением трудностей перехода от экономики излишне зависимой от водо-затратного хлопка к более приемлемым формам производства, а страны верхнего течения зависят от гидроэнергетики, вода продолжает оставаться дефицитом. Несмотря на сотни соглашений и готовность решить очевидные проблемы в масштабе бассейна, окружающая среда и социальное обеспечение в бассейне Аральского моря все еще остаются сегодня в критическом состоянии (*Glanz*, 2005 г.; *Weinthal*, 2006 г.).

Для понимания политики в водохозяйственной сфере и состояния управления трансграничными водами в бассейне Аральского моря, необходимо учитывать, что они берут свое начало в геополитической борьбе за влияние. Утверждается, что несбалансированность соотношений по степени влияния между государствами является причиной оставления без изменений советской системы при обретении независимости, что предпочтительно для стран нижнего течения; асимметрия центров регионального влияния, несомненно, осложняет сегодня управление водными ресурсами бассейна. (*Allouche*, 2007 г.). Центральная Азия является одним из наиболее мирных регионов бывшего Советского Союза, и только Таджикистан прошел в 1992 году через крупномасштабный гражданский конфликт. Но считается также, что бассейн предрасположен к конфликтам из-за воды, так как настоятельные гидро и энергетические требования стран верхнего течения начали сталкиваться (например, МКГ, 2002 г.; *Allouche*, 2007 г.; *Wegerich*, 2008 г.).

Утверждается, что советская политика в Центральной Азии основывалась на принципе «разделяй и властвуй» (*Kubicek*, 1997 г.; *O'Hara*, 2000 г.), но с другой стороны, обеспечивая сильную взаимозависимость этих государств, мотивы Москвы скорее могли быть объяснены принципом «интеграция и правление» (*Wegerich*, 2008 г.). Первоначально эти пять государств были вынуждены сотрудничать, но вместо того, чтобы образовать крепкий региональный союз, они тяжело пережили свою зависимость друг от друга в ходе пересмотра своих представлений о национальной принадлежности и перестройки экономики. После разрыва экономических связей советского времени пять стран обнаружили для себя преимущества и невыгодные условия с точки зрения своих национальных ресурсов и географического положения. Согласно соглашениям государствам верхнего течения разрешается использовать свои объекты гидроэнергетики для производства электроэнергии летом, когда странам нижнего течения также нужна вода для орошения. Но в последние годы страны нижнего течения Кыргызстан и Таджикистан запускают электростанции в период суровых зим, вызывая затопление территорий в нижнем течении в это время года и нехватку воды летом, что приводит к двусторонним разногласиям. Зарождаются также новые конфликты относительно затрат на эксплуатацию и содержание водных инфраструктур, которые сейчас возложены на страны верхнего течения (*Glantz*, 2005 г.). Механизмы контроля и соблюдения договоренностей больше не действуют, и теперь государства часто обвиняют друг друга в превышении согласованных лимитов и нарушении бартерных соглашений (*Wegerich*, 2008 г.).

В последние десять лет индивидуальные потребности и национальные интересы продолжают отдалять эти страны друг от друга, побуждая их к поиску новых торговых партнеров вместо региональной интеграции. Следовательно, теперь уже не только Москва, но также и Вашингтон, Пекин, Анкара и Тегеран ввязались в геополитические процессы в регионе. Усилия по восстановлению Афганистана усиливают давление на водоснабжение в верхнем течении рек, втекающих в Аральское море. В то же время, третьи стороны и доноры, включая Всемирный Банк, Глобальную Экологическую Поддержку (*GEF*), ЮСАИД, ЮНЕП, ЮНЕСКО и Европейский Союз вложили инвестиции в проекты

развития на территории бассейна, начиная с восстановления окружающей среды вплоть до расширения масштабов осведомленности общественности. К сожалению, недостаточная координация на региональном уровне снижает эффективность этих усилий.

Отмечается избыток слабо скоординированных мероприятий; вину за это можно возложить не только на государства и бассейновые организации, но также и на доноров. Это заставляет страны относиться с подозрением к вмешательству извне, поскольку иностранные правители долгое время неэффективно управляли их водными ресурсами (см., например, *O'Hara*, 2000 г.).

Проблематично оценивать нынешнее состояние руководства водой, в качестве устойчивого, несмотря на несколько попыток создания системы управления трансграничными водами в регионе. В последнее время принципы Интегрированного Управления Водными Ресурсами (ИУВР) (ГВП, 2003 г.) получили широкое распространение в Центральной Азии. Но этим принципам, если их считать методом управления, не хватает по утверждению некоторых источников, необходимого понимания различий между политэкономическими системами и важности учета асимметрии центров регионального влияния, которые действуют за кулисами распределения лимитов на забор воды (*Allan*, 2003 г.). Даже, казалось бы, деполитизированные местные проекты развития могут подвергаться риску, не говоря уж о мероприятиях в масштабе бассейна, если рассмотрение водных вопросов игнорирует контекст широкого круга взаимосвязанных политических вопросов. Следовательно, требуются подходы и методы анализа, учитывающие все аспекты водной политики и водного хозяйства. В данной работе применен один из таких методов – метод анализа *Взаимодействия Связующих Звеньев в использовании Трансграничных Пресных Вод* (Transboundary Freshwater Interaction NexuS - TWINS) (*Mirumachi*, 2007 г.), который основан на системе взглядов, признающей явление гидро гегемонии (*Zeitoun* и *Warner*, 2006 г.). Авторы *Mirumachi* и *Allan* (2007 г.) предложили метод «TWINS» для анализа и отслеживания развития геополитической борьбы за влияние в сфере руководства водой. Они утверждают, что для успешного водораспределения и управления ресурсами обязательно нужно рассматривать, как со временем изменяются уровни напряженности элементов конфликта и сотрудничества в трансграничных отношениях и в развитии политэкономических систем (*Mirumachi* и *Allan*, 2007 г.). Авторы *Zeitoun* и *Mirumachi* (2008 г.) подчеркивают, что не все виды сотрудничества хорошо влияют на успешное управление водными ресурсами, и не все конфликты мешают ему. Прогресс в управлении трансграничными водами является результатом взаимодействия движущих сил, которые нужно выявить.

Цель этой работы проиллюстрировать в контексте процесса управления водой с использованием метода «TWINS», на основе приведенных доводов и событий в водной сфере Центральной Азии, наличие режима *сосуществования* между конфликтом и сотрудничеством, проявления гидро гегемонии, а также усиления политического взаимодействия.

## 2 Структура гидро гегемонии и применение метода «TWINS»

Тема водной политики, проводимой после холодной войны, является предметом активного рассмотрения (см. выводы исследования, например, в работе Zeitoun & Mirumachi, 2008 г.). Эта дискуссия возникла в результате популярного в 1990-х годах спора о том, что сама идея водных войн является абсурдной, а исторических свидетельств о таких событиях нет. (Wolf и другие, 2003 г.). Свою роль в этом сыграла теория предотвращения и разрешения конфликтов применительно к окружающей среде (см., например, Beach и др. 2000 г.). Все это привело к современному осмыслению понятия *существования*, которое одновременно испытывает воздействие конфликта и сотрудничества в контексте борьбы за региональное влияние (см., например, Zeitoun и Warner, 2006 г.; Zeitoun и Mirumachi, 2008 г.). Трансграничные водные организации, являясь первыми примерами появления на международной арене глобального руководства, оказали влияние на разработку теории режима в международной экологической политике (Finger и другие, 2006 г.). Но это означает, что данная теория, если ее применить в анализе гидро политики, на самом деле не видит асимметрии центров регионального влияния в истоках своего собственного появления.

Многие исследования гидрополитики в бассейне Аральского моря усматривают в проявлениях конфликта и сотрудничества лишь противоположные концы единой оси. Среди сторонников такого понимания природы конфликта и сотрудничества можно назвать:

- программу ЮНЕСКО «РС-СР» - «От Потенциального Конфликта к Потенциальному Сотрудничеству (UNESCO, 2003 г.) и
- авторов Wolf и Newton (2008 г.), которые в своем исследовании поместили события в бассейне на шкале напряженности конфликтов.

Договоры и организации рассматриваются как показатели сотрудничества. В результате, в этих анализах бассейн Аральского моря называется районом с довольно заметным уровнем сотрудничества. В то же время, например, Sievers (2001 г.), МКГ (2002 г.), Weinthal (2006 г.) и Allouche (2007 г.), которые сосредоточили внимание на более широком контексте политического взаимодействия, предупреждают о потенциальных водных конфликтах в регионе. При этом выделяются следующие моменты:

Конфликт и сотрудничество в управлении трансграничными водами не представляют собой сплошную среду или непрерывную линию, в которых развитие событий идет от беспричинного неразумного индивидуалистического конфликта к рациональному коллективному сотрудничеству (Zeitoun и Mirumachi, 2008 г.). Присоединение к конвенциям или соглашениям не обязательно являются точными показателями сотрудничества, что явно видно на примере бассейна Аральского моря. Авторы Zeitoun и Warner (2006 г.), Mirumachi и Allan (2007 г.) считают, что по-настоящему эффективное сотрудничество в управлении трансграничными водами часто сталкивается с препятствиями из-за несбалансированных отношений между странами с учетом степени их регионального влияния и состояния экономики. Отсутствие конфликта не обязательно

означает наличие действительно плодотворного сотрудничества, так как *гидро гегемоны* могут оказывать преобладающее влияние на политические позиции, которые внешне носят характер сотрудничества и отстраненности от политики. Это может быть сделано путем применения следующих стратегических приемов контроля над водными ресурсами:

- «завладение ресурсом» (например, приобретение земель, аннексия земли или строительство крупномасштабных гидросооружений);
- проведение «политики сдерживания» (более мощное государство может пытаться подтолкнуть слабого прибрежного партнера на уступки, например, через договоры в свою пользу); и/или
- «интегрирование» (путем 'встраивания' в режим льгот, которые могут распределяться более справедливо, чем сама вода, гидро гегемон может уступить часть своих привилегий, пользуясь своими сравнительно более мощными возможностями).

Эти стратегии реализуются с влиятельных позиций через «принудительные», «ассоциативные» или «переговорные» тактические приемы, которые приводятся в действие посредством существующих асимметрий центров регионального влияния в рамках слабого международного организационно-правового контекста (*Zeitoun* и *Warner*, 2006 г.: 444-446.).

В случае с бассейном Аральского моря, широкое признание (как в регионе, так и за его пределами) получило мнение, что МФСА (Международный Фонд Аральского моря) и МКВК не смогли обеспечить неформальный обмен мнениями, который они же и начали (МКГ, 2002 г.). Расстановка сил в региональном влиянии на уровне принятия решений несимметрична, и управление водными ресурсами отделено от управления окружающей средой на административном уровне, оставляя место для эгоистичной, близорукой политики и притязаний на роль гегемона. В некоторых случаях, государства не обязательно должны проходить через взаимодействие в сфере распределения воды и управления этим ресурсом, поскольку они могут удовлетворить свои потребности в воде путем торгового обмена водоемкими товарами или производимой водой (*Mirumachi* и *Allan*, 2007 г.). Но совершенно определенно, что государства Центральной Азии пока еще к этому не готовы.

Типологии и движущие силы, которые кроются за проявлениями гидро политики, могут быть проиллюстрированы путем размещения водных событий в виде диаграммы на трехмерном планшете метода TWINS, который построен из оси, отражающей развитие сотрудничества, оси измерения напряженности конфликта, и оси живучести экономики (Рис. 1.).

Диаграмма отображает аналитическое пространство для отслеживания траектории развития взаимодействующих отношений прибрежных государств во временных рамках. По мере того, как аспекты безопасности все больше влияют на водные проблемы, превращая их в составную часть политики национальной безопасности, официальные рассуждения государств делают политику в водной сфере более сложной, чем она казалась им ранее, меняются траектории динамики трансграничных отношений. Эти кривые на графике могут показать, как центры регионального влияния проявляют себя в области распределения воды, развития водных ресурсов и управления ими. (*Mirumachi* и *Allan*, 2007 г.).

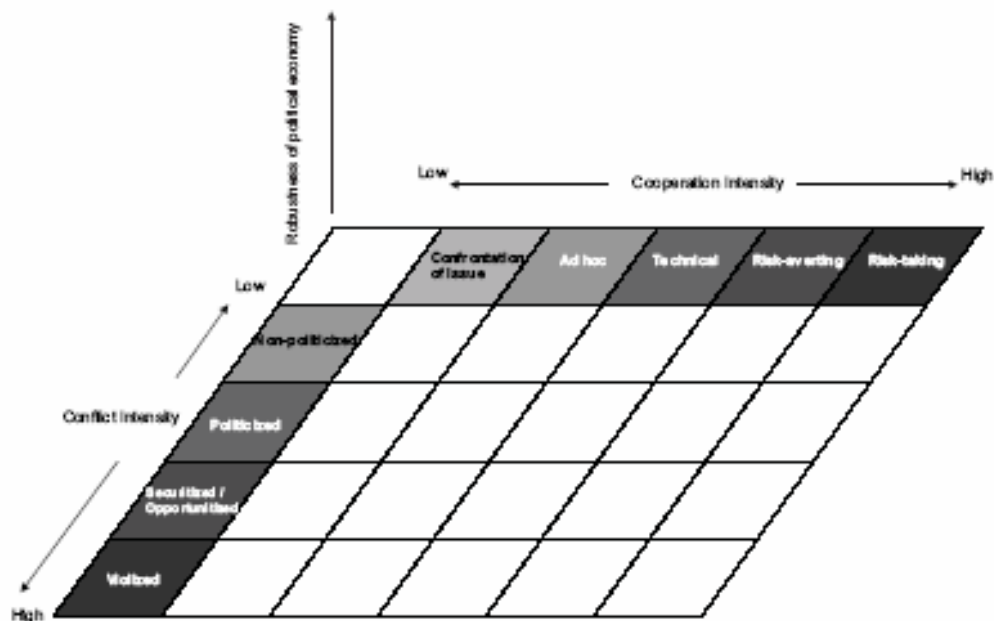
Для классификации напряженности конфликта в трансграничных водных отношениях метод TWINS использует работы авторов *Warner* (2004 г.) и *Zeitoun* (2007 г.), которые основаны на выводах Копенгагенской Школы (например, *Buzan* и др. 1998 г.) по вопросам безопасности. Когда проблемы становятся источником угрозы государству, они занимают приоритетное место в национальной повестке, получая тем самым больше внимания и привлекая различные государственные ресурсы. Проблемы, которые не беспокоят государство, или проблемы, которые не входят в круг общественных интересов, являются «деполитизированными» проблемами. Как только проблема занимает место в политической повестке, она становится «политизированной», «частью государственной политики, которая требует правительственных решений и выделения ресурсов» (*Buzan* и др. 1998:23). Проблемы из категории «удобный случай» могут оправдывать действия за пределами ограничений нормальной политической процедуры. Проблемы этого уровня могут перейти в категорию «обеспечение безопасности», когда требуется принятие чрезвычайных мер, и, при крайних обстоятельствах, они могут перерасти в проблемы из категории «допустимость нарушения». Таким образом, имеется четыре уровня напряженности конфликта по классификации метода TWINS (*Mirumachi*, 2007 г.).

Разработка концептуальной модели взаимодействия в сфере гидро политики слишком сосредоточена лишь на измерении степеней интенсивности конфликта и, таким образом, ей не хватает по-настоящему всестороннего подхода. Поэтому в работах авторов *Tuomela* (2000 г.) и *Mirumachi* (2007 г.) определяется пять уровней интенсивности сотрудничества, что позволяет построение метода TWINS. На самом низком уровне интенсивности сотрудничества располагается категория «конфронтация проблемы». При таком уровне взаимодействия признается наличие проблемы, но отсутствуют конкретные совместные действия или поиск целей для совместного их решения. Когда имеются цели, требующие совместного решения, но отсутствуют совместные действия, то такую ситуацию можно рассматривать как взаимодействие «в отдельном случае». Когда имеются совместные цели, но совместных мер не принимается, то взаимодействие считается «техническим» сотрудничеством. Разница между этими категориями интенсивности сотрудничества заключается в том, как субъекты, действующие в этом процессе, определяют свои цели.

При «взаимодействии в отдельном случае» субъекты действуют одинаково, но с различными целями. Когда взаимодействие становится «техническим», могут быть совместные цели относительного того, как решить конкретную водную проблему, но действия и политика не обязательно должны быть синхронизированы. При наличии общих целей и совместных действий в дополнение к уверенности, что другой участник поступит так, как от него ожидается в ходе реализации мероприятий, интенсивность взаимодействия можно признать высокой. Этот уровень назван «предотвращающим риски», потому что государства не несут непредвиденных расходов в будущем, когда берут на себя обязательство осуществить такое действие. И наконец, «сотрудничество с возложением рисков», которое является воображаемой формой сотрудничества, поскольку маловероятно, что государства возьмут на себя затраты без очевидной взаимности (*Mirumachi*, 2007 г.).

Важно подчеркнуть, что с помощью метода TWINS невозможно создать базу данных и установить «истину» в разнообразных отношениях на территории бассейна, или предугадать будущее – этот метод скорее представляет собой интерпретационный инструмент анализа сущности политических курсов. Если говорить о Центральной Азии, то здесь имеется несколько видов господствующих и официальных рассуждений о центрах

влияния в гидро политике внутри бассейна и за его пределами. По сравнению с анализом, представленным в этой работе, представители водохозяйственных органов в данных странах или международные организации могут по-разному видеть природу действий государств и выводить разные траектории динамики развития отношений на планшете TWINS. Однако анализ заинтересованных сторон и движущих сил является первым шагом в направлении реформы.



### 3 Иллюстрация процесса сосуществования между конфликтом и сотрудничеством в бассейне Аральского моря

#### 3.1 Гидро гегемония в бассейне Аральского моря

Большинство исследований методом TWINS до сих пор касалось бассейнов, имеющих одного четко выраженного гидро гегемона, (см., например, *Zeitoun* и *Mirumachi*, 2008 г.). Но в случае с Центральной Азией вместо того, чтобы заменить господствующую роль Москвы на одного гидро гегемона, все государства бассейна Аральского моря стали представлять собой того или иного гегемона. Согласно автору *Wegerich* (2008 г.), ни одному из государств не удалось занять доминирующее место в управлении водными ресурсами, так как все они «активно или пассивно конкурируют друг с другом вопросе использования стока рек» (*Wegerich*, 2008 г.: 78). С другой стороны, доминирование России в регионе остается сильным. Все еще сохраняется дисбаланс в отношениях между центрами влияния, что осложняет трансграничное управление.

Благодаря своему географическому расположению сразу в двух бассейнах – рек Амударья и Сырдарья, и интенсивному взаимодействию со всеми своими соседями, Узбекистан с учетом его отношений с другими государствами был избран в качестве основы для такого анализа. Как самая мощная военная держава, имеющая самое большое население, обеспечивая значительное производство хлопка, и осуществляя контроль над региональными линиями электропередачи, Узбекистан может быть назван в качестве регионального гегемона, а возможно и как гидро гегемона. Излишняя зависимость Узбекистана от хлопка делает его чрезвычайно уязвимым к ошибкам в управлении водными ресурсами в любой точке территории либо на Амударье, или же на Сырдарье. Его главная цель удержать позиции, достигнутые в советский период, которые позволили бы ему получать растущие объемы выделяемых лимитов воды. Узбекистан снова рассматривает вместе с Казахстаном и Россией возможность воспользоваться предложением советского времени о повороте сибирских рек Обь и Иртыш в страны Центральной Азии. Однако проект вызовет катастрофические последствия для окружающей среды в уже пострадавшем районе (МКГ, 2002 г.; *Allouche*, 2007 г. 51.). Такой план, возможно, лишь рассчитан на поддержание гегемонии в бассейне и вряд ли реализуется.

С другой стороны, Узбекистан является единственной центрально-азиатской страной, которая присоединилась к Конвенции ООН о Несудоходном Использовании Международных Водотоков (*UN ILC*, 1997 г.). Таким образом, он юридически обязан придерживаться принципов «рационального и справедливого использования» воды и сохранения и охраны экосистем. Он использовал в своих прошлых действиях такие стратегические подходы, как «завладение ресурсом» и проведение «политики сдерживания» через «переговорные» и «принудительные» тактические приемы для обеспечения своих потребностей. Поэтому Узбекистану можно задать вопрос, является ли его присоединение к конвенции знаком его искренней приверженности ее принципам, или же опять новым, ассоциативным тактическим приемом с целью наращивания своего влияния в гидро политике. Узбекистан активно задействован в региональных экологических проектах, использующих международное финансирование, и в большинстве случаев извлек из них пользу. Хотя и разрекламированный как проект МФСА, один из крупнейших в бассейне восстановительных проектов «*AralGEF*», по некоторым заявлениям, стал почти полностью проектом Узбекистана. (*Sievers*, 2001 г.). Узбекистан играет на нескольких шахматных досках, угождая различным аудиториям, как международным, так и внутренним. Правительство Узбекистана перевело водные проблемы в категорию «обеспечения безопасности», рассматривая их как сферу национальной безопасности, а также как проблему окружающей среды.

Однако Узбекистан не представляет всех характеристик гидро гегемона, и не он один выступает в этой роли. Согласно мнению автора *Wegerich* (2008 г.), Туркменистан, учитывая его контроль над инфраструктурой среднего и нижнего течения Амударья, можно рассматривать как гидро гегемона по отношению к Узбекистану. Таджикистан также может установить какую-то форму гегемонии, осуществив свой план строительства Рогунской Плотины. То же самое можно сказать о Кыргызстане, так как он имеет доступ к верхнему течению Сырдарья, от которой зависят Узбекистан и Казахстан.

Согласно авторам *Shalpykova* (2002 г.) и *Allouche* (2007 г.) государства верхнего течения пользуются слабым переговорным влиянием в регионе. И все же *Wegerich* (2008 г.) подчеркивает, что находясь в верхнем течении, они располагают стратегическим рычагом. Действия с позиций гегемона, совершаемые государствами нижнего течения, вызывают



контр-гегемонистскую реакцию стран верхнего течения, что придает динамичность политике в водной сфере.

Цель приведенных ниже траекторий скорее показать общую тенденцию в водной политике, чем сделать подробный анализ каждой из произнесенных речей и всего, что говорится и происходит в бассейне. Показатели степени живучести экономики удалены из этих диаграмм, потому что двухмерные траектории могут в таком случае более четко показать преобладающие тенденции. Хотя от этого значение показателей данного направления не снижается. Кроме двусторонних траекторий изображены движущие силы конфликта и сотрудничества для всего бассейна Аральского моря.

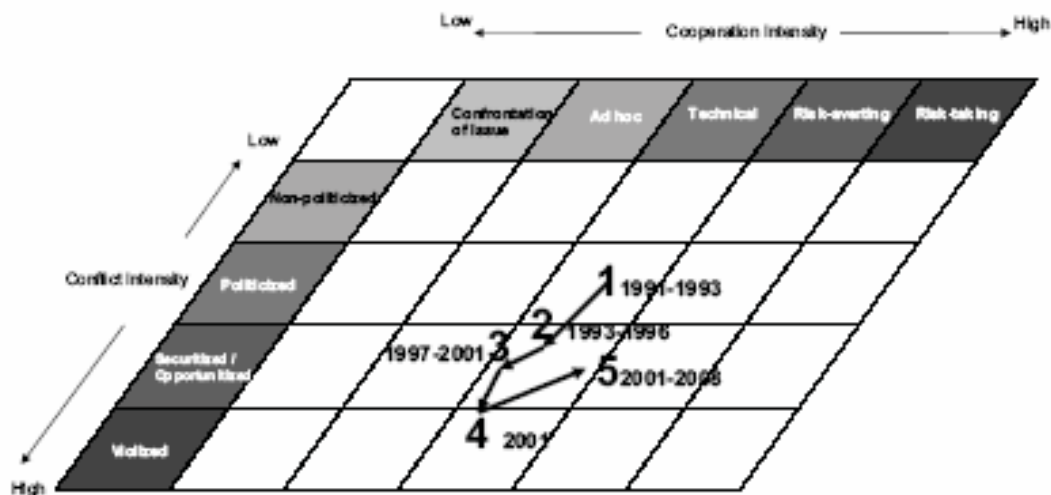
## **3.2 Траектории TWINS для бассейновых взаимоотношений**

### **3.2.1 Узбекистан и Кыргызстан (Рис. 2.)**

Первоначальная стадия отношений между Кыргызстаном и Узбекистаном характеризовалась иллюзией, что предыдущие схемы распределения могут быть пригодны в условиях новых политических и экономических реалий в постсоветский период. (Рис. 2;1). Следующая стадия взаимодействия этих стран приходится на период 1993-1996 г.г., когда в отношениях стали появляться очевидные признаки напряженности (Рис. 2;2). Между 1993 г. и 1996 г. Кыргызстан на своей территории верхнего течения использовал несколько раз гидроэнергетический потенциал для производства электричества в зимнее время. В ответ на такие действия Узбекская сторона выразила угрозы прекратить поставку газа в Кыргызстан, таким образом, вынудив Кыргызстан соблюдать свои обязательства по Алматинскому Соглашению от 1992 года. Этот период примечателен тем фактом, что впервые в истории отношений между прибрежными странами одно бассейновое государство использовало стратегию «завладения ресурсом» для принуждения другого к соблюдению определенных обязательств (Shalpykova, 2002 г.).

Однако в 1997 году по причине нехватки поставок газа из Узбекистана и неравномерных поставок угля и нефти из Казахстана, в Кыргызстане приняли решение пересмотреть отношения со странами нижнего течения. Используя «переговорные» тактические приемы, это государство верхнего течения приняла резолюцию, в которой предусматривалась выплата денег за попуски воды вниз по течению. Более того, Кыргызстан перенял методы Узбекистана и стал использовать свои избыточные водные ресурсы в качестве инструмента давления на обоих соседей нижнего течения для получения от них энергетических ресурсов вовремя и по приемлемым ценам. В течение 1997-2000 г.г. отношения между этими государствами продолжали показывать тенденцию к ухудшению и, буквально, достигли своей критической точки летом 2001 года (Рис. 2;3). В этот период напарники по побережью начали сталкиваться еще яростнее, обмениваясь взаимными обвинениями, критикуя друг друга и игнорируя переговоры по водной тематике.

В настоящее время, главным предметом раздора между Кыргызстаном и Узбекистаном является построенная Советским Союзом крупная гидроэлектростанция и большое водохранилище – Токтогул на каскаде рек Нарын – Сырдарья в Кыргызстане. В последние годы Узбекистан постоянно обвиняет Кыргызстан в действиях вопреки подписанным соглашениям по вопросам распределения воды и управления водохозяйственными объектами в верхнем течении, в нарушении международного обычного права (Рис. 2;4). Согласно автору *Sievers* (2001 г.:388) «возросшая краткосрочная напряженность может быть ценой за то, чтобы убедить государства разрешать вопросы, которые могут взорваться в открытый и неуправляемый конфликт в долгосрочной перспективе», но Кыргызстан изыскивает сейчас пути вырваться из зависимости от своего соседа в нижнем течении через объединение с другими государствами. В случае с Кыргызстаном гегемония вызвала контр-гегемонистское сопротивление. Наиболее уместным аспектом гидро гегемонии в случае с Кыргызстаном и Узбекистаном является то, что речь не идет больше о распределении воды, о праве на воду, а о водопользовании. (*Wegerich*, 2008 г.).

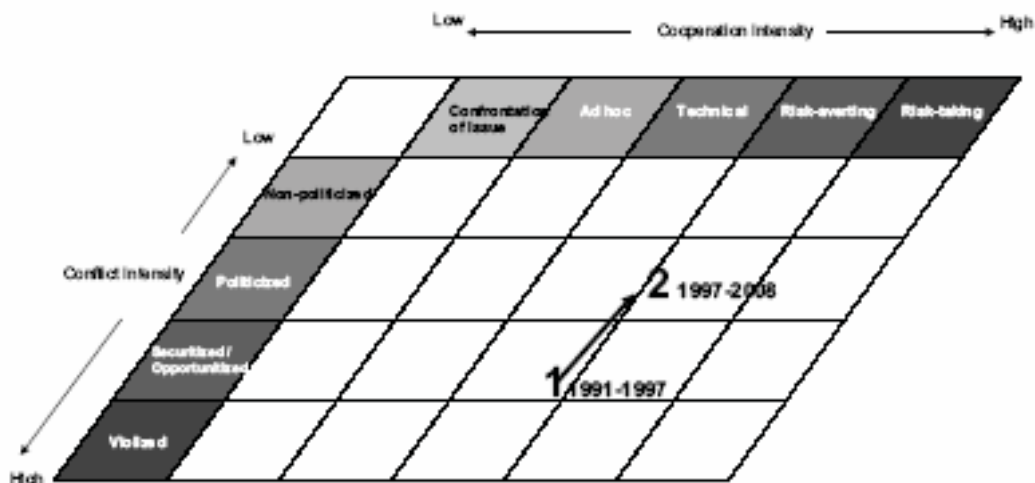


### 3.2.2. Узбекистан и Казахстан (Рис. 3.)

Как страна, расположенная дальше всех по нижнему течению в бассейне Сырдарьи, Казахстан также имеет напряженные гидро политические отношения с Узбекистаном (Рис. 3;1). Казахстан обвинил Узбекистан в произвольном управлении стоком реки, что периодически наносит ущерб сельскому хозяйству Казахстана. Пограничные проблемы и водные права являются еще одной сферой озабоченности в двусторонних отношениях этих стран (*Allouche*, 2007 г.). Экологическое состояние Аральского моря занимает особое место в повестке дня Казахстана на региональных встречах.

В других отношениях эти две наиболее мощные экономики региона заключили торговые соглашения и возрождают общие проекты переброски вод из Сибири для обеспечения своих растущих потребностей (см., например, *Allouche*, 2007 г.). Казахстан

единственная страна в Центральной Азии, которая в состоянии воспользоваться более многообразной рыночной экономикой и имеет замечательные финансовые поступления от нефти. Таким образом, водные проблемы в бассейне Аральского моря для Казахстана потеряли свое приоритетное место в политической повестке дня в отличие от стран верхнего течения (Рис.3;2), но они все еще продолжают оставаться областью особой экологической озабоченности.



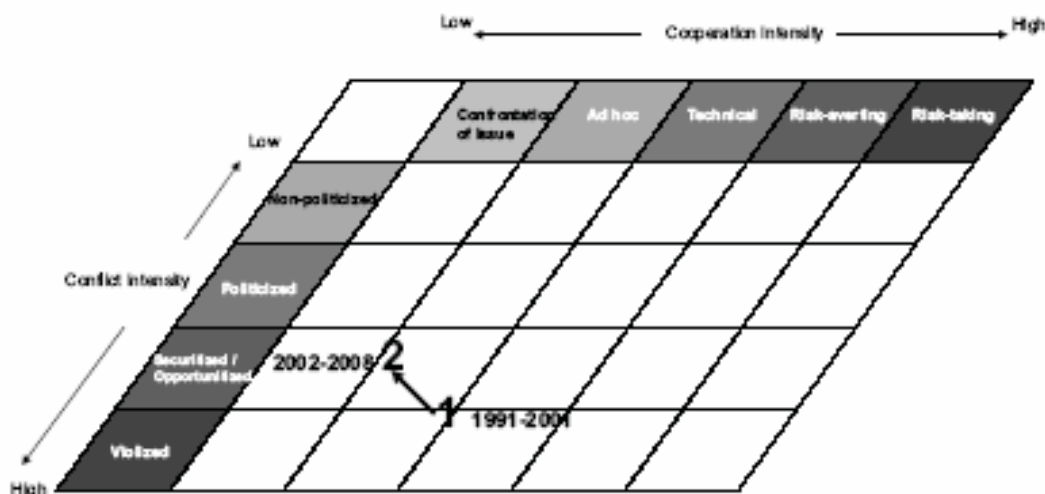
### 3.2.3 Узбекистан и Туркменистан (Рис. 4.)

Наибольшая напряженность в бассейне до сих пор существует между Туркменистаном и Узбекистаном относительно Амударьи. При обретении независимости ходили слухи о небольшом вооруженном конфликте из-за речных ресурсов между двумя странами (Allouche, 2007 г.) (Рис. 4;1). Согласно автору Sievers (2001 г.), появлялись сообщения о войсковых подразделениях Узбекистана, которые силой устанавливали контроль над водохозяйственными сооружениями на туркменском берегу реки. В 2001 году появлялись сообщения об убийстве большого числа военных Узбекистана на территории Туркменистана (Рис. 4;2). Хотя такие сообщения большей частью не подтверждаются, не сомнений, что напряженность усиливается (Sievers, 2001 г.).

Туркменистан объявил в 1999 году о своих планах по осуществлению стратегии «завладения ресурсом» путем создания искусственного озера в пустыне Каракумы за счет строительства огромного нового сооружения, отводящего сток Амударьи. Летом 2000 г. и вплоть до 2001 г. уровень воды в Амударье заметно упал. В 2001 г. все больше людей, как в Каракалпакстане, так и в Хорезме испытывали нехватку оросительной и питьевой воды, и многие жители этих регионов пытались бежать в соседние районы Туркменистана и Казахстана (Рис.4;2) (Sievers, 2001 г.). Согласно информации Международной Кризисной Группы (МКГ), «в проекте озера имеется и этнический аспект – по оценкам, один миллион этнических узбеков, проживающих в Дашхавузской области Туркменистана, должны быть

переселены в пустыню Каракумы после завершения создания озера» (МКГ, 2002 г.; 26). В дополнение к вопросам, вызывающим озабоченность в связи с переселением людей, проект озера вызвал в Узбекистане беспокойство по поводу возможной утечки воды из Амударьи для поддержания уровня воды в озере. Другие аспекты напряженности между двумя государствами касаются совместно используемых ирригационных систем вокруг Туямуонского водохранилища. Водоохранилище принадлежит Узбекистану, но расположено в Туркменистане. Обстановка здесь в 2007 году выглядит более стабильной, но совместное управление водохранилищем все еще не обеспечено. (Allouche, 2007 г.: 50).

В последние годы Туркменистан не участвовал в региональных совещаниях по водохозяйственным вопросам, поскольку считает их «внутренним делом». Однако, нет сомнений, что водным проблемам отводится высокое приоритетное место в политической повестке дня этой страны. Правительство Туркменистана, будучи крайне авторитарным и осуществляющим жесткий контроль над экономикой, как утверждают, применяет самую принудительную и контр-гегемонистскую тактику против Узбекистана и начала поводить одностороннюю политику «завладения ресурсом». С другой стороны, поддерживая разговоры на эту тему, Узбекистан может со своей стороны проводить стратегию демонстрации того, что он не гегемон, а жертва обстоятельств. Согласно автору *Wegerich* (2008 г.), он удерживает Туркменистан от такого рода рассуждений путем открытия своих сведений об использовании водотока, поскольку в БВО «Амударья», Бассейновой Водной Организации, которая занимается водопользованием, доминирует узбекская сторона.



### 3.2.4. Узбекистан и Таджикистан (Рис. 5.)

С обретением независимости Узбекистан активно возражает против планов Таджикистана по увеличению своей доли в водных ресурсах Амударьи. Из-за неуплаты долгов со стороны Душанбе, Ташкент прекратил поставки электричества и газа своему соседу в зимнее время, что вынудило Таджикистан задействовать свои гидроэлектростанции, и это вызвало двусторонние споры. Однако в динамичных отношениях такого

рода могут произойти подвижки, если Таджикистану удастся реализовать свое видение экономического развития (*Allouche*, 2007 г.).

Даже в годы внутренней нестабильности водным проблемам отводилось относительно высокое приоритетное место в политической повестке дня Таджикистана, и он принимал участие в большинстве региональных переговоров (Рис. 5;1.). Начиная с 1998 года, Таджикистан планирует возобновление строительства Рогунского водохранилища и Сангтудской плотины в бассейне реки Вахш, притоке Амударьи. Обе эти стройки являются проектами советского периода, временно замороженные из-за гражданской войны в Таджикистане. Учитывая возражение Узбекистана против этих проектов, которые обеспечили бы Таджикистану контроль над рекой, Таджикистан стремится найти источники международного финансирования своих планов, хотя Россия и Иран уже являются вероятными кандидатами среди инвесторов. Согласно автору *Wegerich* (2008 г.), строительство Рогунской плотины могло бы поставить Таджикистан в позицию, аналогичную той, которую занимает Кыргызстан, требующий от стран нижнего течения Казахстана и Узбекистана совместного покрытия издержек на содержание своих водохранилищ. Даже если Таджикистану удастся получить финансирование своих проектов, например, от России или Ирана, ему все равно придется искать пути обхода региональной электросети, контролируемой в настоящее время Узбекистаном, чтобы иметь возможность полностью контролировать производство и продажу своей электроэнергии. Поэтому Таджикистан объединяется с Кыргызстаном в строительстве линии электропередачи «север-юг», которая обеспечит «независимость от гегемонии Узбекистана в сфере электросетей». (*Wegerich*, 2008 г.; 83). (Рис.5; 2).

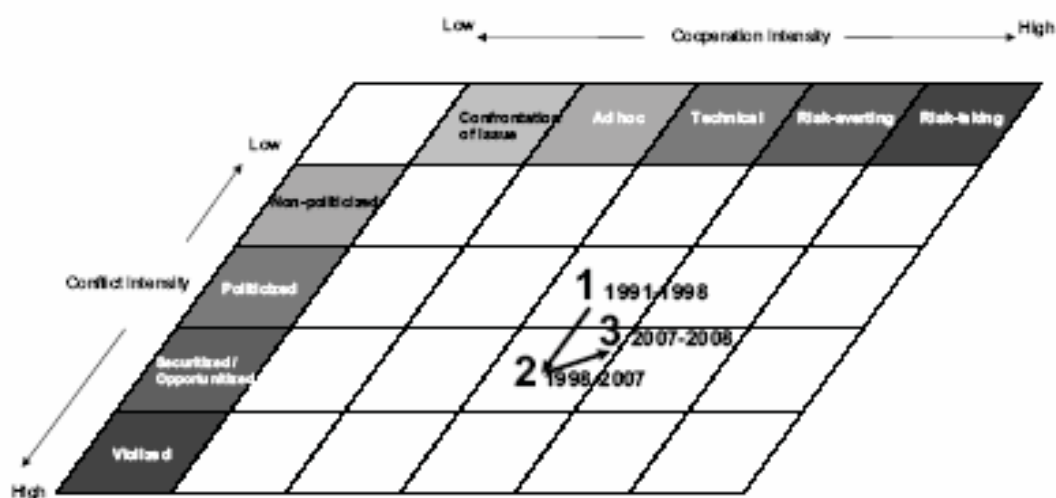
Для того, чтобы заручиться поддержкой своих проектов, Таджикистан предпринял в последние годы контр-гегемонистские действия с применением ассоциативного тактического метода с тем, чтобы изменить направление риторики, в которой преобладают узбекистанские доводы. (Fig.5.;3). В 2007 году Таджикистан предпринял энергичный дипломатический шаг на Генеральной Ассамблее ООН, подняв вопрос о водной дилемме в Центральной Азии и призвав к укреплению сотрудничества центрально-азиатских стран по водным проблемам. Он начал также принимать и спонсировать региональные водные конференции.

### 3.2.5. Гегемония, вызывающая контр-гегемонию

Представленные здесь траектории построены только для отношений с Узбекистаном, касающихся Сырдарьи и Амударьи – имеются также, естественно, проявления взаимодействия в регионе и по другим рекам и между другими государствами. Однако уже эти траектории показывают, что типичным эффектом образования нового трансграничного бассейна является динамичное развитие гидро политических отношений в Центральной Азии со времени обретения государствами своей независимости. Метод TWINS может проиллюстрировать контр-гегемонистскую тенденцию, а также сосуществование конфликта и сотрудничества в бассейновых отношениях – явления, которое, например, в работе автора *Wolf* «Бассейн с наличием риска» не может быть обнаружено одним лишь расположением на шкале одномерной оси событий, связанных с водой. Несмотря на гегемонию, утверждаемую самим Узбекистаном в бассейне и на его

доминирование в региональных водных организациях, этой стране не удалось стимулировать более устойчивое управление водными ресурсами в бассейне Аральского моря. Настоятельные требования экономики, таким образом, пока взяли верх над его политикой и затмили его роль в качестве регионального предвестника и лидера в управлении водными ресурсами.

Вместо того, чтобы создавать возможности для извлечения блага за пределами влияния реки (см. *Sadoff* и *Gray*, 2002 г.), государства ссорятся из-за распределения воды и предпринимают односторонние действия. Нам действительно известны исторические и сегодняшние причины такого положения, но если нынешние тенденции будут преобладать, то региональная стабильность и общественное развитие в бассейне Аральского моря подвергнутся риску.



### 3.2.6. Движущие силы конфликта и сотрудничества в бассейне Аральского моря

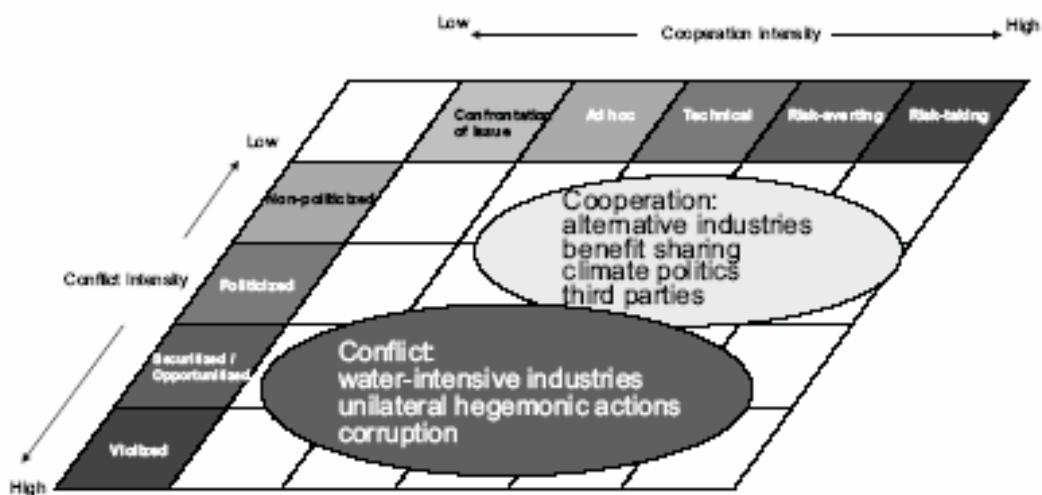
Что требуется для по-настоящему эффективного сотрудничества пяти государств? Ясно, что на этот вопрос нет простых ответов. Однако также ясно, что бассейн является подходящей организационной структурой для управления водными ресурсами. Все государства бассейна Аральского моря должны быть включены в схему управления трансграничными водными ресурсами, так как они еще не способны независимо гарантировать удовлетворение своих потребностей без причинения вреда своим прибрежным партнерам. Планшет метода TWINS является практическим инструментом для составления списка возможных движущих сил, образующих изображение конфликта и сотрудничества на одном и том же графике (Рис.6.).

В настоящее время, как кажется, не будет ни ожесточенных конфликтов, ни революционной волны, направленной на изменение ситуации в бассейне к лучшему, так как силы по своей интенсивности равны. Процесс развития - в стадии застоя. Равновесие движущих сил - все еще хрупкое: прежде всего изменения в экономике этих государств могут сдвинуть степень приоритетности водных проблем в их повестках дня.

Средоточие политических маневров глобального влияния сейчас тесно связано с регионом, и проявления геополитики снова слишком насыщены интересами извне. С другой стороны, глобальная политика с мягких позиций также все время становится тверже, отличным примером чего является курс действий по проблемам климата.

Для того чтобы действовать в соответствии с принципами ИУВР (ГВП, 2003 г.), государствам и бассейновым организациям понадобится новая культура администрирования, поскольку коррупция в водной отрасли является серьезной проблемой для региона (Международная Прозрачность – «*Transparency International*», 2008 г.). Коррупция может даже запятнать сущность взаимодействия, что в дальнейшем усложняет планирование политических действий. Поэтому следует дать образование новому поколению чиновников, региональные и международные договоры следует отразить в законодательстве страны и в действиях третьих сторон, финансирование в бассейне должно быть более тщательно скоординированным.

Даже если Аральское море и стало жертвой чрезмерного использования стока двух рек, втекающих в него, кризис в бассейне наступил не по причине напряженности водного режима, а из-за разногласий о лимитах, устаревшей инфраструктуры и неустойчивого водопользования. Если государства Центральной Азии придут к убеждению, что для их собственного благополучия лучше будет сместить центр тяжести своих усилий от мер по распределению к совместному пользованию благами и к отраслям промышленности, потребляющим меньше воды, то с точки зрения окружающей среды, экономики и социальной обстановки бассейн Аральского моря ожидает светлое будущее.



## 4 Заключение

С обретением независимости центрально-азиатскими государствами, их взаимодействие в сфере водной политики приобрело динамичный характер, демонстрируя одновременно тенденции к сотрудничеству и конфликтам. Даже если управление транс-

границными водными ресурсами опирается на организации, соглашения и проекты, финансируемые из-за рубежа, траектории метода TWINS применительно к Узбекистану – а иначе отношения между прибрежными партнерами, представленные в настоящей работе, - показывают, что на арене гидро политики в бассейн Аральского моря преобладают односторонние гегемонистские и контр-гегемонистские стратегии. Вместо того чтобы формировать крепкий союз, эти государства сегодня стремятся вырваться на свободу из региональной взаимозависимости. Однако общественное развитие, состояние окружающей среды и региональная стабильность подвержены риску в Центральной Азии до тех пор, пока страны не смогут перейти от раздоров по вопросам распределения воды к совместному пользованию благами за пределами реки.

Грядущие годы покажут, смогут ли государства сотрудничать в разработке общей водной политики, поскольку водные проблемы и увязка водных и энергетических вопросов будут занимать важное место в их политических повестках дня. Усилия по реформированию трансграничного водного режима в бассейне должны быть тщательно скоординированы. При этом нужно признавать наличие проблемной асимметрии центров регионального влияния и содействовать развитию более разнообразных отраслей экономики. И только тогда управление трансграничными водными ресурсами может быть построено на более справедливой и устойчивой основе.

### **Выражение признательности**

Я хотел бы поблагодарить *Naho Mirumachi* и *Kai Wegerich* за предоставленную систему взглядов и их щедрую помощь в проведении данного анализа, *Teemu Matvejeff*, *Sami Soininen* и *Lauren Eby* за их содействие и *Marko Keskinen*, *Muhammad Mizanur Rahaman* и *Olli Varis* за их поддержку в написании этой работы.

### **Библиографический список**

*Allan, T.* 2003 г. *IWRM/IWRAM: новая санкционированная риторика? Работа для специального использования* 50. Группа изучения водных проблем *SOAS*. Лондонский Университет, Лондон.

*Allouche, J.* 2007 г. Руководство водными ресурсами Центральной Азии: национальные интересы против регионального сотрудничества. Центральная Азия на перепутье. Форум по разоружению, 4: 45-56.

*Beach, H. L., Hammer, J., Hewitt, J., Kaufman, E., Kurki, A., Oppenheimer, J.A.* и *A.T. Wolf* 2000 г. Разрешение споров о трансграничных пресных водах: теория, практика и аннотированный библиографический список. Пресса Университета ООН, Нью-Йорк.

*Buzan, B., Wæver, O.* и *de Wilde, J.* 1998 г., Безопасность: Новая структура анализа. *Lynne Rienner, Boulder*.

*Dukhovny, V.* и *Sokolov, V.* 2003 г.. Уроки укрепления сотрудничества в целях управления водными конфликтами в бассейне Аральского моря. *UNESCO-IHP*. Техническая документация в гидрологии. Серия *PC-CP* No 11.

*Finger, M., Tamiotti, L.,* и *Allouche, J.*, (Eds.) 2006 г.. Многостороннее руководство водой: четыре исследования конкретных случаев. Пресса Университета штата Нью-Йорк, Нью-Йорк.



Glantz, M.H. 2005 г.. Вода, Климат и Вопросы Развития в бассейне Амударьи, Стратегии смягчения условий и адаптации при глобальных изменениях, 10:23-50.

GWP, 2003 г.. Инструментальный ящик ИУВР, Версия 2. Глобальное Водное Партнерство, Секретариат, Стокгольм.

Международная Кризисная Группа (МКГ). 2002 г. Центральная Азия: Вода и Конфликт. *Asia Report* No 34. Ош, Брюссель.

Комиссия Международного Права (ILC). 1997 г. Конвенция о Праве несудоходного использования международных водотоков, открыта для подписания 21 мая, 1997 г., доступна на сайте: [http://www.internationalwaterlaw.org/intldocs/watercourse\\_status.html](http://www.internationalwaterlaw.org/intldocs/watercourse_status.html), посещен 17.08.2008 г.

Kubicek, P. 1997 г.. Регионализм, Национализм и Реальная политика в Центральной Азии. Европейско-Азиатские Исследования, 49: 637-655.

Mirumachi, N. 2007 г. История Воды – Постоянно меняющиеся отношения: Концептуальное представление о диапазоне отношений в бассейнах трансграничных рек. CD-R Протоколы 5-ой международной конференции Ассоциации специалистов по Истории Воды – Прошлое и Будущее Воды. 13-17 июня 2007 г., Тампере, Финляндия.

Mirumachi, N. и Allan, J.A. 2007 г. Возвращаясь к теме Руководства трансграничными водами: Влияние, конфликт, сотрудничество и экономика. Международная конференция по вопросам Адаптированного и Интегрированного Управления Водными Ресурсами. 12-15 ноября 2007 г., Базель, Швейцария.

O'Hara, S. 2000 г. Уроки пошлого: управление водой в Центральной Азии. *Водная Политика*, 2:365-384.

Sadoff, C. W., и Grey, D. 2002 г. За пределами реки: Блага сотрудничества на международных реках. *Водная Политика*, 4:389-403.

Shalpykova, G. 2002 г. Водные споры в Центральной Азии: Бассейн реки Сырдарья. Диплом научной степени магистра. Международный Университет Японии, Ниигата.

Sievers, E.W. 2001 г.. Вода, конфликт и региональная безопасность в Центральной Азии. *Журнал Нью-Йоркского университета Экологическое Право*, 10:356-402.

Международная Прозрачность (*Transparency International*). 2008 г. Доклад 2008 г. о Глобальной Коррупции в Водном Секторе. Пресса Кембриджского университета, Кембридж.

Tuomela, R. 2000 г.. Сотрудничество: философские заметки. Издательство «*Kluwer Academic Publishers*», Boston.

Warner, J. 2004 г. Вода, Вино, Уксус, Кровь: О политике, участии, нарушении и конфликте в Гидро-социальном Контракте. Протокол семинара по вопросам воды и политики: Понимание роли политики в управлении водными ресурсами. 26-27 февраля, Марсель, Франция.

Wegerich, K. 2008 г. Гидро гегемония в бассейне Амударьи. *Водная Политика*, 10(2):71-88.

Weinthal, E. 2006 г.. Конфликт и сотрудничество по вопросам воды в Центральной Азии. Работа подготовлена в качестве справки по истории вопроса для Доклада ООН 2006 года «Об общественном развитии». Бюро Общественного Развития, специальный доклад 32.

Wolf, A.T. и Newton, J.T. 2008 г. Исследование конкретного случая разрешения трансграничного спора: Аральское море. В: *Delli Priscoli, J. и Wolf, A.T.*: Управлять водными конфликтами и преобразовывать их. Пресса Кембриджского университета, Кембридж.

*Wolf, A.T., Yoffe, S.B. и Giordano, M.* 2003 г.. Международные Воды: Определение бассейнов, подверженных риску. *Водная Политика*, 5:29-60.

*Zeitoun, M. и Mirumachi, N.* 2008 г. Взаимодействие в сфере трансграничных вод I: повторное рассмотрение темы конфликта и сотрудничества. *Международные соглашения по вопросам окружающей среды*. DOI 10.1007/s10784-008-9083-5.

*Zeitoun, M.* 2007 г.. Нарушения, Возможности, и Влияние по реке Иордан: Теория исследования вопросов безопасности в приложении к водному конфликту. В работах: *Shuval, H. и Dweik, H. (Eds.): Водные ресурсы на Среднем Востоке: Водные вопросы в отношениях между Израилем и Палестиной – от конфликта к сотрудничеству*: 213-224. Издательство *Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Würzburg*.

*Zeitoun, M. и Warner, J.* 2006 г.. Гидро гегемония: Основа анализа конфликтов в трансграничных водах. *Водная Политика*, 8:435-460.

## НЕ ЗАМЕЧАЯ КОНФЛИКТА. СОГЛАШЕНИЕ О БАССЕЙНЕ РЕК ЧУ-ТАЛАС, КАК МОДЕЛЬ ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ?

*Кай Вегерих*

**Вагенингенский университет, Нидерланды**

*Международное сообщество официально отметило важное событие - заключение соглашения по речному бассейну «Чу-Талас», в качестве важного прорыва к успеху в управлении водными ресурсами в Центральной Азии, где, до недавнего времени, вероятность конфликта из-за водных ресурсов оценивалась как очень высокая. Это соглашение представлено на международном уровне в качестве модели для Центральной Азии. Утверждается, что уроки, извлеченные из этого события, могут быть перенесены на более крупные центрально-азиатские реки. В данной работе предпринята попытка дать исторический обзор совместного водопользования в бассейне реки Талас, других центрально-азиатских соглашений по воде и вопросов, привлекающих внимание международного сообщества (СПЕСА). Более того, в работе ставится вопрос, действительно ли знания, полученные в этом бассейне, могут, или даже должны быть применены для других центрально-азиатских рек.*

### 1 Вступление

Автор *Smith* (1995: 351), обращая внимание на совместное водопользование, писал в середине 1990-х годов, что «нигде в мире потенциал конфликта из-за ресурсов так силен как в Центральной Азии». Тем не менее, последняя публикация материалов семинара по вопросам перспективных исследований, спонсируемых НАТО, (20-22 июня 2006 года в Алматы, Казахстан) носит название «Трансграничные водные ресурсы: основа региональной стабильности в Центральной Азии» (*Moerlins* и др., 2008 г.). Следовательно, создается впечатление, что после почти десяти лет застоя и потенциального конфликта из-за водных ресурсов в Центральной Азии, настала новая эра сотрудничества. С историей эпизода успешного водного сотрудничества в Центральной Азии связаны события в бассейне рек Чу и Талас и соглашение 2000 года между прибрежными государствами, Казахстаном и Кыргызстаном. По этому соглашению, Казахстан и Кыргызстан согласились совместно нести расходы по эксплуатации и содержанию объектов трансграничной инфраструктуры. «Стороны принимают на себя долю оплаты расходов на эксплуатацию и содержание объектов межгосударственного пользования и других согласованных мероприятий пропорционально к полученным объемам воды» (Статья 4.). После того, как это соглашение было ратифицировано Казахстаном в 2002 году, международные организации стали оказывать поддержку процессу введения в действие этого соглашения – путем образования совместной комиссии. «Для обеспечения безопасной и надежной эксплуатации объектов водораспределения межгосударственного значения Стороны будут утверждать постоянно действующие комиссии для установления режима работы и определения объема затрат, необходимых для эксплуатации этих объектов и их технического обслуживания» (Статья 5).

До того как стать примером успешного решения проблемы, на бассейн Чу-Талас вряд ли обращалось какое-либо внимание в дискуссиях международного масштаба. Исключение составил отчет Агентства Международного Развития США (ЮСАИД), подготовленный автором *Hutchens* (1999 г.) по вопросу разделения издержек на эксплуатацию и содержание объектов трансграничной инфраструктуры в различных бассейнах Центральной Азии. И лишь только в начале 2000-х годов тема бассейна рек Чу-Талас появилась в научных изданиях. Автор *Sievers* (2002 г.) упоминает соглашение 2000-го года между Казахстаном и Кыргызстаном о реках Чу-Талас, вскоре после его ратификации в 2002 году. С тех пор, это соглашение и бассейн рек Чу-Талас стали привлекать больше внимания, особенно международного сообщества – со стороны Специальной Программы ООН для Экономик Центральной Азии (*SPECA*), Организации по безопасности и Сотрудничеству в Европе (*OSCE*) - (*Nordstrom*, 2007 г.), Азиатского Банка Развития (*ADB*) (*ADB*, 2006 г.). Они стали оценивать это соглашение в качестве важного прорыва к успеху или освоения новых территорий в деле решения водных проблем. Соглашение о бассейне рек Чу-Талас было даже представлено на международной арене в качестве модели сотрудничества в Центральной Азии (*UNESCO – PC-CP*, 2004 г. -а; *SIWI*, 2007 г.). Здесь следует учитывать вовлеченность международных организаций и возрастающий объем информации о бассейне рек Чу-Талас (*Demydenko*, 2004 г.; *Krutov* и *Spoor*, 2006 г.; *Rodina* и др., 2008 г.; *Bure*, 2008 г.). В работах часто ссылаются на наличие издавна хороших отношений и неформальной информационной сети, что и привело к заключению соглашений о разделе затрат. Здесь предпринята попытка дать исторический обзор совместного водопользования в бассейне реки Талас, других центрально-азиатских соглашений по воде и вопросов, привлекающих внимание международного сообщества (*SPECA*).

В основу этой главы положен обзор работ, подготовленных для конференций, а также информации, доступной на недавно созданной веб-странице «Чу-Талас» (Проект трансграничной реки Чу-Талас, 2007 г. -а, 2007 г. -б) и веб-страниц международного сообщества. В основном, - это веб-страница ЮНЕСКО – От Потенциального Конфликта к Потенциальному Сотрудничеству (PC - CP) (*UNESCO – PC-CP*, 2004 г. -б, 2004 г. -с)1. Полевые исследования проводились в бассейне реки Талас в июле и августе 2007 года. Интервью брались при помощи сотрудников Чу-Таласского БВО (Бассейновой Водной Организации), Государственного Водохозяйственного Предприятия Джамбульской Области (РГП), руководителей кыргызского водохранилища им. Кирова и других местных специалистов водников из Алматинской и Джамбульской областей.

Остальная часть главы построена следующим образом. Во втором разделе дается краткое представление об общей идее рассуждений на затронутую тему и о том, как создаются повествования с благополучным концом. Затем следует географическое описание бассейна реки Талас. Четвертый, пятый и шестой разделы сосредоточены на вопросах международного уровня в рамках Центральной Азии, а также на аспектах эксплуатации Кировского водохранилища через рассмотрение показаний измерительной станции «Пекровка» за период работы в советское время, в 1990-е годы и далее, начиная с 2000 года. В седьмом разделе дается обобщение и заключение.

## 2 Управляя риторическими рассуждениями

Автор *Hajer* (1997 г.) показывает, как политическая риторика обрамляет определенные проблемы, выделяя некоторые аспекты ситуации в ущерб другим. В своем исследовании водной политики *Zeitoun* и *Warner* (2006 г.: 448) определяют процессы построения знаний и одобрения риторических рассуждений в качестве главных механизмов, которые формируют податливое и угодливое согласие. Они утверждают, что эти два механизма «в мире водных конфликтов могут служить завесой и умалчивать некоторые аспекты отношений между прибрежными странами, и в то же время выделять другие моменты». В центре их внимания находятся речные бассейны и то, как прибрежные государства претендуют на свои доли воды. Тем не менее, они (2006 г.: 450) указывают на роль международных учреждений, заявляя: «финансирование со стороны доноров и банков не обязательно должны быть нейтральными или справедливо распределяться». В поддержку своих утверждений они цитируют *Waterbury* (2002 г.), который увязывает подбор и расстановку кадров, а также финансовые вклады государств с проявлениями международного вмешательства.

Однако вмешательство каких-то факторов должно показывать результаты. *Mosse* (2004 г.: 646), оценивая с критических позиций один проект развития в Индии, заявляет, что дело не «в том, завершился ли проект успешно, а в том, как успех представлен». *Rap* (2006 г.: 1301) начинает свою работу о передаче в Мексику модели управления орошением, перефразируя слова *George W. Bush* (из интервью агентства *Associated Press*, 18 января 2001 г.), который сказал: «чтобы добиться успеха, вам нужно продемонстрировать успех и отмежевать себя от неудачи». Автор *Mosse* (2004: 646) в своих рассуждениях отмечает, что «успех события зависит от стабильной устойчивости его конкретного толкования». Следовательно, контроль над формулированием толкования конкретных событий играет важную роль. Чем чаще такие интерпретации событий повторяются и воспринимаются различными авторитетным источниками, тем более стабильными они становятся.

## 3 Географическая справка о бассейне реки Талас

Бассейн, обычно называемый «Чу-Таласским», формируется в основном в пределах Кыргызского хребта. Он состоит из трех основных рек, Аса, Чу и Талас, которые образуются слиянием большого числа малых ручьев. Здесь основное внимание уделено только реке Талас (Рисунок 1). Река Талас образуется слиянием рек Каракол и Учкоша на территории Кыргызстана и исчезает в песках Моинкум на территории Казахстана. В целом, протяженность реки составляет 661 км, а площадь ее водосборного бассейна – 52 700 км<sup>2</sup>, из которых 22 процента приходится на Кыргызстан, а 78 процентов – на Казахстан. Сток реки формируется за счет сезонного таяния снега и частично ледников в Кыргызстане. Авторы *Krutov* и *Spoor* (2006 г.: 4) утверждают, что «около 80 процентов» стока формируется в Кыргызстане. Общий объем водных ресурсов в бассейне оценивается в 1,5 км<sup>3</sup>.

*Demydenko* (2004 г.: слайд № 33) сообщает, что «Средняя высота водосборной площади реки колеблется от 2 500 до 2 700 м выше уровня моря. Климат бассейна реки Талас континентальный с уровнем осадков в зимний период в пределах 400-500 мм». *Krutov* и *Spoor* (2006 г.: 5) утверждают, что «довольно теплые зима и лето с мая по сентябрь практически не добавляют воды в речной сток». С другой стороны, имеющиеся данные измерительной станции «Талас» показывают, что осадки в течение весенних месяцев могут пополнять сток реки. Смотрите Таблицу 1 с данными о средних температурах и Таблицу 2 со статистическими данными об осадках, полученными на измерительной станции «Талас».

Преобладающее влияние на реку Талас оказывает Кировское водохранилище, которое является единственным трансграничным водохранилищем в бассейне. Водохранилище расположено на территории Кыргызстана, недалеко от границы с Казахстаном. Водохранилище было принято к эксплуатации в 1973 г, строительство завершилось в 1975 г., начало работать в 1976 году. Его проектный объем – 0,55 км<sup>3</sup>. Основная цель водохранилища управлять стоком реки Талас в интересах орошаемого земледелия, площади под которым расположены, главным образом, в нижнем течении на территории Казахстана (*Demydenko*, 2004 г.). Авторы *Krutov* и *Spoor* (2006 г.: 7) объясняют далее: «Оно используется для регулирования стока в нижнем течении для подачи дополнительной воды в начале и в конце периода вегетации (апрель-май, август-сентябрь)». В настоящее время в Таласском бассейне имеется 114 900 гектаров орошаемых земель в Кыргызстане и 79 300 гектаров в Казахстане. *Demydenko* (2004 г.: слайд № 40) утверждает: «Раньше общая площадь орошаемых земель в Казахской части бассейна была почти равна орошаемой площади в Кыргызской части». В Казахстане орошаемые земли расположены близко к Кыргызской границе; здесь ширина долины составляла от двадцати пяти до тридцати километров; после создания искусственного озера (примерно шестьдесят километров к северу от города Тараз, центра Джамбульской области), ширина долины сократилась до одного - двух километров (Рисунок 2).

На сегодняшний день нет информации о состоянии сотрудничества здесь в прошлые времена или о причинах, побудивших заключить это соглашение. В следующих разделах дается изложение событий в разбивке по десятилетиям – 1980 - е, 1990 - е и 2000 - е.



Рис 1: Река Талас. Источник: ЮНЕСКО – «РС-СР (2004 г.); Демиденко (2004 г.)»

## 4 Управление водными ресурсами в 1980-х

### 4.1 Управление водными ресурсами в Центральной Азии

В рамках бассейна большая часть плотин и водохранилищ были построены в верхнем течении в горах Кыргызстана и Таджикистана, в то время как орошаемые площади располагались в нижнем течении в долинах и степях. Водохозяйственные объекты строились в интересах орошаемого земледелия в регионах нижнего течения. Такое умозаключение можно отнести к Токтогульской плотине, расположенной в бассейне Сырдарьи, а также к Кировскому водохранилищу в Бассейне Таласа, обе из которых находятся на территории верхнего течения Кыргызстана, но оно не применимо к Нурекской плотине в Таджикистане (*Wegerich* и др., 2007 г.). Для использования плотин в интересах сельского хозяйства, попуски воды должны производиться в период вегетации для удовлетворения требований на орошение.

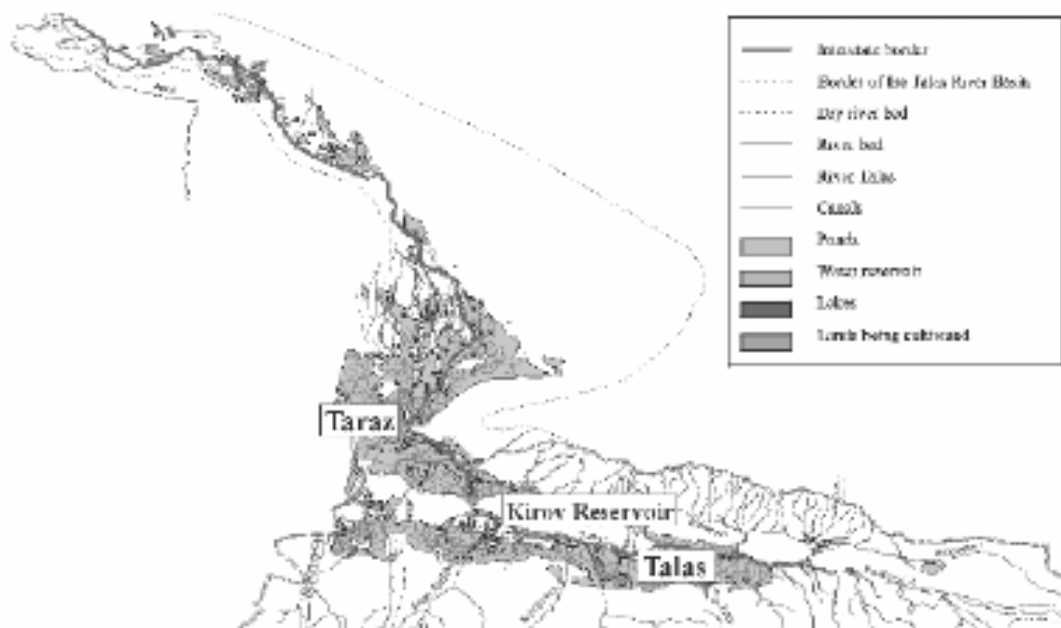


Рис. 2: Река Талас, ее притоки и орошаемые площади

Источник: адаптировано из работы Демиденко.

**Таблица 1: Средние температуры по данным измерительной станции «Галас»  
(1999-2007 гг.). Источник: <http://meteo.infospace.ru>**

	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
<b>Январь</b>	-6,1	-1,2	-6,6	-2,5	-2,2	-2,3	-4,5	-7,2	-2,6
<b>Февраль</b>	-3,0	-2,1	-2,2	-1,5	-1,6	0,7	-5,9	1,7	0,4
<b>Март</b>	-3,5	3,3	5,4	5,4	2,1	1,5	7,1	6,5	3,0
<b>Апрель</b>	9,2	12,7	10,6	8,4	6,7	6,1	10,7	11,6	13,2
<b>Май</b>	16,0	16,3	17,9	13,5	13,1	11,9	14,2	16,1	15,6
<b>Июнь</b>	17,3	19,6	22,0	18,5	18,7	17,9	20,5	19,3	20,5
<b>Июль</b>	19,4	21,7	20,6	20,9	20,8	20,4	22,2	19,9	21,3
<b>Август</b>	21,4	21,0	19,8	21,5	20,4	19,3	18,5	20,2	20,0
<b>Сентябрь</b>	15,9	15,4	14,1	15,9	15,7	15,3	16,8	14,6	16,0
<b>Октябрь</b>	11,1	6,0	7,6	11,5	10,0	8,2	10,6	11,7	7,3
<b>Ноябрь</b>	2,4	0,5	4,3	4,3	2,4	5,9	3,4	3,7	5,3
<b>Декабрь</b>	0,7	-0,7	-3,7	-6,4	-1,8	-2,0	-1,3	-3,4	-5,3



**Таблица 2: Осадки по данным измерительной станции «Талас» (1999-2004). Источник: <http://meteo.infospace.ru>**

	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
<b>Январь</b>			39,6	46,0	40,9	27,2
<b>Февраль</b>			48,0	56,4	53,3	11,2
<b>Март</b>		7,1	43,2	67,4	80,5	57,0
<b>Апрель</b>		41,8	58,8	121,7	84,6	38,5
<b>Май</b>		37,7	42,4	113,4	86,3	35,1
<b>Июнь</b>		26,3	21,0	62,3	79,4	5,3
<b>Июль</b>		9,9	54,1	46,4	58,3	
<b>Август</b>		1,5	55,3	24,1	44,5	
<b>Сентябрь</b>		2,7	23,3	14,3	26,3	
<b>Октябрь</b>		57,1	112,3	34,8	48,3	
<b>Ноябрь</b>		40,7	39,7	23,6	67,6	
<b>Декабрь</b>		18,3	47,9	73,9	21,3	
<b>Всего</b>		243,1	585,6	684,3	691,3	174,3

## **4.2 Управление водными ресурсами в бассейне реки Талас**

В советские времена Кыргызская ССР и Казахская ССР подписали в Москве соглашение по вододелению в бассейне Таласа 31 января 1983 года. По этому соглашению было решено делить сток в пределах бассейна Таласа поровну – 50% каждой республике.

Протокол 1983 года предполагает показатель среднегодового стока в бассейне Таласа в объеме 1616 миллионов м<sup>3</sup>. Доля Казахстана имеет два компонента. Основной компонент означает выпуск из Кировского водохранилища 716 миллионов м<sup>3</sup>, а оставшиеся 92 миллионов м<sup>3</sup> должны использоваться на собственной территории Казахстана. Соглашение предписывает, что Казахстан должен получать 579,6 миллионов м<sup>3</sup> из Кировского водохранилища (согласно показаниям измерительной станции «Пекровка») в период вегетации (с апреля по сентябрь) и в течение вневегетационного периода (с октября по март), в объеме 136,4 миллионов м<sup>3</sup>. Измерительная станция «Пекровка» расположена сразу же за государственной границей вверх по течению, на Кыргызской территории. (Рисунок 3). В те времена, когда обе страны были объединены в рамках Советского Союза, они финансировались союзным Министерством Водного Хозяйства. Авторы *Kemelova* и *Zhalkubaev* (2003 г.: 480), излагая свои взгляды на вопросы трансграничных вод в бассейне Сырдарьи, утверждают, что «из бюджета СССР ежегодно выделялось примерно 600 миллионов долларов США в бюджет Кыргызстана». Поэтому в Протоколе 12983 года нет никакого упоминания о затратах на эксплуатацию и содержание водохранилища.

Не ясно, как протокол 1983 года выполнялся во времена Советского Союза. Автор *Demydenko* (2004 г.: слайд № 48) показывает диаграмму, которая отражает запланированные и фактические попуски из Кировского водохранилища в течение 1986 года. Согласно его информации, даже во времена Советского Союза Кыргызстан поставлял меньше воды, чем требовалось схемой распределения. Однако остается неясным, какие показатели требований на воду имеются в виду в его презентации, либо они имеют отношение к протоколу, или же он указал данные из плана орошения Джамбульской области на какой-то конкретный год. Кроме того следует задать вопрос, могут показатели стока за 1986 год служить среднестатистическими данными за весь советский период после 1983 года.

Данные, полученные непосредственно из БВО Чу-Талас, показывают, что, по крайней мере, за два года (1987 г. и 1988 г.), за которые можно было получить цифры, до измерительной станции «Пекровка» в период вегетации воды дошло больше, чем среднегодовой объем стока, официально объявленный в протоколе. (Общий объем за период вегетации составил 776,4 млн. м<sup>3</sup> и 876,6 млн. м<sup>3</sup> за 1987 г. и 1988 г., соответственно). Поэтому, похоже, что Кыргызстан во времена Советского Союза делал попуски дополнительных объемов воды для поддержки орошаемого земледелия в нижнем течении на территории Казахстана.

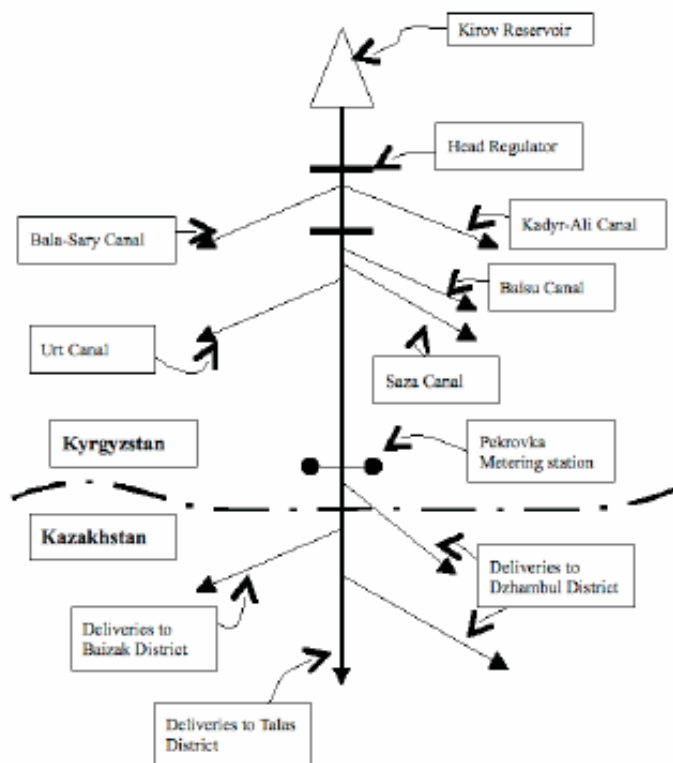


Figure 3: Simplified schematic of Talas river system. Source: adapted from Hutchens (1999)

Рис. 3: Упрощенная схема системы реки Талас. Источник: адаптировано из Hutchens (1999 г.)

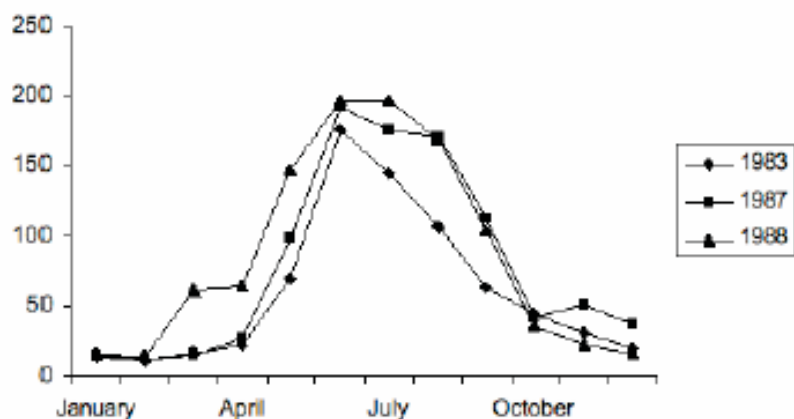


Figure 4: Data mentioned in Annex to the 1983 agreement and data from the Pekrovka metering station for the years 1987 and 1988 (million m<sup>3</sup>). Source: Dzhambul Irrigation Department

Рис. 4: Сведения, указанные в Приложении к Соглашению 1983 г., и данные измерительной станции «Пекровка» за годы 1987 и 1988 (миллион м<sup>3</sup>)

## 5 Управление водными ресурсами в 1990-х

### 5.1 Управление водными ресурсами в пределах Центральной Азии

После обретения независимости бассейн был поделен между двумя независимыми государствами, поэтому водохозяйственная структура в бассейне могла подвергнуться риску. Тем не менее, сразу после объявления независимости в 1991 году, правительства новых независимых центрально-азиатских государств согласились продолжить применение принципов водodelения, которые преобладали в СССР. В Алматинском Соглашении, подписанном в феврале 1992 года представителями Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана, было признано совместное управление водными ресурсами. «По соглашению государства сохранили свои лимиты воды, выделенные в советский период, воздерживались от нанесения ущерба другим государствам своими проектами и обещали обеспечить открытый обмен информацией» (O'Hara, цитируется по Horsman, 2001 г.: 73).

В отношениях между прибрежными странами вместо споров по вопросам водораспределения, возникли проблемы, связанные с трансграничными инфраструктурами подачи воды. В бассейне Амударьи трансграничными инфраструктурами подачи воды являются насосные станции, расположенные в Туркменистане и подающие воду в Узбекистан, а также Туямуюнское водохранилище, расположенное в Туркменистане и подающее воду в Туркменистан и Узбекистан. В апреле 1996 г. Узбекистан и Туркменистан пришли к двустороннему соглашению. По этому соглашению, Узбекистан ежегодно выплачивает Туркменистану 11,4 миллионов долларов США за аренду участков земли, на которых расположены Бухарская и Кашкадарьинская насосные станции и Туямуюнское водохранилище. Кроме того, Узбекистан покрывает все расходы на эксплуатацию и содержание (которые включают оформление виз для обслуживающего персонала и транспорта) (Wegerich, 2006 г.).

В бассейне Сырдарьи напряженность в отношениях между прибрежными государствами нижнего и верхнего течений растет не в связи с водodelением, а по поводу работы Токтогульского водохранилища. При его эксплуатации режим обеспечения орошения на территории нижнего течения в летние месяцы сменился на режим зимних попусков для увеличения подачи энергии в верхнем течении (гидроэнергетика). Использование воды для производства электроэнергии не изменило регионального водodelения, сменилось лишь время попусков. Кроме того, Кыргызстан стал требовать плату от прибрежных стран нижнего течения (Казахстан и Узбекистан) за использование воды из своих водохранилищ. Под давлением со стороны ЮСАИД было достигнуто бартерное соглашение (Lange, 2001 г.; Weinthal, 2001 г.). Правительства Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана заключили 17 марта 1998 г. межгосударственное соглашение об использовании водных и энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья.

Вслед за этим соглашением в 1998 г. начала действовать программа SPECA. Её целью было укрепление субрегионального сотрудничества в Центральной Азии. Была организована Проектная Рабочая Группа («ПРГ-Энергия») в качестве инструмента

реализации СПЕСА (отчеты ПРГ-Энергия). Её приоритетной программой является сотрудничество «по рациональному и эффективному использованию энергетических и водных ресурсов в экономике стран Центральной Азии». Сама постановка в центр внимания вопросов энергии и воды уже предполагает, что главным средоточием мероприятий мог бы стать бассейн Сырдарьи. Следует подчеркнуть, что хотя Афганистан даже назван среди членов СПЕСА, он не упомянут ни в одном из отчетов о совещаниях ПРГ-Энергия. Отчеты о совещаниях показывают, что Кыргызстан играл главную роль в этой инициативе. Кыргызстан не только принимал и организовывал эти совещания, но и также был на начальных этапах трибуной для выступлений высокопоставленных кыргызских политиков. С самого начала эта инициатива была проигнорирована Узбекистаном. Даже во время первого совещания (20-21 ноября 1998 г. в Бишкеке), Узбекистан был представлен лишь в лице своего уполномоченного в Исполнительном Совете Межгосударственного Комитета Экономического Союза Центральной Азии. На второй встрече (Бишкек: 8-9 июля 1999 г.), не присутствовали ни Туркменистан, ни Узбекистан. Поскольку эти государства нижнего течения отсутствовали на совещании, выработанная повестка дня была продиктована интересами верхнего течения:

Рациональное и эффективное использование энергетических и водных ресурсов отраслей экономики Центральной Азии может и должно быть обеспечено посредством утверждения договорных отношений на основе справедливого и приемлемого водodelения. Они должны обеспечивать взаимную компенсацию странам-участницам расходы на услуги по регулированию водных режимов и содержанию водохозяйственных и гидротехнических сооружений в бассейнах рек Нарын-Сырдарья и Амударья. (из Отчета о совещании).

Однако на втором совещании стало ясно, что всестороннее рассмотрение ситуации «было возможным, только если все страны региона принимали бы участие в обсуждении и принятии решений». Определив повестку дня, «заседание требует, чтобы председатель совещания должным образом проинформировал Туркменистан и Узбекистан о работе ПРГ-Энергия и принял специальные меры с тем, чтобы пригласить делегации этих стран-членов СПЕСА к участию в следующем совещании». Тем не менее, в работе третьей сессии (Бишкек: 18-19 ноября 1999 г.) представители Туркменистана и Узбекистана участия не принимали.

## 5.2 Управление водными ресурсами в бассейн Таласа

Согласно мнению *Krutov* и *Spoor* (2006 г.: 8), «обе страны [Казахстан и Кыргызстан], после обретения независимости, продолжали признавать метод [водodelения] и согласились соблюдать его». Регистрация показателей на измерительной станции «Пекровка» должны подтвердить, было ли это на самом деле. На сегодняшний день, похоже, что только в публикации *Hutchens* (1999 г.) отражены данные за идущие подряд годы в период 1990-х (Таблица 3). В качестве источника своих сведений он указывает на Джамбульское областное управление водного хозяйства.

Согласно данным, представленным *Hutchens*, получается, что Кыргызстан поставил в Казахстан в 1997 г. и в 1998 г. меньше воды за период вегетации, чем объемы (579,6

миллионов м<sup>3</sup>), согласованные в протоколе 1983 года. Из данных *Hutchens* (1999 г.: 71) выходит, что 1997-ой был засушливым годом, этим и объясняются малые объемы подачи воды в Казахстан. Однако данные за 1998 г. показывают высокий уровень внесезонной подачи воды (после оросительного периода) в Казахстан. Нет свидетельств того, что в этот период были обильные осадки (согласно *Demydenko*, 2004 г., или *Krutov* и *Spoor*, 2006 г., это было маловероятно) или же вода удерживалась в Кировском водохранилище в период оросительного сезона.

Комментируя 1990-е годы, *Demydenko* (2004 г.: слайд № 48) представляет фактические объемы попусков воды из Кировского водохранилища за 1994 год. В соответствии с его данными, попуски превышали требуемые объемы распределения. Может показаться поэтому, что Кыргызстан превысил уровень своих обязательств по контракту. Но из данных *Hutchens* явствует, что 1994 год не является репрезентативным. Это также подчеркивается и рассуждениями самого *Demydenko*. Он (2004 г.: слайд № 40) утверждает, что орошаемая площадь уменьшилась на казахской стороне после обретения независимости «из-за ограниченных возможностей получения воды».

Как и в исследовании *Hutchens*, показатели измерительной станции «Пекровка» для настоящего исследования были получены в Джамбульском областном управлении водного хозяйства. Можно было получить лишь сведения за 1992-1999 годы, которые представлены на Рис. 5. Несмотря на то, что сведения поступили из одного и того же источника, Джамбульского областного управления водного хозяйства, эти сведения не соответствуют данным, представленным в исследовании, проведенном *Hutchens*. Собранные сведения свидетельствуют о том, что в период 1990-х годов Казахстан всегда получал воды больше годового объема в количестве 716 млн. м<sup>3</sup>, согласованного в договоренностях 1983 года. Анализ расхождения показателей между периодами вегетации и не вегетации показывает, что Казахстан получил большее количество воды в период вегетации, чем было согласовано ранее. Но это количество только однажды – в 1994 году – превысило объемы, поставленные в Казахстан в 1987 и 1988 годы, подробности в Рис. 4. Таким образом, 1994 год, на который указывает *Demydenko*, не является репрезентативным. В течение 1994 г., измерительная станция «Пекровка» зарегистрировала общий объем стока в 1 257,52 млн. м<sup>3</sup>, из которых 362,18 млн. м<sup>3</sup> приходилось на вневегетационный период и 895,34 млн. м<sup>3</sup> - на вегетационный период. По причине высокого уровня стока (наводнения) в 1994 г., можно интерпретировать попуски в период не вегетации, как аварийные попуски.

Аналогично с 1994 годом, в течение трех других лет (1995, 1998, и 1999 г.г.) попуски в объемах от 80 млн. до почти 100 млн. м<sup>3</sup> были произведены в превышение лимитов на вневегетационный период в объеме 136,4 млн. м<sup>3</sup>, определенном в протоколе. По сравнению с общим объемом стока в 1988 г. (1 041,5 млн. м<sup>3</sup>), не похоже, что в эти годы был исключительно высокий сток (наводнения), поэтому нет оснований утверждать, это были аварийные попуски, а вода могла сохраняться для периода вегетации (1995 и 1999 г.г.) или для следующего года (1998 г.).

При ближайшем рассмотрении в рамках одного периода, указанные данные предполагают, что тогда как в советские времена пик объемов попусков приходился на июнь, то в течение четырех лет 1990-х пик попусков имел место в июле. Поэтому можно допускать, что изменение графика отрицательно подействовало на орошаемое земледелие. В целом, похоже, что после обретения независимости, подача воды из Кировского водохранилища не была такой стабильной и выгодной для Казахстана, как в советские времена.

Новая Комиссия «Чу-Талас», учрежденная в 2005 г., делает упор на хорошие взаимоотношения между двумя странами. Они представляют информацию об эксплуатационных затратах обеих сторон относительно водных объектов на реке Талас (Рис. 6). В Отчете, представленном *Mott Macdonald*, (2005 г.: Раздел 2.6.22) упоминаются ежегодные двусторонние протоколы, в которых «согласовано финансовое участие Казахстана, а также утвержден список конкретных объектов и видов работ, предназначенных для получения инвестиций. В течение 1998-2003 г.г., фактический вклад Казахской стороны вырос с 7 до 190 тысяч долларов США, т.е. от 3 до 71% от общей суммы реальных ежегодных затрат на эксплуатацию». Однако, *Hutchens* (1999 г.), который привлекает внимание к вопросам разделения затрат на эксплуатацию и содержание трансграничной инфраструктуры, не упоминает о каком-либо совместном несении затрат, ни по Таласу, ни по Чу в то время.

Если Казахстан уже в 1998 году оплачивал затраты на трансграничную инфраструктуру в бассейне Таласа, тогда, похоже, что совместное разделение расходов не привело к каким-либо очевидным результатам в смысле водных попусков из Кировского хранилища.

**Таблица 3: *Hutchens* (1999 г.) - сведения о стоке воды по данным измерительной станции «Пекровка» (миллионов м<sup>3</sup>). Источник: адаптировано из *Hutchens* (1999 г.: 71)**

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Нет вегетации	Вегетация
<b>1995</b>	11,3	68,2	95,0	58,8	131,8	108,3	133,2	112,9	52,9	20,8	20,5	14,7	230,5	597,9
<b>1996</b>	10,4	8,1	7,3	22,9	111,3	132,7	138,5	117,9	55,7	17,3	11,3	7,5	62,0	579,0
<b>1997</b>	7,3	5,8	6,6	18,3	116,6	118,5	126,9	86,3	25,9	15,2	10,2	5,9	45,8	492,5
<b>1998</b>	4,9	5,5	5,1	18,6	88,0	103,1	125,2	111,1	89,1	116,2	55,6	No data	187,3	535,1

## 6 Управление водными ресурсами в начале 2000-х годов

### 6.1 Управление водными ресурсами в Центральной Азии

Степень присутствия международного сообщества на заседаниях ПРГ-Энергия росла от совещания к совещанию. На четвертой сессии (5-6 апреля 2000 г.) присутствовали представители ОБСЕ, Комиссии Гражданской Авиации по Планированию (*CAPC*), Международного Отряда Содействия Безопасности (*ISAF*), ЮСАИД, Агентства Международного Экологического Фонда, *TACIS*, ПРООН, Швейцарского Бюро Координации, а также Посольства Российской Федерации. И все же делегации из Туркменистана и Узбекистана не присутствовали. Лишь начиная с шестого заседания (22-23 июня 2001 г.) и далее, Узбекистан посылал наблюдателей, и с одиннадцатой сессии (9-11 апреля 2003 г.) стал направлять свои делегации. В то же время из отчетов о совещаниях видно, что речи носили усеченную политическую окраску, а проблемы имели расширенный диапазон.

Лишь на девятой сессии (10-12 июля 2002 г.) была сделана ссылка на речной бассейн Чу-Талас. На этом этапе, он был упомянут лишь мимоходом. «Г-н *Libert* также проинформировал участников о ходе работы по субпроекту», вторым упомянутым субпроектом предусматривалось «совместное использование речных бассейнов Чу и Талас Казахстаном и Кыргызстаном». На десятом заседании (26-28 ноября 2002 г.) снова не было упоминания бассейна Чу-Талас. В ходе одиннадцатого заседания имела место первая встреча в рамках проекта «Создания совместной комиссии между Казахстаном и Кыргызстаном по вопросам использования рек Чу и Талас». Были приняты решения по четырем блокам рабочих вопросов: - разработка проекта структуры и роли комиссии и бассейновых советов; - подготовка технического задания на разработку документов по процедуре совместного финансирования и водохозяйственным структурам; - подготовка предложений об основных направлениях программы участия общественности; и – составление определенных документов для помещения в Интернете (Приложение 1 к отчету об одиннадцатом заседании).

И только в период между 2003 г. и 2004 г., в рамках мероприятий *EU-TACIS*: по проекту *ASREWAM*, миссия по изучению фактов исследовала бассейн Чу-Талас (основное внимание на бассейн реки Талас). Международные консультанты, участвующие в этой поездке, (такие, как *Demydenko* и *Krutov*) и были теми специалистами, которые обогатили международный объем знаний о бассейне Чу-Талас.



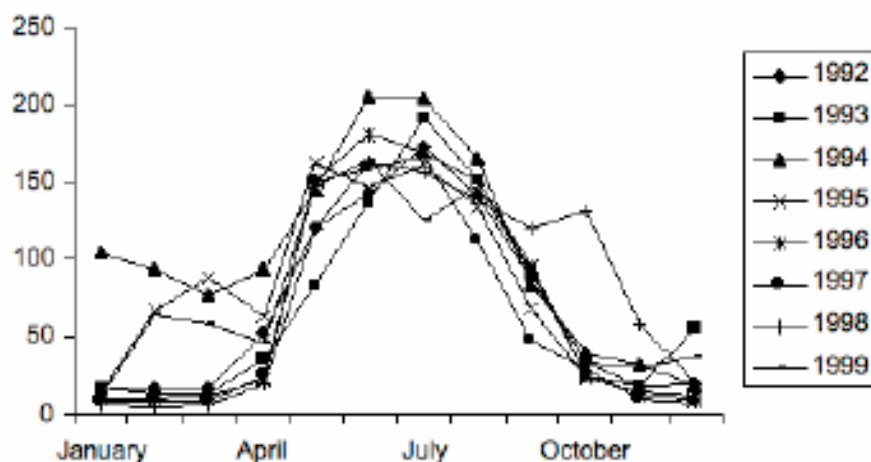


Рис. 5: Вода, по данным измерительной станции «Пекровка», 1992-1999 г.г.

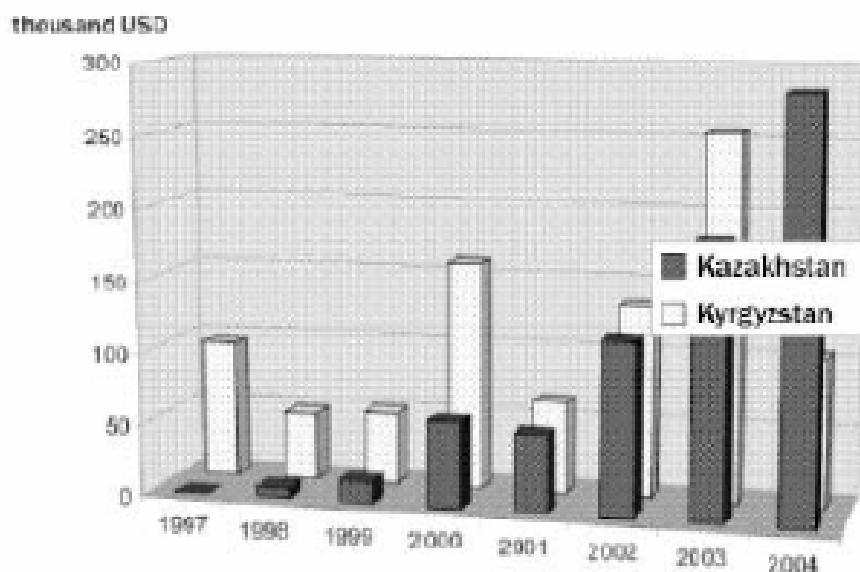


Рис. 6: Затраты на эксплуатацию водных объектов на реке Талас

### Управление водными ресурсами в бассейне реки Талас

21 января 2000 года Казахстан и Кыргызстан подписали соглашение о совместных затратах на трансграничные водные инфраструктуры в бассейне Чу-Талас. В соглашении нет ссылки на два соглашения о совместном водопользовании, подписанные в 1983 году в Москве, но совместное использование вод расплывчато обозначено в первой Статье: «Стороны согласны, что использование водных ресурсов, эксплуатация и содержание водных объектов межгосударственного значения должны быть распределены во взаимных»

интересах Сторон на справедливой и рациональной основе». Кроме того, в соглашении 2000 г. нет ссылки на предыдущие ежегодные двусторонние протоколы. Соглашение гласит: «Владеющая Сторона, в распоряжении которой находятся водохозяйственные объекты межправительственного значения, имеет право на получение компенсации от Использующей Стороны, которая пользуется этими объектами. Компенсация должна покрывать затраты, необходимые для их надежной и безопасной эксплуатации». (Статья 3) и «Стороны должны принимать совместное участие в возмещении издержек, связанных с эксплуатацией и содержанием объектов межгосударственного значения и другими согласованными инициативами пропорционально объемам полученной воды» (Статья 4).

Каковы же последствия данного соглашения? Согласно данным Комиссии Чу-Талас (Рис. 6), вклад Казахстана в возмещение затрат на трансграничные инфраструктуры, начиная с 2000 г. существенно возрос. Тем не менее, данные измерительной станции «Пекровка» за период с 2000 по 2006 г.г. показывают, что это соглашение не привело к реальным изменениям по сравнению с 1990-ми годами (Рис. 7).

Возникает вопрос, почему соглашение было ратифицировано Казахстаном в 2002 году. Подтолкнуть эту страну к окончательной ратификации могли либо отсутствие попусков дополнительных объемов воды в период невегетации в 2001 году, или же паводковые попуски в период вегетации (972,36 миллионов м<sup>3</sup> зафиксированных на «Пекровке») в 2002 году. В любом случае, ратификация соглашения также не вызвала изменений.

В то время как *Demydenko* (2004 г.: слайд № 52) выделяет более технические вопросы реализации соглашения: «возникают проблемы в сфере прозрачности, технической способности и методологических подходов, используемых для определения водообеспеченности и поэтому пропорциональное распределение на пропорциональной основе», в работе *Valentini* и др. (2004 г.: 57), со ссылкой на ратифицированное соглашение, содержится намек на наличие не только технических вопросов: «когда этот документ вступил в действие, и был накоплен некоторый опыт о его реализации, стороны посчитали нужным создать межправительственную комиссию для оперативного решения практических задач».

Даже после учреждения Комиссии Чу-Талас (26 июля 2005 г.), на Кировском водохранилище имели место значительные внесезонные попуски воды (в ноябре 2005 г.). Эти большие внесезонные попуски воды могли вызвать нехватку воды и даже несоблюдение согласованных объемов, предназначенных к подаче в Казахстан в 2006 году в соответствии с протоколом 1981 года.

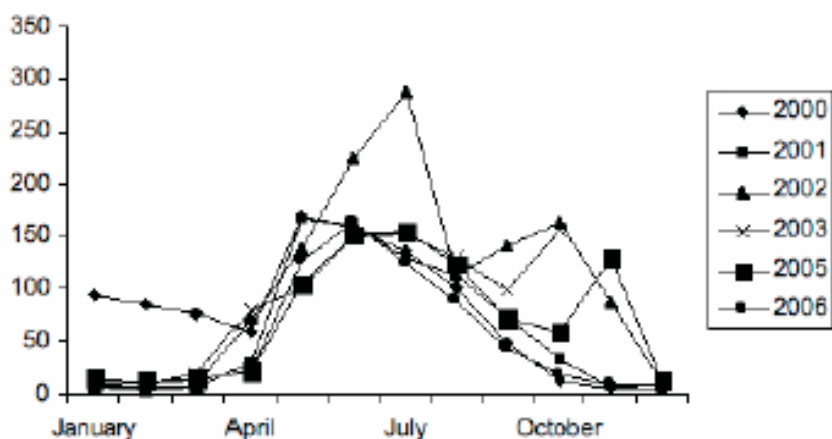


Рис. 7: Объемы воды, зарегистрированные на измерительной станции «Пекровка» в начале 2000-х годов (миллионы м<sup>3</sup>)

## 7. Заключение

Представленные здесь данные, которые были переданы Джамбульским областным управлением водного хозяйства (Казахстан), показывают, что за исключением 2006 г. после независимости Кыргызстан всегда выполнял и даже перевыполнял свои обязательства перед Казахстаном по подаче воды, как это определено соглашением 1983 года. Однако Кыргызстан изменил режим эксплуатации Кировского водохранилища. Попуски воды во вневегетационный период стали регулярными. Поэтому Кыргызстан сократил количество воды для использования в земледелии нижнего течения в Казахстане во время вегетации. Кроме того, вместо пиковых попусков в июне, как это практиковалось в советские времена, сроки пиковых попусков стали разными, вызывая, таким образом, дополнительные трудности для земледелия нижнего течения в Казахстане.

Вероятную причину изменения режима эксплуатации можно было бы объяснить желанием Кыргызстана воспользоваться своим стратегическим положением – находясь в верхнем течении и обладая инфраструктурой управления водными ресурсами – в качестве переговорного инструмента для оказания давления на Казахстан по вопросу разделения затрат на эксплуатацию и содержание Кировской плотины. Эта тактика использовалась также применительно к Токтогульскому водохранилищу в бассейне Сырдарьи. Однако, если Токтогуль используется для производства электроэнергии, то Кировское водохранилище нет. Кроме того, даже после того, как Казахстан стал вносить плату в конце 1990-х, режим эксплуатации, в том состоянии, каким он был в советский период, не был восстановлен.

Не привели к изменениям в эксплуатации ни подписание в 2000 г. соглашения о разделении затрат на эксплуатацию и содержание, ни его ратификация в 2002 г. Поэтому слишком рано радоваться по поводу этого соглашения. Даже учреждение совместной комиссии не привело к изменениям. Следовательно, одержало верх не бассейновое сотрудничество, а победила гегемония верхнего течения.

В целом из отчетов о совещаниях СПЕСА ПРГ-Энергия вытекает, что первоначально не ожидалось участие международного сообщества в бассейне Чу-Талас. Было ясно, что в центре внимания этой группы был бассейн Сырдарьи и может быть бассейн Амударьи, а не малые центрально-азиатские реки. Главное внимание уделялось энергетически и водным ресурсам, поэтому усилия были сосредоточены на водохранилищах, используемых для производства гидроэлектроэнергии, но это не касалось Кировского хранилища. Похоже, что инициатива СПЕСА ПРГ не добилась успеха в определении центра своего внимания. Однако она привлекла большое внимание международного сообщества – такое большое, что смогла содействовать развитию субпроекта Чу-Талас с его призывом о создании бассейновой комиссии, что знаменует благополучный конец повествования, сфокусированного на будущих, а не на прошлых событиях, которые положили начало соглашению, осознанию необходимости хороших отношений между Казахстаном и Кыргызстаном. Она подчеркнула также необходимость участия международного сообщества в межгосударственном сотрудничестве. Кроме того, СПЕСА ПРГ-Энергия с ее совещаниями в Бишкеке дала возможность Кыргызстану повлиять в свою пользу на риторике относительно организации совместного водопользования.

### Выражение признательности

Я хотел бы поблагодарить *Guljamal Jumamuratova* (Вагенингенский Университет) и *Oliver Olsson* (Ганновский Университет) за их помощь в процессе окончательного редактирования, *Vadim Sokolov* и *Stuart Horsman* за их полезные комментарии и предложения.

### Примечание

Автор осознает ограниченность этих данных. Однако, насколько известно автору, в просмотренных статьях нет доступных сведений по бассейну реки Талас.

### Библиографический список

АБР, 2006 г.. Выпуск новостей: Совместная комиссия по рекам Чу-Талас, учрежденная согласно проекту АБР № 09/06 от 2 августа,  
<http://www.adb.org/Documents/News/URM/urm-200609.asp> (доступ в августе 2008 г.)

*Bure, L.*, 2008 г.. Мероприятия в бассейне Чу-Талас. В работах: *Moerlins J.E., Leitman, S.F., Khankhasayev, M.K. и Makhmudov, E.J. (Eds.)*: Трансграничные водные ресурсы: Основа региональной стабильности в Центральной Азии: 131-139. *Springer*, Берлин.

*Demydenko, A.*, 2004 г.. Эволюция двусторонних соглашений на фоне геополитических изменений в бассейне рек Чу-Талас. Краткое изложение основного доклада на Международной Конференции «ВОДА: Катализатор Мира». Другие подходы к управлению совместными водными ресурсами, *Zaragoza*, Испания, 6-8 октября.

*Hajer, M.A.*, 1997 г.. Политика словесных состязаний по вопросам Окружающей среды: Экологическая модернизация и Политический процесс. Пресса Оксфордского Университета, Стипендия Оксфорда в режиме «on line», СК.

*Horsman, S.*, 2001 г.. Вода в Центральной Азии: Региональное сотрудничество или конфликт? В работе: *Allison, R.* и *Jonson, L.* (Eds.): Центрально-азиатская безопасность: Новый Международный Контекст: 69-94. Институт Брукингса / Королевский Институт Иностранных дел, Вашингтон и Лондон.

*Hutchens, A.O.*, 1999 г.. Пример распределения затрат на эксплуатацию и содержание межгосударственных водохозяйственных сооружений с применением метода «как пользуешься объектом». Разработано для Центрально-азиатской миссии Агентства Международного Развития США <http://www.adb.org/Documents/Reports/CAREC/Water-Energy-Nexus/appendix-A-19.PDF> (доступ в феврале 2008 г.).

*Kemelova, D.* и *Zhalkubaev, G.*, 2003 г.. Вода, конфликт и региональная безопасность – возвращаясь к этим вопросам. Журнал Нью-Йоркского университета Экологическое Право, XI (2): 479-502.

*Krutov A.* и *Spoor, M.*, 2006 г. Интегрированное управление водными ресурсами и организационные изменения в бассейнах рек Центральной Азии Чу-Талас и Вахш-Амударья, презентация на Международной Конференции «Последняя капля?»: Вода, Безопасность и Устойчивое Развитие в Центральной Евразии, 1-2 декабря.

*Lange, K.*, 2001 г. Энергетическая и экологическая безопасность в Центральной Азии: Сырдарья. Центр стратегических и международных исследований (CSIS). <http://www.csis.org/ruseura/cs010220lange.htmS> (доступен с мая 2006 г.).

*Moerlins, J.E., Leitman, S.F., Khankhasayev, M.K.* и *Makhmudov, E.J.* (Eds.), 2008 г.. Трансграничные водные ресурсы: Основа региональной стабильности в Центральной Азии. *Springer*, Берлин.

*Mosse, D.*, 2004 г. Действительно ли хорошую политику нельзя реализовать? Размышления о политике и практике в области этнографии и оказания помощи. Развитие и перемены, 35(4): 639-671.

*Mott Macdonald*, 2005 г. *Arcadis, Electricité de France, MNT Consulting*, Бассейн Чу-Талас, Проект TACIS – Аральское море ASREWAM - 30560. Консорциум Мотта Макдональда, Бишкек.

*Nordstrom, S.* 2007 г. ОБСЕ высвечивает вопросы управления водными ресурсами на заседании Всемирной Водной Недели. <http://www.unecsc.org/specs/wer.html#> (доступен с августа 2008 г.)

Отчеты ПРГ-Энергия 1-15, <http://www.unecsc.org/specs/wer.html#> (доступен с августа 2007 г.).

*Rap, E.*, 2006 г.. Успех политической модели: Передача опыта орошения в Мексике. Журнал Исследований Развития, 42(8): 1301-1324.

*Rodina, E., Masyutenko, A.* и *Krivoruchko, S.*, 2008 г.. Интегрированное управление водными ресурсами в трансграничных речных бассейнах Чу и Талас. В работах: *Moerlins J.E., Leitman, S.F., Khankhasayev, M.K.* и *Makhmudov, E.J.* (Eds.): Трансграничные водные ресурсы: Основа региональной стабильности в Центральной Азии: 123-129. *Springer*, Берлин.

*Sievers, E.W.*, 2002 г. Вода, конфликт и региональная безопасность в Центральной Азии. Журнал Нью-Йоркского университета Экологическое Право, 10: 356-402  
<http://www.law.nyu.edu/journals/envtllaw/issues/vol10/3/v10n3a2.pdf> (доступен с августа 2007 г.).

*SIWI*, 2007 г. Окончательная Программа: Семинар - ОБСЕ и Экономической Комиссии ООН для Европы – опыт сотрудничества в области трансграничных вод. Всемирная Водная Неделя, Стокгольм, 12-18 августа.

*Smith, D.R.*, 1995 г. Экологическая безопасность и совместные водные ресурсы в постсоветской Центральной Азии. Постсоветская География, 36(6): 351-370.

Проект трансграничных рек Чу-Талас, 2007г. -а. <http://www.talachu.org/> (доступен с августа 2007 г.).

Проект трансграничных рек Чу-Талас, 2007г. -b. Брошюра Комиссии по использованию водохозяйственных объектов межправительственного значения на реках Чу и Талас от Республики Казахстан. [http://www.talashu.org/upload\\_files/Brochure\\_eng.pdf](http://www.talashu.org/upload_files/Brochure_eng.pdf) (доступен с августа 2007 г.).

ЮНЕСКО – «РССР», 2004г. - а. «Вода: Катализатор мира», Сарагосская конференция 6-8 октября 2004 г. <http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/zaragoza/> (доступен с августа 2007 г.).

UNESCO – РССР, 2004 г. -b. Бассейн Чу-Талас (Кыргызская Республика, Казахстан) Двусторонние соглашения при меняющейся геополитике – основные характеристики бассейна. [http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/zaragoza/basins/chu\\_talas/chu\\_talas.pdf](http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/zaragoza/basins/chu_talas/chu_talas.pdf) (доступен с августа 2007 г.).

UNESCO – РССР, 2004 г. -с Роль – Подготовка. [http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/zaragoza/basins/chu\\_talas/roleplay.shtml](http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/zaragoza/basins/chu_talas/roleplay.shtml) (доступен с августа 2007 г.).

*Valentini K.L., Orolbaev E.E. и Abylgazieva, A.K.*, 2004 г. Водные проблемы в Центральной Азии. *MISI, Socinfromburo & Friedrich-Ebert-Stiftung*, Бишкек.

*Waterbury, J.*, 2002 г. Нил: Национальные определяющие факторы совместных действий. Пресса Йельского университета, Анн-Арбор, Мичиган.

*Wegerich, K.*, 2006 г. Имей свой торт и съешь его. Определения проблемы трансграничных рек в Центральной Азии. Документы, представленные на конференции «Последняя капля?»: Вода, безопасность и устойчивое развитие в Центральной Евразии, в Институте социальных исследований (ISS), Гаага, 1-2 декабря.

*Wegerich, K., Olsson, O. Froebrich, J.*, 2007 г. Оживить в памяти прошлое в изменившейся обстановке: Гидроэнергетические амбиции, возможности и ограничения в Таджикистане. Политика в сфере энергетики, 35: 3815-3825.

*Weinthal, E.*, 2001 г. Грехи бездействия: Конструирование набора инструментов для переговоров в бассейне Аральского моря. Журнал по проблемам окружающей среды и развития, 10: 50-79.

*Zeitoun, M. и Warner, J.*, 2006 г. Гидро гегемония – структура анализа конфликтов из-за трансграничных вод. Водная политика, 8: 435-460.

## **ВЫРАБОТКА ВОДНОЙ ПОЛИТИКИ НА СОВЕЩАТЕЛЬНОЙ ОСНОВЕ В КАЗАХСТАНЕ И КЫРГЫЗСТАНЕ: ДИСКУССИОННЫЕ ГРУППЫ В БАССЕЙНАХ РЕК ТАЛАС И ЧУ**

Кати Кангур

Кингз Колледж, Лондон, СК

*В этой работе отражен опыт использования дискуссионных групп в принятии водохозяйственных решений в интересах Комиссии Трансграничного Бассейна рек Талас и Чу между Казахстаном и Кыргызстаном. Дискуссионные группы показали свою полезность для выработки общего представления о границах компромиссного решения участниками поиска совместной выгоды в ходе управления водными ресурсами. Однако патерналистский характер общинных связей затрудняют равноправный поиск консенсуса между простыми водопользователями и официально назначенными экспертами. Доверие и чувство надежности по отношению к существующим водохозяйственным организациям могут быть восстановлены путем введения в практику моделей общественного диалога, которые предоставили бы возможность создать объединяющий синтез усилий, предпринимаемых официально назначенными экспертами и простыми людьми в деле постановки общих задач в водохозяйственной сфере. Чтобы обеспечить работоспособность такого социального диалога, необходимо повышать осведомленность заинтересованных сторон о своих правах, но нужно также ясно потребовать от существующих водохозяйственных организаций более четкого выполнения своих обязательств, которые остаются без внимания.*

### **1 Вступление**

Лица, принимающие решения в сфере управления окружающей средой, сталкиваются с трудным выбором, когда пытаются найти равновесие между задачами обеспечения устойчивости и удовлетворения социальных потребностей (Löfstedt, 2005 г.). Утверждается, что подход с позиций интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) улучшит управление, ускорит объединительный процесс и сделает процедуру принятия решений более прозрачной (ГВП, 2003 г.). Вовлечение заинтересованных сторон в разработку политического курса является шагом вперед от технического управления к более самонастраивающейся системе управления ресурсом. Однако сложности в экологических оценках, необходимость уравнивать часто противоречивые интересы водопользователей и центров влияния затрудняют реализацию принципов ИУВР (Mostert, 1998 г.). В патриархальных обществах Центральной Азии принятие решений в сфере водного хозяйства все еще придерживается командно-административных методов.

В этой работе дается обзор попыток обогатить ограниченный процесс принятия решений на технологической основе путем расширения диалога между простыми (непрофессиональными) водопользователями и назначенными профессионалами – водниками. Будет исследовано использование дискуссионных групп в качестве альтернативы устоявшемуся процессу принятия решений в бассейне рек Талас и Чу между Кыргызстаном и Казахстаном. Дискуссионные группы были организованы в рамках совместного (Казахстан – Кыргызстан – Эстония) проекта «Поддержка создания

трансграничной водной комиссии на реках Чу и Талас между Казахстаном и Кыргызстаном» в 2004-2005 г.г.. Этот проект явился результатом совместных усилий Комитета водных ресурсов Министерства водного хозяйства Казахстана, Управления водного хозяйства Министерства водного и сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики; Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе; и Центра «Peipssi» по трансграничному сотрудничеству в Эстонии. Цель проекта определить потребности заинтересованных сторон, изучить уровень их осведомленности о водных ресурсах и готовности участвовать в принятии решений (см. отчет *Kangur* и др. 2005 г.). В данной работе особое внимание уделяется определению и оценке социальных факторов, способствующих работе дискуссионных групп или ограничивающих их деятельность и результаты. В следующем разделе работы дается краткий обзор политических условий, сложившихся вокруг водного хозяйства трансграничного бассейна рек Талас и Чу.

## **1.1 Политическая культура и принципы управления водными ресурсами в Казахстане и Кыргызстане**

В Орхусской Конвенции (2000 г.) заявлено, что устойчивое развитие берет свое начало из условий, в которых органы власти подчиняются процедурам руководства в сфере общественных отношений. Однако в случае с Казахстаном и Кыргызстаном, во всех сферах жизни большей частью преобладают ограничения народной демократии и централизация власти. Озабоченность президентами вопросами порядка и стабильности истолковывается как политическая идеология, направленная на придание законности авторитарному характеру их власти (*Geiss*, 2008 г.). В Казахстане образовался унитарный и централизованный административный аппарат, в котором президент полностью контролирует назначение областных и городских акимов (глав администрации). Официальный довод против делегирования некоторой части обязанностей акимам состоит в том, что областные органы власти не имеют финансовой основы для проведения выборов и не готовы взять на себя ответственность. В соответствии с Водным Кодексом Казахстана (2003), центральные органы власти обеспечивают государственное управление водными ресурсами через национальный орган управления, Комитет водных ресурсов при Министерстве сельского хозяйства и Речные Бассейновые Организации. На региональном уровне Маслихаты (региональные представительные органы) и Акиматы (исполнительные органы) обеспечивают реализацию национальных водохозяйственных программ и контроль над ними. Региональные Государственные Водохозяйственные организации обеспечивают содержание принадлежащих государству водных объектов. По проекту ПРООН в рамках национального Плана ИУВР (ПРООН, Казахстан, 2005 г.), в июне 2004 года началось создание восьми советов речных бассейнов.

В Кыргызстане президент Акаев направил страну на скорый путь демократизации в первый год пост - коммунистического правления. Однако в период экономического кризиса середины 1990-х годов был установлен «в высшей степени» президентский порядок. Несмотря на ограничения против политической оппозиции, были гарантированы некоторые условия для гражданского общества и либеральной экономики. Однако в сознании многих киргизских граждан демократия стала ассоциироваться с бедностью и



неопределенностью. Управление водного хозяйства (УВХ) Министерства водного и сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики основное внимание уделяет управлению национальными водными ресурсами. Структура УВХ является многоуровневой с региональными и районными подразделениями.

Перераспределение земель крупных советских колхозов и приватизация оросительных систем, которые были рассчитаны на удовлетворение их потребностей, создали огромную управленческую проблему для земледельцев, которые трудятся на грани прибыльности. Образование ассоциаций водопользователей (АВП) в Казахстане и Кыргызстане, в основном при поддержке международных доноров, явился шагом вперед к внедрению принципа представительства рядовых тружеников в принятии водохозяйственных решений. В отличие от первоначальной цели, поставленной перед АВП, создания демократически избранных органов, подотчетных перед членами организации, эти ассоциации раскололи сельское общество и обособили часть его, а вместо этого властные структуры на местах стали определять, какие решения должна принимать АВП (*Sehring, 2007 г.*). Официальные организационные перемены закончились неудачей, так как навязанная извне модель АВП не вписалась в рамки существующих местных культурных традиций (*Sehring, 2007 г.; Geiss, 2008 г.*). Для того, чтобы решить проблемы ограниченных возможностей АВП, преодолеть влияние властных структур, были организованы тренинг и инструктаж для местных неправительственных (не связанных с властными структурами) АВП (*Wegerich, 2008 г.*).

Трансграничные аспекты еще больше усложняют контекст водохозяйственных проблем в Центральной Азии. После распада Советского Союза, реки Талас и Чу стали трансграничными водотоками между Казахстаном и Кыргызстаном, и с тех пор прибрежные страны должны были договариваться об использовании водных ресурсов. Например, Кыргызстан должен платить за содержание водохранилищ на своей территории, которые фактически служат источником орошения земледелия на территории Казахстана по другую сторону границы. Поскольку эти воды формируются на территории Кыргызстана, население этой страны думает, что их национальные ресурсы используются за пределами их границ и вне досягаемости их властных полномочий. Для разрешения этого спора между двумя странами был создан механизм совместного разделения затрат на содержание водохозяйственных объектов по рекам Талас и Чу. Начиная с 2004-2005 г.г., для развития диалога между заинтересованными сторонами по водохозяйственным вопросам были задействованы дискуссионные группы, которые могли бы подпитывать информацией зарождающуюся Совместную Комиссию Казахстана и Кыргызстана.

## **2 Роль заинтересованных сторон в управлении водными ресурсами**

Процессы обмена информацией, консультаций и взаимного вовлечения представляют собой основу осуществляемого руководства (*PUMA, 2001 г.*), которое может помочь в преодолении ограничений, проистекающих из централизованных государственных предписаний. В идеале считается, что демократическое вовлечение общественности должно накладывать на компетентные органы власти официальную

обязанность принимать во внимание результаты более широкого обсуждения проблем. Основой участия общественности служит образование дискуссионной трибуны для организации обсуждений на темы различных, часто конкурирующих социальных приоритетов и видений будущего развития, с тем, чтобы достигать сбалансированного консенсуса (Орхусская Конвенция, 1998 г.; *Renn*, 1999 г.; *Catt* и *Murphy*, 2003 г.). Более того, серьезные обсуждения с участием общественности должны носить равноправный и компетентный характер (*Webler*, 1995 г.), но также быть эффективными в смысле достижения полезного результата (*Armour*, 1995 г.). Этим критериям будут даны следующие объяснения.

Равноправность означает «справедливость» конкретной договоренности между сторонами, принимающими решение, (*Kasperson* и *Kasperson*, 2000 г.). Людям, попавшим в ситуацию словесной перепалки, следует предоставить равноправные условия в вопросах определения повестки дня и правил поведения в словесных баталиях (*Webler*, 1995 г.; *Habermas*, 1991 г.). Дискуссия, возникшая на основе правомочности сторон, отражает стремление участников достигнуть наилучших вариантов соглашений, исходя из объема доступных для них знаний. Однако участники дискуссий могут с трудом обеспечить критический анализ событий из-за ограничений в постановке целей собеседований между специалистами. Эффективность дискуссий зависит от масштаба распространения влияния результатов дискуссии на реальную политику. Сам по себе процесс поиска консенсуса можно было бы стратегически использовать для достижения конкретной политической цели (*Webler* и *Renn*, 1995 г.) и или для того, чтобы отложить принятие решения (*Stern* и *Fineberg*, 1996 г.). Для того чтобы утвердить сотрудничество между партнерами в переговорах, необходимо создать атмосферу долгосрочного доверия и надежности в отношениях (*Kasperson* и др., 1998 г.; *Lepa* и др., 2004 г.).

Ограничения, проистекающие из совещательного характера демократических структур, ставят под вопрос пригодность западных идеалов руководства в условиях более напряженных политических обстоятельств. Признание этих ограничений и поиск путей избавления от этих политических и эксплуатационных ограничений должно стать целью тех, кто готов способствовать утверждению демократических принципов принятия решений (*Webler*, 1995 г.). История утверждения совещательных принципов знает несколько моделей вовлечения общественности в процесс принятия решений.

## 2.1 Инструменты для вовлечения общественности

Способ вовлечения общественности будет зависеть от характера экономической системы, в рамках которой принимаются конкретные решения по управлению ресурсом (ГВП, 2003 г.). Автор *Arnstein* (1969 г.) разработал лестничную схему участия по нарастающим уровням вовлеченности в водохозяйственный процесс: информирование, консультации, участие, сотрудничество и обретение властных полномочий. Международная Ассоциация Участия Общественности предлагает средства для достижения этих социальных целей (Таблица 1). Консультативные методы, такие как вопросники или встречи заинтересованных сторон, рассчитаны лишь на то, чтобы узаконивать политические решения. Более сложные формы организации граждан, коллегия присяжных,

например, дают возможность группе избранных граждан глубже изучить проблему и со знанием дела принять решение о том, как поступить с поставленным вопросом.

Дискуссионные группы в широком смысле определяются как встречи для достижения общественного взаимопонимания по ясно выраженному кругу интересов в приемлемой либеральной обстановке (*Morgan*, 1997 г.). В непринужденной беседе группа из шести – восьми человек обмениваются своими идеями и взглядами. В составе небольшой группы каждый из собеседников обычно чувствуют, что он может оказать большее влияние на ход беседы, и тогда легче побудить неразговорчивых участников к вступлению в разговор. Дискуссионные группы могут выработать удобный подход к лаконичному пониманию круга вопросов, которые ранее не освещались (*Morgan*, 1993 г.; *Wibeck*, 2000 г.). Поскольку сами участники направляют ход обсуждения, они могут предложить совершенно новые подходы к проблеме (*Uusküla* и *Kangur*, 2006 г.). В следующем разделе дан обзор работы дискуссионных групп в бассейнах рек Талас и Чу.

### **3 Опыт вовлечения общественности в бассейнах рек Талас и Чу**

Первоначальной целью создания дискуссионных групп был сбор информации, необходимой для выработки основных принципов работы Трансграничной Водной Комиссии в бассейнах рек Чу и Талас. К методу сбора дискуссионных групп обратились, т.к. он способствует получению краткого представления о ранее неисследованной сфере деятельности. Прежде чем оценивать пригодность использования формата дискуссионных групп с учетом водохозяйственного контекста Казахстана и Кыргызстана, следует дать краткий обзор этой методологии и основные выводы, которые сводятся к следующему.

К планированию работы по использованию дискуссионных групп были привлечены местные специалисты водного хозяйства. Для формирования дискуссионных групп в составе 5 – 8 человек обратились за помощью к местным водопользователям, к сельским властным структурам и водохозяйственным организациям. Для того чтобы охватить различные точки зрения заинтересованных сторон в бассейне рек Талас и Чу проводились заседания 13 дискуссионных групп из жителей различных местностей в Казахстане и восьми групп на территории Кыргызстана. В Приложениях 1 и 2 есть указания на источник, местоположение и язык общения проведенных собраний дискуссионных групп. Для получения более полной информации о мнении участников относительно эффективности этого метода членов групп просили заполнить опросные листы. Записанные ответы были закодированы и разбиты по категориям с целью определения наметившихся тенденций.

Жителей бассейна рек Талас и Чу больше всего беспокоили вопросы количества воды: начиная от излишних объемов воды и затоплений некоторых районов до фактов крайнего дефицита воды, наносящих ущерб земледелию. Участники дискуссионных групп подчеркивали, что передовые водохозяйственные методы и обновление инфраструктуры орошения помогут наладить водообеспеченность, а также избежать потери воды. Особо говорилось о том, что частные пользователи и водохозяйственные органы не располагают достаточными информационными и эксплуатационными средствами для исправления существующего положения.

Участники дискуссионной группы выразили недовольство нерациональным раздроблением организации на подразделения, что распыляет водохозяйственные усилия в сфере своей ответственности. Бюрократический стиль управления некомпетентных чиновников несет ответственность за помехи на пути развития водного хозяйства с учетом позиций заинтересованных сторон. Люди выражали свое недовольство тем, что решения принимаются в недоступных политических сферах. Из-за своего слабого организационного потенциала, авторитет АВП принижен, а сопротивление против мероприятий, проводимых этими структурами, мешает любому продвижению вперед в решении проблемы водораспределения. Первоначальная цель, стоявшая перед АВП по привлечению внимания к местным нуждам, не получила поддержки областных водохозяйственных организаций. Земледельцы считают несправедливым положение, когда, несмотря на формальную подотчетность АВП и финансовые средства, выделенные ассоциациям, у фермеров имеется очень мало средств воздействия на установление количества и сроков подачи оросительной воды на свои земли.

Возникает расхождение во мнениях относительно проблем, волнующих рядовых фермеров и представителей местной власти (акимов). Таким образом, отмечается возрастающее несовпадение позиций, занимаемых различными группами в вопросах справедливого разделения водных ресурсов и совершенствования инфраструктуры. Например, несколько акимов назвали АВП в качестве источника всех неприятностей из-за их недееспособности и предложили и дальше укреплять централизацию системы принятия решений в управлении водными ресурсами и распределении финансирования на областном уровне. Некоторые группы фермеров, наоборот, утверждали, что финансирование, более оперативно гибко приспособленное к местным потребностям, и меры со стороны местных водохозяйственных органов по углублению сотрудничества, а также борьба с распространившимся кумовством, в основном, смогут снизить остроту проблем в сельском хозяйстве.

Считается, что отношения между Казахстаном и Кыргызстаном в области совместного использования водных ресурсов находятся в крайне критическом состоянии. Например, киргизские группы считают несправедливым, что казахская сторона вкладывает минимальные средства в управление водотоками, которые доставляют воду из Кыргызстана в Казахстан. Кроме того, фермеры по обеим сторонам границы обвиняют друг друга в расточительном использовании воды. Например, фермер из Покровки выразил свое отношение к несправедливому вододелению между сельскими районами Кыргызстана и городами Казахстана следующим образом: «Как это можно понять, что на улицах Джамбула, даже на самых окраинах, имеется вода, а в близлежащих киргизских селах нет никакого водоснабжения». Киргизские фермеры и группы АВП сомневаются в правильности показаний об объемах воды, которые подаются через киргизско-казахскую границу и подозревают, что операторы кыргызского водохранилища находятся в сговоре с казахскими властями. Это всего лишь несколько жизненно важных проблем, которые часто обсуждаются в дискуссионных группах. И все же, учитывая позицию автора этой статьи, оценки самого процесса применения дискуссионных групп и его результаты приобретают все большее значение.

**Таблица 1. Классификация степеней вовлеченности участников в водохозяйственный процесс исходя из их социально-общественных целей. (Адаптировано - из издания IAP, 2008 г.)**

ИНФОРМИРОВАТЬ	КОНСУЛЬТИРОВАТЬ	УЧАСТВОВАТЬ	СОТРУДНИЧАТЬ	ДАТЬ ПОЛНОМОЧИЯ
<b>Цели участия общественности</b>				
Дать общественности сбалансированную и объективную информацию с тем, чтобы помочь людям в понимании сути проблемы, альтернатив, возможностей и / или решений.	Получить реакцию общественности на результаты анализа, предложенные альтернативы и / или решения.	Работать непосредственно с общественностью в ходе всего процесса для обеспечения постоянного понимания и учета забот и надежд общества	Налаживать партнерские отношения с общественностью по всем аспектам принятий решений, включая варианты развития и нахождение предпочитаемых способов решения проблем	Передать право принятия окончательного решения в руки общественности
<b>Примеры методов</b>				
- листовки, рекламные проспекты	- Общедоступные комментарии	- Семинары	- Консультативные группы граждан	- Гражданская коллегия присяжных
- веб-сайты в Интернете	- Дискуссионные группы	Запланированные мероприятия	- Советы	- Избирательные бюллетени
- День открытых дверей	- Исследования	Социологические опросы	- Достижение консенсуса	- Делегирование
	- Общедоступные собрания		Мероприятия по укреплению	Решения
			- принятие решений на основе широкого участия	

### 3.1 Мнения участников о дискуссионных группах

Участникам раздали вопросник, посредством которого они могли выразить свои ожидания до начала совещания и описать реакцию на исполнение этих надежд. Более того, их попросили дать информацию и объединиться в группы по интересам обсуждаемых тем. Участники выразили свою готовность сотрудничать, т.к. они хотели получить новую информацию о водохозяйственных организациях (Включая Совместную Комиссию

Казахстана и Кыргызстана) и о специалистах способных улучшить управление водным хозяйством (44%). Члены дискуссионных групп ожидали выработки конкретных решений своих проблем (например, как финансировать обновление производства и деятельность партнеров, и т.д.). 20 % участников выразили свое желание общаться с другими организациями и соседними населенными пунктами. Один из членов дискуссионных групп выразил свое мнение в поддержку учета других мнений при принятии решений: «Вода источник жизни, надежда на существование, и каждый человек должен принять собственное решение». Некоторые люди говорили, что они пришли на встречу, т.к. считали, что это их долг.

Участники оценивали уровень оправданий своих ожиданий от работы дискуссионных групп по пятиразрядной шкале. Более трех четвертей участников выразили свое удовлетворение результатами дискуссионных групп (Таблица 2). Оказалось, что до половины количества участников получили много информации, в то время как 35% не приобрели новых знаний. Участники узнали сведения о водохозяйственных и других родственных организациях, а также получили информацию о мероприятиях Совместной Комиссии Казахстана и Кыргызстана по Речному Бассейну. Участники приветствовали возможность общения с вероятными партнерами по сотрудничеству в деле модернизации систем подачи воды и орошения. За исключением местных правительственных чиновников и сотрудников областных водохозяйственных организаций, впечатления участников от состоявшихся встреч были, в целом, положительными. Высокую оценку получила возможность поднимать проблемные вопросы, открыто обсуждать их и предлагать решения – вкладывать, по выражению одного из них, «свою душу и лучшие ожидания».

Несмотря на общую положительную реакцию участников, некоторые слушатели конференции выразили осторожность в оценках долгосрочных результатов от встреч дискуссионных групп. Например, член АВП селения Талап так объяснил свое беспокойство: «Мы можем судить об успехе встречи только тогда, когда водные вопросы будут решены!». Многие участники дискуссионной группы были недовольны тем, что дискуссии не предложили каких-либо решений по системному и согласованному управлению водными ресурсами в каждой стране, а также о позиции, которую следует занимать по отношению к соседней стране. Среди причин готовности вновь участвовать в мероприятиях по типу дискуссионных групп называлось желание получать информацию о том, как решаются водохозяйственные вопросы и вносить предложения и их решения.

Для получения целостного впечатления о функционировании дискуссионных групп, общая атмосфера отслеживалась помощником и модератором встреч (Рис. 1). В нескольких дискуссионных группах участники из числа молодых людей и женщин вели себя тихо и слушали, что говорили старшие по возрасту. Была заметна важная роль иерархического статуса, когда участники и специалисты водники вступали в беседу только после того, как высказывались акимы. Например, в одной из групп, представленной членами АВП, их руководители также были склонны диктовать свое видение направления беседы. Представители областных водохозяйственных органов и местные чиновники проявляли свое раздражение в связи с обстановкой, в которую они попали. Они считали неуместным то, что им пришлось объяснять и отстаивать свои точки зрения перед простыми водопользователями, приглашенными в состав дискуссионных групп.

## 4 Дискуссия

Водное хозяйство в бассейнах рек Талас и Чу представляет убедительные материалы для анализа с его сложными последствиями в социальной сфере и неоднозначными аспектами водопользования. В распоряжении Казахстана и Кыргызстана имеются все компоненты, образующие систему водного хозяйства. Однако политический потенциал групп, объединенных едиными интересами, различен: Правящее положение заняли технические специалисты и чиновники, заставившие умолкнуть простых водопользователей. Внедрение метода обсуждения на основе широкого участия в водохозяйственную практику могло бы помочь в поиске различных идей относительно целей развития и границ компромиссов, предназначенных для общего блага.

От АВП ожидалось, что они будут способствовать взаимодействию между простыми водопользователями и областным управленческим аппаратом. Однако благодаря своим связям по членству в различных комитетах и совпадению интересов при должностных назначениях, программа деятельности членов АВП зачастую определяется областными и местными органами власти. И так как эта организационная модель не отражает совершенно ясно независимость индивидуальных членов, существует опасность, что консенсус может превратиться в «фальшивый» консенсус, поскольку некоторые участники могут выражать согласие под давлением. Таким образом, местные водопользователи и фермеры орошаемого земледелия располагают ограниченными средствами для выражения своих точек зрения, могущих влиять на водную политику и проводимые мероприятия. Для того чтобы расширять диалог и сотрудничество по различным направлениям укрепления пространственного и организационного воздействия, требуются более эффективные средства общения. Одной из возможностей заполнить информационный пробел между простыми людьми и трансграничной комиссией и стало создание дискуссионных групп для выявления потребностей рядовых тружеников.

Дискуссионные группы выполнили задачу получения информации из первых рук о взглядах и потребностях заинтересованных сторон. Однако уровень представительства дискуссионных групп был минимальным. Дискуссионные группы отражали мнение лишь части наиболее активных людей или членов общины с повышенным чувством долга. В силу культурных традиций и особенностей подбора своих членов дискуссионные группы мало способствуют развитию конструктивного диалога между различными сообществами заинтересованных сторон. Сравнение характеристик деятельности ассоциаций водопользователей и дискуссионных групп при принятии решений представлено в Таблице 3.

**Таблица 2. Оценка процесса дискуссионных групп с точки зрения участвующих представителей заинтересованных сторон (% респондентов)**

<b>В большей степени</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5 совсем нет</b>
Ожидания оправдались	53	22	19	5	1
Получили новую информацию	49	19	23	4	5
Возможность выразить свое мнение	73	7	16	4	0
Готовность снова участвовать	76	12	3	7	2





**Таблица 3. Характеристики ассоциаций водопользователей в сравнении с методом дискуссионных групп**

МЕТОД	Дискуссионная группа	Ассоциация водопользователей
<b>ОПИСАНИЕ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Группа простых граждан, имеющих общее мнение по истории вопроса с продуманным набором проблем</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Группа заинтересованных сторон, представляющих интересы водопользователей или специальный опыт, которая обеспечивает нужную информацию (консультативный орган содействия лицам, принимающим решения)</li> </ul>
<b>ТРЕБОВАНИЯ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Как систематические, так и случайные знания</li> <li>Нужна группа умелых модераторов</li> <li>Свободное обсуждение</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Предварительное определение ролей и обязанностей</li> <li>Готовность дать информацию</li> <li>Использовать процесс, заслуживающий доверия</li> <li>Внимательно подбирать членов</li> </ul>
<b>КОЛИЧЕСТВО УЧАСТНИКОВ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5-10 человек от общественности</li> <li>Количество дискуссионных групп: по мере насыщенности полученной информации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Небольшая группа лиц (10-20) от заинтересованных сторон</li> </ul>
<b>ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Заседание: 90 минут</li> <li>Процесс: 1 месяц</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Периодические встречи</li> <li>Со временем организационно оформится</li> </ul>
<b>ПРИМЕНЕНИЕ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ранняя стадия принятия решения для выявления мнений различных социальных групп</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>В любой момент процесса принятия решения, но видимо наиболее эффективно на ранних стадиях</li> </ul>
<b>ПРЕИМУЩЕСТВА</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Возможность разработать различные мнения на процесс развития</li> <li>Возможность консолидации группы по интересам</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Обеспечивает детальный анализ вопросов</li> <li>Полномочия на использование специалистов, право санкции и вето в зависимости от мандата</li> </ul>
<b>НЕДОСТАТКИ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Отсутствие заранее продуманных позиций в группах лиц, представляющих заинтересованные стороны</li> <li>Приходится искать участников способных и желающих вести диалог</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ни широкая общественность, ни советы речных бассейнов не могут охватить весь объем рекомендаций, выработанных в комитете</li> <li>Требует много времени и усилий</li> </ul>

#### 4.1 Обеспечивая маловлиятельную дискуссию

Важным структурным требованием к процессу разумных рассуждений является условие, что все стороны находятся в равном положении (*Habermas*, 1991 г.; *Renn* и *Tyroller*, 2003 г.). В реальных условиях дискуссионные группы показали, что на самом деле

достигнуть такого идеала очень трудно. Участвующие представители общественности принадлежат к разным социальным группам и поэтому воплощают собой многочисленные, иногда конфликтующие, варианты реагирования на водохозяйственные проблемы. Среди жителей речных бассейнов Талас и Чу преобладают традиционные патриархальные отношения в общине. Подавляющее представительство в группах пожилых лиц мужского пола является признаком социальной системы, где принятие решений важных для общины ожидается от более опытных мужчин. Сбор людей в совещательные группы был приемлем для многих. Даже после многих лет коммунизма, тесно переплетенные общинные отношения и практика совместного принятия решений остались привычными для жителей бассейна. Таким образом, глубоко укоренившаяся правовая культура обеспечивает устойчивое регулирование принципов принятия решений даже в условиях изменившейся политической обстановки.

Для того чтобы дискуссию назвать совещательным собранием, важно, чтобы она основывалась на взаимном обмене доводами, а не на принятии решений, продиктованных высоким положением участников, или же являющихся результатом изоэренного искусства убеждать (*Habermas*, 2001 г.; *Renn* и *Tyroller*, 2003 г.). На встречах дискуссионных групп появляются разные люди – малословные, тихие и более громогласные напористые участники. Присутствие людей, занимающих высокое положение в структурах власти (главы ассоциаций водопользователей или акиматов), определяло диапазон процесса обсуждения. Придерживаясь установок патриархальной системы, простые люди позволяют представителям власти занимать господствующее положение в беседе. Акимы проявили мастерство в произнесении речей на публике и в более убедительном формулировании своих взглядов. Несмотря на многочисленные попытки модераторов побудить выступить малословных участников, атмосфера диалога зачастую оставалась сдержанной, поскольку участники заметно опасались выступить против «правителя». Перед специалистом-практиком, решающим вопросы участия общественности, следует поставить задачу находить средства, которые могли бы корректировать воздействие этих социальных и культурных обстоятельств, порождающих неравный доступ к выработке планов работы и участию в принятии решений.

## **4.2 Уменьшить сковывающее влияние рациональных рассуждений**

Рассудительное обсуждение рассчитано на то, чтобы изменить отношения между участниками и уменьшить сковывающее влияние рациональных рассуждений отдельных членов общины. Группы, созданные на основе свободного волеизъявления, смогли бы отражать мнения той части населения, которая проявляет больше интереса и / или более активно реагирует на события. Опросные листы дискуссионных групп показали, что участники придали большое значение возможности узнать о других взглядах на водные проблемы, поговорить о родственных проблемах и выработать возможные пути их решения в кругу единомышленников. В благоприятной обстановке участники дискуссионных групп стимулировали процесс мышления друг друга, и в результате предлагались некоторые новаторские решения (например, менее бюрократические схемы финансирования). Однако дискуссионным группам не хватало выработки предложений о

возможностях обобщения и взаимного обогащения взглядов назначенных специалистов и лиц, принимающих решения, за счет учета мнений простых людей о потребностях водного хозяйства и его развитии. Конечно, модель дискуссионной группы не является совершенным средством достижения равновесия между мнениями участников посредством обмена опытом и применения методов «промывания мозгов».

Дискуссионные группы работали в качестве инструмента определения потребностей заинтересованных сторон, хотя участники не предлагали каких-либо рекомендаций по вопросам интеграции и оценки с точки зрения их общей важности. Группы земледельцев и водопользователей не способствовали критическому рассмотрению более широких проблем водного хозяйства и устойчивого водопользования. Наоборот, при обсуждении важных водохозяйственных вопросов, участники нередко приходили в состояние эмоционального волнения и принимали нерациональные, с точки зрения специалистов, решения. Таким образом, можно утверждать, что процесс беспорядочных дискуссионных рассуждений, когда участники вынуждены под давлением группы принимать аргументированные оценки, ставят людей с хорошо подуманными позициями в искусственные ситуации, которые могут отвлечь их от повседневного образа мыслей. Более того, как только появляется фактор иерархических отношений с использованием высокого положения между участниками дискуссии, при использовании права выбора в решении водохозяйственных вопросов становится трудным определить различие между процессом углубления осведомленности и применением методов «промывания мозгов».

### **4.3 Воздействие результатов дискуссионного рассмотрения на выработку политики**

Анализ рассматриваемого случая показывает, что политическая культура в Казахстане и Кыргызстане, несмотря на наличие ограничительных аспектов, могла бы играть более заметную роль при вовлечении общественности в принятие водохозяйственных решений. Воспроизведение западных образцов выработки политических решений не приносит успеха, если их не интегрировать в местные культурные и общинные традиции. Польза от дискуссионных групп заключается в четкой формулировке проблем, стоящих перед некоторыми группами по интересам. Однако предложенные решения имеют гипотетическую основу, т.к. формат дискуссионных групп не позволяет обеспечить обратную информационную связь к этим решениям от других групп заинтересованных сторон или властных структур. Метод дискуссионного рассмотрения в качестве модели работы не предусматривает каких-либо средств оценки сделанных предложений с точки зрения их всеобъемлющего значения. Это означает, что разногласия во мнениях между, например, акимами и тружениками орошаемого земледелия не могут быть преодолены.

Итоги дискуссий направлялись в репрезентативные организации и таким образом играли дополнительную роль в формировании процесса принятия решений. Поскольку Совместная Трансграничная Водная Комиссия по Управлению водными ресурсами рек Чу и Талас начала свою деятельность лишь в 2006 году, пока еще рано говорить о результатах воздействия дискуссионного рассмотрения на реальную политику. В рамках этого проекта

не преследовалась цель определения, как задачи, выделенные в дискуссионных группах, учтены в работе Совместной Комиссии. Однако, процесс оказался неудачным в том смысле, что участники получили мало или совсем не получили комментариев на свои предложения, и отклонения от рекомендаций остались без объяснения доводов.

Для организации процессов дискуссионного рассмотрения требуются время и финансовые ресурсы, но такие инвестиции могут оказаться стоящими, поскольку модели работы на основе участия помогают укрепить самосознание тех, кто делает такие вклады. Опросные листы дискуссионных групп в бассейне рек Чу и Талас показали высокий уровень удовлетворенности в связи с возможностью обменяться мнениями и найти партнеров по сотрудничеству среди участников встречи. Оказание содействия дискуссионным группам могло стать хорошей практикой для людей, чье участие в формировании политики ограничено сбоем в работе системы репрезентативной демократии. Поэтому, допустимо, что опыт политической вовлеченности может вызвать особое ощущение свободы в обществах с переходным периодом от командного стиля правления к более демократичным формам руководства. Однако период действия лечебно-оздоровительного эффекта вовлеченности общественности может остаться краткосрочным, если руководители оставят без внимания его результаты.

Было признано, что важным итогом работы дискуссионных групп явилось выявление средств общения и партнеров для совместных действий. Это наводит на мысль, что современные средства, такие, как АВП, не полностью отражают принцип правомерного представительства и успешной защиты потребностей местного населения. Отсутствие достаточных средств у местных водопользователей для защиты своих водохозяйственных потребностей можно объяснить нехваткой социального потенциала, могущего влиять на принятие решения. Однако если посмотреть за пределы отношений на уровне общины, то можно увидеть отсутствие ясности относительно круга обязанностей многочисленных водохозяйственных организаций. Таким образом, простые водопользователи испытывают замешательство и разочарование в деле решения своих проблем и поиска ответственного содействия. Прежде чем внедрять новые методы привлечения участников, - будь это такое единичное событие, как сбор дискуссионных групп для информирования Казахско-Кыргызской Совместной Комиссии, или мероприятия в более заорганизованных рамках, - сферу и круг обязанностей источников информации и лиц, принимающих решения, нужно уточнить и обеспечить их реализацию.

## 5 Заключение

Практика сбора дискуссионных групп в бассейне рек Талас и Чу для информирования Казахско-Кыргызской Совместной Комиссии преподала несколько уроков относительно некоторых факторов, как ограничивающих, так и способствующих совещательному методу принятия решений в водном хозяйстве Центральной Азии. Политические системы Казахстана и Кыргызстана могли бы играть более заметную роль при вовлечении общественности в принятие водохозяйственных решений.

Хотя тесно переплетенные общинные отношения и практика совместного принятия решений остались привычными для жителей бассейна рек Талас и Чу, преобладающие

традиционные патриархальные отношения в общине также являются основным источником, подпитывающим роль иерархии в процессе достижения консенсуса. Работа дискуссионных групп показала, что, несмотря на официально объявленное равноправие всех членов групп, пожилые люди и лица мужского пола, а также представители местных органов власти занимали главенствующее положение в процессе достижения консенсуса.

Дискуссионные группы показали, что существующие структуры принятия решений крайне нуждаются в переменах, что приветствуется, по крайней мере, сельскими жителями, чьи интересы представлены недостаточно. Потеря доверия к АВП и областным водохозяйственным органам может также распространиться и на Казахско-Кыргызскую Совместную Комиссию и таким образом препятствовать ее работе. Хорошо продуманные модели вовлечения общественности смогли бы помочь обобщить и взаимно обогатить взгляды назначенных специалистов за счет учета мнений простых людей о потребностях водного хозяйства и его развитии. Несмотря на ограничения, модели типа дискуссионных групп могли бы играть дополнительную роль в уточнении разнообразия взглядов на потребности и развитие за пределами бюрократических структур водного хозяйства. Однако следует проявлять осторожность при копировании западных подходов к выработке политики, если они не подкреплены местными культурными и общинными традициями.

Инспектирующим органам, отвечающим за окружающую среду, которые в прошлом придерживались командно-административных методов, все еще не хватает знаний об альтернативных вариантах в противовес нынешней практике управления. Прежде чем внедрять какие-либо дальнейшие модели привлечения к участию, важно признать наличие ограничений в практике демократии общих усилий и заниматься разрешением этих проблем. Значительным шагом в этом направлении могло бы стать ясное уточнение прав и обязанностей и обеспечение их реализации применительно к (меж-)государственным водохозяйственным структурам, организациям гражданского общества (например, АВП) и отдельным членам общества. Совокупность четких правил привлечения социальных партнеров к принятию решений позволит властным структурам удерживать свое инициативное и лидирующее положение в выработке политики. Следует больше оказывать поддержки исследованиям пригодности инструментов общего участия, приспособленных к конкретным социально-культурным, экономическим и геополитическим условиям. Лучшее понимание ограничений и преимуществ моделей учета широкого круга аспектов даст возможность правительствам установить критерии общественного участия.

### **Выражение признательности**

Появление данной статьи не было бы возможным без активного сбора научных данных на местах в Казахстане и Кыргызстане, где *U. Kanzygalina* и *A. Kudaibergenov* помогали в организации и проведении опросов. Мета-анализ, представленный в данной статье, является частью диссертации на звание магистра, защита которой осуществлена в Тартуском Университете (Эстония) в 2006 году. Настоящая статья подготовлена при поддержке финансируемого Целевого Эстонского проекта *SF 0170006s08* и гранта Эстонского Научного Фонда No. 6820.

## Библиографический список

Орхусская Конвенция. Экономическая Комиссия ООН для Европы, 1998 г., Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды.

*Armour, A.*, 1995 г. Модель общественного участия в форме гражданской коллегии присяжных. В работе: Справедливость и Правомочность в Гражданском Участии, Оценивая новые модели Совместного обсуждения вопросов Окружающей среды (*Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P., eds.*), стр. 175-188. Академическое издательство *Kluwer*, Дордрехт, Бостон.

*Arnstein, S.*, 1969 г. Лестница гражданского участия. Журнал Американского Института Планирования, 35, 216-224.

*Catt, H., Murphy, M.*, 2003 г. «Какой голос подается за людей? Методы распределения по категориям в ходе консультаций с обществом». Австралийский журнал политических наук, 38, 417-421.

*Geiss, G.*, 2008 г. Правовая культура и политические реформы в Центральной Азии. Германский институт ближневосточных исследований, Гамбург.

ГВП, 2003 г. Инструментальный ящик Интегрированного Управления Водными Ресурсами, Версия 2. Секретариат Глобального Водного Партнерства, Стокгольм.

*Habermas, J.*, 1991 г. Осознание морали и общение. *MIT Press*, Кембридж.

*Kasperson, J.X., Kasperson, R.*, 2000 г. Пересекая границу. В работе: «Трансграничное управление рисками» (*Limmeroth-Bayer, J., Löfsted, R. Sjösted, G., eds.*), стр.179-237. *Earthscan*, Лондон.

*Kasperson, R.E., Renn, O., Slovic P., Brown, H.S., Emel, J., Goble, R., Kasperson, J. X., Ratick, S.*, 1998 г. Социальные аспекты распространения риска: концептуальная структура. Издание «Анализ риска», 8, 177-187.

*Kangur, K., Kanzhygalina, U., Kudaibergenov, A.*, 2005 г. Потребности заинтересованных сторон в управлении трансграничными бассейнами рек Талас и Чу в Кыргызстане и Казахстане. Центр Пеипси по трансграничному сотрудничеству, Тарту.

*Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E.*, 2004 г. «*Kaasamine otsusetegemise protsessi. Poliitikauuringute Keskus Praxis*», Таллин.

*Löfstedt, R.E.*, 2005 г. Управление риском в «после-доверительных» обществах. Издательство *Palgrave Macmillian*, Нью-Йорк.

*Morgan, D.*, 1993 г. Успешные дискуссионные группы: Развивая совершенство. Издательство *Sage, Newbury Park*.

*Morgan, D.*, 1997 г. Дискуссионные группы в исследовании аспектов качества. Издательство *Sage, Thousand Oaks*.

*Morgan, D., Krueger, R.*, 1998 г. «Набор факторов для дискуссионной группы». *Sage, Thousand Oaks*.

*Mostert, E.*, 1998 г. Распределение задач и зон ответственности в Голландском водном хозяйстве: Обсуждение, развитие и нынешнее состояние. Центр *RBA*, Дельфт.

*PUMA*, 2001 г. Вовлекая граждан в процесс выработки политики: Информация, консультация и общественное участие. Издание *PUMA Policy Brief*, 10 июля, 2001 г. ОЭСР, Париж.

*Renn, O.*, 1999 г. Модель аналитического и совещательного процесса в управлении риском. Наука и Технология Окружающей среды, 33, 3049-3055.

*Renn, O., Tyroller, A.*, 2003 г. Гражданская коллегия присяжных в рамках проекта Речного Диалога. Рекомендации для практики. *СТА*, Штутгарт.

*Sehring, J.* 2007 г. Ирригационная реформа в Кыргызстане и Таджикистане. Оросительные и дренажные системы, 21, 277-290.

*Stern, P., Fineberg, H.*, 1996 г. Понимание риска: Информирование о решениях в демократическом обществе. Издательство *National Academy Press*, Вашингтон.

ПРООН Казахстан, 2005 г. Программа развития ООН в Казахстане. Методологические принципы: Учреждение советов речных бассейнов в Казахстане, проект ПРООН, Алматы.

*Uusküla, A., Kangur, K.*, 2006 г. Препятствия в проведении обследований по стандартам *STI* в постсоветском обществе: Результаты исследования аспектов качества. Инфекции, передаваемые половым путем, 82, 323-326.

*Webler, T., Renn, O.*, 1995 г. Краткий справочник по вопросам участия: философия и практика. В работе: Справедливость и Правомочность в Гражданском Участии, Оценивая новые модели Совместного обсуждения вопросов Окружающей среды (*Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P., eds.*), стр. 17-33. Академическое издательство *Kluwer*, Дордрехт, Бостон.

*Webler, T.*, 1995 г. «Правый» уклон совместного обсуждения вопроса гражданского участия: оценочный критерий. В работе: Справедливость и Правомочность в Гражданском Участии, Оценивая новые модели Совместного обсуждения вопросов Окружающей среды (*Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P., eds.*), стр. 35-73. Академическое издательство *Kluwer*, Дордрехт, Бостон.

*Wegerich, K.*, 2008 г. Образец для организации подотчетности ассоциации водопользователей с учетом местной реальности: свидетельство из Южного Казахстана. Издание *Water International*, 33:1, 43-54.

*Wibeck, V.*, 2000 г. *Fokusgrupper, om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod. Student-litteratur, Lund.*

