

**Местные практики
и институциональные реформы
водораспределения в бассейне реки
Пяндж-Амударья, Афганистан**

Винсент Томас, Вамихулла Мумтаз и Мужиб Ахмад Азизи

Ташкент 2013

Неофициальный перевод с английского

Оригинал: Vincent Thomas, Wamiqullah Mumtaz and Mujib Ahmad Azizi. Mind the gap?
Local practices and institutional reforms for water allocation in Afghanistan's Panj-Amu
River Basin

Содержание

1. Введение и концептуальная структура	9
1.1 Необходимость лучшего понимания институционального развития водного сектора	9
1.2 Концептуальная структура	12
2.Методология	30
2.1 Качественные и количественные методы	30
3. Реформирование Водного сектора в Афганистане	33
3.1 От довоенной «гидравлической эры» к послевоенным реформам «эффективного руководства»	33
3.2 Показатели устойчивости к проблемам, охватывающим «эффективное руководство»	38
4. Характеристика речных бассейнов Талокан и Нижний Кундуз.....	41
4.1 Гидрологические границы в сравнении с административными и деление на выше/ниже по течению	41
4.2 Историческое развитие социальных структур в бассейне и последствия для управления водными ресурсами	43
4.3 Текущая социально-экономическая характеристика и современное состояние развития	48
4.4 Гидрологические характеристики.....	51
4.5 Характеристика орошаемого земледелия.....	54
4.6 Вододеление и водораспределение на уровне речного бассейна	57
4.7 Резюме и заключение по характеристикам суб-бассейнов	66
4.8 Предпосылки многосторонних платформ в суб-бассейнах Талокан и Нижний Кундуз	67
5. Исследование на примере суб-бассейна Нижний Кундуз	69
5.1 Пространство принятия решений, соотношение сил и состав платформы заинтересованных сторон в СБНК	69
5.2 Обсуждение.....	84

5.3 Итоги и результаты в СБНК	97
5.4 Заключение.....	112
6. Итоги и результаты.....	114
6.1 Пространство принятия решений, соотношение сил и состав платформы заинтересованных сторон в СБТ	115
6.2 Мнение.....	150
6.3 Итоги и результаты в СБТ	156
6.4 Заключение.....	167
7. Обсуждение и Заключение: Стратегические модели соответствуют ситуации на местах	170
7.1 Адаптированы ли стратегические модели к реальным проблемам на местах?... 170	
7.2 Внедрение реформы водного сектора: Опрос эффективности ПРБПА по институциональному развитию на основном уровне	185
7.3 Заключительное мнение об институциональном развитии водного сектора Афганистана	192
7.4 Рекомендации.....	194
Приложение 1: Список опрашиваемых	201
Приложение 2: Классификация культур, основанная на СИРРП в СБНК в 2009 и 2011 гг.	204
Приложение 3: Классификация культур, основанная на СИРРП в СБТ в 2009 и 2011 гг.....	206

Список принятых сокращений

НУАБСБ - Национальное управление Афганистана по борьбе со стихийными бедствиями

НИОГА - Научно исследовательская и оценочная группа Афганистана

ОР - общедоступный ресурс

ЭЭТ - эталонная эвапотранспирация

ЕС - Европейский союз

ГИС - Географическая информационная система

НДМВ - Независимая Дирекция местных властей

ИУВР - Интегрированное управление водными ресурсами

ПРБК - Программа речного бассейна Кундуз

СБНК - Суб-бассейн Нижнего Кундуза

LML - Landell Mills Limited

МСХИЖ - Министерство сельского хозяйства, ирригации и животноводства

МЭВР - Министерство Энергетики и Водных ресурсов

МВД - Министерство внутренних дел

MWR - Министерство водных ресурсов и Энергетики

УРБ - управление речным бассейном

ПЗС - платформа заинтересованных сторон

ЧП - член парламента

НУБ - Национальное управление безопасности

СИРРП - стандартизированный индекс различий растительного покрова

НПО - неправительственная организация

УПР - управление природными ресурсами

ПРБПА - Программа речного бассейна Пяндж-Амударьи

ГТС-ПРБПА - группа технического содействия ПРБПА

СП - Совет провинции

АРБ - Агенство речного бассейна

СРБ - Совет Речного Бассейна

SOGREAH - Водохозяйственная тренинговая и научноисследовательская Ассоциация Гренобля

СИПР - Система интенсификации производства риса

СБТ - Суб-бассейн Талокан

КРВ - Комитет по распределению воды

ДВХ - Департамент Водного Хозяйства СВС стратегия водного сектора

АВП - Ассоциации водопользователей

Краткий обзор

Начиная с 2004 г., высшие должностные лица и международные донорские организации пытаются внедрить в процесс реформирования водного сектора Афганистана концепцию «эффективного» руководства водными ресурсами. Принятый в 2009 г. Закон о Воде основывается на принципе «святой троицы»¹: интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), управления речным бассейном (УРБ) и участия в децентрализованном процессе принятия решений посредством платформы заинтересованных сторон (ПЗС). С 2005 г. Программа речного бассейна Пяндж-Амударья (ПРБПА) занимается внедрением этих заимствованных концепций на северо-востоке Афганистана.

Международный опыт показывает, что институциональные изменения редко придерживаются моделей в их изначальном виде, так как реализация их на практике часто сталкивается с противодействием. Внедрение на местах комплекса реформ по управлению водными ресурсами на уровне суб-бассейна требует применения полученных непосредственно на практике уроков и результатов внедренных стратегий, чтобы предвидеть возникающие при адаптации политики и стратегий возможности и проблемы, включая и для ПЗС, в данном речном бассейне.

Данное исследование стремится обеспечить лучшее понимание того, каким образом местные организации справляются с вододелием в период маловодных лет, и обсудить дальнейшие возможности и проблемы, возникающие при реализации этой политики. Исследование начинается с описания существующих мероприятий организационного характера, формирующих процесс вододелия, продолжается оценкой исполнения этого процесса, прежде чем определить и проанализировать пробелы между существующей стратегией и ситуацией на местах. Общий акцент сделан на рассмотрение того, как процесс принятия решений и соотношение сил формируют вододелие на уровне суб-бассейна.

Данное исследование на примере изучения суб-бассейна Талокан (СБТ) и суб-бассейна Нижний Кундуз (СБНК) в общих чертах описывает, каким образом и зачем местные организации решают проблемы вододелия на уровне суб-бассейна. При этом подчеркивается, насколько часто это осуществляется посредством процедур, далеких от официально одобренного в ходе обсуждений «эффективного» руководства водными ресурсами, выдвинутого в Законе о Воде, и далеких от идеальной организации ПЗС.

С одной стороны, институциональные реформы делают акцент на передачу права принятия решений водопользователям, при участии государства в роли советника и посредника. С другой стороны, существующее положение в

¹ J. Warner, “The Beauty of the Beast: Multi-Stakeholder Participation for Integrated Catchment Management,” in *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*, ed. Jeroen Warner (Farnham, UK: Ashgate, 2007), 2.

СБНК показывает, что местные власти — Департамент Водного Хозяйства (ДВХ) и руководители на уровне районов и провинций — все еще главные легитимные субъекты, отвечающие за принятие решений. К тому же, когда баланс сил решает в их пользу, они проявляют активность в навязывании решений, обходя процессы участия. В Законе о Воде также говорится о переводе существующих прав на воду в разрешения. Тем не менее, данное положение осложняется тем фактом, что традиционная система водodelения на основе соглашения *абандаз*², применяемая на сегодняшний день в СБНК, официально не признает прав сообществ, расположенных ниже по течению, на всем протяжении суб-бассейна. В итоге, модель руководства в рамках Закона о Воде превозносит децентрализацию в процессе принятия решений. Тем не менее, существующее положение в СБТ показывает, что члены парламента, главные министерства и даже кабинет президента были движущей силой водodelения во время маловодного 2011 г. Данный подход был наиболее заметно реализован в недавнем постановлении президента, которое практически отрицает основные принципы Закона. Таким образом, результаты исследования доказывают, что государство может еще раз попытаться проявить свою власть при принятии решений по управлению водными ресурсами, вопреки официальным суждениям, определяющим его роль только как формального советника.

Кроме того, процесс формирования и определения состава ПЗС в значительной степени отличается от того, что предлагает стратегия. Действующие нормы предполагают единую платформу для принятия решений, такую как Совет речного бассейна (СРБ), организованный в соответствии с гидрологическими границами, с закрепленным составом, определенным по категориям водопользования. Тем не менее, существующая практика говорит в пользу множественных платформ, каждая из которых затрагивает вопросы водodelения на специфическом уровне, и фокусируется на одном секторе, например, ирригации. Организационное устройство показывает четкое разграничение по границам провинций, а не по гидрологическим границам. Такие ПЗС гибки по своему составу, адаптативны, и сформированы скорее практическими проблемами, нежели теоретическими моделями.

Результаты полевых исследований также показывают, что несмотря на игнорирование руководящих принципов, прописанных в Законе о Воде, мероприятия организационного характера в 2011 году привели, с точки зрения доступа к воде пользователей ниже по течению, к относительно положительным, хотя и ограниченным результатам. Анализ факторов, вызвавших это, также предполагает, что строгое применение продвигаемых стратегических моделей (например, децентрализация и передача полномочий для принятия решений водопользователям) может быть контр-продуктивным при обеспечении доступа к воде на территориях ниже по течению хотя бы на короткий срок. Другими

² *Абандаз* (буквально «спускная (попускная) вода») - традиционная практика водodelения на уровне суб-бассейна или канала, при которой водопользователи выше по течению производят попуск воды водопользователям ниже по течению при определенных условиях. Решения по вопросам продолжительности и частоты принадлежат преимущественно водопользователям выше по течению, таким образом *абандаз* не гарантирует никаких прав водопользователям ниже по течению.

словами, то, что может быть достигнуто в условиях «эффективного руководства водными ресурсами» может дорого стоить с точки зрения результатов доступа к воде.

В конечном счете, документ вызывает сомнения касательно влияния ПРБПА, которая пытается управлять институциональными реформами на изучаемой площади с 2005 г. В переходные годы ПРБПА содействовала образованию и развитию рабочих групп суб-бассейна. Как и предполагалось, она руководила переходом к методу управления речным бассейном, основанном на принципах Закона о Воде (2009 г.). Тем не менее, в 2011 г. эта рабочая группа суб-бассейна все еще нуждалась в потенциале социального обучения, как способе поддержки в разрешении практических проблем управления водными ресурсами. Как группа, она провалилась в попытке изучения прошлого опыта маловодного 2008 г. Не удивительно, что ни одна из рабочих групп суб-бассейна не сыграла никакой роли в управлении водой в маловодном 2011 г. Вместо этого, было установлено, что усилия ПРБПА главным образом фокусировались на восстановлении инфраструктуры, также как и на регулирующих аспектах реформирования водного сектора посредством поддержки развития стратегий, законов и политик. Между тем, она не стала обоснованным и легитимным участником в разрешении практических проблем управления водными ресурсами. Вследствие этого, местные организации продолжали функционировать и развиваться эффективно и независимо, проходя по своему собственному пути развития, который часто выбивался за рамки реформирования.

Среди других рекомендаций мы предлагаем, чтобы пилотная ПРБПА начала более тесное сотрудничество с существующими организациями по вопросам разрешения практических проблем, касающихся вододеления, вместо того, чтобы нагромождать большое количество нормативных документов. Дополнительные ресурсы должны быть направлены на развитие потенциала социального обучения текущих рабочих групп и будущих суб-СРБ. Программы, посвященные введению «эффективного» руководства водными ресурсами, должны также более тесно работать с политическими деятелями в Кабуле, а также с руководителями в соответствующих провинциях. Необходимо также пересмотреть состав и структуру платформ принятия решений на уровне суб-бассейна, и исследовать возможность многочисленных и гибких ПЗС на различных уровнях вместо единственного неподвижного суб-СРБ. И последнее: несмотря на необходимость развития лучшей структуры руководства, разумным является также увеличение средств, направленных на поддержку более широкого внедрения внутривладельческих методов водосбережения с целью сокращения потребности в оросительной воде и, таким образом, обеспечения лучшего доступа к воде территорий, расположенных ниже по течению.

1. Введение и концептуальная структура

1.1 Необходимость лучшего понимания институционального развития водного сектора

С момента проведения в 2002 г. Кабульской конференции по Управлению водными ресурсами и развитию в Афганистане, в водном секторе Афганистана³ начинают проводиться реформы. В 2004 г. Стратегическая Рамочная Концепция водного сектора представила первичную дорожную карту. В 2008 г. была официально принята Стратегия Водного сектора, а 26 апреля 2009 г. в официальном правительственном бюллетене «Газетт» был опубликован новый Закон о воде, заменивший версию закона 1991 г.

Закон о Воде следует принципу «святой троицы» - цитируя слова Уорнера⁴ - это три ключевых принципа, официально одобренных на международном уровне во всемирном докладе об «эффективном руководстве водными ресурсами». Они включают интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР), управление речным бассейном (УРБ) и участие посредством децентрализации процесса принятия решений с помощью Платформы Заинтересованных Сторон (ПЗС) в официальном управлении водными ресурсами Афганистана.

В модели управления речным бассейном, поддержанной Законом о Воде 2009 г. и связанными с ним нормативными документами⁵, децентрализованное принятие решений и распространение планов установлено через ПЗС в форме агентств (АРБ) и советов речного бассейна (СРБ). Оба органа одинаково ответственны за управление вододелием и разрешение конфликтов между группами водопользователей. АРБ представлены отраслевыми министерствами и выступают в роли технических консультантов вместе с СРБ, состоящими, главным образом, из водопользователей, ответственных за принятие фактических решений. Модель также предлагает создание суб-АРБ и суб-СРБ (см. детали этой организационной структуры на рис. 5)

С июля 2005 г., когда модели управления речным бассейном уже были упомянуты проектом Стратегии Водного Сектора и проектом Закона о Воде, правительство Афганистана провело применение этой модели через Европейский Союз (ЕС), финансирующий Программу речного бассейна Пяндж-

³ Известно также как “Kabul Understanding.”

⁴ J. Warner, “The Beauty of the Beast: Multi-Stakeholder Participation for Integrated Catchment Management,” in *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*, ed. Jeroen Warner (Farnam, UK: Ashgate, 2007).

⁵ В момент написания, “Procedure on the frame work for water resources management in the river basins” (Kabul: MEW, 2011) находилось в стадии завершения проекта.

Амударья (ПРБПА). Первоначально ПРБПА – ранее известная как программа речного бассейна Кундуз (ПРБК) - была вовлечена в создание и развитие ПЗС в суб-бассейнах рек Талоган и нижний Кундуз (см. карты 1 и 2). Рабочая группа была создана в каждом из суб-бассейнов и включала как представителей правительства (тех, кто входил в состав суб-АРБ) и представителей водопользователей (тех, кто формировал суб-СРБ).

В течение трех лет, главным образом, обсуждались вопросы, касающиеся контура речного бассейна, маловодного года, прогноза наводнений и управления ими и формирования суб-СРБ. Тем не менее, в своем исследовании 2008 г. Варзи и Вегерих затенили значимость этих достижений с точки зрения опыта обучения этой рабочей группы или ее реальных результатов. Они резко определили опыт первых трех лет как «много шума из ничего».⁶

В период с апреля 2008 по февраль 2011 гг., рабочие группы не провели ни одной встречи и были неактивны. Вместо этого, работа фокусировалась на вопросах законодательства, включая завершение работы над Законом о Воде и нормативными документами по управлению речным бассейном, которые включали круг полномочий для суб-АРБ и суб-СРБ.

В период исследования, летом 2011 г., ПРБПА находилась в процессе официального учреждения и подбора кадров для АРБ и СРБ. Высшие должностные лица и советники, разрабатывающие реформы водного сектора, ожидают, что с принятием соответствующего законодательства эти ПЗС будут функционировать так, как запланировано, при поддержке соответствующих программ по наращиванию потенциала. Последовательное постепенное прекращение поддержки ЕК для ПРБПА, как ожидается, начнется в 2014 г.

Международный опыт показывает, что новые модели руководства редко принимаются на практике такими, какими предполагались изначально. Субъекты противостоят переменам для защиты своих интересов или развивают новые организации, используя как прошлый, так и текущий опыт (см. изучение вопроса по концепциям «траектория развития» и «институциональный бриколаж» ниже). Для содействия развитию прибыльных организаций необходимы эксперименты, анализ и изучение опыта. В результате последовательных усилий должен быть найден баланс между включением в официальную стратегию существующих местных методов и практик, считающихся законными и эффективными, и предложением новых мероприятий для устранения «узких мест» и недостатков в существующих методах.

С 2005 г. практически полностью отсутствовали оценки, отчеты или даже неофициальные исследования Министерства Энергетики и Водных ресурсов (МЭВР), Министерства сельского хозяйства, ирригации и животноводства (МСХИЖ) или ПРБПА о деятельности организаций управления речным бассейном. В этой связи возникает вопрос о заинтересованности основных субъектов водного сектора в согласовании стратегии управления и практики с

⁶ M.M. Varzi and, K. Wegerich, “Much Ado About Nothing — Sub-Basin Working Groups in Kunduz River Basin, Afghanistan,” *Central Asian Waters* (2008): 47.

учетом расширяющегося опыта.

Суровый маловодный 2011 г. нанес удар по речному бассейну Пяндж-Амударья. В отсутствие оперативных суб-АРБ и суб-СРБ местные организации и субъекты принялись решать вопросы вододеления на всем протяжении речных суб-бассейнов. В ходе этого процесса были сформированы различные неофициальные Комитеты по Распределению Воды (КРВ). Примечательно, что субъекты, вовлеченные в данный процесс, были в действительности теми, кто должен был занимать должности в официальных ПЗС (т.е. АРБ и СРБ). Этот маловодный год проверил на прочность как существующие, так и вновь возникшие организации, и таким образом, предоставил им уникальную возможность охарактеризовать и проанализировать свои методы и практику, оценить эффективность развития своей работы по вопросам вододеления в суб-речных бассейнах. В контексте институциональных преобразований также была предоставлена возможность использовать извлеченные непосредственно из практической деятельности уроки для того, чтобы предвидеть возможности и проблемы в процессе применения и адаптации стратегических моделей для ПЗС в речных бассейнах, как это определено в Законе и последующих нормативных документах.

Таким образом, целью данного исследования является изучение опыта КРВ и других неофициальных организаций в решении вопросов вододеления в период маловодных лет для лучшего представления стратегий и программ для развития ПЗС и организаций по управлению речным бассейном.

Задачи исследования

Цель и реализация данного исследования были сформированы в соответствии с двумя поставленными задачами:

1. Обеспечить лучшее понимание функционирования местных водохозяйственных организаций, занимающихся вододелением на уровне суб-бассейна посредством:

- Описания мероприятий институционального характера, касающихся вододеления на уровне суб-бассейна в маловодные годы
- Оценки работоспособности, актуальности и жизнеспособности местных организаций, занимающихся вододелением по суб-бассейну Талокан (СБТ) и суб-бассейну Нижний Кундуз (СБНК)
- Выявления и анализа несоответствия между стратегическими моделями и практической деятельностью на местах относительно вододеления на уровне суб-бассейна

2. Предложить рекомендации для программ развития ПЗС, включая АРБ и СРБ, в перспективе.

Вопросы исследования

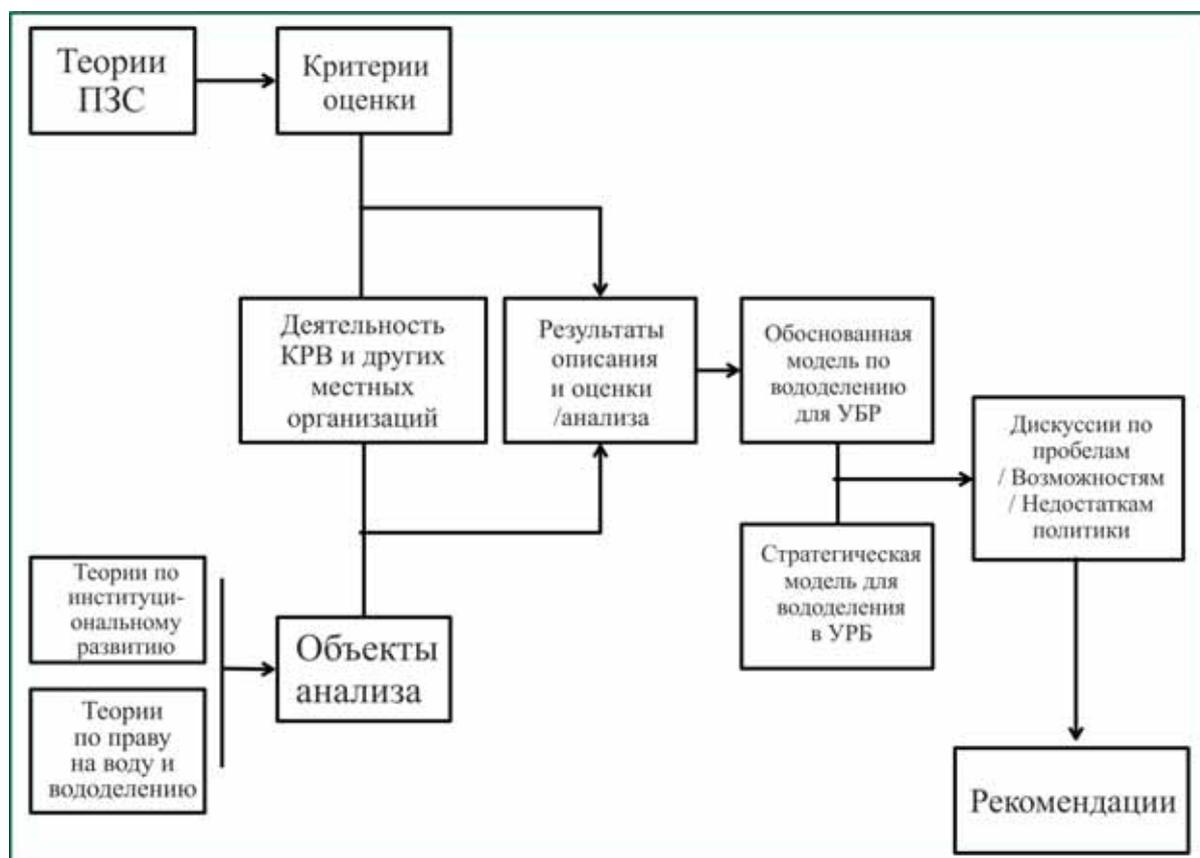
1. Каким образом местные организации (включая КРВ) справились с вододелением на уровне суб-бассейна в период маловодного 2011 г?
2. Каким был уровень работоспособности (с точки зрения результативности и эффективности) и жизнеспособности работы КРВ по Нижнему Кундузу и Талокану в решении вопросов вододеления в период маловодного 2011 г?
3. Каково различие между официально принятыми стратегическими моделями для процедур УРБ и непосредственной практической деятельностью на местах?
4. Есть ли вероятность, что принятые стратегические модели устранят «узкие места» в существующих методах и практиках?
5. Какие возможности должны обеспечить предстоящие стратегия и нормативные документы, включая успешные институциональные мероприятия в решении вопросов УРБ?

1.2 Концептуальная структура

Это исследование направлено на обеспечение лучшего понимания функционирования местных водохозяйственных организаций на уровне суб-бассейна для формирования и согласования стратегии управления и практики. Оно представляет собой несколько концепций и определений, относящихся к институциональному развитию и руководству водными ресурсами.

Ниже, на рис. 1, представлена концептуальная структура. Теории по институциональному развитию (например, институциональный бриколаж и траектория развития), правам на воду и вододелению предлагают несколько способов анализа деятельности КРВ, касающейся вододеления на уровне суб-бассейна. Теории по ПЗС обеспечивают нас критериями для оценки работы КРВ в свете их статуса в качестве «зародыша» будущих ПЗС. По результатам этой оценки будет предложена эмпирическая модель для ПЗС, отражающая практику вододеления на местах. Эта обоснованная модель будет затем сопоставлена с текущей стратегической моделью, предложенной Законом о Воде и соответствующими нормативными документами по управлению речным бассейном. Последующий анализ обеспечит основу для определения и обсуждения пробелов, возможностей и недостатков стратегии управления речным бассейном с фокусированием внимания на ПЗС и вододелении, и, в конечном счете, предоставит рекомендации на перспективу.

Рис. 1: Обзор концептуальной структуры



Определение организации в контексте управления природными ресурсами

К разработке стратегии организации управлению природными ресурсами (УПР) зачастую приближаются через управленческие перспективы и функционализм. Сквозь эту призму организация определяется, как нормы, правила и соглашения, направляющие действия и поведение пользователей к надлежащему коллективному управлению своими ресурсами.⁷

⁷ Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990); L. Mehta, M. Leach, P. Newell, I. Scoones, K. Sivaramakrishnan and S.A. Way, "Exploring Understanding of Institutions and Uncertainty: New Directions in Natural Resources Management" (Brighton: Institute for Development Studies, 1999).

Вставка 1: Определение «право на воду» и «вододеление»

В этом исследовании «право на воду» и «вододеление» определены так, как изложено ниже:

«Право на воду»

Это право брать и использовать воду в соответствии со сроками и условиями ее предоставления.

«Вододеление»

Это процесс, в котором доступный водный ресурс распределяется (или перераспределяется) законным претендентам.

Принято в соответствии с С.Бурчи и А.Д'Андреа, "Preparing National Regulations for Water Resources Management Principles and Practice," in Food and Agriculture Organization Legislative Study No.80 (Rome: Food and Agriculture Organization, 2003).

Мехта и другие утверждают, что такие представления об организации часто формируют классические подходы к стратегии, которые сводятся к «получению организации права» для выравнивания и регулирования работы в условиях нестабильности. На формирование этих взглядов оказала влияние ранняя литература по тематике общедоступных ресурсов (ОР). Тем не менее, в то время как работа по ОР очень полезна в развитии критического осмысления факторов, продвигающих коллективные действия по совместному пользованию, критики утверждают, что концепция организации в ОР зачастую не соответствует действительности. На практике теория и стратегия, строго сфокусированные на определении прав, норм и правил, обычно не были адаптированы для осмысления и реагирования в условиях, когда управление природными и общедоступными ресурсами осуществлялось посредством многочисленных, сложных и наслаиваемых общественных отношений и методов⁸.

Как следствие этого, ответные меры в области стратегии, воодушевленные подходами материалистов или функционалистов, зачастую имели неутешительные последствия. Одно из главных объяснений этих ограничений заключалось в том, что институциональный анализ в не достаточной мере основывался на знаниях местности и социальном контексте - традициях, культуре и нормах⁹. Другие утверждали, что данный подход не полностью

⁸ Mehta et al., "Exploring Understanding of Institutions and Uncertainty."

⁹ D. Mosse, "The Symbolic Making of a Common Property Resource: History, Ecology and Locality in a Tank-Irrigated Landscape in South India." *Development and Change* 28 (1997): 467-504; Frances Cleaver, "Incentives and Informal Institutions: Gender and the Management of Water," *Agriculture and Human Values* 15, no. 4 (1998): 347-60; F. Cleaver and T. Franks, "How Institutions Elude Design: River Basin Management and Sustainable Livelihoods" (Bradford, UK: Centre for International Development, 2005); B. Campbell, A. Mandondo, N. Nematundwe, B. Sithole, W. De Jong, M. Luckert and F. Matose, "Challenges to Proponents of

объясняет связь между официальными и неофициальными, а также местными и неместными организациями, формирующими деятельность по УПР¹⁰.

Другим способом представления организаций является рассмотрение наиболее динамических аспектов их развития. Этот более антропологически-ориентированный подход делает больший акцент на понимании того, каким образом институциональная деятельность структурирована социальным, культурным и политическим контекстами. При этом особое внимание скорее уделяется тому, что люди делают и чему они верят, нежели нормам и правилам, основываясь на утверждении, что существование и функционирование организаций зависит от того, имеют ли они постоянную практическую деятельность или время от времени получают инвестирование¹¹. Данный подход также требует лучшего изучения местных/неместных и официальных/неофициальных границ разделения и наслаивания между институциональными сферами деятельности¹². В контексте Афганистана правительство прилагает значительные усилия к развитию новых организаций речного бассейна посредством формулирования новых официальных правил, инструкций и норм (например, Закон о Воде и новые нормативные документы по УРБ). Тем не менее, гораздо меньше усилий было направлено на осмысление непосредственной практической деятельности развивающихся организаций. Данное исследование является первой попыткой ликвидировать пробелы между теоретическими моделями и существующей реальностью на местах и продемонстрировать высшим должностным лицам альтернативную точку зрения при планировании дальнейших мероприятий в области УРБ.

Вододеление, право на воду и юридический плюрализм

Юридический плюрализм в контексте УПР предполагает разработку концепции в виде многочисленных оспариваемых правил и как первоисточник различных интерпретаций¹³. Признание юридического плюрализма в УПР и управлении ОР явилось ответом на ограниченность теории функционалистов по организациям (см. выше) и неприемлемое мнение единственной «нормы права», когда это касается понимания и деятельности по управлению ОР.

Во всевозрастающем количестве документально подтвержденных случаев УПР (в том числе, на оросительных системах), официальные и неофициальные

Common Property Resource Systems: Despairing Voices from the Social Forests of Zimbabwe,” *World Development* 29, no. 4 (2001): 589-600.

¹⁰ Mehta et al., “Exploring Understanding of Institutions and Uncertainty.”

¹¹ Cleaver, “Incentives and Informal Institutions: Gender and the Management of Water.”

¹² Mehta et al., “Exploring Understanding of Institutions and Uncertainty: New Directions in Natural Resources Management.”

¹³ 13 S.E. Merry, “Anthropology, Law and Transnational Processes,” *Annual Review of Anthropology* 21 (1992): 357-79.

правила водопользования¹⁴ сосуществуют вместе, наслаиваясь и влияя друг на друга в различных масштабах и географии¹⁵. Субъекты ссылаются на различные правовые режимы, придающие смысл и оправдывающие их методы и поведение в отношении использования водных ресурсов¹⁶. Эти правовые режимы могут вытекать из различных контекстов, в том числе, религиозных, местных или основанных на обычаях методах, государственного права, международных законов или специфических местных проектов и мероприятий (см. рис. 2).

Афганистан не исключение. С одной стороны, существуют различные, основанные на обычаях, методы водораспределения на уровне канала и бассейновом уровне¹⁷. С другой стороны, новый национальный Закон о Воде поддерживает одобренные на международном уровне принципы «эффективного руководства водой», включая вододеление на уровне речного бассейна.

В рассматриваемом контексте люди стратегически или рационально опираются на эти различные правовые режимы для достижения своих целей (процесс, в некоторых случаях описываемый как «legal shopping» - «привлечение правопорядка, от которого можно ожидать наиболее благоприятного результата»). В то время как в ранних работах по ОР не придавалось значение небрежным границам разделения между наслаиваемыми от местных к местным правовыми режимами¹⁸, литература по тематике юридического плюрализма показывает, насколько «привлечение правопорядка» может быть более эффективным¹⁹, особенно в условиях нестабильности, таких как рассматриваемая в данном исследовании водообеспеченность территорий.

Лучшее понимание наслаиваемых правовых режимов на местах может помочь в объяснении того, как и зачем вместо установленных правил появляются, в зависимости от контекста, определенные гибкие и пересмотренные методы²⁰. Понимание того, каким образом эти правовые режимы оспариваются, является решающим. Особенно для объяснения правил учета прав, основанных на обычаях и практике, в период подготовки и

¹⁴ Термин использован в общем смысле и отличен от официально опубликованного в правительственном бюллетене Афганистана Закона о Воде.

¹⁵ R. Meinzen-Dick and R. Pradhan, “Legal Pluralism and Dynamic Property Rights,” (Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2002); R. Meinzen-Dick and L. Nkonya, “Understanding Legal Pluralism in Water Rights: Lessons from Africa and Asia,” in *African Water Laws: Plural Legislative Frameworks for Rural Water Management in Africa* (Johannesburg, South Africa: 2005).

¹⁶ Meinzen-Dick and Pradhan, “Legal Pluralism and Dynamic Property Rights.”

¹⁷ V. Thomas and N. Sabawon, “Sharing Irrigation Water Equitably,” in *Afghanistan Human Development Report 2011— The Forgotten Front: Water Security and the Crisis in Sanitation* (Kabul: Center for Policy and Human Development, 2011); J. Lee, “The Performance of Community Water Management Systems” (Kabul: AREU, 2007); J. Lee, “Water Management, Livestock and the Opium Economy: Social Water Management” (Kabul: AREU, 2006); V. Thomas, and M. Ahmad, “A Historical Perspective on the Mirab System: A Case Study of the Jangharoq Canal, Baghlan” (Kabul: AREU, 2009); Chokkakula, Srinivas, “Interrogating Irrigation Inequities: Canal Irrigation Systems in Injil District, Herat” (Kabul: AREU, 2009).

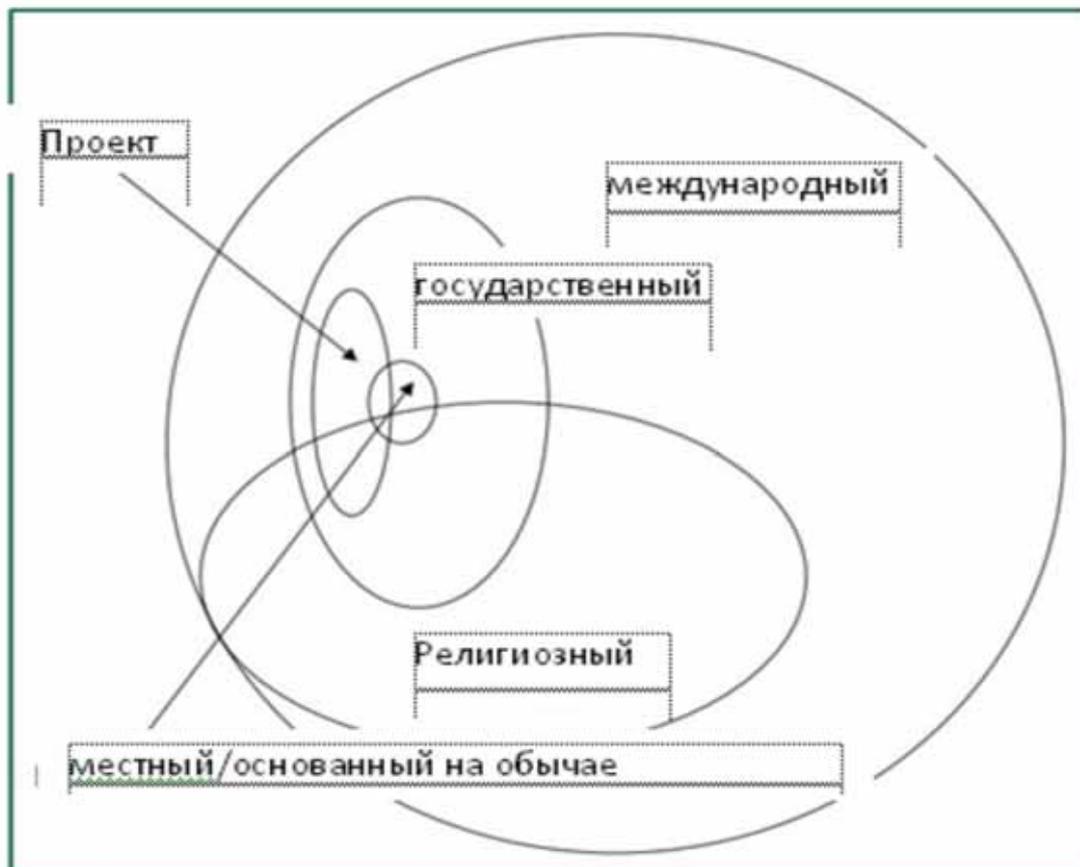
¹⁸ Mehta et al. “Exploring Understanding of Institutions and Uncertainty.”

¹⁹ F. Benda-Beckmann, K.M.deBruijn, H. van Dijk, G. Hesseling, B. van Koppen and L. Res, “Rights of Women to the Natural Resources Land and Water” (The Hague: Netherlands Development Assistance, 1997).

²⁰ Mehta et al., “Exploring Understanding of Institutions and Uncertainty.”

реализации современного законопроекта. Майнзен-Дик и Нконья предостерегают:

Рис. 2: Наслаиваемые правовые режимы, связанные с водопользованием



Источник: Майнзен-Дик и Нконья, "Understanding Legal Pluralism."

Попытки, направленные на совершенствование вододелия, могут быть неэффективными или даже иметь обратный ожидаемому эффект, если не будет достигнуто правильное понимание роли общественных организаций, формирующих права на воду, тщательную оценку существующих вариантов для совершенствования управления водными ресурсами, и их желание экспериментировать, приспособляться и учиться на основании полученного опыта²¹.

Концепция юридического плюрализма полезна для изучения вопроса о том, насколько требование права на воду обсуждается и оспаривается региональными и национальными субъектами, несмотря на ограничения

²¹ Meinzen-Dick and Nkonya, "Understanding Legal Pluralism in Water Rights," 2; S. Burchi and A. D'Andrea, "Preparing National Regulations for Water Resources Management Principles and Practice," in *Food and Agriculture Organization Legislative Study No. 80* (Rome: Food and Agriculture Organization, 2003), 2.

принципов водodelения, основанных на обычае - абандаз (*временное соглашение по водodelению между сообществами, расположенными выше и ниже по течению*). (Для получения дополнительной информации см. Вставку 3 ниже).

Как будет показано, вынужденное введение государством в СБТ установленных прав на воду (выраженное в процентах от речного стока), вызвало напряженность в отношениях между водопользователями из разных провинций. Основываясь на своем опыте работ в Африке и Азии, Майнзен-Дик и Нконья считают, что введение в таких случаях установленных прав на воду, как способ сокращения конфликтов, рискованно, так как люди привыкли больше к гибкости и принципам, чем к установленным правилам²².

Институциональный бриколаж и траектория развития

Институциональный бриколаж

Концепция институционального бриколажа полезна для понимания, каким образом появляются новые организации. Она отвергает идею, что организации меняются внезапно и без проблем в соответствии с новой стратегией или нормативными документами. Растущее число примеров в литературе свидетельствует о том, что организационное планирование нелегко внедряется на практике, особенно когда эта деятельность не учитывает сложности местных условий²³. В самом деле, литература по институциональному бриколажу показывает, что организации, поддерживаемые новым афганским Законом о Воде (т.е. суб-АРБ и суб-СРБ), появляются и развиваются, постоянно обращаясь к положительному прошлому опыту, обычаям и ценностям.²⁴ Это, как утверждается, является основой, дающей новым организациям легитимность²⁵.

Тем не менее, субъекты, вовлеченные в реформирование водного сектора Афганистана, сохраняют стойкое убеждение, что практика эффективного руководства просто встанет на свое место, как только будет укомплектован штат АРБ и выбраны члены СРБ²⁶. Принимая концепцию институционального бриколажа, эта статья подтверждает, что при попытке формирования будущих организаций кроме законодательных актов и административно-хозяйственных затрат решающее значение имеет понимание существующих методов. Термин

²² Meinzen-Dick and Nkonya, "Understanding Legal Pluralism in Water Rights."

²³ B. Bruns, "Metaphors and Methods for Institutional Synthesis," paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Bloomington, IN, 3-6 June 2009.

²⁴ Cleaver and Franks, "How Institutions Elude Design"; J. Sehring, "Path Dependencies and Institutional Bricolage in Post-Soviet Water Governance," *Water Alternatives* 2, no. 1 (2009): 61-81.

²⁵ H.C. Komakech and P. Vander Zaag, "Understanding the Emergence and Functioning of River Committees in a Catchment in the Pangani Basin, Tanzania," *Water Alternatives* 4, no. 2 (2011): 197-222.

²⁶ Личные наблюдения во время многочисленных семинаров, так же как и неформальные дискуссии со старшими сотрудниками МЭВР в период между 2005 и 2011 гг.

«институциональный синкретизм» также используется для определения процессов реструктуризации, реконфигурации, рекомбинации, которые приводят к новым институциональным мероприятиям.²⁷ В этой связи, внешние условия описанного выше юридического плюрализма детально предлагают соответствующую обстановку для имеющего место институционального бриколажа²⁸.

Траектория развития

Эта концепция объясняет, каким образом существующие (местные) организации противостоят переменам и продолжают существовать, несмотря на попытки реформирования.²⁹ В большинстве случаев процессы институциональных изменений зафиксированы в определенном образце, который усиливает статус-кво, несмотря на внешние реформы.³⁰ Это частично связано с тем, что существующие организации служат определенным интересам.³¹ Изучение соотношения сил, таким образом, полезно для сближения и понимания траектории развития и требований, формулируемых для институциональных изменений. Как часть этого исследования, СБНК демонстрирует, как пользователи, расположенные выше по течению, противостояли попыткам перехода от традиционной системы распределения *абандаз* к более постоянной и гарантированной (с точки зрения пользователей, расположенных ниже по течению) системе прав на воду. Ситуация СБТ представляет собой пример сопротивления водопользователей, расположенных выше по течению, спускаемым сверху (нисходящим) и предписывающим (основанным на давнем обычае) директивам распределения, которые были инициированы пользователями, расположенными ниже по течению, через своих представителей в парламенте.

Брунс предполагает, что в дополнение к траектории развития важно учитывать вопрос времени, необходимого для адаптации организаций. Он ссылается на работы Гундерсона и Холлинга,³² чтобы подчеркнуть, как на первый взгляд упорядоченные институциональные механизмы могут разрушиться после периода концентрации нагрузок и напряжения, создавая

²⁷ D. Galvan, *The state must be our master of fire: How peasants craft culturally sustainable development in Senegal* (Berkeley, CA: University of California Press, 2004); J. Sehring, "Path Dependencies and Institutional Bricolage."

²⁸ Meinzen-Dick and Pradhan, "Legal Pluralism and Dynamic Property Rights"; Komakech and Van der Zaag, "Understanding the Emergence and Functioning of River Committees."

²⁹ Sehring, "Path Dependencies and Institutional Bricolage."

³⁰ P. Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review* 94, no. 1 (2000): 251-67.

³¹ Sehring, "Path Dependencies and Institutional Bricolage," based on K. Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science* 2 (1999): 369, 404.

³² Lance H. Gunderson and C. S. Holling, *Panarchy: Understanding Transformation in Human and Natural Systems*. (Washington, DC: Island Press, 2002).

пространство для новых реорганизаций. В связи с этим он предполагает, что потребность и возможность для перемен является не постоянной, а условной и гибкой.³³ На исследуемой территории маловодные годы, безусловно, стали периодами, подвергшими местные организации испытаниям и предоставившие возможности для изменений и институциональной адаптации. Опыт и появившиеся в период маловодных лет новые методы, смогли, в конечном счете, сформировать основу для определения новых местных институциональных мероприятий в будущем.³⁴ Таким образом, формирование понимания таких событий является решающим при вмешательстве в политику.

Определение платформы заинтересованных сторон в управлении речным бассейном

Афганистан в качестве основных принципов реформирования водного сектора принял УРБ и участие через ПЗС. В текущей модели суб-СРБ и суб-АРБ сформируют ПЗС, ответственную за принятие решений и осуществление планов управления водными ресурсами суб-речного бассейна. Тем не менее, несмотря на то что Закон о Воде был принят в 2009 г., в период маловодного 2011 г. суб-АРБ в рамках ПРБПА находились все еще в процессе определения круга полномочий и подбора штата, в то время как члены суб-СРБ также еще не были выбраны.

Вместо этого были сформированы неофициальные КРВ для того, чтобы взять ситуацию под контроль. Хотя они рассматривались в качестве промежуточного решения — так как должны были быть заменены на АРБ и СРБ, — в большинстве своем состояли из тех субъектов, которые могли бы быть идеально вовлечены в деятельность АРБ и СРБ, и концентрировались на вопросах, имеющих отношение к мандату официально назначенных ПЗС. Хотя некоторые аспекты КРВ возможно попали за рамки этого мандата, тем не менее, все еще важно изучить и оценить их в подобном свете. Следующие параграфы тем самым определяют и представляют критерии оценки ПЗС, используемые в данном исследовании.

Разъяснение понятия Платформы Заинтересованных Сторон

Одно из наиболее цитируемых определений ПЗС дано Стейнсом и Эдвардсом, которые определили ПЗС как «директивный орган (добровольный или установленный законом), включающий в себя различные заинтересованные стороны, которые ощущают ту же проблему управления ресурсами, осознают свою взаимозависимость в ее решении, и объединяются, чтобы договориться о стратегиях деятельности для ее решения».³⁵ Уорнер и Верхаллен дополняют,

³³ Bruns, “Metaphors and Methods for Institutional Synthesis.”

³⁴ L.M. Kumler and M. C. Lemos, “Managing Waters of the Paraíba Do Sul River Basin, Brazil: A Case Study in Institutional Change and Social Learning,” *Ecology and Society* 13, no. 2 (2008).

³⁵ N.A. Steins and V.M. Edwards, “Platforms for Collective Action in Multiple-Use CPRs,” Paper presented at Crossing Boundaries: The Seventh Annual Conference of the International Association for the Study of

что: «настоящие ПЗС представляют собой многочисленных компетентных лиц, содействующих ‘действительным’ переговорам и производящим ‘действительные’ результаты».³⁶ Создание ПЗС в качестве средства для «эффективного руководства» становится частью официально одобренного доклада по управлению водными ресурсами.³⁷ Как излагает Уорнер, ПЗС в действительности составляют третью часть «святого триединства (троицы)» - интеграция, управление речным бассейном и участие (партнерство).³⁸

Первая часть – интеграция - продвигается посредством принципа ИУВР. ИУВР представляет собой «координированное развитие и управление водными, земельными и связанными с ними ресурсами для максимизирования результата экономического и социального благосостояния в равноправной степени без ущерба устойчивости жизненно важных экосистем».³⁹ Уорнер в ответ на ограничения секторных подходов, подводя итог, характеризует ИУВР как «неразделенное управление водными ресурсами».⁴⁰

Вторая часть - Управление речным бассейном поддерживает планирование и управление земельными и водными ресурсами скорее в пределах гидрологических (речные бассейны или водосборы), а не административных (районы, провинции, регионы) границ. Тем не менее, некоторые критики ставят под сомнение значимость водосбора в качестве принятой единицы руководства, подчеркивая, что подход УРБ не является панацеей, которая методично приведет к более совершенному управлению.⁴¹

Критический анализ учитывает тот факт, что границы характерных проблем управления водными ресурсами — другими словами, «круг проблем» — естественно не совпадают с физическими границами.⁴² Отчасти это связано с тем, что политические факторы, как и практические соображения, могут играть определенную роль в формировании «распространения проблем» для данного

Common Property, Vancouver, 10-14 June 1998, 1.

³⁶ J. Warner and A. Verhallen, “The Nature of the Beast: Towards a Comparative MSP Typology,” in *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*, ed. Jeroen Warner (Farnham, UK: Ashgate, 2007), 21.

³⁷ На основании документированного международного опыта, ПЗС, как ожидается, приумножат эффект в трех широких областях развития: разрешение конфликтов, адаптивное управление, участие и расширение прав и возможностей в принятии решений. См. подробности в работе Уорнера, “The Beauty of the Beast.”

³⁸ Warner, “The Beauty of the Beast,” 2.

³⁹ “Integrated Water Resources Management” (Stockholm: Global Water Partnership Technical Advisory Committee, 2000), 24.

⁴⁰ Warner, “The Beauty of the Beast.” 2.

⁴¹ J.A. Allan, *The Middle East Water Question: Hydro-Politics and the Global Economy* (London: I.B. Tauris, 2001); P. Wester and J. Warner, “River Basin Management Reconsidered” in *Hydro-Politics in the Developing World: A Southern African Perspective*, eds Turton and Henwood (Pretoria: African Water Issues Research Unit, 2002); A. Cohen and S. Davidson, “The Watershed Approach: Challenges, Antecedents, and the Transition from Technical Tool to Governance Unit,” *Water Alternatives* 4, no. 1 (2011): 1-14; Warner, “The Beauty of the Beast.”

⁴² J.A. Allan, *The Middle East Water Question*; Warner, “The Beauty of the Beast.” Note that authors sometimes refer to watershed or catchment area instead of river basins, though these terms may be used interchangeably.

вопроса управления водными ресурсами.⁴³ Данные исследования, кажется, поддерживают этот аргумент, демонстрируя, что в ряде случаев водосбор не может рассматриваться всеми субъектами как лучший уровень для принятия решений. Например, решения, которые влияют на распределение воды на уровне суб-речного бассейна, могут приниматься субъектами за пределами «естественных» границ водосбора в обслуживании интересов, не связанных непосредственно с водными вопросами.

Коэн также ставит под сомнение подход речного бассейна в случаях, когда отсутствуют возможность соблюдения правопорядка или справедливая и легитимная судебная власть.⁴⁴ Этот момент очень важен в контексте Афганистана и даже был подчеркнут в проекте (февраль 2008 г.) Стратегии Водного Сектора.⁴⁵

Третья часть - участие (партнерство) - пропагандируется посредством децентрализованного принятия решений на уровне речного бассейна. Здесь, как полагают, особенно актуально создание новых организаций, таких как ПЗС. Такие организации, как предполагается, должны гарантировать, что по вопросам управления земельными и водными ресурсами будут услышаны и выслушаны вовлеченные заинтересованные стороны. Уорнер видит ПЗС как «логическое дополнение к ИУВР»,⁴⁶ так как в идеале многообразие находящихся во взаимосвязи использования и пользователей, отраженных в ИУВР, должно быть представлено в платформе. В действительности, идеальная ПЗС - это, в основном, западный либеральный идеальный тип договоренности, который допускает универсальность паритетного представительства и права голоса, открытого диалога в соответствии с акцентом ЕС на значительное совместное ИУВР в Европейской Водной Рамочной Директиве, раздел 14⁴⁷. Трансформация данной концепции в южные контексты глубоко проблематична, так как по существу имеются различия власти, покровительства и манипулирования.⁴⁸ Для Уотсона ИУВР, как правило, подразумевает институциональный подход, радикально отличающийся от обычных организационных структур, сформулированных по линии ПЗС.⁴⁹ Тем не менее, Коэн утверждает, что в настоящее время существует в качестве технического инструмента для управления водными ресурсами наиболее подходящая единица руководства - водосбор или речной бассейн. Поэтому он ставит под сомнение широко

⁴³ Wester and Warner, "River Basin Management Reconsidered."

⁴⁴ Cohen and Davidson, "The Watershed Approach."

⁴⁵ "Draft Water Sector Strategy — February 2008" (Kabul, Government of the Islamic Republic of Afghanistan, 2008), 2

⁴⁶ Warner, "The Beauty of the Beast," 3.

⁴⁷ Moster, Erik. "Public Participation And The European Water Framework Directive: A Framework for Analysis" (Inception report of the Harmonising Collaborative Planning project, 2003), 13.

⁴⁸ See for instance Edmunds, D. and E. Wollenberg, "Disadvantaged Groups in Multistakeholder Negotiations" (CIFOR Programme Report, 2002).

⁴⁹ N. Watson, "Collaborative Capital: A Key to the Successful Practice of Integrated Water Resource Management," in *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*, ed, Jeroen Warner (Farnham, UK: Ashgate, 2007).

распространенное мнение, что принятие подхода речного бассейна автоматически означает реальное участие в принятии решений.⁵⁰ В тщательной попытке раскрыть смысл ПЗС, Уорнер исследует далее каждый элемент аббревиатуры, как это изложено ниже:⁵¹

- **Заинтересованные стороны:** «Лица, группы или организации, которые имеют отношение или интерес к водным ресурсам и управлению ими».

- **Мульти- (много-):** «Многообразие лиц заинтересованных сторон» в отличие от форм взаимодействия «единичного сектора» (т.е. эти формы ограничены до конкретной сферы, такой как ирригация или гидроэнергетика). В идеале, заинтересованные стороны должны включать субъектов из различных уровней руководства, также как и представителей гражданского общества и частного сектора. Ссылаясь на работу Гэвин и Пиндер,⁵² Уорнер различает основные заинтересованные стороны – кто непосредственно и в наибольшей степени находится под воздействием - и вторичные заинтересованные стороны - с ролью посредника.⁵³ Тем не менее, КРВ, находящиеся в центре данного исследования, прежде всего, касаются проблем «единичного сектора», так как в основном вовлечены в распределение оросительной воды между каналами. Это означает что элемент ПЗС «мульти- (много-)» не может технически применяться в данном случае.

- **Платформа:** Хотя в идеале это означало бы, что «совместная работа разворачивается на рельефном, но с равными условиями игры поле», Уорнер ссылается на работу Эдмундса и Волленберга,⁵⁴ чтобы выделить недостатки этого предположения в связи с влиянием «очевидного дефицита власти или даже политики между участвующими субъектами».⁵⁵

Ожидаемые результаты от ПЗС в управлении речным бассейном: разрешение конфликтов, адаптивное руководство и предоставление полномочий

С увеличением естественного дефицита воды⁵⁶ страны испытывают нарастающее давление, изыскивая адаптивные процедуры перераспределения воды и управляя конфликтами, возникающими в результате этого дефицита⁵⁷.

⁵⁰ Cohen and Davidson, “The Watershed Approach.”

⁵¹ Warner, “The Beauty of the Beast,” 11.

⁵² T. Gavin and C. Pinder, “Impact Assessment and Project Management Cycle,” <http://www.enterprise-impact.org.uk/word-files/stakeholderanalysis.doc> (accessed 16 April 2012).

⁵³ Warner, “The Beauty of the Beast,” 12.

⁵⁴ Edmunds and E. Wollenberg, “Disadvantaged Groups in Multi-Stakeholder Negotiations,” <http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf> (accessed 16 April 2012); Warner, “The Beauty of the Beast,” 12.

⁵⁵ Warner, “The Beauty of the Beast,” 12.

⁵⁶ Для комплексного обсуждения дефицита воды в Афганистане, см. В. Томас и Н. Эккарп, “Managing Water Resources, Scarcity and Climate Shocks,” in Afghanistan Human Development Report 2011 — The Forgotten Front: Water Security and the Crisis in Sanitation (Kabul: Center for Policy and Human Development, 2011).

⁵⁷ Ohlsson and A.R. Turton, “The Turning of a Screw — Social Resource Scarcity as a Bottle-Neck in

Однако, это требует вовлечения различных субъектов для понимания их взаимозависимости в управлении водными ресурсами.⁵⁸

Много усилий в формировании и развитии ПЗС было посвящено определению правильного состава и ассоциации с целью содействия демократизации и предоставления людям полномочий на местном уровне. Классический подход предлагает состав, основанный на группах или категориях водопользователей, включая ирригацию, питьевое водоснабжение, муниципалитеты, различные отрасли промышленности, рыбное хозяйство и других. Кроме того, различные исследования предложили другие неотраслевые формы, включающие этническое, языковое, культурное, возрастное и гендерное представительство.⁵⁹

Уорнер утверждает, что было бы наивно предполагать, что ПЗС будет автоматически осуществлять цели демократизации и предоставление полномочий, так как подлинное и всеобъемлющее участие не всегда приводит к лучшим методам управления.⁶⁰ На самом деле, данное исследование показывает, что лучшие результаты в отношении справедливого доступа к воде между водопользователями, расположенными выше и ниже по течению на всем протяжении суб-бассейна, не обязательно могут исходить из наиболее пропагандируемых совместных процессов.

Оценка платформ заинтересованных сторон в управлении речными бассейнами: величины и критерии

Оценка КРВ в этом исследовании во многом опирается на структуру Верхаллена и соавт.⁶¹ Термины и определения критериев немного адаптированы,⁶² как предложено в табл. 1:

Adaptation to Water Scarcity” (London: School of Oriental and African Studies 1999).

⁵⁸ Steins and Edwards, “Platforms for Collective Action in Multiple-Use CPRs.”

⁵⁹ J.F. Warner and E. Simpungwe, “Stakeholder Participation in South Africa: Power to the People?” Документ, представленный на Международном симпозиуме по интегрированному управлению водными ресурсами (ИУВР): Towards Sustainable Water Utilization in the 21st Century, Stellenbosch, South Africa, 22–24 January 2003.

⁶⁰ Warner, “The Beauty of the Beast.”

⁶¹ A. Verhallen, J. Warner and L. Santbergen, “Towards Evaluating MSPs for Integrated Catchment Management,” in *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*, ed. Jeroen Warner (Farnham, UK: Ashgate, 2007).

⁶² Верхаллен и соавт. предложили девять параметров оценки для измерения результативности процессов участия ПЗС. Критерии организованы в соответствии с тремя категориями: процесс, содержание и контекст. В конечном счете, такая оценка облегчает выявление слабых и сильных сторон ПЗС, а также узкие места и возможности для изменений. Их работа основывается на Б. Митчелл (B. Mitchell) “Integrated Catchment Management and MSPs: Pulling in Different Directions?” in *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*, ed. Jeroen Warner (Farnham, UK: Ashgate, 2007). В данной работе, структура была реорганизована вокруг двух категорий и восьми критериев.

Таблица 1: Категории и величины или оценочные критерии для платформ заинтересованных сторон

Величины оценки	Сферы деятельности / Поля деятельности	Выработка результатов и поддержка
	Соотношение сил	Проблемы и ознакомление с ситуацией
	Пространство решений	Синергизм (совместная деятельность)
	Возможность применения	
	Благоприятная и подходящая среда (обстоятельства)	

Источник: Адаптирован и переработан на основе Верхаллена, Уорнера и Сантбергена “Towards Evaluating MSPs for Integrated Catchment Management.”

Состав и процесс принятия решений

Эта часть относится к составу субъектов, вовлеченных в ПЗС, и соотношению сил между ними.

Сферы деятельности /Поля деятельности

Это относится к типам субъектов—от одиночных до многоотраслевых — и количеству вовлеченных сторон: государство, частный сектор, гражданское общество, неправительственные организации (НПО) и другие вовлеченные. ПЗС, характеризующиеся многосторонними и многоотраслевыми сферами деятельности, обычно рассматриваются как наиболее подходящие для того, чтобы гарантировать учет интересов всех. Одно из требований - нахождение баланса между количеством участников, - которое является достаточно высоким, чтобы обеспечить широкое представительство, но достаточно низким для того, чтобы обеспечивать эффективное содействие и принятие решений. Кроме того, число участников может быть не так важно, как сопряженность между различными способностями и возможностями, привносимыми каждым участником при решении специфических проблем управления водными ресурсами.⁶³

⁶³ Verhallen, Warner and Santbergen, “Towards Evaluating MSPs for Integrated Catchment Management,” 267.

Соотношение сил

Доминирует ли один субъект в процессе обсуждений или существует баланс власти среди различных субъектов или вовлеченных сторон. В этом отношении, существование и нейтралитет посредника считается решающим для продвижения возможности «поля с равными условиями игры». Все это приводит к ключевому вопросу о роли государства в процессе принятия решений. Как отмечает Ворнер: «многие государства до сих пор не уступают большую часть первенства своей власти».⁶⁴ Случай Афганистана является несколько необычным в этом отношении; когда несколько лет назад была принята идея создания ПЗС в качестве официальных организаций в УРБ,⁶⁵ у государства было очень мало исполнительных полномочий в вопросах управления речным бассейном. Однако это исследование показывает, что государство снова пытается распространять свою власть на принятие решений в управлении водными ресурсами вопреки официальным обсуждениям, определяющим его роль только как формального советника.

Пространство решений

Соответствующее пространство решений относится к мандатам и законности, данным ПЗС. В идеале, ПЗС должна иметь значительный мандат на принятие решений. Предполагается обеспечить значительный простор для диалога, который на самом деле зависит от общности интересов и позиций субъектов (см. рис. 3).

Особенно важным в данном исследовании является то, что эффективные действия ПЗС определяются не только существованием закона о предоставлении возможности. Независимо от предоставляющей возможность внешней среды, которая обеспечивает их «внешнюю легитимность», представители должны рассматриваться в качестве законных и их избирательными группами («внутренняя легитимность»)⁶⁶.

Внешняя благоприятная и подходящая среда

Это связано с тем, функционируют ли ПЗС в безопасной от серьезных конфликтов среде. В контексте данного исследования имелось предположение, что ситуация в сфере обеспечения законности и правопорядка может быть серьезным препятствием для планирования, контроля и исполнения планов по водodelению. В контекстном понимании - «подходящая» - также относится к окружающей среде, исключая две крайности: невмешательство со стороны

⁶⁴ Warner, “The Beauty of the Beast,” 12.

⁶⁵ Though MSPs were formally referenced in the Water Law of 2009 (as River Basin Agencies and River Basin Councils), the government-led “Kunduz River Basin Program” has been piloting the formation of MSPs from as early as 2005.

⁶⁶ Warner and Verhallen, “The Nature of the Beast,” 26.

любого органа «в хаотической, нежелательной и спорной ситуации» или полный властный контроль, который может привести к принуждению.⁶⁷ Верхаллен и соавт. обращаются к работе Кока,⁶⁸ чтобы объяснить, что могут быть ожидаемы различные стратегии ведения переговоров и интенсивность конфликта в зависимости от уровня взаимосвязи и параллельности интересов заинтересованных сторон (см. рис. 3). Например, в случае чрезвычайно противоположных интересов и отсутствия взаимозависимости субъектов (правый нижний угол рис. 3), Верхаллен и соавт. утверждают, что решения, такие как суды или посредничество, могут быть более подходящими, чем переговоры по вододелению посредством ПЗС⁶⁹.

Рис. 3: Стратегии четырех диалогов и переговоров

		Интересы	
		Параллельные интересы	Противоположные интересы
Позиции	Сильная взаимозависимость	<i>Стратегия:</i> Возможно максимальное сотрудничество	<i>Стратегия:</i> Бороться или... приспособливаться
	Низкая зависимость	<i>Стратегия:</i> Возможно оптимальное сотрудничество	<i>Стратегия:</i> Принять это или оставить

Источник: А. Кок, *Internationaal Onderhandelen. Problemen Bij Internationaal Zakendoen*. (Deventer, Holland: Kluwer, 1998)

Данное исследование показывает, что среди некоторых влиятельных и могущественных лидеров на национальном уровне существует четко сформулированное убеждение, что интенсивность конфликта и противостояние интересов между провинциями, расположенными выше и ниже по течению (особенно вдоль суб-бассейна Талокан), требует вмешательства на национальном уровне — вместо децентрализованных переговоров посредством ПЗС — для урегулирования проблем вододеления.

Возможность применения

Это касается пригодности и ограничений адаптивной способности ПЗС. В идеале, ПЗС должны найти баланс между очевидным фокусом на определенные

⁶⁷ Verhallen, Warner and Santbergen, "Towards Evaluating MSPs for Integrated Catchment Management," 264.

⁶⁸ А. Кок, *Internationaal Onderhandelen. Problemen Bij Internationaal Zakendoen* (Deventer, Holland: Kluwer, 1998).

⁶⁹ Verhallen, Warner and Santbergen, "Towards Evaluating MSPs for Integrated Catchment Management," 264.

вопросы управления земельными и водными ресурсами и степенью гибкости при этом. На практическом уровне возможность применения может относиться к тому, будут ли изменения в составе доступны как в теории, так и на практике. В контексте данного исследования сроки для оценки адаптивной способности слишком малы. Вместо этого, акцент был сделан на пригодность или ограничения для внесения изменений в составе и стратегиях КРВ на протяжении одного оросительного сезона.

Выходы и результаты

Эта часть относится к потенциалу ПЗС для создания и анализа данных, получения результатов и обеспечения общей совокупной выгоды для существующей практики совместного управления водными ресурсами.

Проблемы и ознакомление с ситуацией

В идеале ПЗС должны иметь высокую способность собираться и коллективно анализировать данные и знания, которые повысят понимание и определение планов по управлению водными ресурсами. Недостаточная (низкая) согласованность по данным или знаниям, также как и выгоде, может сделать ПЗС неуместными до тех пор, пока не будут предприняты совместные действия по ознакомлению с ситуацией (выяснению деталей). Требуемое решение или план начинается с совместного ознакомления с ситуацией или диагностики и продолжается открытым доступным всеохватывающим информационным обменом. Уровень недоверности данных или знаний и степень согласованности по выгоде, в конечном счете, сформирует тип проблем, с которыми ПЗС вынуждены иметь дело (см. рис. 4).

Выработка результатов и поддержка

Все чаще социальная наука сосредоточена не только на качестве процесса участия в структурах ПЗС, но и на деятельности этих ПЗС (и совместных процессов) в предоставлении ощутимых результатов.⁷⁰ Потенциал ПЗС для достижения результатов, на самом деле - критическая величина в модели оценки, предложенной Верхалленом и соавт. Более того, они утверждают, что без ощутимых результатов, такие платформы, скорее всего, потеряют свою легитимность, также как и политическую, и финансовую поддержку⁷¹. В контексте данного исследования результаты оцениваются с точки зрения улучшения доступа к воде для провинций, расположенных ниже по течению, по сравнению с предыдущим маловодным 2008 г., когда определение и выполнение соглашений по вододелению, по сообщениям, были неудачными. Потенциал

⁷⁰ Moellenkamp et al., "Informal Participatory Platforms for Adaptive Management."

⁷¹ Warner, "The Beauty of the Beast."

ПЗС также основан на способности КРВ уменьшать или сдерживать конфликты и их возможности мобилизовать поддержку со стороны других организаций.

Рис. 4: Типы проблем и соответствующие стратегии разрешения

		<i>Согласованность по выгоде</i>	
		Низкая	Высокая
<i>Достоверность данных/ знаний</i>	Низкая	Неструктурированная проблема <i>Политика (стратегия) в качестве изучения/ Совместное ознакомление с ситуацией</i>	Плохо структурированная проблема <i>Политика (стратегия) в качестве переговоров</i>
	Высокая	Плохо структурированная проблема <i>Политика (стратегия) в качестве восстановления порядка</i>	Структурированная проблема <i>Политика (стратегия) в качестве регулирования</i>

Источник: Verhallen, Warner and Santbergen, "Towards Evaluating MSPs for Integrated Catchment Management."

Синергизм (совместные действия)

В идеале, участие членов и спонсоров в ПЗС должно приносить им совокупную выгоду в расширении осведомленности, осмыслении и понимании сложности проблем, испытываемых различными субъектами. Это, в свою очередь, вводит определение всесторонних и обоснованных решений. Иными словами, ПЗС должны способствовать общественному изучению разрешения проблем управления водными ресурсами.⁷²

Однако если субъекты не готовы исследовать и обсуждать решения, которые выходят за рамки их «узко определенных интересов», ПЗС не может добавить большую ценность, чем существующий статус-кво.⁷³

⁷² Kumler and Lemos, "Managing Waters of the Paraiba Do Sul River Basin, Brazil."

⁷³ Warner and Verhallen, "The Nature of the Beast," 26.

2. Методология

Данное исследование проводилось в форме сравнения двух типичных ситуаций на примере суб-бассейнов Талокан и Нижний Кундуз. Основное внимание в анализе уделяется КРВ, включая процесс формирования, деятельность, решения и действия. Деятельность КРВ заключается в вододелении на уровне суб-бассейна, в особенности делении воды на оросительные нужды между каналами, расположенными в суб-бассейнах Талокан и Нижний Кундуз. Вододеление внутри одиночных каналов, таким образом, не является задачей данного исследования, так как выходит за пределы этих обязательств и деятельности.

2.1 Качественные и количественные методы

Хотя запросы для данного исследования главным образом зависели от качественных методов, изучение также опиралось на количественные методы, включая анализ спутниковых снимков для лучшей оценки воздействия вододеления на уровне суб-бассейна.

Качественные методы

Изучение КРВ включает описание процесса и анализ их деятельности. Используемые методы включают обзор протоколов заседаний КРВ; непосредственное наблюдение встреч КРВ в период с августа по сентябрь 2011 г.; полевые поездки с членами КРВ в ходе мониторинга планов по вододелению; полуструктурированные интервью с участниками КРВ (включая государственные субъекты, а также представителей водопользователей) и полуструктурированные интервью с организаторами КРВ (штат сотрудников ПРБПА). Дополнительные интервью были проведены с мирабами (*mirabs*)⁷⁴ и лидерами Ассоциаций водопользователей (АВП), которые имели отношение или участвовали в вододелении. Выборка методом «снежного кома» была использована для разработки интервью с ключевыми опрашиваемыми лицами, неофициально или официально вовлеченными в проблему вододеления, такими, как члены парламента от задействованных провинций. В целом, исследование провело интервью в трех провинциях (Тахар, Кундуз и Баглан) по двум суб-бассейнам (СБТ и СБНК), а также среди национальных заинтересованных

⁷⁴ Согласно «Докладу о развитии человека, Афганистан 2011» (*Afghanistan Human Development Report 2011*), мираб (*mirab*), как правило, может быть определен, как «поставщик услуг по водоснабжению на уровне общины, ответственный за следующее: (а) Обеспечение распределения воды в соответствии с установленными нормами распределения, в том числе определение и осуществление графика циркуляции воды среди поливальщиков; (б) Организация коллективного содержания и технического обслуживания, контролируя мобилизацию ресурсов, включая материалы и рабочую силу в деревнях и мониторинг выполнения; (в) При изменениях на всех уровнях власти, оказание помощи в предотвращении и разрешении конфликтов по поводу распределения воды и его обслуживания». Подробнее см. Thomas and Sabawon, "Sharing Irrigation Water Equitably."

сторон в Кабуле. Количество интервью в каждой провинции / суб-бассейне представлено в табл. 2.

Таблица 2: Интервью в различных суб-бассейнах и провинциях

<i>Суб-бассейн (Провинции)</i>	<i>Число углубленных опросов</i>
Оба СБНК и СБТ (Кундуз)	11
СБНК (Баглан и Кундуз)	39
СБТ (Тахар и Кундуз)	46
Национальные и ключевые опрашиваемые лица	18
ИТОГО	114

Примечание: Подробный список респондентов приведен в Приложении 1.

Учитывая материально-технические, временные ограничения и ограничения в обеспечении безопасности, не удалось охватить все 97 каналов в СБНК и СБТ. Тем не менее, выборка каналов была разработана так, чтобы покрыть как можно большую площадь орошаемых земель с уравновешенным представительством от верхнего до нижнего течения. В таблице ниже указано, что были проинтервьюированы представители от каналов, покрывающих в среднем 88 процентов от общей подвешенной площади вовлеченных суб-бассейнов.⁷⁵

Предварительное исследование Закона о Воде и связанных с ним нормативных документов обеспечивает основу для анализа расхождений между обоснованной моделью, получившей развитие из оценки КРВ, и стратегической моделью для ПЗС и УРБ.

Количественные методы

В рамках оценки итогов и результатов деятельности КРВ был проведен анализ стандартизированного индекса различий растительного покрова (СИРРП)⁷⁶ (см. определение во Вставке 2). На основе спутниковых снимков, анализ СИРРП предоставил визуальное и статистическое описание орошаемых зон в противовес тем, которые в маловодные годы не получили достаточного

⁷⁵ Обратите внимание, что 12 процентов территории канала, не затронутые в нашем примере, оказывается, не представляют различные физические, социальные или политические условия.

⁷⁶ Для проведения анализа СИРРП был заключен контракт с Джоэлем Фиддесом.

количества воды, для предотвращения неурожая. Это было использовано в качестве индикативного критерия итогов водораспределения в пределах суб-бассейнов Талокан и Нижний Кундуз в течение периода июль-сентябрь 2011 г. Сравнение с предыдущим маловодным 2008 годом позволяет ощутить изменения, произошедшие на основе совершенствования объективности в водораспределении.

Таблица 3: Количество каналов, задействованных в интервью и зона охвата по всей площади суб-бассейнов

<i>Суб-бассейн (Провинция)</i>	<i>Количество задействованных каналов / Общее количество каналов</i>	<i>Процент покрытия от общей орошаемой площади</i>
СБНК (Кундуз)	10 / 17 (59 %)	84 %
СБНК (Баглан)	11 / 31 (35 %)	91 %
СБТ (Кундуз)	22 / 26 (85 %)	94 %
СБТ (Тахар)	8 / 23 (35 %)	81 %
ИТОГО	51 / 97 (53 %)	88 %

Вставка 2: СИРРП в качестве водного индикативного критерия

СИРРП - это техника, широко используемая для осуществления мониторинга растительности посредством оценивания биомассы при помощи спектральной характеристики фотосинтеза хлорофилла. Посредством СИРРП, мы получили территориальное распределение трех категорий орошаемых земель, которые мы использовали в качестве критерия доступа к воде:

1. Посевы риса/хороший доступ к воде.
2. Нерисовые посевы/нормальный доступ к воде.
3. Район неорошаемого земледелия/нет или очень низкий доступ к воде.* Анализ проводился в течение 3 лет:
 - 2008: очень суровый маловодный год,** в течение которого КРВ не были сформированы
 - 2009: очень многоводный год, используемый в качестве рекомендаций для доступа к воде при хорошей обеспеченности поверхностной водой
 - 2011: очень суровый маловодный год, в течение которого были сформированы КРВ * Детали касательно методологии СИРРП: Предположим, что сигнал между тремя категориями орошаемых земель - по посеву риса/ нерисовым посевам/ району неорошаемого земледелия - достаточно различен, так что три класса СИРРП могут охватить три класса посевов. Тем не менее, при сравнении

маловодного года (2008 и 2011) и хорошего года (2009), надо быть осторожным, полагая, что зоны выращивания риса (или нерисовые посеы) в 2008 году и той же зоны выращивания риса (или нерисовые посеы) в 2009 году будут иметь тот же результат в плане продуктивности (т.е. урожай). Действительно, как показано на карте 17 в Приложении 4, оценка СИРРП для похожего класса может быть гораздо выше в 2009 году, чем в 2008 году (или 2011). Другими словами, урожай на площади «нерисовых посеов» в 2008 или в 2011 году вероятно будет ниже, чем с площади «нерисовых посеов» в 2009 году. Класс карты, которые мы обсуждаем в этом отчете, таким образом, охватывает широкие изменения в доступе к воде, что приводит к изменениям в структуре посевных площадей, например, переход от «рисовых» к «нерисовым», или переход от «нерисовых» на «маловодные». Это не точно оценивает воздействие на урожайность, требующее более детального обследования, проведение которого не представлялось возможным в этом исследовании (отчасти из-за ограничений безопасности в Кундузе, а также из-за бюджета и ограничения во времени).

3. Реформирование водного сектора в Афганистане

3.1 От довоенной «гидравлической эры» к послевоенным реформам «эффективного руководства»

Афганистан во многом характеризуется неофициальными системами орошения (90 процентов),⁷⁷ подавляющее большинство которых управляется поставщиками услуг на уровне общины, называемыми *мирабами*, и эксплуатируется через местную инфраструктуру.⁷⁸ Тем не менее, важно трактовать понятие давней традиции управления большинства каналов в Афганистане на уровне общины⁷⁹ с ноткой осторожности, так как так называемая «система *мираба*» появилась в действительности не так давно в таких районах, как суб-бассейны Талокан и Нижний Кундуз.⁸⁰ К тому же, такие

⁷⁷ Этот показатель, возможно, применялся в конце 1970-х годов. Однако в результате падения режима Талибан даже так называемые правительственные управляемые системы были «де-факто» под руководством и управлением самих водопользователей.

⁷⁸ B. Rout “How the Water Flows: A Typology of Irrigation Systems in Afghanistan” (Kabul: AREU, 2008); Thomas and Sabawon “Sharing Irrigation Water Equitably”; Lee “The Performance of Community Water Management Systems”; Lee, “Water Management, Livestock and the Opium Economy: Social Water Management”; B. ter Steege, “Infrastructure and Water Distribution in the Asqalan and Sufi-Qarayateem Canal Irrigation Systems in the Kunduz River Basin” (Bonn: University of Bonn, 2006).

⁷⁹ Lee “The Performance of Community Water Management Systems.”

⁸⁰ “Kunduz Khanabad Irrigation Study — Final Report” (Grenoble, France: Société Grenobloise d’Etudes et d’Applications Hydrauliques, 1966); J. Pasquet, “Participatory Management of Irrigation Systems (PMIS):

системы на протяжении всей своей истории находились под влиянием внешних заинтересованных сторон (включая государство) и интересов, выходящих за пределы общины.⁸¹

На государственном уровне период с конца 1940-х до начала 1980-х годов - освоение водных ресурсов и развитие инженерно-технических работ.⁸² На институциональном уровне, с начала 1970-х годов и далее, раскол внутри тогдашнего Министерства сельского хозяйства и ирригации (МСХИ) привел к передаче ответственности по управлению водными ресурсами и орошению в Министерство водных ресурсов и энергетики (МВРЭ), которое сосредоточилось на развитии инфраструктуры и инженерно-технических работ. МВРЭ определило крупномасштабные комплексные проекты капитального строительства, охватывающие как ирригацию, так и гидроэнергетику, и провело технико-экономическое обоснование. Эти мероприятия были направлены как на развитие новых орошаемых площадей, так и на «улучшение» существующих неофициальных систем.⁸³ Несколько проектов МВРЭ попадают в область исследования, в том числе, Ханабадская водозаборная плотина и магистральный канал (Провинция Кундуз—СБТ); Шараванский магистральный канал и водозаборное сооружение (12950 гектаров [га]; Провинция Тахар—СБТ); Гаварганские водозаборные сооружения и магистральные каналы (5034 га; Провинция Баглан—СБНК)⁸⁴ и Келагайские водозаборные сооружения и магистральные каналы (1958 га; Провинция Баглан—СБНК). В конце 1980 г. было создано Министерство ирригации, водных ресурсов и окружающей среды, чтобы проводить «гидравлическую миссию». Однако, гражданская война тормозила развитие крупных проектов, ослабляя влияние и мощность государственных структур. Фактически многие государственные проекты были только частично закончены к началу войны. В ходе последующего 25-летнего конфликта, системы каналов в Афганистане (включая официальные) практически стали системами, управляемыми фермерами с поддержкой нескольких НПО, занимающихся восстановлением инфраструктуры.

Farming Systems Research; Final Report” (Plaisians, France: Groupe URD, 2007). Note that before the early years of the 20th century, the Taloqan and Lower-Kunduz sub-basins were barely populated, the land was not cultivated and canal systems were not dug.

⁸¹ V. Thomas and M. Ahmad, “A Historical Perspective on the Mirab System: A Case Study of the Jangharog Canal, Baghlan” (Kabul: AREU, 2009).

⁸² Rout, “How the Water Flows.”

⁸³ N. Rivière, “Lesson Learning: From the Transition between Relief and Development in Afghanistan — Water Sector Review.” (Plaisians, France: Groupe URD, 2005); “Draft Water Sector Strategy — February 2008.”

⁸⁴ “Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on the Proposed Loan and Technical Assistance to Afghanistan for the Gawargan-Char Darrah Project,” (Manila: Asian Development Bank, 1970).

Таблица 4: Основные события, произошедшие в водном секторе с 1960 по 2011 гг., и связанный с этим институциональный контекст

<i>Хронология</i>	<i>Основные события</i>
<p>1960–1970 гг.: Министерство сельского хозяйства и ирригации (МСХИ).</p> <p>1971-1972: Деление в МСХИ между сельским хозяйством и ирригацией; создан департамент " инспектирования почвы и воды", затем главное управление, которое в итоге стало независимым Министерством водных ресурсов и энергетики (МВРЭ).</p>	<p>Строительство и создание официальных и крупных многоцелевых ирригационных систем, включая развитие гидроэнергетики.</p> <p>Конец 1970-х: МВРЭ отвечало за управление ирригацией и подотраслями гидроэнергетики, в то время как Департамент сельскохозяйственного развития был ответственным за водоснабжение и канализационное хозяйство и традиционные системы орошения, а Министерство общественных работ контролировало городскую очистку воды; Министерство сельского хозяйства, животноводства и продовольствия (МСХЖП) могло продолжать оказывать влияние на исследовательскую работу по темам ирригация и управление водными ресурсами в рамках собственного департамента исследований.</p>
<p>1981: Разработка и принятие первого Закона о Воде.</p>	<p>Закон о Воде сочетает в себе традиционное исламское право с новыми принципами и понятиями, привнесенными Советским режимом.</p>
<p>1988: Министерство ирригации, водных ресурсов и окружающей среды (МИВРОС) создано вместе с Министерством водных ресурсов и энергетики (МВРЭ) для управления гидрологическими сетями, развития водных ресурсов и крупных ирригационных сооружений.</p>	<p>МИВРОС и МВРЭ имели мандат, ориентированный в основном на развитие гидравлической инфраструктуры/гражданского строительства.</p> <p>В 1980-х годах МСХЖП теряет влияние, и его освобождают от любых должностных обязанностей по вопросам ирригации и управления водными ресурсами</p>
<p>1991: Разработка и принятие нового Закона о Воде.</p>	
<p>2002: Кабульская Конференция («Кабульское соглашение»)</p> <p>2004: Стратегическая Рамочная Концепция</p>	<p>В течение 2000-х гг. реформирование водного сектора подталкивает к введению в основном по инициативе международных доноров и советников концепции</p>

<i>Хронология</i>	<i>Основные события</i>
<p>водного сектора</p> <p>Середина 2004: Начало развития Программы речного бассейна Кундуз (ПРБК), рассматриваемой в МВРЭ и институциональном уровне в качестве пилотного проекта по внедрению и развитию бассейна реки/подходов ИУВР, которые являются основой для новой водной политики*.</p> <p>Декабрь 2004: Объединение МИВРОС и МВРЭ в Министерство энергетики и водных ресурсов (МЭВР).</p> <p>2004-05: «Политика и стратегия управления водными ресурсами» и «Ирригационная политика»</p> <p>2005: Формирование Верховного Совета по вопросам водных ресурсов и управлению (ВСВР).**</p> <p>2008: Стратегия Водного сектора</p> <p>2009: Закон о Воде</p> <p>2011: Нормативные документы по АВП</p>	<p>«эффективного руководства водными ресурсами», включающей ИУВР, УРБ и децентрализацию/участие</p> <p>Разработка и принятие Закона о Воде возглавлялась МВРЭ, а МСХИЖ фактически отстранено от данного процесса.</p>

Источник: укомплектовано и приспособлено по данным Rivière, “Lesson Learning.”

* Похожая программа, финансируемая Азиатским Банком Развития, была запущена в мае 2006 г. в Западном бассейне (Харирод-Мургаб).

** Согласно статье 9 Закона о Воде, ВСВР был «сформирован для улучшения координации и предоставления средств на реализацию программ по вопросам водных ресурсов, разработку и эксплуатацию программы по водным ресурсам». Среди ключевых функций, выраженных в СВС, ВСВР должен «обеспечить надлежащее соблюдение членами министерств и ведомств Закона о Воде». Он также должен «заниматься сбором и обобщением всех национальных и международных юридических документов и контрактов, касающихся водных ресурсов». Члены ВСВР назначаются президентом.

После падения режима талибов в мае 2002 г. «Кабульское соглашение об управлении и развитии водных ресурсов в Афганистане» (“Kabul Understanding on Water Resource Management and Development in Afghanistan”) заложило основы для активной попытки реформирования водного сектора. Стратегия водного сектора (СВС), официально завершённая в феврале 2008 г., предложила несколько краткосрочных и долгосрочных целей, включая развитие политики и

структуры устойчивого управления водными ресурсами путем постепенного внедрения ИУВР.⁸⁵

Афганский Закон о Воде, опубликованный в правительственном бюллетене 26 апреля 2009 г., установил важные законодательные вехи - результат длительного процесса развития законодательства, переговоров и борьбы за сферу влияния с участием различных министерств (включая оба МЭВР и МСХИЖ), национальных и международных консультантов и советников, и, в гораздо меньшей степени, НПО и гражданского общества. В целом, новый Закон о Воде пытается найти баланс между соблюдением традиций и внедрением новых процедур руководства и водodelения как на местном уровне, так и на уровнях суб-бассейна и речного бассейна.⁸⁶ Новый подход руководства, вытекающий из Закона о Воде, следует пути, предложенному в СВС, закрепляя ИУВР и подход речного бассейна в качестве основных принципов управления земельными и водными ресурсами:

*Интегрированное управление водными ресурсами и развитие с целью поддержания обеспечения и сохранения водных ресурсов и защиты окружающей среды осуществляется с использованием подхода речного бассейна в соответствии с данным законом.*⁸⁷

Кроме того, Закон о Воде предусматривает правовую основу, которая определяет обязанности децентрализованных ПЗС на уровне речного бассейна в виде АРБ⁸⁸ и СРБ.⁸⁹ На местном уровне (т.е. в пределах территорий, подкомандных оросительным каналам) Закон о Воде поддерживает образование АВП и Ассоциаций ирригаторов. Далее последующие нормативные документы определили роли, ответственность и полномочия этих новых организаций (см. рис. 5). В Законе также излагаются обязанности министерств, а также других государственных учреждений⁹⁰.

⁸⁵ “Draft Water Sector Strategy—February 2008”.

⁸⁶ Thomas and Ahmad, “A Historical Perspective on the Mirab System.”

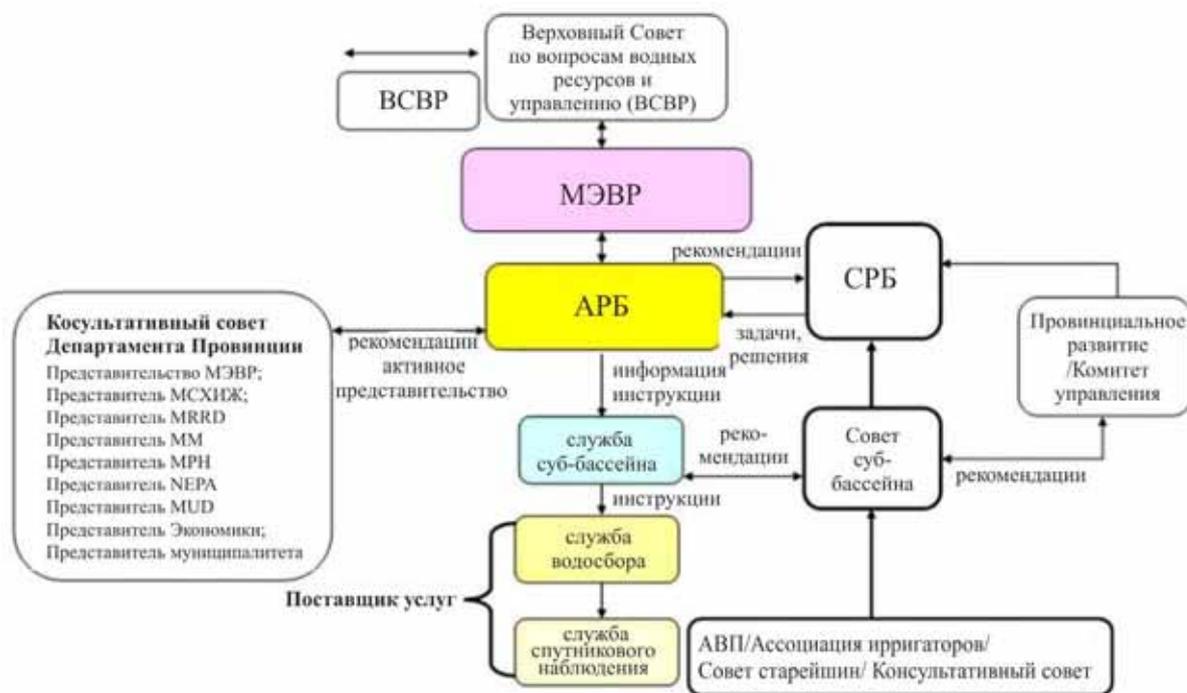
⁸⁷ Статья 4, *Закон о Воде* (Official Gazette No. 980), 2009 (SY 1389).

⁸⁸ Статья 12, *Закон о Воде*

⁸⁹ Статья 13, *Закон о Воде*

⁹⁰ Статьи 8-11, *Закон о Воде*

Рис. 5: Организационная структура для УРБ согласно Закону о воде



Источник: «Procedure on the Framework for Water Resources Management in the River Basins (Draft)» (Kabul: Government of the Islamic Republic of Afghanistan, 2011).

«Гидравлическая эра», замороженная с начала 1980-х, таким образом, после 2002 г. была окончательно вытеснена решительным сдвигом в сторону принципов «эффективного руководства водными ресурсами», что обусловлено поддержкой и влиянием международных доноров.

3.2 Показатели устойчивости к проблемам, охватывающим «эффективное руководство»

Общий прогресс в осуществлении реформ оказывается медленным и непоследовательным. Согласно Ариа и Какар, первоначальные цели, предложенные в СВС, все еще не достигнуты вследствие излишне оптимистического и ошибочного анализа.⁹¹ Они включили учреждение организаций речного бассейна (таких, как АРБ и СРБ) в Балхе, Кундузе и

⁹¹ M.A. Aria and K. Kakar “The Need for Governance in the Water Sector,” in *Afghanistan Human Development Report 2011—The Forgotten Front: Water Security and the Crisis in Sanitation*. Kabul: Center for Policy and Human Development, (2011).

Западном регионе) на конец 2010 г. Во время исследования ни в одном из этих регионов не было АРБ или СРБ.

В «Докладе о развитии человека, Афганистан 2011 г.» выражены сомнения по поводу восприимчивости местных и национальных субъектов к новой концепции руководства водными ресурсами на уровне суб-бассейна. Эти сомнения частично вызваны отсутствием комплексных исследований и анализа для обоснования значимости подходов ИУВР, УРБ и ПЗС, способствующих улучшению водного сектора Афганистана в эпоху после свержения движения Талибан.⁹² Это положение в дальнейшем подкрепляется результатами изучения ранних этапов развития организации речного бассейна в пилотной Программе Речного бассейна Кундуз (ПРБК - переименованной в настоящее время как ПРБПА), проводившегося Варзи и Вегерихом в 2008 г.⁹³ Кроме того, обескураживающая общая нехватка потенциала — будь-то институциональный потенциал, человеческий ресурс или база знаний, поднимает дальнейшие вопросы об ИУВР и УРБ, как обоснованный выбор в современном контексте Афганистана.⁹⁴

Крупномасштабные программы, такие как пилотная ПРБПА или более современный проект Западного бассейна, принимают комплексный подход, включающий: (а) капитальную реконструкцию инфраструктуры/развитие; (б) создание водных организаций на уровне канала (АВП, ассоциации ирригаторов) и среднего уровня (АРБ и СРБ); (в) внутривладельческое управление водными ресурсами; и (г) восстановление и сохранение водосбора в верховье. Тем не менее, свидетельства многих значимых субъектов и информаторов (опрашиваемых лиц) водного сектора показывают, что в этом, казалось бы интегрированном пакете, афганское правительство явно меньше (если вообще не) заинтересовано в аспектах руководства реформами водного сектора, поскольку это крупномасштабный компонент инфраструктуры.⁹⁵ Как отметил старший ключевой информатор из МЭВР:

Единственный интерес МЭВР и МСХИЖ в наличии ассоциаций водопользователей, находящихся под их ответственностью, состоит в том, они могут иметь совместные проекты капитального строительства. Большинство людей в этих министерствах имеют строительные предприятия, вовлеченные в восстановление и строительные работы по различным проектам.

Факт, что СВС в качестве главной идеи была включена в «Инфраструктуру и природные ресурсы» Национальной стратегии развития Афганистана (НСРА), а не в «Эффективное руководство» или «Сельское

⁹² Aria and Kakar, “The Need for Governance in the Water Sector.”

⁹³ Varzi and Wegerich, “Much Ado About Nothing – Sub-Basin Working Groups in Kunduz River Basin, Afghanistan.”

⁹⁴ Проблема развития потенциала до уровня, соответствующего требованиям внедрения ИУВР, была в действительности уже выделена в раннем проекте Стратегии Водного Сектора: «Стратегия Водного Сектора—Июль, 2007 (Проект)» (Kabul: Government of the Islamic Republic of Afghanistan, 2007).

⁹⁵ Интервью # 79; 82; 31.

хозяйство и развитие сельских районов», может быть значительным в этом отношении. Общая стоимость перечисленных в СВС (Приложение III) 45 программ и проектов в водном секторе составила 3,76 миллиарда долларов США.⁹⁶ Тем не менее, около 80 процентов этих расходов относятся к восстановлению инфраструктуры плотин и каналов. В отличие от этого, программы или проекты по воде и санитарии (иногда известное как WatSan), представляют 4,5 процентов от общей стоимости, в то время как только семь программ (представляющих скудные 0,4 процента от общего объема расходов) имеют неинфраструктурный компонент⁹⁷. Как подвел итог лидер команды ПРБПА: «Все, о чем они говорят в МЭВР - это плотины, плотины, и еще раз плотины».⁹⁸

С одной стороны, интерес к масштабному восстановлению и развитию инфраструктуры может быть рассмотрен как законный, учитывая, что Афганистан имеет один из самых низких активных объемов водохранилищ в мире и часто страдает от сильных внутри- и межгодовых гидрологических изменений, вызывающих маловодные годы и наводнения⁹⁹. Тем не менее, это означает, что компонент руководства, продвигаемый донорами, и формирующий основу Закона о Воде теперь, похоже, далек от главной задачи. В «Докладе о развитии человека, Афганистан 2011» предупреждают, что этот дисбаланс может иметь негативные последствия для урегулирования конфликта и решения вопросов¹⁰⁰ справедливого распределения воды.¹⁰¹

Это исследование, проведенное спустя два года после принятия нового Закона о Воде и связанных с ним принципов «эффективного руководства», изучает, каким образом различные заинтересованные стороны, включая правительство, справляются с проблемами руководства в условиях маловодного года. Тем самым оно показывает, как и почему местные организации в настоящее время решают проблемы вододеления через процедуры, которые далеки от официально одобренного доклада по «эффективному руководству» и идеальной организационной структуре ПЗС.

⁹⁶ Из этих \$3,76 миллиардов, только \$167 миллионов были гарантированы.

⁹⁷ Это включает в себя «социальные проекты управления водными ресурсами, которые главным образом фокусируются на формировании и развитии АВП, восстановлении гидрологических станций (информации), интегрированном управлении водными ресурсами в Западном бассейне, создании зеленых зон, программах развития водосбора, гидрогеологических исследованиях (информации) и техническом предоставлении помощи для программы речного бассейна Аму-Дарьи».

⁹⁸ Интервью # 82.

⁹⁹ Thomas and Eqrar, “Managing Water Resources, Scarcity and Climate Shocks.”

¹⁰⁰ In the 2011 *Afghanistan Human Development Report*, and throughout this paper, equity is defined as receiving a water share proportional to amount of land entitled to water rights.

¹⁰¹ Thomas and Sabawon, “Sharing Irrigation Water Equitably”; Aria and Kakar, “The Need for Governance in the Water Sector.”

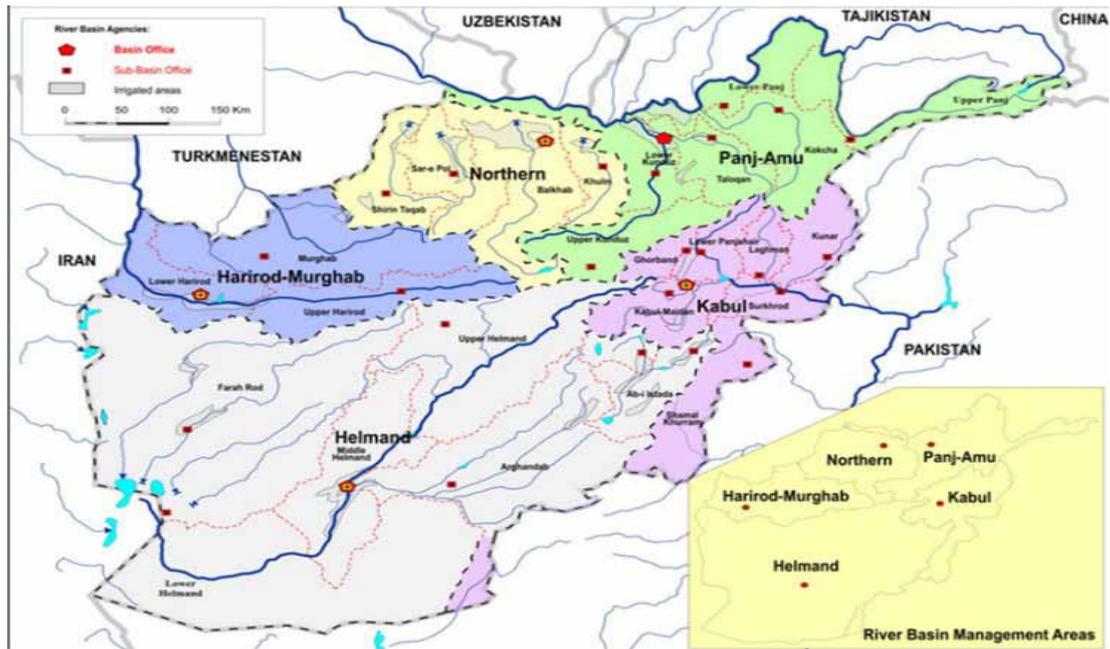
4. Характеристика речных бассейнов Талокан и Нижний Кундуз

В данном разделе представлена общая характеристика двух основных объектов исследования данной научной работы. Раздел содержит краткое резюме их исторического развития, наряду с изложением текущих ключевых физических, гидрологических, сельскохозяйственных и социально-экономических характеристик.

4.1 Гидрологические границы в сравнении с административными и деление на выше/ниже по течению

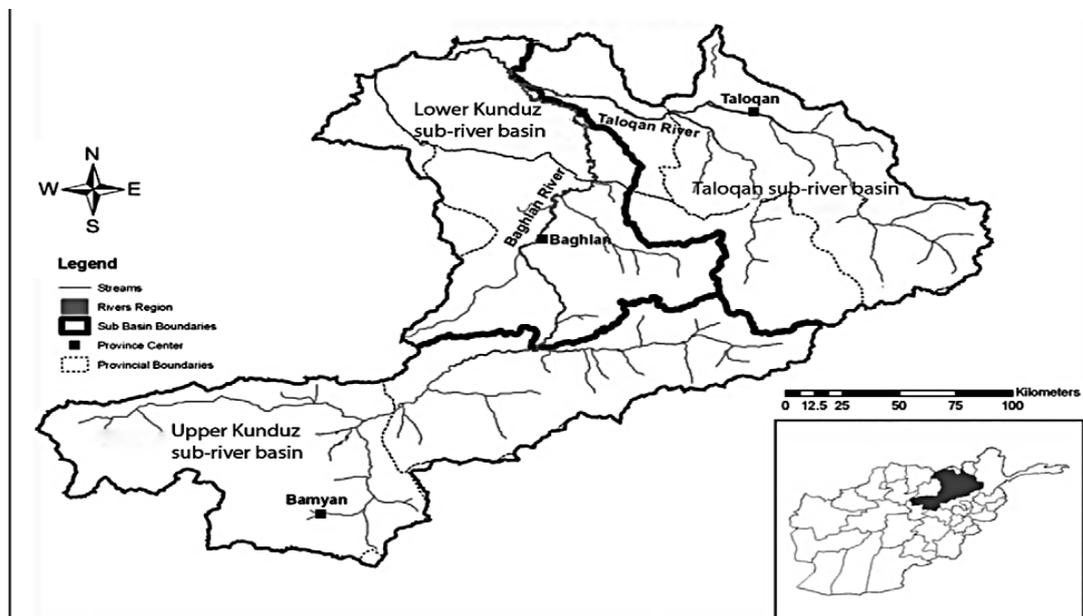
Суб-бассейны Талокан и Нижний Кундуз расположены в пределах речного бассейна Пяндж-Амударья (см. карту 1 и 2). Спутниковые снимки на карте 3 показывают, что оба суб-бассейна характеризуются двумя большими орошаемыми площадями и отличаются приблизительно в сто тысяч гектаров. Каждая из этих двух больших орошаемых площадей расположена в разных провинциях в соответствии с четко обозначенным делением на выше/ниже по течению. В этом случае, деление на выше/ниже по течению отражает административное деление. Данные этого исследования показывают, насколько сильно эти взаиморасположения формируют процессы принятия решений и организацию переговоров по вододелению. Это означает, что переход управления водными ресурсами от административных границ к гидрологическим, возможно, не является таким «естественным» как предположили лица, определяющие политику.

Карта 1: Бассейны 5 рек и 34 суб-бассейнов Афганистана



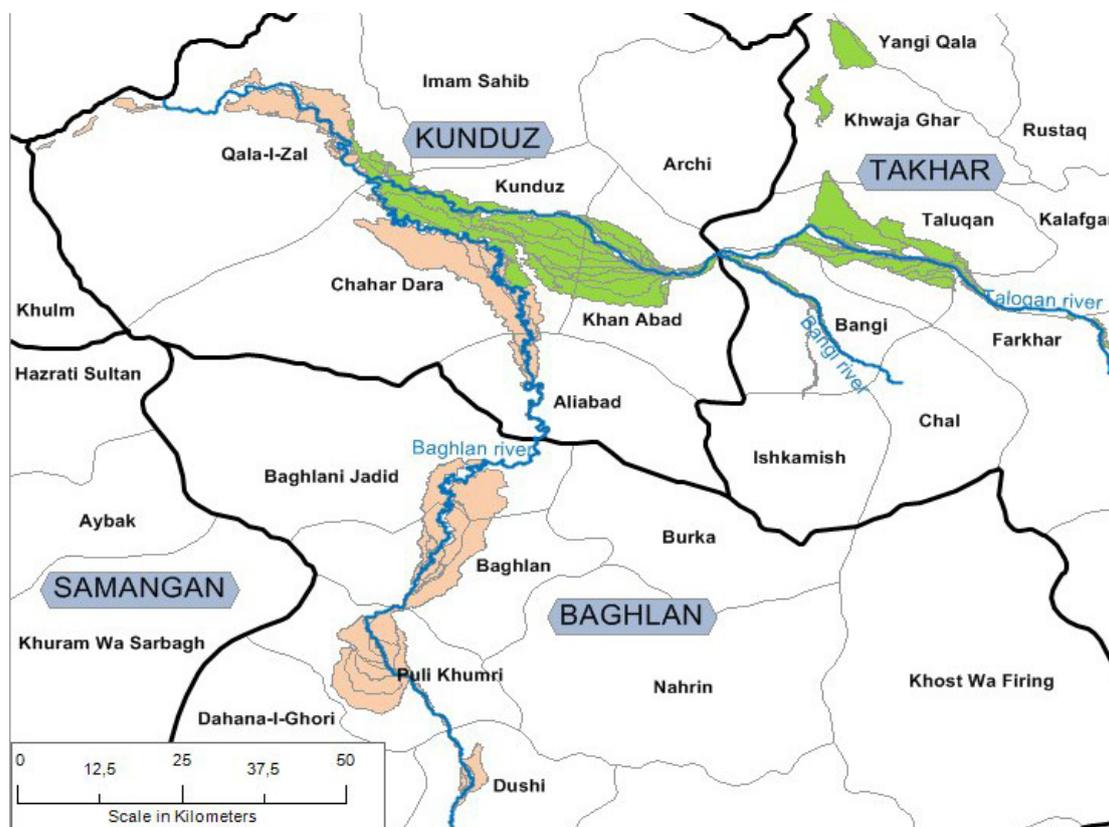
Источник: “Procedure on the Framework for Water Resources Management in the River Basins (Draft)” (Kabul: Government of the Islamic Republic of Afghanistan, 2011).

Карта 2: Расположение и границы суб-бассейнов Талокан и Нижний Кундуз



Источник: V. Thomas, A. Osmani, and K. Wegerich, “Local Challenges for IWRM in Afghanistan,” *International Journal of Environmental Studies* 68, no. 3 (2011): 313-31.

Карта 3: Орошаемые площади суб-бассейнов Талокан и Нижний Кундуз



4.2 Историческое развитие социальных структур в бассейне и последствия для управления водными ресурсами

Ранние поселения

В отличие от некоторых других частей Афганистана, суб-бассейны Талокан и Нижний Кундуз имеют относительно недавнюю историю поселений и развития орошения.¹⁰² Во второй половине 19-го века большая часть бассейна была незаселена, и значительная площадь болот - непригодна для сельского хозяйства.¹⁰³

Необходимость заселить территорию вдоль Русско-Афганской границы, которая была установлена в 1887 г., вызвала интенсивное переселение людей.

¹⁰² “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report”; Pasquet, “Participatory Management of Irrigation Systems (PMIS).”

¹⁰³ Pasquet, “Participatory Management of Irrigation Systems (PMIS).”

Тем не менее, до 1920 г. переселение шло медленно и несогласованно частично по причине высокой степени распространения малярии на равнинах вокруг Кундуза.¹⁰⁴

По инициативе короля Амануиллы в 1920-х годах пуштунским поселенцам с юга и востока было настоятельно рекомендовано приобрести доступную, дешевую и плодородную землю на севере страны. Одновременно, в том же районе поселились беженцы из Бухары, спасающиеся от репрессивной советской политики. В миграции также принимали участие переселенцы из горных долин Гиндукуша и Бадахшана. В этот период было начато строительство существующей системы орошения, расширяющейся и развивающейся по мере прибытия новых поселенцев.¹⁰⁵ Тем не менее, даже, к 1940-ым годам большая часть земель, пригодных для орошения (особенно в провинции Баглан), была по-прежнему необжитая и не использовалась для земледелия.¹⁰⁶

Период с начала 1940-х и до 1955 г. был временем завершения переселения и прогресса в освоении земель. Осушение и приобретение дешевой земли шло быстрыми темпами благодаря серьезным усилиям по искоренению малярии,¹⁰⁷ а также появлению хлопчатобумажных фабрик и сахарных заводов.¹⁰⁸ По данным Водохозяйственной тренинговой и научно-исследовательской Ассоциации Гренобля (SOGREAH), этот интенсивный период иммиграции прекратился в 1955 г.¹⁰⁹

Это быстрое заселение и последующее развитие орошаемого земледелия характеризовалось отсутствием официальной поддержки и комплексного плана поселений, за исключением частей провинции Баглан после 1940-х годов. Это привело к беспорядочному распределению различных и разнородных этнических групп.¹¹⁰

Карта этнического распределения в обоих суб-бассейнах была разработана в 1966 г.¹¹¹ (см. карту 4), в то время, когда волны миграции в этой части страны уже прекратились. Карта показывает на преимущественно узбекское население на Талоканской равнине, особенно на правом (северном) берегу реки Талокан, но с относительно пропорциональным распределением между таджиками и пуштунами. Карта также демонстрирует пропорциональное этническое распределение по орошаемой площади Кундуз и в целом объясняет характер

¹⁰⁴ “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report.” В течение долгого времени афганская пословица звучала так: “Если вы хотите умереть, идите в Кундуз”.

¹⁰⁵ Thomas and Ahmad, “A Historical Perspective on the Mirab System.”

¹⁰⁶ “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report.”

¹⁰⁷ Пословица, “Если вы хотите умереть, идите в Кундуз” впоследствии стала звучать следующим образом, “Если вы хотите разбогатеть, идите в Кундуз.”

¹⁰⁸ “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report”; Pasquet, “Participatory Management of Irrigation Systems (PMIS)”; Thomas and Ahmad, “A Historical Perspective on the Mirab System.”

¹⁰⁹ “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report.”

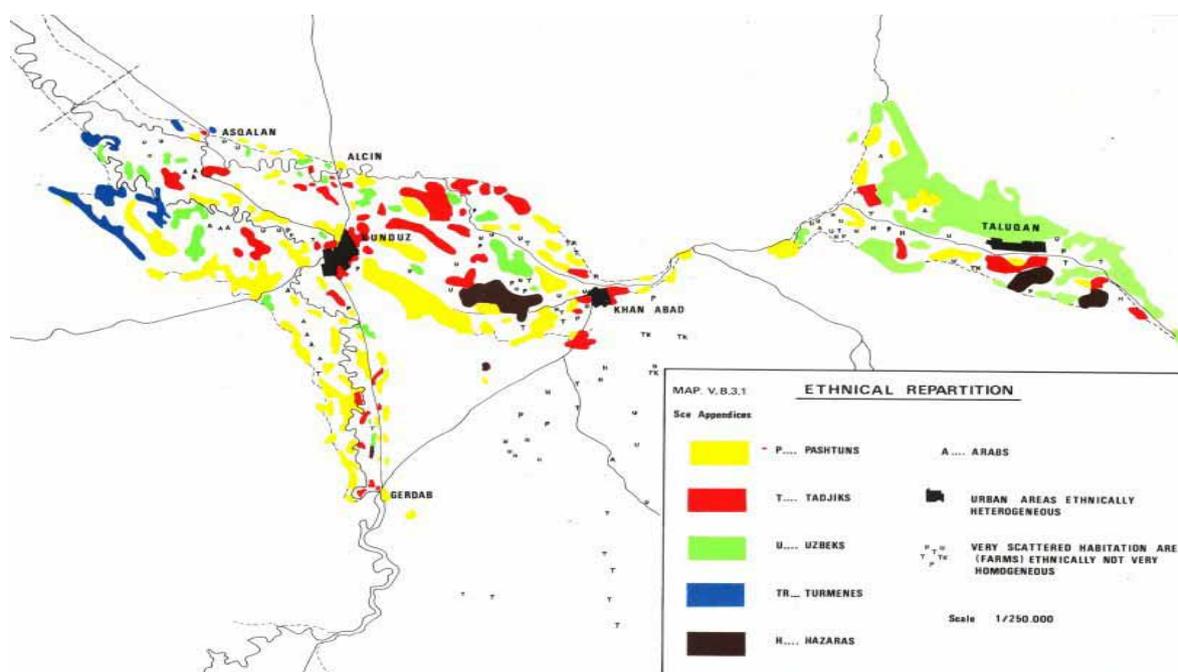
¹¹⁰ “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report.”

¹¹¹ Карта 1966 г. основана не на официальной переписи, а на данных, собранных в этой области из различных источников. См. “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report” (Том 2, глава 5).

этого распределения территориально.¹¹² Паске поясняет, что в отличие от Талоканской равнины, орошаемая площадь провинции Баглан была в основном заселена пуштунами.¹¹³

Обратите внимание, что карта орошаемых земель провинции Баглан (карта 4, нижняя часть) не включает в себя район Доши, который преимущественно заселен представителями хазарейцев.¹¹⁴ Она также ограниченно охватывает площади Пули-Хумри, населенные в настоящее время преимущественно таджикским населением. Эти ограничения по охвату на карте 1966 г. объясняют, почему последние статистические данные (см. рис. 7) в сравнении с исследованиями 1966 г. свидетельствуют о более высоком проценте таджиков и хазарейцев.

Карта 4: Этническое распределение по СБТ (сверху) и по СБНК (снизу) в середине 1960-х годов



¹¹² За исключением туркменского населения, которое в основном встречается в самых низовьях СБНК, особенно в районе Кала-и-Зал в Кундузе, близком к берегу Амударьи.

¹¹³ Pasquet, "Participatory Management of Irrigation Systems (PMIS)."

¹¹⁴ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "District Profiles," http://www.aims.org.af/afg/dist_profiles (accessed 16 April 2012).

Отличительные черты социальных структур конца 1960-х годов

В середине 1960-х годов оседлое население считалось «неинтегрированным» и характеризовалось «редкостью социальных контактов» между различными этническими группами. Скрытые этнические противоречия, основанные на культурных и языковых различиях, в особенности были «вызваны темой распределения оросительной воды». Данная оценка нарисовала пессимистическую картину социальных структур, «мало благоприятствующую рациональной организации орошения». Формирование групп для работ по распространению сельскохозяйственных знаний рассматривалось перспективной задачей.¹¹⁵ Семейные связи считались гораздо сильнее племенных из-за неорганизованной миграции и периода оседания (стабилизации). Статус землевладельцев в сельской местности в связи с их способностью действовать в различных культурных сферах - сельская жизнь, политическая жизнь и торговля¹¹⁶ - уже рассматривался крайне важным, особенно когда речь шла о роли посредника в конфликтах.

Этот период характеризовался процветающей экономикой во главе с производством сахарной свеклы и хлопковыми фабриками, главным образом в Кундузе и Тахаре.¹¹⁷ В течение этого периода Департамент сельского хозяйства оказывал особенно сильное влияние на водораспределение на уровне канала, по крайней мере среди тех, которые расположены вдоль главной дороги, используя как стимулы, так и методы принуждения для удовлетворения спроса на технические культуры, такие как сахарная свекла и хлопок.¹¹⁸ Этот период также был временем модернизации и развития существующих традиционных каналов, таких как Гаварган в Баглане, Чахар-Дара в Кундузе или система Кундуз-Ханабад в Кундузе — для поддержки производства технических культур. Например, проекты Азиатского банка развития в Гаваргане и Чахар-Даре должны были покрыть 25300 га, и, как предполагалось, повысить производство пшеницы в этом районе от 9000 до 28000 тонн/год; производство сахарной свеклы - от 18000 до 48000 т/год; и производство хлопка - от 4000 до 19000 тонн/год.¹¹⁹ В этот период было также инициировано развитие новых систем, таких, как Canal-i-Proje¹²⁰ в провинции Баглан.

¹¹⁵ “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report.”

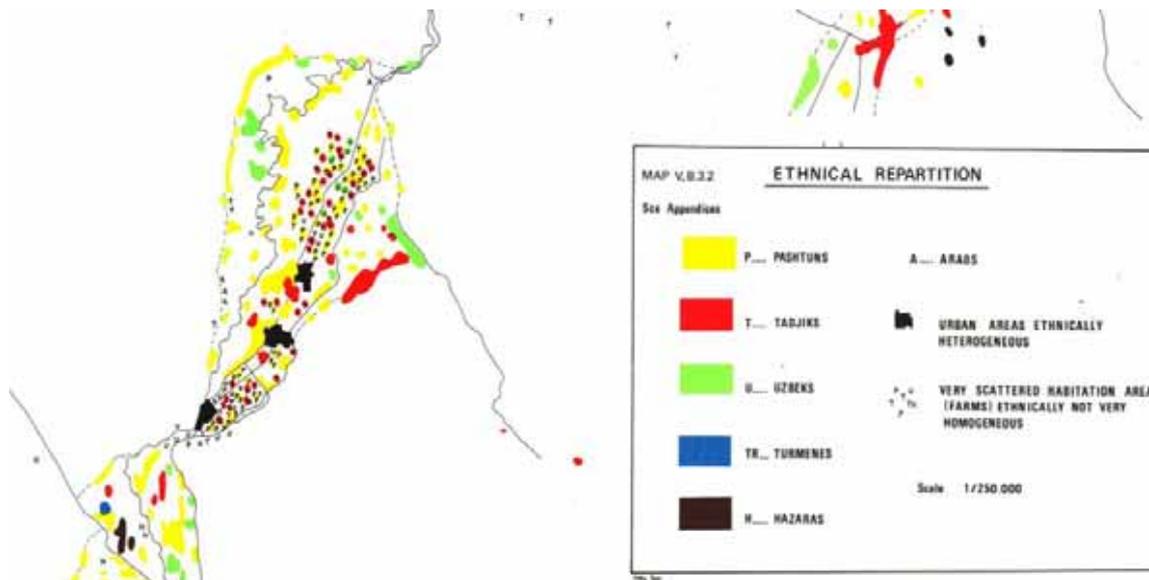
¹¹⁶ “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report.”

¹¹⁷ L.W. Adamec (ed.), *Historical and Political Gazetteer of Afghanistan, Volume 1: Badakhshan Province and Northeastern Afghanistan* (Graz, Austria: Akademische Druck—U. Verlagsanstalt, 1972); Pasquet, “Participatory Management of Irrigation Systems (PMIS).”

¹¹⁸ Thomas and Ahmad, “A Historical Perspective on the Mirab System.”

¹¹⁹ “Proposed Loan and Technical Assistance to Afghanistan for the Gawargan - Char Darrah Project,” 4.

¹²⁰ Строительство Canal-e-Proje продолжалось в начале 1980-х годов.



Источник: “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report.”

Период с 1970-х до вторжения советских войск и оккупации

Период с 1980-х до 2001 года

Период войны характеризуется развалом промышленности и государственной власти. В связи с ростом цен на зерно, было увеличено производство риса.¹²¹ Эта тенденция усилилась после падения режима Талибан, что привело к увеличению нагрузки на систему с точки зрения спроса на воду. Миграция в 1980-х годах привела к снижению возможности поддерживать канал в рабочем состоянии, хотя в течение 1990-х годов некоторые беженцы начали возвращаться (процесс, который существенно ускорился после 2001 г.). В 1980-х и особенно 1990-х годах конфликты между различными группировками и соответствующее появление новых влиятельных фигур (полевые командиры) привели к серьезному разрушению социального капитала между общинами в некоторых областях.¹²² Однако, несмотря на то, что это не способствовало развитию совместных действий по управлению системой канала, в маловодные годы традиционная система абандаз выстояла.

Период с 2001 г. по настоящее время

Последний период характеризовался усилиями по восстановлению инфраструктуры канала — например, посредством проекта Всемирного банка «Восстановление инфраструктуры после чрезвычайных ситуаций» или посредством интегрированной ПРБПА. Часть ПРБПА также сосредоточилась на

¹²¹ Pasquet, “Participatory Management of Irrigation Systems (PMIS).”

¹²² Thomas and Ahmad, “A Historical Perspective on the Mirab System.”

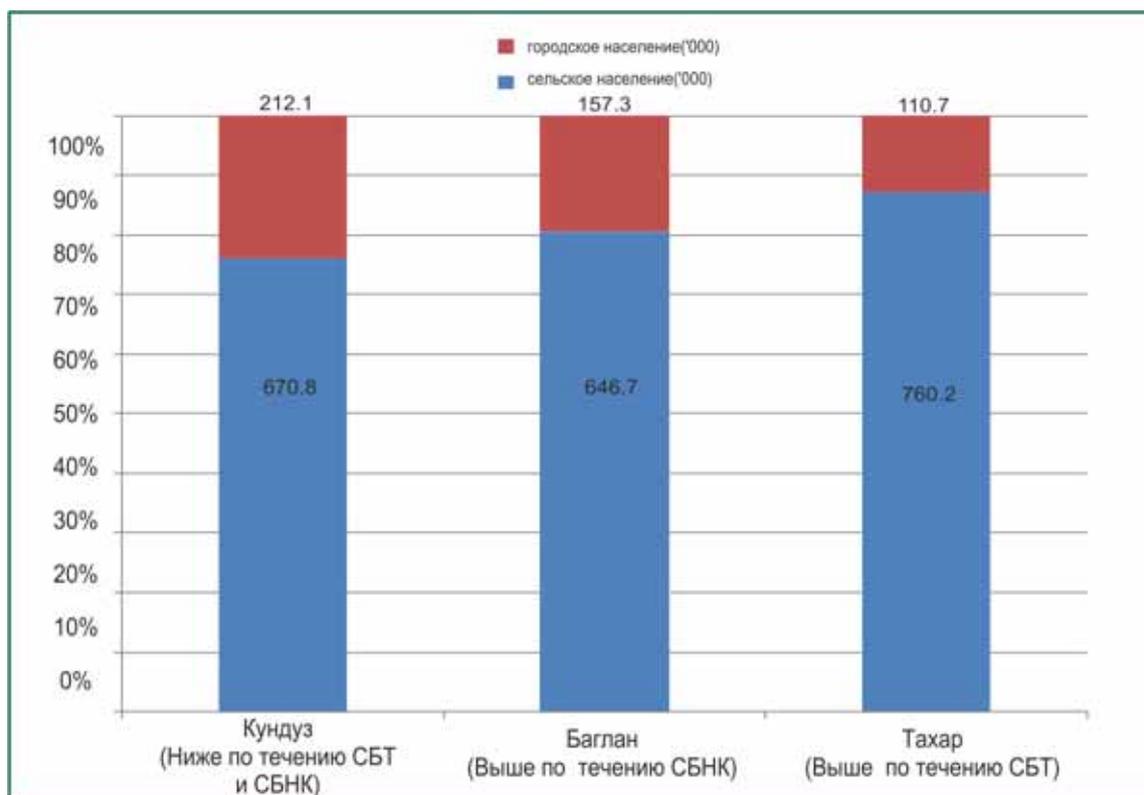
формировании и развитии АВП по линии канала, внутривозвращенном управлении водой, например, таких как Система интенсификации производства риса (СИПР)¹²³ и формирование и развитие АРБ и СРБ.

4.3 Текущая социально-экономическая характеристика и современное состояние развития

Население

Нет информации о населении на уровне суб-бассейна. Тем не менее, суммарное количество населения районов, попадающее лишь частично в пределы границ суб-бассейна, имеет приблизительную оценку. Три провинции, покрывающие суб-бассейны Талокан и Нижний Кундуз, имеют одинаковую численность и преимущественно сельское население (см. рис. 6).

Рис. 6: Распределение городского/сельского населения в Кундузе, Тахаре и Баглане



Источник: "Afghanistan CSO Population data 1387 (2008-9)."

¹²³ V. Thomas and A.M. Ramzi, "SRI Contributions to Rice Production Dealing with Water Management Constraints in Northeastern Afghanistan," *Paddy and Water Environment* 9, no. 1 (2011).

Таблица 5: Население в пределах границ СБТ и СБНК

Провинции	Население
Кундуз (исключая районы Имам Сахиб и Арчи): Ниже по течению СБТ и СБНК	595,5
Тахар (исключая районы Янги Кала, Рустак, Даркад и Чах Аб): Выше по течению СБТ.	586,4
Баглан (исключая районы Андараб и Хинджан): Выше по течению СБНК.	753,1

Примечание: Районы, которые полностью расположены за пределами суб-бассейнов не были учтены в расчетах.

Источник: “Afghanistan CSO Population data 1387 (2008-9)”
(Kabul: Central Statistics Organization, 2009).

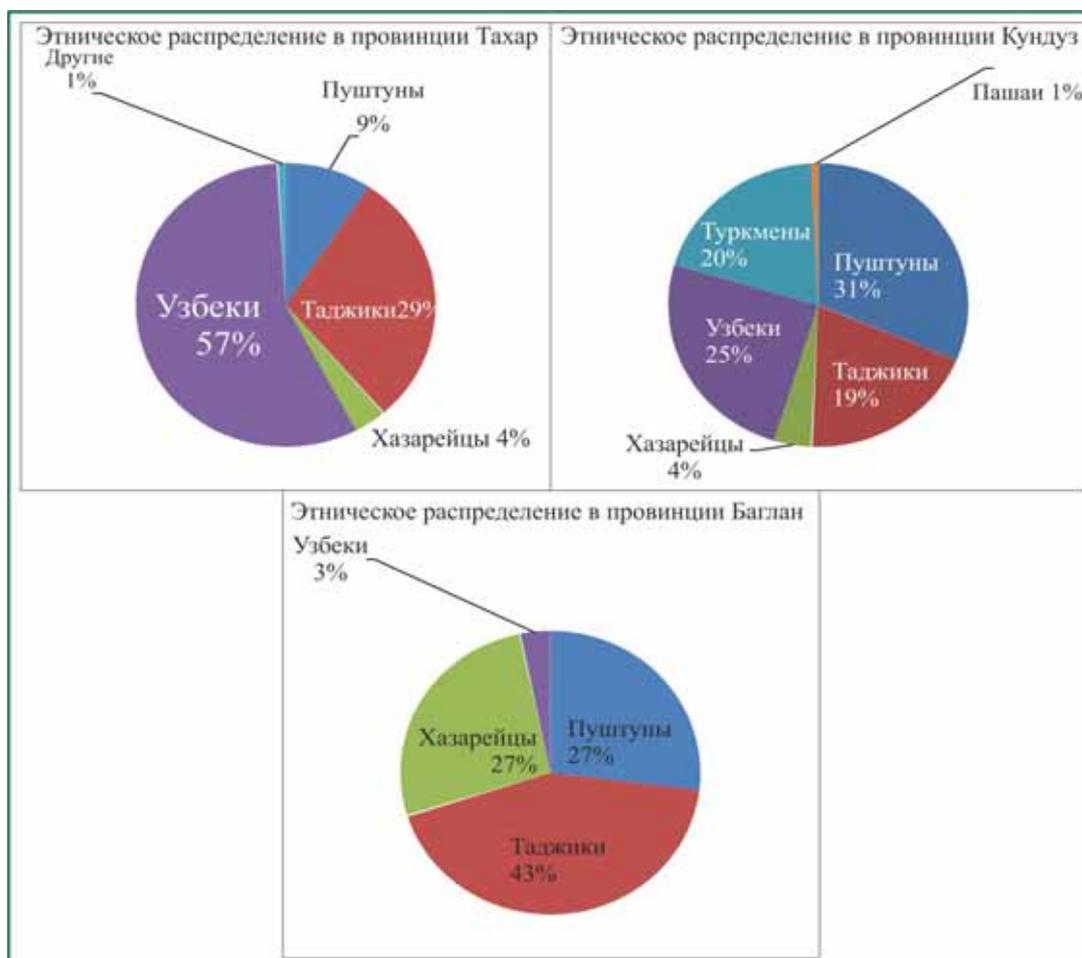
Этническое распределение

Существует резкий контраст в этническом распределении между провинциями Тахар (выше по течению СБТ) и Кундуз (ниже по течению СБТ и СБНК), а также в меньшей степени между провинциями Баглан (выше по течению СБНК) и Кундуз. Часть СБТ и СБНК ниже по течению (провинция Кундуз) имеет относительно сбалансированное этническое распределение. Однако в провинции Тахар в значительной степени преобладают узбеки (57 %) и таджики (43 %), в то время как в Баглане большей частью таджикское население (43 %).¹²⁴

В течение этого исследования более многочисленное пуштунское население в Кундузе (ниже по течению СБТ) по сравнению с Тахаром (выше по течению СБТ) было названо опрошенными из Тахара движущей силой для формулирования Постановления президента по водodelению между Тахаром и Кундузом. Согласно заявлениям заинтересованных сторон Тахара, это Постановление поддерживает водопользователей Кундуза (для более подробной информации см. пример изучения СБТ в Разделе 6).

¹²⁴ “Afghanistan CSO Population data 1387 (2008-9).”

Рис. 7: Этническое распределение в провинциях Кундуз, Тахар и Баглан



Источник: Составлено по данным Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев, “2002 District Profiles.”

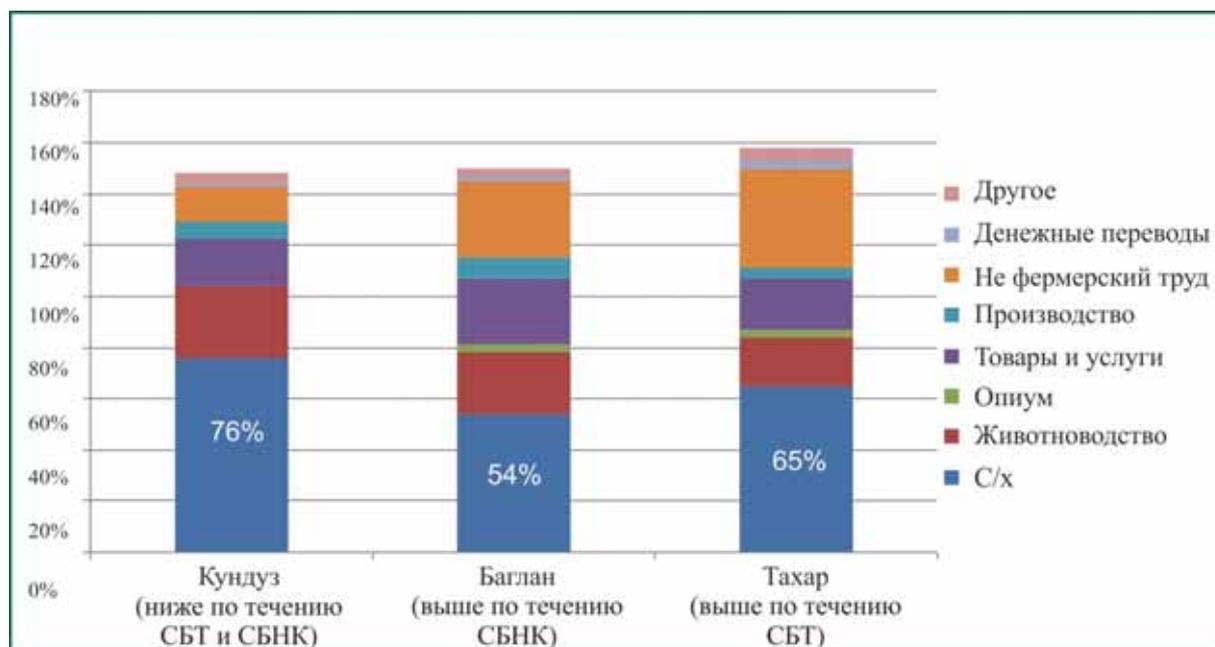
Источники дохода

Во всех трех провинциях, рассматриваемых в данном исследовании, сельское хозяйство (исключая животноводство) является важным источником дохода для большинства сельского населения. Учитывая большую долю населения, имеющего доступ к орошаемым землям—от 48 % в Тахаре до 85 % в Кундузе¹²⁵ (см. схему 11 ниже) — проблема дефицита воды в маловодные периоды, таким образом, является серьезной проблемой для формирования доходов домохозяйств.

¹²⁵ . Министерство сельского восстановления и развития, а также Центральная статистическая организация “National Risk and Vulnerability Assessment 2004/5: A Profile of Afghanistan” (Kabul: CSO, 2005).

4.4 Гидрологические характеристики

Рис. 8: Источники дохода сельских домохозяйств в провинциях Кундуз, Тахар и Баглан



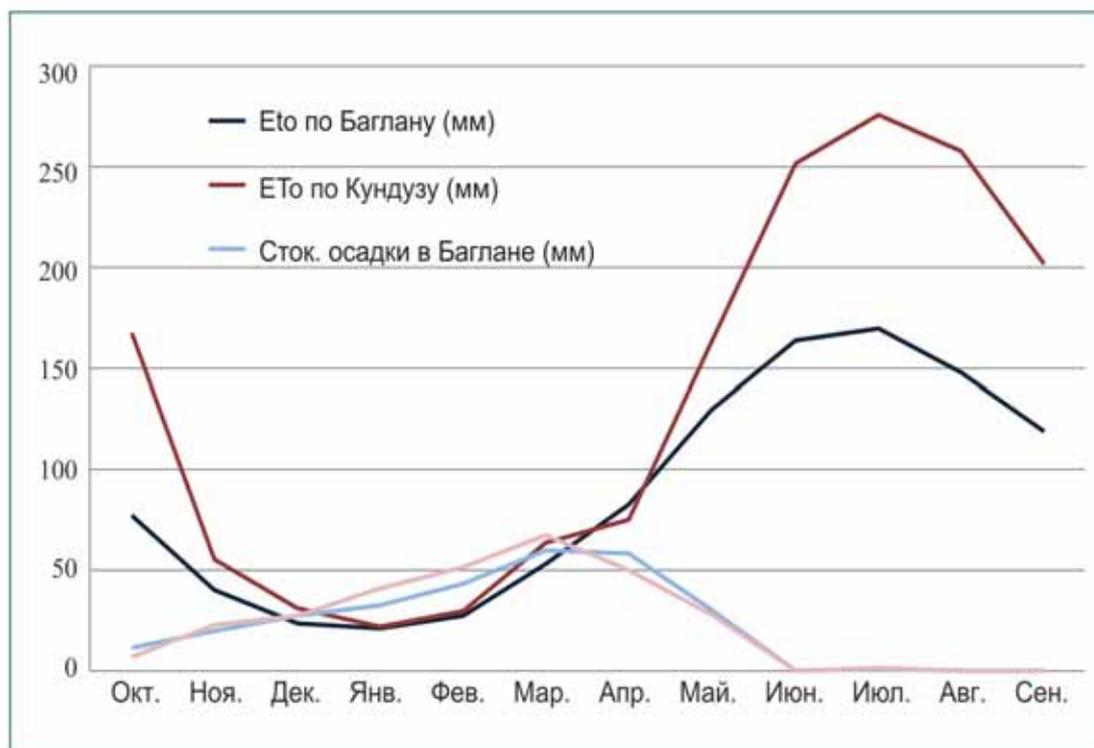
Источник: Министерство сельского восстановления и развития, а также Центральная статистическая организация, "National Risk and Vulnerability Assessment 2004/5: A Profile of Afghanistan" (Kabul: Central Statistics Organization, 2005).

Эталонная эвапотранспирация (ЕТо)/осадки

По ЕТо в Баглане и Кундузе доступны только ограниченные данные, начиная с середины 1960-х до конца 1970-х годов. Для первого урожая (главным образом, пшеница), выращиваемого весной и собираемого в начале июня, полив в основном бесплатный и производится преимущественно в апреле и мае. Второй (летний) урожай полностью зависит от поступающей из реки в канал оросительной воды, так как практически отсутствуют стокообразующие осадки. Источники также очень ограничены. Спрос на воду для сельхозкультур в пиковый период соответствует пику наличия воды в реке. Важно отметить, что спрос на воду в период орошения (июнь-сентябрь)¹²⁶ в провинции Кундуз (ниже по течению СБТ и СБНК) в среднем на 64 % выше, чем в Баглане, в основном за счет более ветреных условий на открытых равнинах Кундуза (см. рис. 9).

¹²⁶ Основано на расчетах Cropwat 8.0, используя данные Climwat 2.0 со станций Баглан и Кундуз

Рис. 9: ЕТо и стокообразующие осадки в провинциях Баглан (выше по течению СБНК) и Кундуз (ниже по течению СБНК и СБТ)



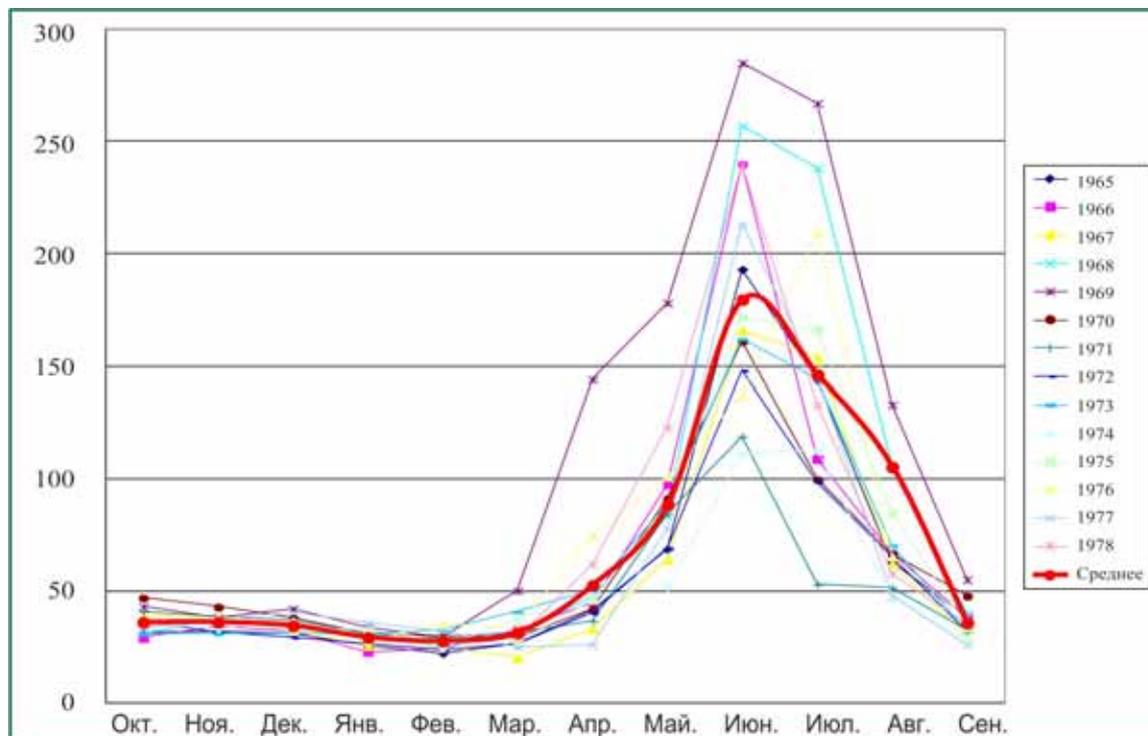
Источник: Storwat 8.0 с файлами ClimWat 2.0 со станций Баглан и Кундуз; доступно на октябрь 2011 г.

Характеристика речного стока

Режимы реки в суб-бассейнах Талокан и Нижний Кундуз характерны для незарегулированных рек снегового питания, с очень высокими внутри- и межгодовыми колебаниями (см. рис. 10). Весенние месяцы характеризуются быстрым увеличением стока, вызывая наводнения с высоким риском эрозии речных берегов и разрушением водозаборных сооружений на канале. Пиковый период речного стока летом позволяет выращивать повторные культуры, такие как рис, дыня, бобовые, кукуруза и хлопок. Пик водообеспеченности в июне-июле примерно соответствует пиковому периоду эвапотранспирации в июле-августе. Речной сток обычно начинает убывать в июле.

На рис. 9 также представлены большие межгодовые колебания в отсутствие инфраструктуры для хранения и регулирования. Записи с 1965 по 1978 гг. указывают на трех-пятикратные колебания стока в июне-июле вследствие изменений снежного покрова от одного года к следующему.

Рис. 10: Особенности характеристики стока реки Талокан, зарегистрированные в период с 1965-1978 гг.



Источник: Thomas et al., "Local Challenges for IWRM in Afghanistan."

Таким образом, водообеспеченность рек в течение летнего периода орошения характеризуется высоким уровнем неустойчивости. Это означает, что фермерам и местным водохозяйственным организациям регулярно приходится иметь дело с маловодным годом или более длительным маловодным периодом. За последние десять лет это отмечалось в 1999-2001 годы, в 2008 и 2011 годах. Все остальное время в обычные или многоводные годы уровень запасов воды в реке превышает спрос, и вододеление по суб-бассейнам становится в значительной степени несоответствующим. Фактически, среднегодовая водообеспеченность выше уровня дефицита воды.¹²⁷ Однако недостаточное регулирование инфраструктуры эпизодически подвергает водопользователей воздействию маловодных лет. В этой связи важно также отметить, что проблема вододеления - это, прежде всего проблема использования воды для орошения, а

¹²⁷ Здесь мы имеем в виду технические аспекты дефицита, основанные на показателе Falkenmark в $1700 \text{ м}^3/\text{год}$ на душу населения. Существуют, однако, более полные подходы к этому понятию. См., например: F.R. Rijsberman, "Water Scarcity: Fact or Fiction?" *Agricultural Water Management* 80, no. 1-3 (2005): 5-22.

не межотраслевого вододеления.¹²⁸

4.5 Характеристика орошаемого земледелия

Развитие структуры посевных площадей и спроса на воду

Сравнение пахотных земель в 1960-х годах с текущим периодом четко указывает на усиливающееся давление в плане спроса на воду сельхозкультур. Это, прежде всего, происходит как за счет увеличения производства риса, так и повышения интенсивности орошения в целом. В СБТ, например, возделывание риса было ограничено самыми затопленными, расположенными ниже по течению частями Талоканской равнины,¹²⁹ в то время как в Кундузе (ниже по течению часть СБТ) уже на значительной площади выращивали рис. Увеличение за последнее десятилетие производства риса в Талоканской равнине является важным фактором, который сделал более чувствительным процесс вододеления в течение маловодных лет текущего периода.¹³⁰ Подобным образом выращивание риса в 1960-х годах в СБНК было ограничено левым берегом реки Баглан в части, расположенной выше по течению СБНК. В провинции Кундуз, в большинстве мест ниже по течению СБНК, рис не возделывался. С тех пор в обеих областях производство риса было значительно расширено (табл. 6),¹³¹ что осложнило процесс вододеления в маловодные годы. На рис. 11 приведен календарь структуры посевных площадей для основных культур, выращиваемых в суб-бассейнах.

При объяснении усиливающегося давления на систему в процессе вододеления в маловодный период, помимо расширяющегося возделывания сельхозкультур во внимание также должны быть приняты другие факторы, например, разрушение социального капитала¹³² и рост новых форм спроса на воду, таких как микрогидроэнергетика, заводы и др.¹³³

¹²⁸ Личные наблюдения за 2008 и 2011 маловодные годы. См. также Varzi and Wegerich, "Much Ado About Nothing."

¹²⁹ "Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report," Map in Volume 1, V-43.

¹³⁰ Thomas and Sabawon, "Sharing Irrigation Water Equitably."

¹³¹ Thomas and Sabawon, "Sharing Irrigation Water Equitably"; Thomas and Ahmad, "A Historical Perspective on the Mirab System."

¹³² Thomas and Sabawon, "Sharing Irrigation Water Equitably."

¹³³ V. Thomas, A. Osmani, and K. Wegerich, "Local Challenges for IWRM in Afghanistan," *International Journal of Environmental Studies* 68, no. 3 (2011): 313-31.

Рис. 11: Календарь посевных площадей, управление водными ресурсами и потребности в орошении в СБТ и СБНК

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
	Жадди (Jaddi)	Далва (Dalwa)	Хут (Hoot)	Хамал (Hamal)	Саур (Saur)	Явза (Jawza)	Саратан (Saratan)	Ассад (Assad)	Сомбола (Sombola)	Мезан (Mezan)	Аграб (Aqrab)	Каус (Qaus)
РЕКА	МИНИМАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ РЕКИ		МАКСИМАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ РЕКИ				РИСКИ РАЗМЫВА ВОДОЗАБОРА			СНИЖЕНИЕ УРОВНЯ В РЕКЕ		
ЗЕРНОВЫЕ	период посева яровой пшеницы					уборка пшеницы	уборка пшеницы				период посева озимой пшеницы	
						если рис как вторая культура	если нет риса					
КЛИМАТ	НИЗКАЯ потребность ETo (25 - 30 мм/месяц)						Пик потребности ETo (250-275 мм в день в Кундузе)					
	ДОЖДИ > ETo						(Обычно) НЕТ ДОЖДЕЙ			ДОЖДИ > ETo		
ПОТРЕБНОСТЬ В ОРОШЕНИИ			ОТНОСИТЕЛЬНО НИЗКИЙ СПРОС НА ВОДУ ДЛЯ ОРОШЕНИЯ + НИЗКАЯ СТЕПЕНЬ РИСКА ВЫХОДА ИЗ СТРОЯ ТЕХНИКИ = низкая степень риска нехватки воды			ВЫСОКИЙ СПРОС НА ВОДУ+ РИСКИ ВЫХОДА ИЗ СТРОЯ ТЕХНИКИ = РИСКИ ДЕФИЦИТА ВОДЫ + ВОЗМОЖНО КОНФЛИКТНЫЙ ПЕРИОД						

Примечание: Несмотря на то, что приведенный выше пример предназначен для провинции Тахар (выше по течению СБТ), его можно с небольшими вариациями применять более широко в других частях СБТ и СБНК.

Таблица 6: Развитие производства риса в СБТ и СБНК

<i>Год</i>	<i>1966</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Плановая площадь покрытия рисом (га)	Средний	Нормальный год (средний по водности год)	Маловодный год	Многоводный год
Суб-бассейны Талокан и Нижний Кундуз	44 700	97 500	55 780	113 954

Источник: Thomas and Sabawon, "Sharing Irrigation Water Inequality."

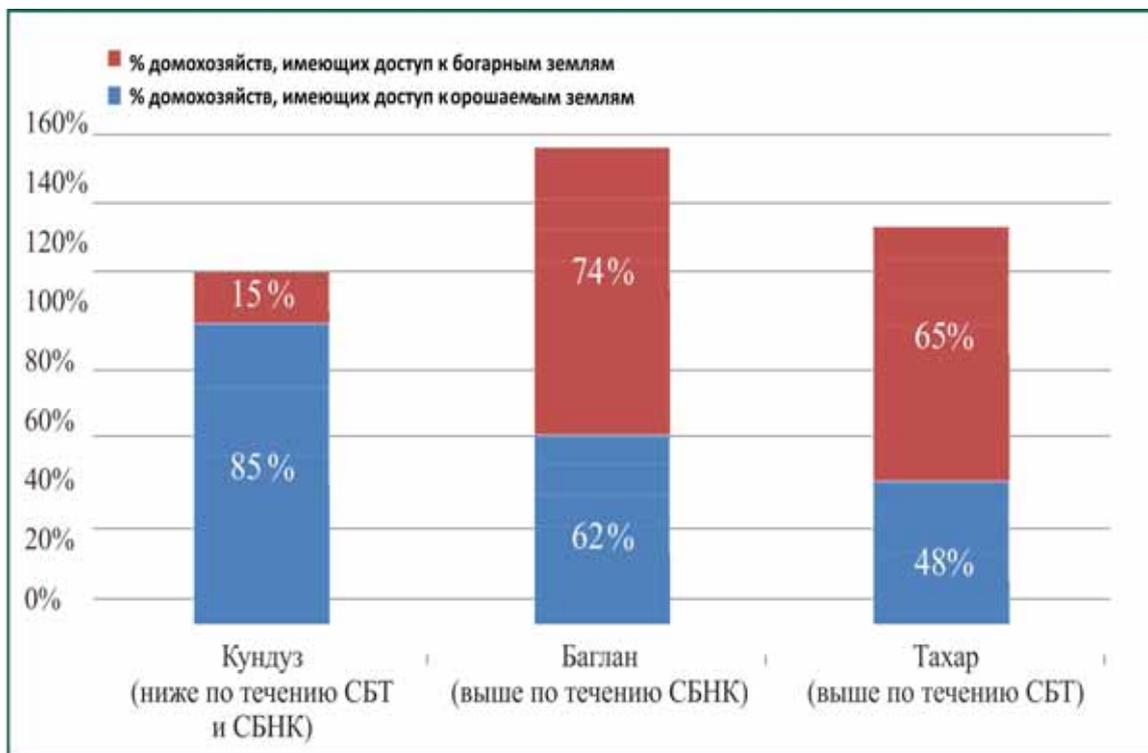
Доступ к орошаемым и богарным землям

Значительное большинство (85 %) населения провинции Кундуз имеет доступ к орошаемым землям, в то время как лишь немногие (15 %) имеют доступ к богарным землям (см. рис. 12). Учитывая, что сельское хозяйство является основным источником дохода для 76 % населения, отсутствие доступа к орошаемой воде будет иметь прямое влияние практически на все население провинции. В отличие от этого, в верхнем течении СБТ в Тахаре, доступ к орошаемой земле имеют чуть меньше половины (48 %) населения (все же значительная часть). Таким образом, несельскохозяйственный труд - это более широко распространенный источник дохода в Тахаре (38 %), чем в Кундузе (14 %) ¹³⁴.

¹³⁴ MRRD/CSO, "National Risk and Vulnerability Assessment 2004/5."

4.6 Вододеление и водораспределение на уровне речного бассейна

Рис. 12: Доступ к орошаемым и богарным землям в провинциях Кундуз, Тахар и Баглан



Источник: “National Risk and Vulnerability Assessment 2004/5.”

Хотя некоторые исследования и доклады уже касались вопроса о правах на воду и распределении воды на уровне каналов в речном бассейне Пяндж-Амударья,¹³⁵ но информации о проблемах вододеления на уровне суб-речного

¹³⁵ См., например, “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report.”; Thomas and Ahmad, “A Historical Perspective on the Mirab System”; Lee, “The Performance of Community Water Management Systems”; Lee, “Water Management, Livestock and the Opium Economy”; P.P. Mollinga, “Boundary Concepts for Interdisciplinary Analysis of Irrigation Water Management in South Asia” (Bonn: University of Bonn, 2010); and Thomas and Sabawon, “Sharing Irrigation Water Equitably.” Обратите внимание, что исследование SOGREAH только пытается описать принципы, основанные на обычае, которые, кажется, должны дать определение неформальным правам на уровне канала. В районе в процессе продолжающегося заселения каналы зачастую постепенно расширялись и продлевались. Порядок очередности (с приоритетом выше по течению) рассматривается как право “де-факто”. См. “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report.” Томас и Ахмад в своем примере изучения одного канала в провинции Баглан обнаружили, что такое продление канала не приводит к расширенным обсуждениям или конфликтам по поводу прав на воду вследствие избытка воды по сравнению с ограниченным спросом, по крайней мере, в первые несколько десятилетий развития подвешенной площади канала. В целом наблюдается отсутствие конкретных исследований различных частей бассейна. Но в Баглане исследование Томаса и Ахмада предполагает, что “де-факто” права на воду развивались под влиянием как внутренних, так и внешних интересов со значительными последствиями для уровня доступа к воде областей, расположенных ниже по течению

бассейна очень мало. В середине 1960-х годов, в то время, когда спрос на воду со стороны населения и спрос на воду для орошения были значительно ниже, чем в настоящее время, исследование, проведенное SOGREAH в 1966 г., четко исключает существование официального права:

Вставка 3: Абандаз и хакабах

Термин *абандаз* (*abandâz*) (буквально «освобождаемая /сбрасываемая вода») следует отличать от *хакабах* (*haqabah*) («права на воду»). В отличие от *хакабаха*, *абандаз* не рассматривается в качестве постоянного и гарантированного права на воду для водопользователей, расположенных ниже по течению и извлекающих из этого выгоду. Наоборот, это - временное соглашение, в соответствии с которым пользователи, расположенные выше по течению, принимают решение ограничить получение своей воды (например, путем полного или частичного закрытия своих водозаборных сооружений на канале) в пользу каналов ниже по течению реки. Несмотря на то, что существует скрытое моральное обязательство, не позволяющее пользователям, расположенным выше по течению, отказаться от *абандаза* в оросительный период, сброшенная вода для пользователей ниже по течению не считается правом. Продолжительность и количество проявлений *абандаза* в течение оросительного периода могут быть обоснованы на переговорах или принудительно вводиться властями (как это было при режиме Талибан). Соотношение сил, таким образом, играет важную роль в (пере)определении понятия *абандаза*.

Хакабах, с другой стороны, является взаимно признаваемым правом, иногда определяемым как фиксированный процент от речного стока в большей или меньшей степени пропорционально количеству земли, принадлежащей фермерам (например, *раукал* системы в Балхе), который также может принимать во внимание тип выращиваемых культур (см. пример Постановления президента для СБТ, обсужденного ранее в данной работе) или количество труда, затраченного на обслуживание канала (например, с системой *bel*, практикуемой по отдельным каналам в Кундузе).

*По существу нет никаких определенных юридически прав на воду, и не обнаружено никаких правовых документов, позволяющих хотя бы отдаленно касаться прав на воду в любой части речных долин Кундуза и Ханабада.*¹³⁶

Обилие воды (по сравнению со спросом на воду) явилось главной причиной, выдвинутой для обоснования такого отсутствия официальных прав, которые поднимались в противоположность другим речным бассейнам Афганистана, таким как Балхаб, Сари Пуль или Ширин Тагаб. В самом деле, даже неофициальные системы *абандаза* (см. определение во Вставке 3) практиковались только в маловодные годы (см. график до 2008 г. в табл. 7-8).

(см.: Thomas and Ahmad, "A Historical Perspective on the Mirab System: A Case Study of the Jangharoq Canal, Baghlan").

¹³⁶ "Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report," Volume 2, 69.

Хронология в табл. 7 выделяет несколько важных моментов, имеющих отношение к этому исследованию:

- Исторически сложилось так, что *абандаз* внедрили в провинциях Баглан и Кундуз во время самых тяжелых маловодных периодов, в очень трудные времена вооруженных конфликтов (за исключением второго года засухи в период правления доктора Наджиба). Таким образом, местные организации имеют сравнительно большой опыт в вопросах водodelения на уровне суб-бассейна в условиях засухи.

- Спрос на воду с 1960-х до начала 2000-х годов по сравнению с 2008 или 2011 гг. был ниже. В числе основных причин¹³⁷ отмечалось сокращение площадей возделывания риса и низкий коэффициент использования орошаемых земель — в некоторые периоды как результат эмиграции. Поэтому для провинции Баглан по сравнению с текущим моментом, когда спрос на воду в обеих провинциях высокий, было проще обеспечить *абандаз*, даже в условиях сильной засухи (1959-1960 гг.).

- Маловодный 2008 г. был примером несправедливого доступа к воде между провинциями.¹³⁸ Сравнительная карта 5 (см. следующие страницы) обеспечивает визуальный взгляд на различие в производстве сельхозкультур между 2007 (удачный год) и 2008 гг., демонстрируя уровень неравенства между каналами выше и ниже по течению. Возросший по сравнению с прошлыми маловодными периодами спрос на воду, относительно ограниченная государственная власть, отсутствие опыта у государственных служащих¹³⁹ и разногласия/напряженность в отношениях между властями провинций и между водопользователями были одними из главных факторов неудачного решения по водodelению и реализации.

- На промежуточном уровне (т.е. за пределом уровня местных общин) губернаторы, другие государственные органы и местные командиры всегда были основными субъектами в процессе принятия решений и предоставления разрешения на *абандаз*. Эти органы власти среднего звена, особенно в Кундузе, постоянно были центром запросов на *абандаз*. Таким образом, государственные субъекты и другие политические власти всегда рассматривались подходящими — если не законными — заинтересованными сторонами в вопросах водodelения на суб-бассейновом уровне. В 1960-х и 1970-х годах правительственные структуры облегчили процесс принятия решений и реализацию *абандаз*.

- Похоже, что процесс принятия решений исторически происходил среди заинтересованных субъектов в пределах каждой провинции. Во время интервью респонденты не ссылались на прямые и официальные приказы или инструкции от центрального правительства в Кабуле. Тем не менее, во время правления

¹³⁷ Pasquet, “Participatory Management of Irrigation Systems (PMIS)”); Thomas and Ahmad, “A Historical Perspective on the Mirab System.”

¹³⁸ Thomas and Sabawon, “Sharing Irrigation Water Equitably.”

¹³⁹ Большинство из них не сталкивались с маловодными годами, в том числе и в период движения Талибан

Захир Шаха, Кабул смог оказать косвенное влияние на губернатора и департамент сельского хозяйства. Как объяснил один бывший мираб Аджмирского канала в Баглане:

Во времена Захир Шаха, правительство думало о сельском хозяйстве и ирригации больше, чем обо всем остальном. Если несколько джерибов [единица измерения земли примерно эквивалентная 0,2 га] земли становились сухими, правительство спрашивало, почему земля стала сухой и кто несет ответственность за это. В то время правительство оказывало поддержку народу, а народ поддерживал правительство¹⁴⁰

¹⁴⁰ Интервью # TL-5 (Баглан). Другие сообщения по поводу сильного государственного вмешательства в развитие орошаемого земледелия на уровне канала в течение этого периода, см. Томас и Ахмад, “A Historical Perspective on the Mirab System.”

Таблица 7: Хронология самых тяжелых маловодных лет и вододеление на уровне суб-бассейна (СБНК)

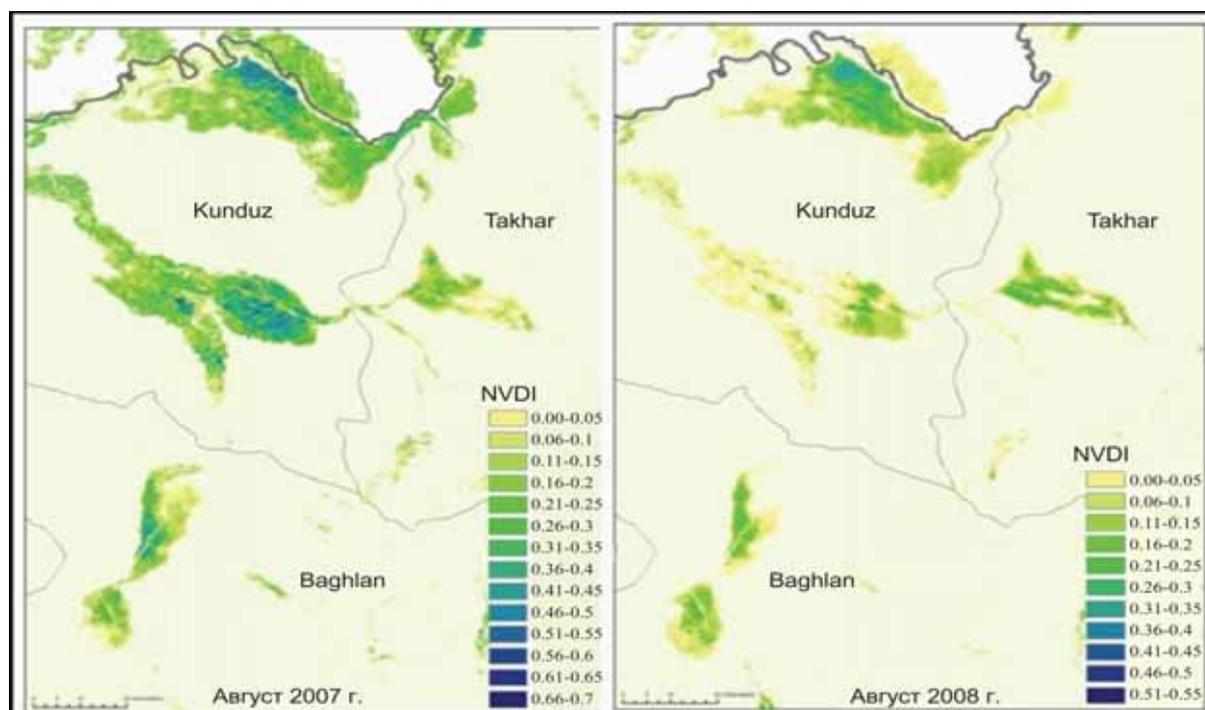
	<i>1959-1960 гг. (1 год) Правление Короля Захир-Шаха</i>	<i>1970-1971 гг. (1 год) Правление Короля Захир-Шаха</i>	<i>1988-1989гг.(2 года) Правительство Доктора Наджиба</i>	<i>С 1999 г. до 2001 г. (3 года) Период правления талибов</i>	<i>2008 г. (1 год) администрация Карзая</i>
<i>Спрос на воду по сравнению с 2011 г.</i>	Меньше (незначительное выращивание необрушенного риса, больше залежных земель)	Меньше (малое выращивание необрушенного риса, больше залежных земель)	Меньше (миграция)	Меньше (миграция)	Аналогично
<i>Соглашения по вододелению</i>	<i>Абандаз:</i> Три дня (2 раза)	<i>Абандаз:</i> Три дня (1 раз)	1-ый год: Абандаз: Три дня, но не имел успеха (провалился) после 1-го дня под давлением моджахедов в Баглани 2-ой год: Никаких соглашений по вододелению	Каждый год: Абандаз: Три дня (3 раза)	Абандаз: Три дня, но не был признан даже на один день (1 раз)
<i>Политическая ситуация</i>	Влиятельное правительство в Катаганской области (покрывает нынешние провинции Тахар, Кундуз и Баглан)	Влиятельное правительство	Гражданская война; Борьба между отдельными вооруженными группами и правительственными войсками	Режим Талибан; Сильная власть	Ограниченные полномочия правительства (в том числе в провинции Баглан) по сравнению с 2011 г.; ограниченный опыт государственных служащих

	<i>1959-1960 гг. (1 год) Правление Короля Захир-Шаха</i>	<i>1970-1971 гг. (1 год) ПравлениеКороля Захир-Шаха</i>	<i>1988-1989гг.(2 года) ПравительствоДоктора Наджиба</i>	<i>С 1999 г. до 2001 г. (3 года) Период правления талибов</i>	<i>2008 г. (1 год) администрацияКарзая</i>
Ключевые субъекты для принятия решений и урегулирования конфликтов	Губернатор Катагана, Департамент сельского хозяйства, <i>малики</i>	Губернаторы Баглана и Кундуза, Департамент сельского хозяйства, <i>малики</i>	Провинциальные губернаторы, Департамент сельского хозяйства, несколько местных командиров моджахедов	Мулла Нурулла “Нури” (Эмир северо-восточного региона, охватывающего Тахар, Баглан, Кундуз и Бадахшан)	Департамент водного хозяйства (ДВХ), губернаторы, старейшины / <i>мирабы</i> (но никаких совместных решений вследствие противоречий между должностными лицами)
Суровость маловодного(ых) года(лет) по сравнению с 2011 г.*	Наиболее суровый (меньше воды в реке)	Аналогично	Наименее суровый (больше воды в реке)	Наиболее суровый (меньше воды в реке)	Наименее суровый (больше воды в реке)

*Суровость обосновывается респондентами на основе качественной и субъективной оценки уровней воды в реке во время периода орошения.

Источник: составлено из интервью #TL-1;TL-2;TL-4;TL-5.

Карта 5: НОИР для СБНК и СБТ для нормального по водности года (2007) и маловодного года (2008)



Источник: Beekma and Fiddes, “Floods and Droughts: The Afghan Water Paradox,” in *Afghanistan Human Development Report 2011—The Forgotten Front: Water Security and the Crisis in Sanitation* (Kabul: Center for Policy and Human Development, 2011).

Есть несколько ключевых моментов, которые можно извлечь из табл. 8:

- До 2008 г. основным методом вододеления между провинциями Тахар и Кундуз был *абандаз*.
- Как и в случае с СБНК, спрос на воду в Тахаре был значительно ниже в результате менее водопотребляющей структуры посевных площадей.
- В течение 1960-х и 1970-х годов губернатор и другие органы власти были самыми важными и законными субъектами, участвующими в процессе принятия решений, а также в предоставлении полномочий для реализации и обеспечении выполнения.
- Несмотря на политическую нестабильность в конце 1980-х годов, *абандаз* между провинциями все еще мог быть организован правительством. Командиры моджахедов не выступали против принятого решения, за исключением пределов Кундуза, в связи с локализованной враждебностью, затрагивающей каналы, расположенные ниже по течению.
- Во время правления Талибан реализация *абандаза* в Кундузе и части Тахара широко приветствовалась.

Таблица 8: Хронология самых тяжелых маловодных лет и водodelение на уровне суб-бассейна (СБТ)

	<i>1960</i> <i>(1 год)</i>	<i>1970</i> <i>(1 год)</i>	<i>1988</i> <i>(1 год)</i>	<i>2000-2001</i> <i>(2 года)</i>	<i>2008</i> <i>(1 год)</i>
Спрос на воду по сравнению с 2011 г.	Меньше (незначительное выращивание необрушенного риса, больше залежных земель)	Меньше (незначительное выращивание необрушенного риса, больше залежных земель)	Меньше (миграция)	Меньше (миграция)	Аналогично
Соглашения по водodelению	Нет спорных вопросов между провинциями; только в пределах Кундуза, специальные соглашения	Абандаз: 4-5 дней (1 раз)	Абандаз: 3 дня (1 раз)	Оба года: Абандаз: 3-4 дня (2 раза)	Предложение ДВХ для абандаза: 10 дней—не имел успеха (провалился) после 3 дней. Непрерывный поток: (предложения МЭВР и ДВХ) 30 % от потока для Кундуза— не имел успеха 50 %-50 % для каждой провинции (предложения МЭВР, ДВХ и ПРБПА)— Не было реализовано
Политическая ситуация	Сильное и влиятельное правительство	Сильное и влиятельное правительство	Гражданская война; некоторая	Режим Талибан; Сильная	Присутствие талибов в провинции

	1960 <i>(1 год)</i>	1970 <i>(1 год)</i>	1988 <i>(1 год)</i>	2000-2001 <i>(2 года)</i>	2008 <i>(1 год)</i>
	о		напряженность между коммунистическим правительством и моджахедами; каналы ниже по течению незначительно пострадали от беспорядков, устроенных моджахедами в Кундузе.	власть для реализации Сильная поддержка со стороны талибов для проталибанской Ханабадской области, но части Тахара, принадлежащего Северному Альянсу, за пределами контроля талибов.	Кундуз, поддерживаемые демонстрациями (блокпосты) Давление на Кабульское МЭВР со стороны ЧП Кундуза Низкие правительственные полномочия в обеспечении выполнения
Ключевые субъекты для принятия решений и урегулирования конфликтов	Губернатор Катагана, Департамент сельского хозяйства, <i>малики</i>	Провинциальные губернаторы, Департамент сельского хозяйства, <i>малики</i>	Провинциальные губернаторы, Департамент сельского хозяйства; Некоторый срыв в реализации со стороны моджахедов в Кундузе ниже по течению	Мулла Нурулла “Нури” (Эмир северо-восточного региона)	ДВХ, МЭВР в Кабуле, губернаторы, старейшины / <i>мирабы</i>
Суровость маловодных годов(лет) по сравнению с 2011 г.	Наименее суровый (больше воды в реке)	Аналогично	Наименее суровый (больше воды в реке)	Наиболее суровый (меньше воды в реке)	Близок к незначительному улучшению

* Суровость обосновывается респондентами на основе качественной и субъективной оценки уровней воды в реке во время периода орошения.

Источник: Составлено из интервью # TL-3; 74 и Thomas and Sabawon, “Sharing Irrigation Water Equitably.”

Информаторы из Кундуза вспоминали, что несмотря на низкий уровень воды в реке, абандаз был реализован должным образом, в том числе и в Кундузе, так как никто не был готов противостоять власти Талибан. Тем не менее, некоторые части Тахара (в том числе город Талокан и восточные части провинции) были за пределами контроля Талибов.

- В 2008 г. возросший по сравнению с предыдущими маловодными годами спрос на воду, относительно ограниченная государственная власть, отсутствие опыта у государственных служащих¹⁴¹ и разногласия между местными властями и водопользователями были главными факторами принятия ошибочных решений по водodelению и реализации. Несмотря на попытки МЭВРа в Кабуле оказать помощь местным ДВХ и представителям водопользователей в поиске соглашений по водodelению, деятельность по распределению водных ресурсов оставалась очень слабой и территории суб-бассейна, расположенные ниже течению, серьезно пострадали. В том же году, в Кундузе при поддержке активных в тот период в нижнем течении лидеров Талибан были организованы демонстрации, блокирующие дороги.¹⁴²

4.7 Резюме и заключение по характеристикам суб-бассейнов

Оба суб-бассейна рек характеризуются двумя различными, расположенными выше и ниже по течению зонами орошения, которые выровнены с официальными границами провинций. История их развития относительно короткая - менее ста лет. Первоначально отмечалось стремительное заселение разнородным населением с низким уровнем взаимодействия или организации между общинами, не особенно способствующим коллективному управлению. Затем последовал период бурно развивающейся инфраструктуры, сельского хозяйства и промышленного развития в 1970-х годах, который завершился советским вторжением. Период войны ослабил способность государства оказывать поддержку сельскому хозяйству и управлению водными ресурсами. Переход от технических культур к водоёмкому рису в дальнейшем поспособствовал увеличению давления на систему с точки зрения спроса на воду.

В настоящее время, несмотря на наличие в обоих суб-бассейнах в среднем достаточного количества воды, фермеры, вследствие отсутствия водоудерживающих плотин, эпизодически страдают от маловодных лет. До сих пор, когда речь шла о водodelении между провинциями, водопользователи и административные власти всегда ссылались на систему *абандаз*. Это продолжалось даже во время коллапса государственной власти с привлечением других местных руководителей и руководителей среднего звена. Тем не менее,

¹⁴¹ Большинство из них не столкнулись с маловодными годами (в том числе во время режима Талибан).

¹⁴² Интервью # TL-3.

сезон 2008 г. вызывает серьезные опасения касательно справедливости доступа к воде посредством *абандаз*.

В настоящее время, в обоих суб-бассейнах орошаемое земледелие по-прежнему является основным источником средств к существованию и доходов для местных фермеров. Территория остается «зерновой корзиной» Афганистана, и, таким образом, стратегической зоной для обеспечения продовольственной безопасности на национальном уровне.

4.8 Предпосылки многосторонних платформ в суб-бассейнах Талокан и Нижний Кундуз

После 2001 г. в рамках движения, направленного на реформирование водного сектора, МЭВР инициировало в 2004 г. ПРБК. Эта интегрированная пилотная программа включала различные компоненты, в первую очередь, развитие и восстановление инфраструктуры, создание и развитие АВП по линии канала, формирование и развитие ПЗС, таких как АРБ и СРБ. Она также включила компонент развития верхнего водосборного бассейна. Программа, финансируемая ЕС, в конечном счете, была направлена на пилотное введение «троицы» ИУВР: децентрализацию и участие в водном секторе страны.¹⁴³ Главные задачи по восстановлению инфраструктуры и формированию ПЗС были поручены консалтинговой компании Landell Mills Limited (LML), как координатору с другими партнерами-исполнителями, такими как НПО, которые работали бы в компонентах «общественное управление водными ресурсами (ОУВР)» и «верхний водосборный бассейн». Во взаимодействии с LML, немецкое государственное агентство по техническому сотрудничеству (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, или GTZ) взяло на себя ведущую роль в поддержке МЭВР в его усилиях по совершенствованию Закона о Воде.

В апреле 2005 г. LML приступил к своей работе в рамках ежемесячных семинаров и «круглых столов» с рабочей группой, состоящей из субъектов (таких как водопользователи и отраслевые министерства), соответствующих по характеристике будущим членам АРБ и СРБ. Это решение - координировать через одну рабочую группу - было оправдано отсутствием официального Закона о Воде или нормативных актов по организациям речного бассейна.

Согласно Варзи и Вегериху, период между 2005 и 2008 гг. характеризовался общим отсутствием согласия и в последующем - низким уровнем прогресса в развитии ПЗС.¹⁴⁴ Анализируя, почему это имело место, они выдвигают следующие три причины:

- Несоответствие между насущными потребностями водопользователей

¹⁴³ Warner, “The Beauty of the Beast,” 2.

¹⁴⁴ Varzi and Wegerich, “Much Ado About Nothing.”

или представителями отраслевых министерств — такими, как возведение и реабилитация инфраструктуры или восстановление в случае наводнения — и повесткой дня, определяемой посредниками, увеличивало между участниками чувство неудовлетворенности. С 2005 по 2008 г. повестки дня предлагались командой технической помощи ПРБК и фокусировались, в основном, вокруг определения характеристик суб-бассейна, ролевых игр, водопользователей и водопользования, обсуждения состава СРБ и сбора платежей. Например, в мае 2007 г. было проведено картографирование различных категорий водопользователей, как классический шаг в планировании характеристики речного бассейна, хотя сами заинтересованные стороны никогда не выдвигали на первый план никаких отраслевых водных конфликтов.¹⁴⁵ Кроме того, несмотря на известное отсутствие инфраструктуры и оборудования, необходимого для измерения количества воды, доступного и потребляемого в определенный момент времени, были предприняты попытки количественно определить спрос на воду для различных водопользователей. Реализация этого оказалась не только нецелесообразной, но и была воспринята неуместной, так как конкуренция за воду была расценена как ограничения для сектора ирригации в условиях очень маловодных лет, которые не случались в период между 2005 и началом 2008 г.

- Разочарование водопользователей и представителей отраслевых министерств отсутствием ощутимого прогресса в решении важнейших вопросов, вызванных наводнениями и аварийными ремонтами, а также восстановлением инфраструктуры. Медленный прогресс в восстановлении инфраструктуры, а также многочисленные проблемы, связанные с качеством строительства, также сыграли свою роль в подрыве доверия к команде ПРБК (LML) в качестве надежного партнера в решении организационных вопросов.

- Высокая текучесть участников, которая нарушала процесс обучения и ограничивала процесс принятия решений.

В апреле 2008 г. обе рабочие группы суб-бассейна прекратили встречи и до января 2011 г. не проводили больше обсуждений посредством этой платформы. Тот факт, что ПЗС, разработанная для решения вопросов по водodelению во время маловодных периодов, не провела ни одной встречи в период нехватки воды, вызывает в глазах своих создателей серьезную озабоченность по поводу актуальности таких платформ.¹⁴⁶ Департамент водного хозяйства (ДВХ) не предпринимал никаких инициатив, чтобы продолжать встречи и не выяснял, почему они приостановились после того, как LML прекратил отправлять приглашения. С точки зрения группы технического содействия (ГТС-ПРБПА) ПРБПА, основным препятствием для продолжения

¹⁴⁵ Единственные межсекторальные проблемы, упомянутые в тот период, были между использованием воды для заводов и на орошение, но они были определены как проблемы за пределами каналов, подпадающие, в основном, под власть АВП. Подробнее см. Томас и Вегерих, “Local Challenges for IWRM in Afghanistan.”

¹⁴⁶ Thomas and Sabawon, “Sharing Irrigation Water Equitably.”

заседаний рабочей группы суб-бассейна в начале 2008 г. было отсутствие официальной правовой базы,¹⁴⁷ так как Закон о Воде все еще не был принят.

В любом случае, во время маловодного 2008 г. решения по вододелению и по разрешению споров принимались на неформальной основе посредством различных средств и платформ. В период между 2008 и 2011 гг. МЭВР и вспомогательные службы, включающие LML и GTZ, сосредоточились на разработке нормативных документов по управлению речным бассейном. И только в январе 2011 г. LML (посредством ГТС-ПРБПА) выступил с инициативой содействия в возобновлении заседаний рабочей группы суб-бассейна. Несмотря на то, что в суб-бассейне опять были сформированы рабочие группы, они в очередной раз не взяли на себя инициативу в отношении маловодного 2011 г. С июня по сентябрь этого года вододеление и разрешение споров на уровне суб-бассейна велось неофициальными КВД, которые формировали единицу анализа для данного исследования.

5. Исследование на примере суб-бассейна Нижний Кундуз

5.1 Пространство принятия решений, соотношение сил и состав платформы заинтересованных сторон в СБНК

Возможности принятия решений по распределению ресурсов в СБНК определяются различными процессами, протекающими на разных уровнях по всему бассейну. Таким образом, необходимо отличать решения, принимаемые по распределению воды между или внутри провинций.

Процесс принятия решений между провинциями, расположенными выше и ниже по течению: традиционный абандаз.

Развитие платформ для принятия решения в провинции нижнего течения: формирование КРВ в Кундузе.

12-го июля 2011 г. в провинции Кундуз был сформирован официальный КРВ (см. табл. 9) для реагирования на реальную проблему низких уровней воды в реке Кундуз, чтобы можно было удовлетворять требования на воду со стороны всех каналов. Этот КРВ был создан под руководством директора ДВХ Кундуза и губернатора по просьбе представителей водопользователей, таких как *мирабы*, члены АВП и старейшины. В этом процессе представители отраслевого министерства и государства рассматривались как легитимные участники в

¹⁴⁷ Интервью # 82.

организации решения проблемы распределения воды по каналам.¹⁴⁸ Эта легитимность базировалась на прошлом опыте роли государства (см. временную шкалу в табл. 7) в поддержке обсуждений по распределению воды на промежуточном уровне.

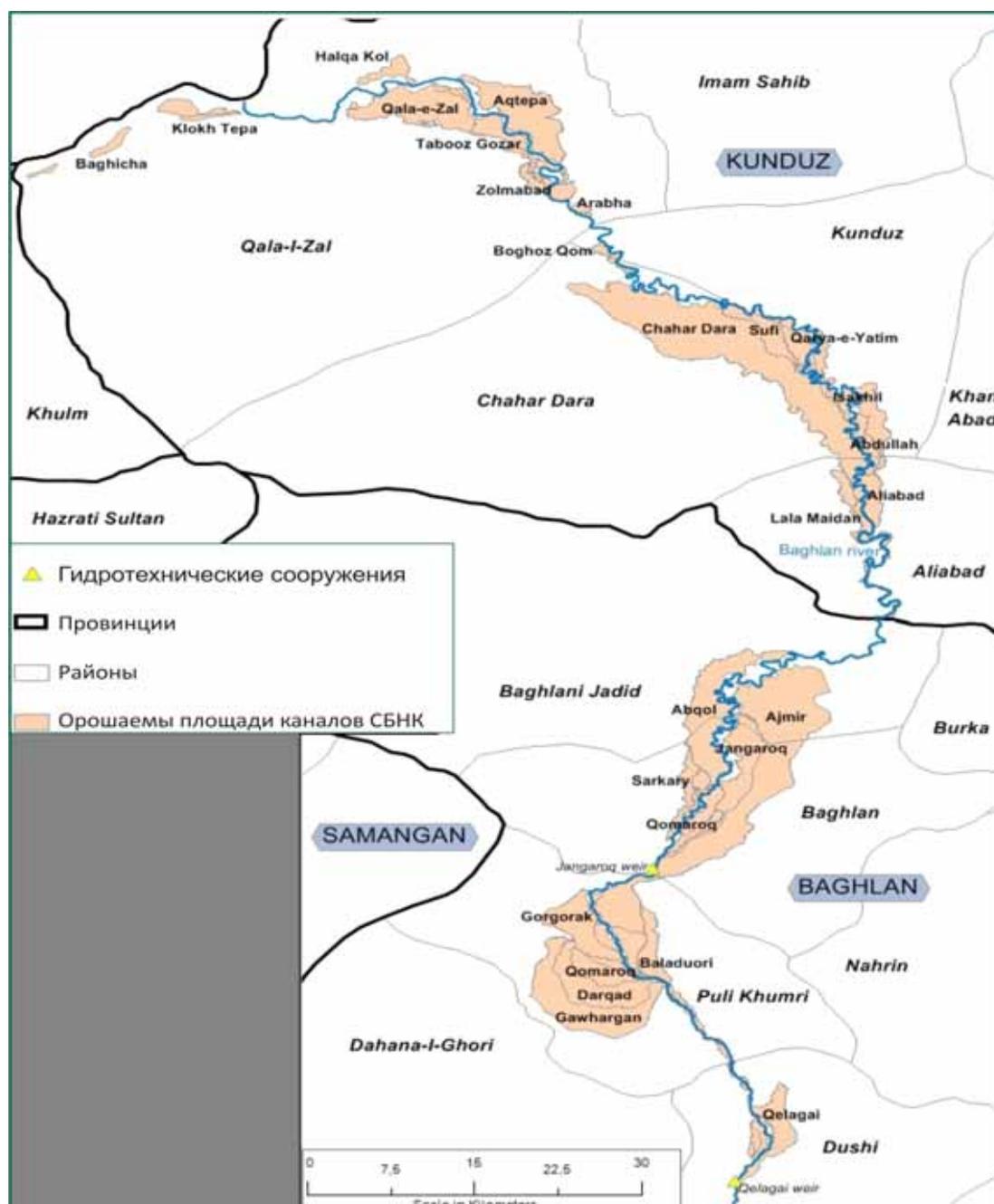
Таблица 9: Состав КРВ провинции Кундуз для СБНК, официально определенный директором ДВХ и утвержденный губернатором провинции

Имя	Должность/ Организация	Местонахождение	Заинтересованные лица
Мустафакул	Председатель АВП	Канал Кала-и-Зал – Район Кала-и-Зал	Потребители Воды Кундуза
Саед Шах	Председатель АВП	Канал Тарбоз Гузар - Район Кала-и-Зал	Потребители Воды Кундуза
БаширБай/Нематулла	<i>Мираб</i>	Канал Абдуллах – Район Али-Абад	Потребители Воды Кундуза
Наджи Мухаммад Нашир	<i>Мираб</i>	Канал Чахар Дара – Район Чахар Дара	Потребители Воды Кундуза
Махмуд Хан	<i>Мираб</i>	Канал Али Абад – Район Али-Абад	Потребители Воды Кундуза
Мухаммад Салех	<i>Чак Баши (помощник мираба)</i>	Канал Чахар Дара - Район Чахар Дара	Потребители Воды Кундуза
Энг Незамудин	Представитель ДВХ (заместитель директора ДВХ)	ДВХ Кундуз	Кундуз – отраслевое инициативное
Абдул Халил	Представитель МСХИЖ	МСХИЖ Кундуз	Кундуз – линейное министерство
Абдул Салам Махдум	Представитель губернатора	Офис губернатора Кундуза	Представитель Президента
Кхуш Мухамад	Представитель Совета Провинции (член СП)	Совет Провинции Кундуз	Выборные представители Кундуза

¹⁴⁸ Интервью # 10; 15; 16; 99.

Имя	Должность/ Организация	Местонахождение	Заинтересованные лица
Хаджи Энаятулла	Отдел Безопасности Кундуза	Управление Национального Директората Безопасности (НДБ)	Представитель НДБ
Ахмад Заи	Куратор / PARBP	Управление PARBP Кундуза	Консультативная организация

Карта 6: Орошаемые территории СБНК



КРВ Кундуза был сформирован из большого числа заинтересованных сторон, хотя и исключительно из сектора орошения. Действительно, основная (вероятно, единственная) проблема в СБНК - это эпизодический вопрос распределения оросительной воды между верхним и нижним течением в период засухи.

Основной ролью КРВ Кундуза, в первую очередь, является официальный запрос воды у властей провинции Баглан в форме традиционного *абандаза*. Таким образом, присутствие заместителя губернатора и, в меньшей степени, представителей ДВХ и Совета провинции (СП) было обосновано их официальными обязанностями и правомочностью работы со своими коллегами из Баглана для решения общей проблемы.¹⁴⁹ Как председатель АВП канала Джангхарок (Баглан) говорит: «Губернатор – отец провинции. Если кто-нибудь хочет заниматься чем-нибудь в провинции, он в первую очередь должен идти к Губернатору провинции».¹⁵⁰ Учитывая, что основным их приоритетом и обязанностью является обеспечение безопасности в провинции, губернаторы не могут быть не приняты во внимание, когда дело идет об обсуждении таких важных вопросов, как распределение воды в засушливые годы. Как обсуждалось выше, требования на вмешательство полиции в осуществление *абандаз* не редки, все это требует поддержки со стороны губернатора. Исторически сложилось (см. временную шкалу в табл. 7), что губернаторы или их аналоги во времена Талибана всегда являлись ключевыми стейкхолдерами в принятии решений касательно *абандаза*.

В направлении традиционного абандаза: ведение переговоров между Кундузом и Багланом

Когда КРВ Кундуза вступил в переговоры со стейкхолдерами Баглана 19-го июля, именно представители государства и отраслевого министерства взяли на себя основную роль в налаживании контактов со своими коллегами и обсуждении проблем с доступом к воде. Со стороны Баглана присутствовали губернатор и директор ДВХ. Со стороны Кундуза, КРВ Кундуза дополнительно пригласил нескольких старейшин и *Чак Баши*. Хотя фактически только официальные члены КРВ Кундуза принимали участие в обсуждении, присутствие этих дополнительных лиц посчиталось важным для демонстрации Баглану всей серьезности ситуации: «Только КРВ говорил с губернатором и ДВХ, но мы стояли в коридоре для того, чтобы показать, что множество *мирабов* столкнулось с проблемой засухи».¹⁵¹

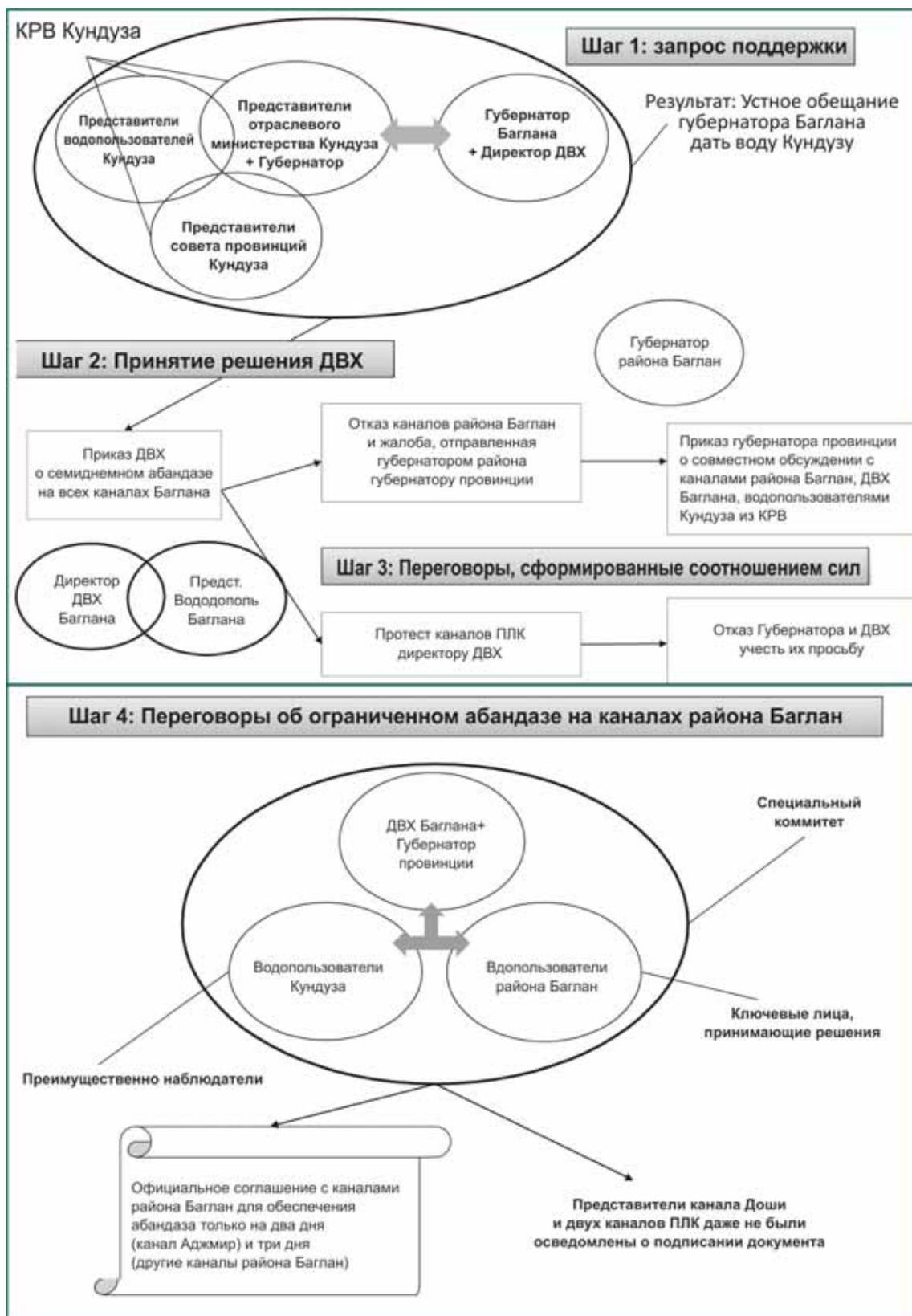
Напротив, присутствие представителей водопользователей Баглана не считалось обязательным, так как целью собрания было начало контакта и, для

¹⁴⁹ Интервью № 1; 2; 3; 6; 7; 9; 19; 20; 22; 23; 27; 28.

¹⁵⁰ Интервью № 65.

¹⁵¹ Интервью № 2; 4.

официальных лиц Кундуза, подача официального запроса своим коллегам в Баглане.



Ходатайство касалось определения *абандаза* (см. определение во Вставке 3) и решений во время этой встречи не принималось. Делегация из Кундуза надеялась на постоянный поток воды или хотя бы на десять дней *абандаза*, но директор ДВХ Баглана объяснил, что хотя он готов поддержать Кундуз, но принятие просьбы Кундуза будет трудным для водопользователей его собственной провинции.¹⁵² Однако губернатор Баглана пообещал обеспечить попуски воды в поддержку Кундуза. Директор ДВХ Баглана, в конечном счете, пообещал убедить водопользователей провинции пустить воду на семь дней. В качестве второго шага процесса принятия решения, отдел ДВХ Баглана попытался назначить семидневный *абандаз* для всей провинции (т.е. 31 канала), и его директор организовал собрание представителей разных каналов для информирования их об этом решении. Порядок заседаний и их участники отображены на рис. 13 и в табл. 10.

Заинтересованные лица со стороны водопользователей, которых опрашивали, считают состав КРВ Кундуз подходящим, и те представители каналов, которые не присутствовали непосредственно, говорят, что они считают себя представленными хотя бы одним человеком КРВ.¹⁵³ Когда дело дошло до взаимодействия с Багланом, ощущалось, что члены КРВ выражают одну точку зрения, независимо от того являются ли они водопользователями или представителями властей. Важно отметить, что никогда официально в Баглане не был создан КРВ, хотя различные участники и собирались для данного случая.

Таблица 10: Лица, вовлеченные в различные дискуссии/ собрания по распределению воды в СБНК

Уровень	Тип соглашения/платформы	Участвующие лица	Местоположение
Внутри провинциальные соглашения	Соглашение по распределению воды внутри Кундуза	Члены КРВ: 10 (Кундуз) Другие представители водопользователей: 5 (Кундуз) Другие представители	Кундуз
Меж провинциальные соглашения	Исходное соглашение по распределению воды между Кундузом и Багланом (<i>абандаз</i>)	Члены КРВ: 7 (Кундуз) Другие представители водопользователей: 0 Другие представители правительства: 2 (Баглан)	Баглан

¹⁵² Интервью № 8; 60; 69; 66; 70; 1; 6; 7; 19; 23; 4.

¹⁵³ Для примера интервью № 20; 27; 28.

	1-е внутреннее соглашение по определению абандаза в Баглане	Члены КРВ: 0 Другие представители водопользователей: около 12* (Баглан) Другие представители правительства: 2	Баглан
	2ое внутреннее соглашение по определению абандаза в Баглане	Члены КРВ: 0 Другие представители водопользователей: around 10 (Баглан) Другие представители правительства: 2 (Баглан)	Баглан
	Конечное соглашение по распределению воды между Багланом и Кундузом (абандаз)	Члены КРВ: 10 (Кундуз) Другие представители водопользователей: 16 (Баглан)+ 9 (Кундуз) Другие представители правительства: 3 (Баглан)	Баглан

* Число основано на словах ключевых информаторов и может быть неточным, так как во время неофициальных встреч не велось никаких протоколов. Тем не менее, они представят около 40 процентов затронутых каналов в Баглане. Были приглашены только представители основных каналов, составив приблизительно 85 процентов от общей подвешенной зоны. Представители самых маленьких каналов, незначительно использующих воду, не были приглашены.

Различные уровни власти ДВХ Баглана, различные степени принятия решений для пользователей воды

Процесс принятия решений и пространство решений: каналы районов Пули-Хумри и Доши

Обсуждений по длительности *абандаза* для каналов в Багланском районе Пули-Хумри почти не было, и директор ДВХ пользовался своим авторитетом в навязывании решений. В качестве иллюстрации, *мираб* Гаваргана – крупнейшего канала района¹⁵⁴ выскочил из комнаты проведения собрания представителей Багланских каналов после оскорбления директора ДВХ, расстроившись тем, что не смог изменить решения.¹⁵⁵ В действительности, представители каналов Пули-Хумри объяснили, что это собрание проводилось не ради дискуссий или поиска компромиссов, но для того, чтобы ознакомить фермеров со свершившимся фактом. С точки зрения *мираба* Гаваргана, *абандаз* был навязанной мерой; он сам не был готов обеспечить Кундуз хотя бы одним

¹⁵⁴ Охватывая 5 034 га - 33 процента всей орошаемой площади Пули-Хумри.

¹⁵⁵ Интервью # 52.

днем воды из-за сложностей, с которыми столкнулся при распределении воды по своему собственному каналу. Подобным образом, *мираб* канала Даркад¹⁵⁶ даже не был приглашен для обсуждения. Фактически, с ним связались только тогда, когда директор ДВХ и делегация из Кундуза и остальные *мирабы* Пули-Хумри прибыли к водозабору канала Дардак, чтобы закрыть затворы головного сооружения, где он и узнал, что водозабор канала будет закрыт на семь дней и это уже принятое решение.¹⁵⁷ Аналогично в Горгораке¹⁵⁸ протесты не привели к сокращению длительности *абандаза*. Несмотря на попытки привлечь представителя СП для поддержки при обсуждении договоренности, губернатор провинции и ДВХ исключили любую возможность изменения.¹⁵⁹

Как объяснил один *мираб* канала Пули-Хумри: «Губернатор сказал нам, что мы останемся без воды на семь дней, но Кундуз находится в гораздо более сложной ситуации. На этой стадии, представители СП приняли сторону губернатора и попытались убедить нас принять это решение».

Впоследствии, несколько представителей каналов из района Пули-Хумри встретились с главными неформальными лидерами района, чтобы организовать публичную демонстрацию против этого решения. Однако их отговорили от этого ввиду неблагоприятной ситуации с безопасностью.¹⁶⁰ *Мираб* Джуйи Нав объяснил:

Когда мы рассказали людям о решении ДВХ по абандазу на каналах Пули-Хумри, они захотели, чтобы мы организовали демонстрацию. Но мулла Алам [влиятельный лидер в Пули-Хумри] и д-р Фаисал [член СП Баглана] велели нам избегать любых демонстраций. Они сказали, что несколько месяцев назад область Данди-Хори была полна мятежников, создающих проблемы правительству. Были совершены атаки на главной дороге от Пули-Хумри до Мазара и в сторону города было выпущено несколько ракет. Правительственные силы сражаются с этими мятежниками. Поэтому они сказали, что если мы начнем демонстрацию, то правительство воспользуется этой возможностью, чтобы арестовать людей и посадить их в тюрьму. Потом они вынуждены будут продать свои земли, чтобы заплатить кази [судье] для своего освобождения. Мы согласились с муллой Аламом и д-ром Фаисалом, потому что если бы мы начали эту демонстрацию, то мятежники или Талибан попытались бы осуществить атаку террористов-смертников и организаторы демонстрации понесли бы ответственность.¹⁶¹

¹⁵⁶ Второй по величине канал в Пули-Хумри, покрывающий 3 082 га или 20 процентов всех каналов Пули-Хумри.

¹⁵⁷ Интервью # 50.

¹⁵⁸ Охватывая 2 567 га - 17 процентов каналов Пули-Хумри.

¹⁵⁹ Интервью # 50; 51; 52; 53; 62; 69; 72.

¹⁶⁰ Интервью # 51; 62; 72.

¹⁶¹ Интервью # 72.

Вставка 4: Меры обеспечения безопасности в Данди-Хори (Пули-Хумри)

В период Талибана территория Данди-Хори контролировалась муллой Аламом (из политической партии Хизб-и-Ислами, возглавляемой Гулбиддином Хекматайаром), который в свою очередь был под властью муллы Ноорулаха Ноори, главы Северо-восточных провинций Талибана.

После падения Талибана, мулла Алам бежал из региона, и временное правительство заменило его лицом, более близким лидерам Северного Альянса, таким как первый вице-президент, маршал Фахим и д-р Абдулла, участник президентских выборов 2009 года. Однако правительство было слишком слабым, чтобы полностью очистить регион от сторонников Талибана и других мятежных групп, и их политическое влияние оставалось ограниченным. Однако после выборов Первой Национальной ассамблеи в 2005 году, мулла Алам сумел собрать поддержку определенных влиятельных ЧП, связанных с Хизб-и-Ислами, и убедил Карзая разрешить ему вернуться назад в Данди-Хори. Однако, в 2007 г. Национальное Управление Безопасности имело сильные подозрения насчет его причастности к крупной атаке террориста-смертника в Фабрика* (Баглан), помимо другой криминальной деятельности на дороге Пули-Хумри - Мазар, и правительство решило искать способы, как убрать его из данного региона. Поэтому в 2008 году мулла Алам открыто решил воссоединиться с Талибаном, который стал более влиятельным в районах Баглан-и-Джадид и Чахар Дара в Кундузе. В результате, с июля 2008 и до конца 2010 г. правительство не могло контролировать эту территорию, а мулла Алам стал основным влиятельным лидером в этом регионе. По словам офицера безопасности в Баглане, он якобы стоит за убийством 20 офицеров полиции, похищением 7 сотрудников НПО, уничтожением более семи нефтяных танкеров и убийством или нанесением увечий 32 гражданам.

Однако в мае 2011 года правительство решило начать крупную смешанную операцию Международных сил поддержки безопасности/Афганских сил национальной безопасности, в результате которой мулла Алам был выдворен из региона. Тем не менее, правительство до сих пор предлагает восстановить муллу Алама в качестве лидера *шуры* Мира и Согласия в Пули-Хумри с гарантией безопасности для предотвращения его будущего участия в разжигании беспорядков. Взамен, мулла Алам должен прекратить мятежные действия и поддерживать правительство. В результате этих событий, правительство восстановило сильную позицию власти в этом регионе, на этот раз с поддержкой муллы Алама.

* Атака произошла 6 ноября 2007 года. Приблизительно 75 человек было убито, включая шестерых ЧП.

На основе интервью (# 75) с высокопоставленным командующим безопасности Баглана в течение 2006 – 2010 гг.

Как объяснил один *мираб* канала Пули-Хумри: «Губернатор сказал нам, что мы останемся без воды на семь дней, но Кундуз находится в гораздо более сложной ситуации. На этой стадии, представители СП приняли сторону

губернатора и попытались убедить нас принять это решение».

Впоследствии, несколько представителей каналов из района Пули-Хумри встретились с главными неформальными лидерами района, чтобы организовать публичную демонстрацию против этого решения. Однако их отговорили от этого ввиду неблагоприятной ситуации с безопасностью.¹⁶² *Мираб Джуи Нав* объяснил:

Когда мы рассказали людям о решении ДВХ по абандазу на каналах Пули-Хумри, они захотели, чтобы мы организовали демонстрацию. Но мулла Алам [влиятельный лидер в Пули-Хумри] и д-р Фаисал [член СП Баглана] велели нам избегать любых демонстраций. Они сказали, что несколько месяцев назад область Данди-Хори была полна мятежников, создающих проблемы правительству. Были совершены атаки на главной дороге от Пули-Хумри до Мазара и в сторону города было выпущено несколько ракет. Правительственные силы сражаются с этими мятежниками. Поэтому они сказали, что если мы начнем демонстрацию, то правительство воспользуется этой возможностью, чтобы арестовать людей и посадить их в тюрьму. Потом они вынуждены будут продать свои земли, чтобы заплатить кази [судье] для своего освобождения. Мы согласились с муллой Аламом и д-ром Фаисалом, потому что если бы мы начали эту демонстрацию, то мятежники или Талибан попытались бы осуществить атаку террористов-смертников и организаторы демонстрации понесли бы ответственность.¹⁶³

Другими словами, неблагоприятная социально-политическая ситуация (см. Вставку 4) ослабила возможность этой группы водопользователей оспаривать решение правительственных властей. Единственным заметным исключением был канал Баладури; в его случае ДВХ принял трехдневный абандаз, так как канал прходит через город Пули-Хумри.¹⁶⁴

В районе Доши¹⁶⁵ ДВХ не встретил никаких возражений, когда они объявили, что закрывают водозаборы канала на семь дней. Член АВП от Келагая - магистрального канала района - не сказал ничего во время заседания по следующим причинам. Во-первых, он думал, что не будет никакого серьезного контроля и поэтому водозаборы практически не будут закрыты на длительный период времени. Во вторых, фермеры вдоль этого канала полагали, что они смогут справиться с абандазом такой длительности, так как их посеы в основном состояли из маша (культуры, требующей мало воды) и дынь, и их каналы имели достаточную пропускную способность, чтобы избежать

¹⁶² Интервью # 51; 62; 72.

¹⁶³ Интервью # 72.

¹⁶⁴ . Интервью # 54. Отметьте, что ни один из представителей муниципалитета не был вовлечен в это решение; только мираб и директор ДВХ.

¹⁶⁵ Самая верхняя часть зоны канала провинции, составляющая 6.5 процентов от общей орошаемой области провинции.

установления очередности водопользования¹⁶⁶ в июле.¹⁶⁷

Процесс принятия решений и пространство решений: каналы района Баглан

Случай каналов в районе Баглан является контрастом к предыдущим примерам, подчеркивая ограничения власти ДВХ в провинции. Во время первого собрания с ДВХ представители пользователей воды молчали, заявляя, что они вначале должны поговорить с водопользователями по поводу этого решения.¹⁶⁸ Фактически, сразу после собрания, они совместно подали ряд жалоб в письме, адресованном влиятельному губернатору региона. Затем он направил их требования управляющему провинцией, который поручил директору ДВХ содействовать разрешению этого вопроса с водопользователями района. Прямо перед собранием, все представители каналов Багланского района встретились и согласовали свои позиции касательно длительности *абандаза* (три дня для всех каналов в районе, исключая канал Аджмир, представители которого не согласились закрыть его более чем на два дня).¹⁶⁹ Они также обеспечили поддержку губернатора района касательно этого решения.¹⁷⁰ Директор ДВХ понял, что он не сможет повлиять на решение, и поэтому проявил инициативу, попросив водопользователей района Баглан объяснить водопользователям из КРВ Кундуза трудности, с которыми они сталкиваются. На последующем собрании обе стороны изложили свои потребности в воде; однако водопользователи Кундуза фактически были представлены как наблюдатели, и находились не в том положении, чтобы продвигать свои вопросы дальше.¹⁷¹ Как председатель канала Тарбоз Гозар и член КРВ Кундуза из района Кал-и-Зал заявил:¹⁷² «Дадут ли они нам семь, пять или три дня, что мы можем сказать? Попрошайки получают иногда двадцать, иногда десять, а иногда пять афгани. Вы слышали когда-нибудь, чтобы они критиковали то, сколько они получают?»

После достижения консенсуса по всем решениям было организовано официальное завершающее собрание для подписания соглашения по *абандазу* и учреждению группы наблюдателей из Кундуза для обеспечения того, чтобы все водозаборы каналов оставались закрытыми должным образом.¹⁷³ Однако

¹⁶⁶ Очередность водоподдачи подразумевает распределение воды по очереди между разными каналами второго порядка (или группами таких каналов). Когда магистральные каналы имеют большую пропускную способность, можно избежать этой практики и обеспечить одновременную водоподачу во все каналы второго порядка. Это является преимуществом, поскольку удается избежать дополнительных задержек при доступе к воде, когда период *абандаза* заканчивается.

¹⁶⁷ Интервью # 58; 59.

¹⁶⁸ Интервью # 64; 65; 66; 67; 68; 71.

¹⁶⁹ Интервью # 63; 64; 65; 66; 68.

¹⁷⁰ Интервью # 64; 66; 67; 68; 71.

¹⁷¹ Интервью # 1; 6; 7; 19; 23.

¹⁷² Интервью # 23.

¹⁷³ Протокол встречи

представители каналов района Доши, так же как и главные *мирабы* каналов Гаварган и Дардак района Пули-Хумри не были приглашены. Сотрудники ДВХ объяснили: «Мы пригласили только тех людей, с кем, как мы считаем, могут возникнуть проблемы, и там, где у нас нет достаточного контроля».¹⁷⁴

Однако подписанное соглашение включало подпись *чакбаши* Гавхаргана,¹⁷⁵ который во время интервью решительно отрицал подписание какого бы то ни было документа по *абандазу*. Как он объяснил, он не мог подписывать какой-либо документ, потому что это была обязанность его *мираба*.¹⁷⁶ Остальные, как например, представители канала Горгорак, попытались поднять дополнительные вопросы о сложностях, с которыми они могли бы столкнуться, обеспечивая доступ к воде в нижнем течении своего канала¹⁷⁷ - доводы, которые были рассмотрены ДВХ как неуместные.

Осуществление *абандаза*: сильная поддержка со стороны правительства, успешный мониторинг

Процесс осуществления *абандаза* вкратце описан во Вставке 3, а фактические результаты касательно обеспечения доступа к воде в провинциях Баглан и Кундуз оцениваются и обсуждаются в разделе 3 ниже.

Район Доши

Осуществление *абандаза* в основном сфокусировано на водозаборе Келагай и он продлился всего три дня. После этого наблюдатели Али Абада уехали, так как они были вызваны домой для решения вопросов Кундуза. Через пять дней водозабор был снова открыт. В течение этих пяти дней, представители Келагай смогли договориться с представителями Кундуза, чтобы оставить небольшой сток воды в канале, и канал не был полностью закрыт.

Район Пули-Хумри

Как минимум на двух каналах попытались открыть водозаборы, отправив делегацию фермеров во главе со своим *мирабом*. Однако жесткий контроль фермеров Кундуза при поддержке властей Баглана - включая директора ДВХ и губернатора - оставили их попытку тщетной. На обоих каналах, Горгореке и

¹⁷⁴ Интервью # 69.

¹⁷⁵ Помощника *мираба* на локальном уровне (обычно канал второго/третьего порядка или уровень деревни).

¹⁷⁶ Телефонные интервью (23 ноября 2011).

¹⁷⁷ Интервью # 53; 72; спутниковые снимки, по-видимому, подтверждают, что даже в течение многоводного года - с обильным стоком на уровне реки - самая нижняя часть Горгорека (приблизительно 450 га - 17 % подвешенной площади канала) сталкивается с серьезным дефицитом и некоторым неурожаем.

Гавхаргане, *мирабами* были сделаны попытки - вновь при поддержке водопользователей - прекратить *абандаз* через четыре дня. Однако водопользователи Кундуза и власти Баглана сумели окончательно держать водозаборы закрытыми в течение семи дней.

Район Баглан

Отметив, что безопасность в районе Баглан не оптимальна, местный губернатор предложил оставить мониторинг каналов персоналу районного ДВХ. Хотя ни о каких инцидентах, относящихся к несоблюдению *абандаза*, не было доложено как отдельными лицами, так и большинством представителей каналов, эту информацию сложнее проверить, чем на каналах, где за мониторинг отвечали водопользователи Кундуза. На одном из самых нижних каналов в районе Баглан было отмечено открытие его водозабора ночью.

Тщетные попытки второго *абандаза* Кундуз - Баглан

Важно отметить, что *абандаз*, описанный выше, был единственным *абандазом*, осуществленным в 2011 г. К августу повысившийся спрос на воду наряду с уменьшением водности в реке ставил водопользователей по всей провинции Баглан (в особенности в районе Баглан) в трудное положение в случае второго *абандаза*. Осведомленный об этой проблеме, губернатор района Баглан не дал никаких обещаний, когда с ним связался КРВ Кундуза. Взамен он предпочел оставить разрешение этой ситуации за ДВХ. Как он объяснил:

Я сказал Кундузу, что я поддерживаю их, если ДВХ согласится на второй абандаз; то же самое я сказал губернатору их провинции. Мы [и губернатор района, и губернатор провинции] посоветовали инженеру Наиму [директору ДВХ Баглана] занять чем-нибудь время во избежание второго абандаза. Это единственный способ избежать сильного недовольства со стороны фермеров Баглана, но при этом сделать фермеров Кундуза несчастными. [...] Невозможно было осуществить второй абандаз, потому что вода в реке уменьшалась, и это было решающее время для полива.¹⁷⁸

В то же время уличенный директор ДВХ признал, что он применял дипломатические навыки для эффективного «убивания времени».¹⁷⁹ Зная о сложностях во время первого *абандаза* в провинциях Баглан и Кундуз, АВП Кундуза не стала продвигать этот вопрос дальше, а занялась другими механизмами решения проблемы.

¹⁷⁸ Интервью # 61.

¹⁷⁹ Интервью # 62; 4.

Принятие решений в провинции Кундуз

Неоспоримый процесс принятия решений, но неудача при осуществлении

В сравнении с Багланом, основная проблема водораспределения в провинции Кундуз касается, главным образом, недостаточной способности обеспечить его соблюдение, а не процедуры принятия решения. 17-го июля – до соглашения по *абандазу* с Багланом - жалобы на то, что расположенные вверх по течению каналы в Али-Абадском районе брали всю воду из реки, поступили от представителей районов Чахар Дара и Кала-и-Зал. Действительно, из-за низкого уровня воды в канале было возможно блокировать реку мешками с песком и отводить воду полностью в каналы Али-Абада.

Этот вопрос был доведен до КРВ через губернатора и директора ДВХ. Затем представитель правительства в КРВ собрал всех членов КРВ при поддержке куратора ПРБПА и сумел достичь соглашения, в котором пользователи из Али Абада согласились уменьшить отвод воды в своем водозаборе.

18 июля КРВ собрался вновь, чтобы обсудить такую же проблему, на этот раз пользователи канала Чахар Дара заблокировали реку и не оставили воды тем, кто живет ниже по течению в Кала-и-Зале. После того, как представители Чахар Дара не ответили на требование собрания, КРВ принял решение запросить поддержку полиции в закрытии водозабора Чахар Дары на 72 часа в этой незащищаемой области. 24 и 25 июля КРВ под руководством ДВХ и представителей губернатора сумел уговорить всех участников официально согласиться на контролируемое по времени расписание распределения на продолжительность *абандаза* в Баглане. Это официальное соглашение было приведено в действие провалом в осуществлении похожего неофициального соглашения, заключенного 21-го июля. 27-го июля, проследив, что канал Чахар Дара снова заблокировал реку, губернатор и представитель ДВХ снова заручились поддержкой полиции для исполнения соглашения, предварительно достигнутого на единогласной основе.

Ни один из информантов АВП, опрошенных в рамках данного исследования, не подверг сомнению вышеописанный процесс принятия решения, вне зависимости от того, были ли они из Кала-и-Зала, Чахар Дары или Али Абада.¹⁸⁰ Подобным образом, ни один из опрошенных членов КРВ не опроверг состав КРВ, законность его участников или процедуру принятия решений.¹⁸¹ Руководство ДВХ и представители губернатора и координация со стороны ПРБПА были рассмотрены как легитимные и разумные, и ни в одном интервью с членами КРВ не чувствовалось, что их мнение не будет выражено или их требования не приняты к сведению.¹⁸²

¹⁸⁰ Интервью # 1; 3; 6; 7; 10; 19; 20; 22; 23.

¹⁸¹ Интервью # 1; 6; 7; 19; 23.

¹⁸² Интервью # 1; 6; 7; 19; 23.

Однако критической проблемой в Кундузе была неспособность членов КРВ обеспечить соблюдение соглашений и предотвратить их невыполнение. В период между 21-27 июля осуществлению соглашений был брошен вызов Али-Абадом и более ярко каналом Чахар Дара. Несмотря на официальный запрос на помощь, направленный офисом губернатора начальнику полиции, силы правительства, в конечном счете, не хотели рисковать вмешательством в неспокойной области Чахар Дара.

Представители КРВ Чахар Дары объясняли несоблюдение этих соглашений влиянием вооруженных групп оппозиции в этой зоне, которые якобы поощряли фермеров забирать столько воды, сколько они хотят.¹⁸³ Представители КРВ Кала-и-Зал были в основном разочарованы недостатком поддержки государства и полиции, которые не смогли, на их взгляд, заставить нарушителей договора выполнить подписанное соглашение. Губернатор Кундуза был так же сильно раскритикован за то, что он недостаточно серьезно занимался этим вопросом.¹⁸⁴ Напротив, несмотря на тот факт, что большинство районов Кундуза, расположенных ниже по течению, всего лишь получили немного воды во время *абандаза*, все опрошенные представители были благодарны за попытку, сделанную стейкхолдерами в провинции Баглан, в особенности губернатором и директором ДВХ.¹⁸⁵



Фото 1: Члены КРВ Кундуза, свидетельствующие о нелегальном отводе стока реки в канал Али Абад во время мониторинга 23 июля 2011 года

¹⁸³ Интервью # 6; 7.

¹⁸⁴ Интервью # 3; 19; 23; 27; 28.

¹⁸⁵ Интервью # 19

Решения по распределению воды

Ни о каком *абандазе* не упоминалось в решении по распределению воды в провинции Кундуз. Взамен, было предложено придерживаться принципа водораспределения, исходя из земельной площади. Во время переговоров 24-25 июля канал Кала-и-Зал, представляющий 30 процентов от общей подвешенной площади в провинции в пределах СБНК, получил приоритет в доступе к воде на три дня или приблизительно 43 процента по времени распределения. Это «преимущество» было оправдано тем фактом, что районы, расположенные в верхнем течении, ограничивали его доступ к воде в предшествующие дни. В отсутствие информации по речному стоку и пропускной способности каналов, решения о количестве дней водоподачи для разных каналов в основном обсуждались, а не основывались на рациональных вычислениях. В сравнении со случаем в Баглане, однако, ни один из представителей КРВ не оспорил окончательное содержание подписанных соглашений.¹⁸⁶ В следующих разделах обсуждаются результаты, относящиеся к составу и процессу принятия решений КРВ как внутри провинций, так и между ними.

5.2 Обсуждение

Как отношение власти формирует участие и результаты принятия решений в провинции Баглан

В целом, характер *абандаза*, основанный на принципе участия, в провинции Баглан в 2011 году был ограничен. В случае каналов района Пули-Хумри, понятно, что ДВХ использовал свое влияние в этой зоне, чтобы навязать свои решения в одностороннем порядке.

В районе Баглан, несмотря на то, что водопользователи нашли возможность для поднятия своей проблемы и достигнуть ограничения длительности *абандаза* в своем канале, это не совсем было результатом коллективного процесса. Действительно, приоритетной целью ДВХ не было включить их в обсуждение *абандаза*, и они были вовлечены только после давления более влиятельных стейкхолдеров, включая губернатора района.

Участие водопользователей Кундуза – ограниченным обсуждением с представителями каналов Багланского района - также не основано на реальном интересе правящих властей и применении принципов «хорошего руководства». Наоборот, идеей было показать, что неспособность губернатора и ДВХ обеспечить надежную длительность *абандаза* Кундузу объяснена

¹⁸⁶ Интервью # 1; 3; 6; 7; 10; 19; 20; 22; 23.

недостаточным сотрудничеством пользователей (и также в меньшей степени определенными проблемами с управлением каналами, например на канале Аджмир). Это было также сделано, чтобы оказать давление на представителей водопользователей района Баглан и заставить их взять ответственность за свое нежелание пустить воду Кундузу. Перед этим собранием губернатор провинции оказал добавочное давление, объяснив, что он уже пообещал поддержку Кундузу.¹⁸⁷ Позволив водопользователям Кундуза и Баглана спорить о своих нуждах и ограничениях, глава ДВХ попытался представить себя в роли судьи во избежание отдаления обеих сторон. В конце концов, его цель была казаться тем, кто смог выйти из тупика, добившись соглашения, несмотря на сопротивление водопользователей Баглана – и таким образом достичь того, что от него ждали оба губернатора и власти в Кабуле. Однако, несмотря на эту попытку, пользователи района Баглан все равно смогли получить сокращение *абандаза*, которое они запросили в начале.

Другими словами, «участие» на практике стало удобной стратегией для директора ДВХ, чтобы обратить ситуацию себе на пользу. В этой ситуации водопользователи Кундуза имели небольшую переговорную силу, чтобы спорить с водопользователями, живущими выше по течению. Как упоминалось ранее, их роль ограничивалась описанием ужасной ситуации в подвешенной зоне канала и просьбой о поддержке.

Карта длительности абандаза для разных каналов соответствует в большей степени (хотя и не только) области управления ДВХ в сфере соотношения сил между различными стейкхолдерами (см. карту 7). Таким образом, появляется вопрос «что значат эти разнообразные области власти?»

Одним важным фактором является то, что каналы Гаварган или Джуи Нав в районе Пули-Хумри (левый берег) были системами, управляемыми государством в довоенный период, по крайней мере, в некоторой степени.¹⁸⁸

Хотя внутренние принципы водodelения и распределения были переданы водопользователям и их *мирабам* в последующие десятилетия конфликта и ранние годы послевоенной реконструкции, сейчас эксплуатация водозаборов находится под контролем ДВХ. Это в особенности понятно на примере каналов Гаварган или Дардак, чьи водозаборы расположены на плотинах ГЭС,¹⁸⁹ контролируемых и эксплуатируемых МЭВР (через ДВХ).¹⁹⁰ Как объяснил *мираб* канала Джуи Нав, который делит свой водозабор с каналом Гаварган:

Водозабор нашего канала расположен на участке плотины [Банди-Балх], поэтому фермерам Кундуза не нужно было следить за водозабором во время абандаза, так как персонал ДВХ находился поблизости. Инженер Наим

¹⁸⁷ Интервью # 48; 50; 53; 58; 59; 63; 65; 56; 57; 67; 68; 69.

¹⁸⁸ Сборник, «Как течет вода: типология ирригационных систем в Афганистане».

¹⁸⁹ В Банди-Балх и Банди-До.

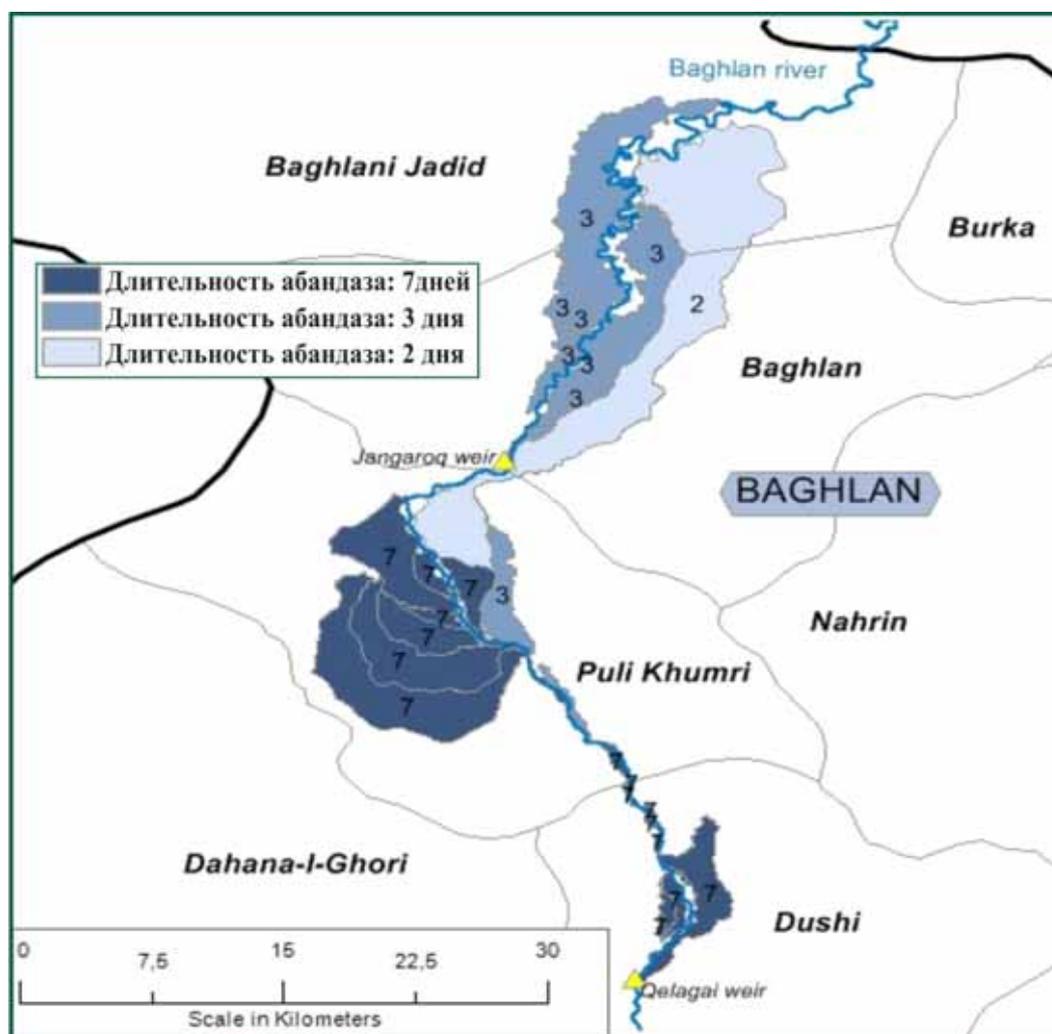
¹⁹⁰ Интервью # 50; 52; 69; 72.

[директор ДВХ Баглана] велел полицейским на КПП возле водозабора держать водозабор закрытым и звонить в ДВХ в случае проблем¹⁹¹

Директор ДВХ Баглана объяснил, что в прошлые годы было сложно контролировать территорию подвешенной зоны канала Пули-Хумри из-за действий повстанцев. Впоследствии, правительство очень осторожно принимало принудительные меры, даже в случае водозабора.¹⁹²

Другой ключевой пункт - это то, как власть ДВХ была косвенно укреплена за счет ситуации с безопасностью в 2011 году в Данди-Гори (территории, охватывающей большую часть подвешенной зоны канала Пули-Хумри, включая зоны нижнего течения)

Карта 7: Длительность абандаза в различных каналах провинции Баглан, по согласованию на июль 2011 года



¹⁹¹ Интервью # 72.

¹⁹² Интервью # 62.

Из-за относительно значительного присутствия мятежников в этой области прямо перед сезоном поливов и последующих попыток правительственных вооруженных сил вернуть контроль над областью (см. Вставку 4), местные лидеры препятствовали любым формам демонстрации против решений принятых ДВХ и губернатором. Как объяснил один *мираб* из Пули-Хумри: «После военных операций, которые ослабили мятежников, правительство продолжало оказывать на нас давление, так как мы из мятежной области». Другой *мираб* из этой области рассказал: «Во время последней засухи [в 2008 году] я мог эксплуатировать водозабор так, как хотел, но сейчас правительство мстит нам». Он считает, что с тех пор как недавние боевые действия усилили власть государства в этой области, правительство стало очень жестким со своим населением – частично для демонстрации силы, и частично для наказания за прежнюю поддержку мятежников. Другой член СП допускает, что из-за прошлых трений между Данди-Хори и местным правительством в Пули-Хумри жалобы местного населения редко воспринимаются серьезно.¹⁹³

Вдобавок ко всему директор ДВХ усилил свое персональное влияние в этой области после 2008 года. Как было сказано источником, близким к правительственным лидерам, в том числе и директору ДВХ:

*Может быть, вы помните, что в 2008 году его [директора ДВХ] не признавали лидеры местной общины в Баглане. [Старейшина района Баглан, расположенного в нижнем течении] однажды сказал ему, что единственный его навык - это покраска его волос. Но с того времени он очень умело получил влияние. Его зять стал главой отдела безопасности в Баглане; один из близких родственников стал членом СП, что сделало его ближе к другим членам ОС и его главе. В 2006 году он даже не мог поехать на свои земли в районе канала Даркад. Но вскоре, во время процесса перемирия между муллой Аламом и правительством, он был очень близок к мулле Аламу и смог вернуть свои земли назад. Теперь, губернатор провинции выбирает его своим представителем на большинстве собраний за пределами и внутри провинции.*¹⁹⁴

Как только баланс сил склонился в сторону директора ДВХ, он смог позволить себе принимать более наглые решения. Как подметил этот же информатор, «думаю, что во время этого *абандаза* он [директор ДВХ] пробовал свою власть».¹⁹⁵

Другой важный момент заключается в том, что в сравнении с районом Пули-Хумри, власть директора ДВХ в соседнем районе Баглан считалась очень ограниченной, особенно во время правящего губернатора Амир Гуля.¹⁹⁶ Как

¹⁹³ Интервью, участники СП Баглана (24 ноября 2011).

¹⁹⁴ Интервью, ключевой осведомитель в Баглане (21 ноября 2011).

¹⁹⁵ Интервью, ключевой осведомитель в Баглане (21 ноября 2011).

¹⁹⁶ Интервью # 66; 67; 67; 70.

объяснил осведомитель из ДВХ района Баглан: «Он [директор ДВХ] не имеет достаточного влияния в районе Баглан. Вот почему он не любит приходить в здешний офис ДВХ; это тоже из-за Амир Гуля. Они друзья, но если он приходит сюда, то должен соглашаться с тем, что говорит Амир Гуль».¹⁹⁷ Также известно, что губернатор Баглана имеет хорошие отношения с высокопоставленными командирами службы безопасности вплоть до уровня страны, включая вице-президента маршала Фахима.¹⁹⁸ *Мирабы* канала Пули-Хумри ссылаются на него, как на самого нужного человека для каналов района Баглан в сравнении с ситуацией в их районе: «Он карзай Баглана и заботится о своих людях, но у нас нет никого похожего, чтобы защищать каналы Пули-Хумри».¹⁹⁹ К тому же у него была выгода в этой области, так как он владел землями на Ажмире и Джангароке – двух крупных каналов в районе. Дополнительным примером его власти служит то, что ДВХ Пули-Хумри не попытался наложить на канал Ажмир более длительный *абандаз*, чем в соглашении, несмотря на то, что они отвечали за эксплуатацию его водозабора, так как он был соединен со второй гидроэлектростанцией в Банди-До.

В целом, возможность участия в принятии решений была сформирована балансом соотношения сил между директором ДВХ, губернаторами провинции и района и самими водопользователями. В случае СБНК, чем выше отношение власти в сторону ДВХ, тем меньше возможности для принятия решений у водопользователей, но Кундуз получает более выгодные решения касательно *абандаза*.

Благоприятная среда для диалога и стратегии ведения переговоров между Кундузом и Багланом

В этом разделе рассматривается параллельность интересов и взаимозависимость между действующими лицами, и их влияние на эффективные решения по распределению водных ресурсов. При этом ссылка дается на работу Кока²⁰⁰ (рис 14) представленную в концептуальной схеме.

¹⁹⁷ Интервью, осведомителя из ДВХ Баглан (26 ноября 2011).

¹⁹⁸ Интервью # 61; 66, и интервью с ключевым осведомителем - Высокопоставленный командующий безопасности в Баглани от 2006-10 (26 декабря 2011).

¹⁹⁹ Интервью # 72.

²⁰⁰ Kok, *Internationaal Onderhandelen. Problemen Bij Internationaal Zakendoen*.

Рисунок 14: четыре стратегии диалога и переговоров

		Интересы	
		Параллельные интересы	Противоположные интересы
Позиции	Сильная взаимозависимость	<i>Стратегия:</i> Максимальное взаимодействие возможно	<i>Стратегия:</i> Борьба... или Приспособление
	Слабая зависимость	<i>Стратегия:</i> Оптимальное взаимодействие возможно	<i>Стратегия:</i> Бери или оставь это

Source: Verhallen, Warner and Santbergen, "Towards Evaluating MSPs for Integrated Catchment Management."

Проблемы распределения воды в СБНК характеризуются обычным дисбалансом между верхним и нижним течением, который усиливается совпадением границ провинции с гидрологическими суб-единицами (см. описание профилей суб-басейнов выше). При таком устройстве водопользователи Баглана находятся на низком уровне зависимости от Кундуза в вопросах доступа к воде. С рациональной точки зрения, интересы пользователей двух провинций противоположны, так как Кундузу нужны попуски воды ниже по течению, тогда как Баглану нужно, чтобы вода оставалась в провинции. Тем не менее, стейкхолдеры Баглана, включая самих водопользователей, чувствуют моральную обязанность высвободить воду по *абандазу*. Как показывает исторический обзор управления в засушливые периоды в суб-басейне, они действительно всегда поступали так в определенной степени. В любом случае, в целом сценарий кажется похожим на «бери или оставь».

С другой стороны, основные лица, принимающие решения в Баглане, такие как директор ДВХ или губернатор, иногда имеют личную заинтересованность в обеспечении того, что вода доходит до Кундуза в объеме, достаточном для демонстрации поддержки. Поэтому власти Кундуза и Баглана могут иметь параллельные интересы, что потом сможет направить обсуждение в сторону «оптимального взаимодействия».

Однако ДВХ и губернатор Баглана не могут игнорировать то, что их интересы могут идти вразрез с интересами их водопользователей, без чего соглашение с Кундузом может быть не только не подписано но, что более важно, практически осуществлено. По этой причине они выбрали стратегию, подводящую баланс между «борьбой» (хотя и не в значении физического

насилия) – как показано на примере каналов Пули-Хумри - и «приспособлением» – как в случае с каналами района Баглан.

Как абандаз формирует соотношение сил между провинциями верхнего и нижнего течения

Разные принципы вододеления на различных уровнях принятия решений

Пример СБНК показывает, как принципы вододеления меняются в зависимости от размера вопроса. В этой связи возникают неявные различия между соглашениями на уровнях внутри и между провинциями. В провинции Кундуз, несмотря на то, что принципы распределения воды слабо применялись и соблюдались, но их суть заключалась в справедливом распределении, исходя из земельной площади. Во время обсуждения между членами КРВ и другими привлеченными лицами не было ни намека или ссылки на *абандаз*. Когда ситуацию с дефицитом воды посчитали критической для принятия мер только самим Кундузом, последовал второй уровень обсуждений, исходя из различных принципов распределения воды. В случае с распределением воды между провинциями применялись традиционные принципы *абандаза*, несмотря на то, что это оспаривалось.

Различные взгляды по правам на воду между провинциями

Для понимания того, как формируется соотношение сил, участие и принятие решений требуется рассмотреть влияние на принятие решений между нижним и верхним течением традиционной системы распределения воды - *абандаз*. Система неофициального *абандаза* не дает претендентам из нижнего течения никаких защищенных прав, кроме минимального уровня моральных обязательств (см. Вставку 3). Эти претенденты не имеют достаточной позиции и поэтому в большей степени надеются на добрую волю водопользователей верхнего течения в Кундузе, в сочетании с оппортунистической поддержкой властей своей провинции. В этой связи понятно, что участие фермеров Кундуза было недостаточным для отправки запроса о поддержке стороне верхнего течения через их губернатора или властей отраслевого министерства.

Если совместный характер процесса нахождения согласия далек от ожидаемого в ПЗС идеального «уровня игрового поля», то это в большей степени вызвано разделенной и асимметричной природой проблемы верхнего и нижнего течений, вместе с общепринятой – хотя и недавно оспоренной – традицией распределения воды *абандаз*. Фактически, система *абандаза* разжигает асимметричное соотношение сил и препятствует участию на равном уровне.

В ответ на эту ситуацию, политики решили, как предложено в Законе о воде и последующих постановлениях, поменять организационную структуру

учреждений и перестроить процесс принятия решений, с надеждой на то, что большая доля воды достигнет водопользователей нижнего течения, которые наиболее страдают в засушливые годы.²⁰¹ Однако, этот метод не особо затронул основной вопрос распределения воды, корень которого в существующей системе прав на воду. Следовательно, появляется вопрос: «Какие есть возможности (если вообще имеются), чтобы бросить вызов этой системе?». В табл. 11 суммированы все заявления, которые были сделаны различными заинтересованными сторонами, а также высказывания, используемые в качестве ссылок.

Таблица 11: Принципы распределения воды, используемые как основа различными лицами и группами в СБНК

Участники/ Принципы распределения воды	Позиция
Абандаз	При абандазе водопользователи верхнего течения высвобождают воду для нижнего течения при определенных условиях. Решения о частоте и длительности, в основном, принимаются водопользователями верхнего течения, так как абандаз не дает никаких прав нижнему течению. Однако считается морально неправильным отказаться от минимального абандаза (т.е. нескольких дней). Исторически, водопользователи верхнего течения никогда не отказывались предоставить абандаз, хотя иногда их помощь была очень ограничена. Эта система преобладала до 2011 г. и издания президентского указа.
Стейкхолдеры из Кундуза	Стейкхолдеры Кундуза считают, что было бы честным внедрить систему прав на воду, которая обеспечит долю речного стока для каждой провинции пропорционально площади орошаемых земель.
Стейкхолдеры из Баглана	Все стейкхолдеры Баглана продолжают ссылаться на абандаз, как преобладающую традиционную систему.
Местные религиозные лидеры (Баглан)	Муфтий из Келагая Дар-ул-Хифаз ссылается на Фатава-и-Хиндия, 5 книгу, для объяснения факта, что «если вода не может достичь области нижнего течения в условиях нормального орошения в областях верхнего течения, то тогда никто не обязан предоставлять воду для этих областей. Если направление воды вниз по течению нанесет ущерб посевам, то это непозволительно согласно шариаату».* Поэтому пятничные речи в мечетях посвящены великодушию в Исламе для обоснования поддержки областям нижнего течения.
Исламская юриспруденция	Суннитское правоведение: «Для малых рек, в которых вода должна сохраняться для достижения требуемого уровня (Али

²⁰¹ Естественно ожидается, что некоторые водопользователи из провинций нижнего течения (например, в верхних частях каналов верхнего течения) будут действовать эффективней, чем некоторые пользователи в провинциях, расположенных в самой верхней части (особенно в нижних частях крупных каналов, таких как Ажмир). Основным моментом заключается в том, что в среднем водопользователи нижнего течения, скорее всего, будут больше подвержены засухе, чем водопользователи верхнего течения.

Участники/ Принципы распределения воды	Позиция
	<p>ибн Мухаммад, 1903-8, 313 и 322) два главных принципа определяют права на орошение. Когда воды недостаточно, в первую очередь орошаются земли в верховьях реки, но количество оставшейся воды не должно быть выше лодыжки: иначе любой сможет орошать столько сколько ему вздумается».**</p> <p>Шиитское правоведение: «В случае с природными водотоками, землевладельцы верхнего течения имеют право первыми использовать воду. [...] хозяева земель верхнего течения не обязаны пускать воду к землям нижнего течения, пока они не закончат полив своих посевов, даже если в результате пострадают посевы землевладельцев нижнего течения»***</p>
Закон о воде Афганистана	<p>Определение распределения воды и управление правами на воду в бассейне реки является обязанностью РБК (см. Статью 14 Закона о воде). СРБ (отраслевое министерство) играет консультативную роль для РБК по распределению воды. Существующие права на воду должны быть постепенно переведены в разрешения (см. статью 20 Закона о воде).</p>

* Интервью # 55.

** Халил ибн Исхак в Капонера, «Владение и передача воды и земли в Исламе»

*** Капонера, «Владение и передача воды и земли в Исламе»

Все представители канала Кундуза, от *мирабов* и лидеров АВП до лиц официально входящих в КРВ, проявили желание внедрить новую систему распределения воды, устанавливая постоянные права для Кундуза пропорционально площади орошаемых земель в обеих провинциях.²⁰² Другими словами, они хотели иметь гарантированный фиксированный процент стока реки, независимо от гидрологической обстановки. Эта система постоянного *хакабаха* будет однозначно более безопасной, чем существующая система *абандаза*, и фактически близка к тому, что было навязано через президентский указ водопользователям Талокана в СБТ (см. пример СБТ в разделе 6).

Закон о воде 2009 г. в пункте 20-1 объясняет, что «существующие права на пользование водой будут постепенно преобразовываться в разрешения в соответствии с политикой соответствующего Агентства речного бассейна». Однако, как обсуждалось ранее и было подтверждено основным консультантом МЭВР, привлеченным к написанию закона о воде, преобразование системы *абандаза* в систему разрешений и лицензий неосуществим,²⁰³ так как *абандаз* не является тем правом, которое могут требовать водопользователи СБНК.

²⁰² Интервью # 1; 2; 3; 6; 7; 19; 20; 22; 23; 24; 27; 28.

²⁰³ Интервью № 79.

Поэтому, для внедрения системы разрешений и лицензий, в первую очередь, потребуется заменить *абандаз* на *хакабах*.

С точки зрения стейкхолдеров Кундуза и закона о воде систему *абандаза* нужно будет отменить или подвергнуть значительным изменениям. Подобный опыт в 2008 г. показал, что это может быть сложным и рискованным занятием. Когда ДВХ Кундуза и сопровождающая их делегация начальников потребовала постоянные права, основанные на *хакабахе*, в 2008 году директор ДВХ и водопользователи Баглана обиделись и использовали данное требование как обоснование для ограничения своих усилий по пропуску воды. Более того, стейкхолдеры Баглана, от водопользователей до выбранных представителей и государственных служащих, всегда негласно отказывались от идеи обеспечения официальных прав на воду для Кундуза, включая *хакабах*.²⁰⁴ Как один *мираб* выразился о *хакабахе*: «Не имеет практического смысла покончить с собой для того, чтобы дать жить другому человеку».²⁰⁵ Губернатор и директор ДВХ выразились одинаково, касательно данного вопроса: «выбрать *хакабах* равносильно тому, как поставить ногу на горло фермеров Баглана и не дать им глотать пищу».²⁰⁶ В нескольких интервью с представителями водопользователей Баглана людей, принимающих идею *хакабаха*, обвиняли в «предательстве». Другой сотрудник ДВХ увидел в *хакабахе* причину для конфликта:

*Каждый раз будет возникать конфликт между фермерами и правительством из-за разрешения особенного хакабаха, что будет головной болью для всех. И даже если вы принесете приказ от Обамы, люди Баглана его не примут.*²⁰⁷

Теория права Сунитов и Шиитов в случае с нехваткой воды в реках и других природных водотоках открыто отдает приоритет областям верхнего течения (см. табл. 11). И хотя такие религиозные точки зрения не обсуждаются открыто во время неофициальных собраний по вопросам распределения воды, в Баглане на них иногда ссылались во время интервью,²⁰⁸ в частности директор ДВХ. С другой стороны, пятничные молитвы в мечетях в 2011 г. иногда включали в себя явный акцент на ценность великодушия касательно раздела воды между Багланом и Кундузом. В одном интервью описано, как это происходило в районе Доши провинции Баглан:²⁰⁹

*Муалави Абдул Бари [председатель местной Шуры Улема] убедил людей [пустить воду в Кундуз], объяснив ценность деления согласно Исламу. Его роль очень важна, так как люди уважают его.*²¹⁰

Тем не менее, муфтий, участвовавший в беседе в районе Доши, не

²⁰⁴ К примеру, интервью № 48; 49; 50; 51; 52; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 64; 65; 68; 70.

²⁰⁵ Интервью № 62.

²⁰⁶ Интервью № 61; 62.

²⁰⁷ Интервью № 70.

²⁰⁸ К примеру, интервью № 48; 50; 52; 62; 64.

²⁰⁹ Интервью № 55; 58; 59.

²¹⁰ Интервью № 58.

сомневался в принципах *абандаза* и даже косвенно обосновывал их, ссылаясь на религию (см. табл. 11).

В общем, даже если система *абандаза* не согласована на уровне суб-басейна, а идеи выражены и ссылаются на различные правовые приказы (см. рис. 2 и дискуссию о юридическом плюрализме в разделе 1), понятно, что любым изменениям в существующей системе *абандаза* в Баглане будут сопротивляться, если не будет предложена компенсация. Поэтому вмешательство политиков, предлагающих изменения в структуре ПЗС и процессе принятия решений, может быть неэффективным при рассмотрении ключевых и спорных вопросов водного права.

Основания для большей поддержки Кундуза директором ДВХ и губернатором Баглана в 2011 г. по сравнению с 2008 г.

Можно утверждать, что семь дней *абандаза* являются несущественными для целого поливного сезона. Но понимание этого должно исходить из исторического контекста, особенно на примере маловодного 2008 года.

Данный раздел проливает свет на причины, лежащие в основе перемен к лучшему в переговорах об *абандазе* между Кундузом и Багланом в последние годы.

В КРВ Кундуза появилось небольшое сомнение относительно того, что вода, которую они смогли обеспечить, была, хоть и не самым удовлетворительным образом, но получена в основном благодаря поддержке директора ДВХ Баглана и губернатора провинции. Они понимали, что если бы переговоры проводились только среди водопользователей, то Кундуз не добился бы столь длительного *абандаза*.²¹¹ Это мнение подкрепляется попытками *мирабов* и водопользователей Баглана прекратить *абандаз* в самом начале,²¹² которые в основном были подавлены благодаря вмешательству ДВХ и губернатора.

Поддерживающая роль ДВХ Багалана в 2011 г. стала сюрпризом для многих экспертов, являя собой явный контраст по сравнению с низким уровнем поддержки, предложенным Кундузу в 2008 г. этим органом под управлением одного и того же директора.²¹³ Руководитель команды ПРБПА дал следующий комментарий: «Инженер Наим полностью изменился в этом году».²¹⁴ Возникает вопрос, что же поспособствовало таким изменениям? Согласно интервью ключевых информантов, влиятельных старейшин и персонала ДВХ, четыре главных фактора могут объяснить такое изменение отношения со стороны

²¹¹ Интервью # 1; 3; 4; 6; 7; 19; 20; 22; 23; 27; 28.

²¹² Интервью # 48; 50; 53; 59; 68; 70.

²¹³ Личное наблюдение автора, подтвержденное, например, в интервью # 48; 52; 53; 60; 8; 4; 11; 12; 13; 50; 63; 64; 65; 66; 67; 69; 70; 72.

²¹⁴ Интервью # 82.

директора ДВХ.

Во-первых, прием в будущую организацию СБНК летом 2011 г. стал серьезным стимулом для директора ДВХ Баглана показать свое внимание ко всем областям суб-басейна – в особенности части нижнего течения Кундуза, в счет его возможной будущей должности. Такое мнение было предложено несколькими водопользователями и информантами из правительственных служащих.²¹⁵

Во-вторых, очень негативное влияние засушливого 2008 года в Кундузе — что частично является последствием недостаточной поддержки со стороны Баглана — привело к ряду жалоб от МЭВР. Например, чиновник высокого ранга из МЭВР прибыл из Кабула в Баглан во время поливного сезона 2008 г. для того, чтобы лично выразить свое недовольство.²¹⁶ В 2009 г. письмо от вице-президента Ахмада Зиа Массуда, призывающее к срочному разрешению вопроса распределения воды между двумя провинциями, обеспечило дополнительную мотивацию ДВХ Баглана для показа более высоких результатов.²¹⁷

В-третьих, после смены директора ДВХ Кундуза изменились отношения между двумя директорами ДВХ, что также улучшило взаимодействие двух провинций. Несколько респондентов отметили, что имели место напряженные отношения между двумя директорами в 2008 г., как показано прибытием из Баглана в начале дефицита воды того года директора ДВХ Кундуза вместе с делегацией командиров. В этом случае, его угрожающее обвинение в том, что «права Кундуза на воду попираются Багланом» только и смогли, что огорчить директора ДВХ Баглана и представителей водопользователей.²¹⁸ Директор ДВХ Баглана вспоминает:

Я спорил с Халилом [Директором ДВХ Кундуза в 2008 году,] потому что каждый раз вместо того, чтобы попытаться договориться, он критиковал Баглан и Тахар за то, что они не обеспечивали его достаточным количеством воды. У нас есть пословица, в которой говорится: «горе и грусть посылаются Милосердным Аллахом, но мы обвиняем своих соседей».²¹⁹ 217

ДВХ Баглана и представители водопользователей утверждали:

В 2008 году люди Кундуза запросили абандаз, показывая свою силу, вместо того чтобы просить подобающим образом. Халил начал бороться и пожаловался Султану Махмуду [Генеральному Директору по Управлению

²¹⁵ Интервью # 82; 8; 64; 65; 66; 68.

²¹⁶ Интервью # 67; 69; 70.

²¹⁷ Копия письма была обеспечена КРВ Баглана во время интервью #62.

²¹⁸ Интервью # 66.

²¹⁹ Интервью # 62.

Водным Хозяйством в МЭВР в Кабуле].

В это время Амир Гул [губернатор района Баглан] был в Дубае, иначе при такой манере поведения он не открыл бы им воду даже на час.²²⁰

Несколько респондентов,²²¹ в основном из Баглана, отметили это событие как очень важный фактор, объясняющий провал при осуществлении *абандаза* в засушливый 2008 год.²²²

Наконец, тот факт, что с 2008 по 2011 гг. произошла смена губернаторов обеих провинций.²²³ Хотя последующая смена в межличностных отношениях не была такой существенной, по сравнению со случаем ДВХ, все же были определенные позитивные изменения. Согласно одному из ключевых информаторов, «Все знают, что во время засухи 2008 года губернатор провинции Баглан был из Хисби-Ислами, тогда как губернатор Кундуза принадлежал к Джамиату. Обе стороны соперничали, и это затрудняло их взаимоотношения».²²⁴ В 2011 году, для сравнения, оба губернатора принадлежали к доминирующей партии Хисби-Ислами. Более того, представитель губернатора в Кундузе (также официальный член КРВ Кундуз) находится в близких отношениях с директором ДВХ Баглана, который отметил, что «в этом году у нас хорошие отношения с ДВХ Кундуза. Также и с губернатором провинции Кундуз и его представителем, г-ном Махдумом, моим близким другом».²²⁵ Для многих информантов, включая директора ДВХ Баглана, это важный фактор в возросшем содействии Баглана Кундузу.²²⁶

В целом, изменения в политической ситуации, уроки, извлеченные из 2008 г., косвенное давление со стороны МЭВР и президентской комиссии, также как и другие своевременные возможности являются ключевыми фактами, объясняющими относительный успех *абандаза* в 2011 г. Также важно отметить, что все эти факторы, включая прямое политическое вмешательство, нестабильны, непредсказуемы, и их тяжело контролировать.

²²⁰ Интервью # 70.

²²¹ Например, интервью # 62; 63; 65; 66; 68; 70.

²²² Большое число сообщений от ключевых осведомителей в МЭВР указывают на скрытое межличностное соперничество, послужившее катализатором в инциденте 2008 г.

²²³ Инженер Омар был убит 8 октября 2010 г. террористом смертником.

²²⁴ Интервью с ключевым осведомителем в Баглане (21 ноября 2011 г.).

²²⁵ Интервью с ключевым осведомителем в Баглане (21 ноября 2011 г.).

²²⁶ Интервью # 62; 63; 65; 66; 68; 70.

5.3 Итоги и результаты в СБНК

Следуя концептуальной схеме работы, в этом разделе проанализировано, смог ли КРВ Кундуза:

- Показать результаты, улучшающие доступ к воде для водопользователей нижнего течения;
- Коллективно участвовать в решении спорных вопросов и расследовании фактов;
- Мобилизовать поддержку от других организаций.

Критерии для оценки результатов и поддержки

Улучшенное водораспределение

В первую очередь, результаты оцениваются относительно улучшенного доступа к воде, по сравнению с прошлым засушливым 2008 г., когда социальное движение в отношении распределения воды было безуспешным.²²⁷ Затем, идет изучение того, какую роль в изменении работы сыграли соглашения по распределению. Вместо отсутствующих данных о текущем водораспределении будет применен анализ СИРРП. Невозможно напрямую оценить влияние социальных процессов на доступность воды и сельскохозяйственное производство, так как их нельзя отделить от других влияющих факторов - гидрологических, политических, социальных и экономических. Многие из этих факторов также подверглись изменениям в период между 2008 и 2011 гг. Тем не менее, сравнение орошаемой площади и структуры посевных площадей при помощи СИРРП остается полезной основой для предложения гипотезы о том, какую роль, вместе с другими факторами, играли изменения в решениях о распределении воды при создании улучшений в областях нижнего течения.

Ограничение конфликтов

Вторым критерием при оценке результатов взаимодействия КРВ Кундуза и Баглана по вопросу о распределении воды является снижение уровня конфликта, в особенности по сравнению с 2008 годом. В свете трений между двумя провинциями и последующим вмешательством со стороны центрального

²²⁷ Личное наблюдение с семинара после поливного сезона, проведенного в Кундузе в сентябре 2008 г.

МЭВР в Кабуле, после маловодного 2008 г. было опасение, что нехватка воды вновь породит конфликт. Способность ПЗС сдерживать эти конфликты была рассмотрена как часть результатов, которые она должна принести, чтобы ее расценивали как эффективную и легитимную.

Способность к мобилизации и созданию поддержки

Как упомянуто в концептуальной структуре, предполагалось, что чем лучше доступ ПЗС к материальной, финансовой, институциональной и любой другой поддержке, тем лучше и устойчивей будут результаты ее деятельности.

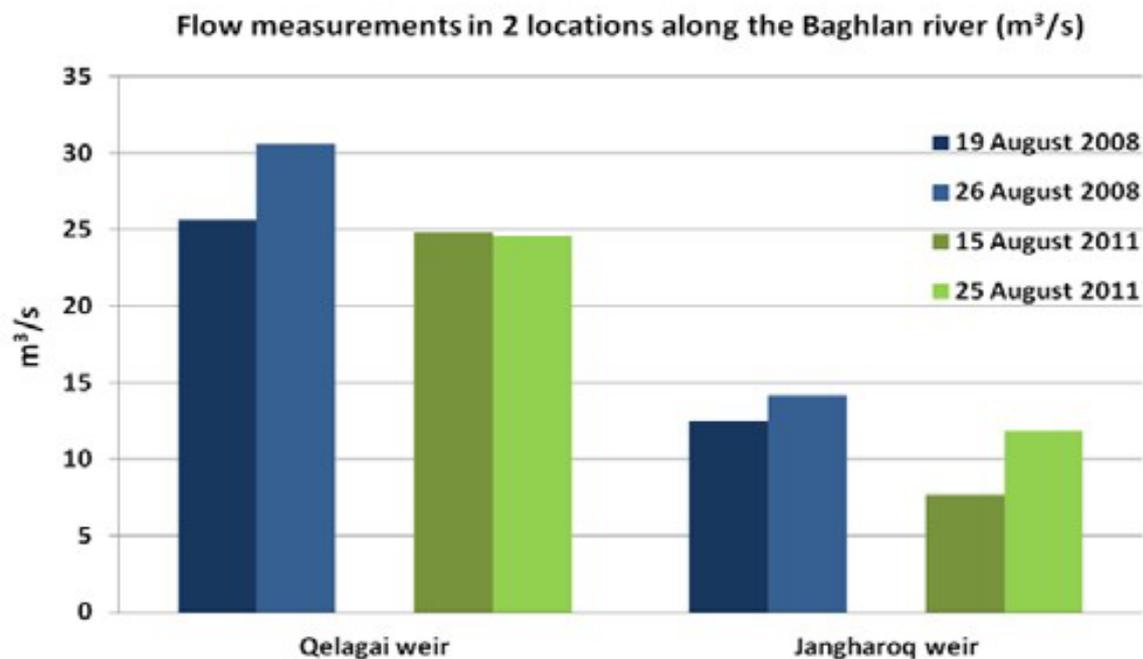
Результаты: Улучшенное распределение воды

Касательно сбалансированного доступа к воде между провинциями верхнего (Баглан) и нижнего (Кундуз) течений видно значительное улучшение в период между 2008 и 2011 гг. Тогда как в 2008 г. 68 процентов земель Кундуза были сухими (или с очень ограниченным доступом к воде), в 2011 году эта цифра снизилась до 45 процентов (см. карту 8). В противоположность этому имелось единодушное мнение, что уровень воды в реке Баглан в 2011 году был ниже, чем в 2008 году.²²⁸ И хотя измерения расхода воды за этот период недостаточны для статистического сравнения в течение поливного сезона, пара взятых в августе измерений подтверждают, что сток в 2011 г. по крайней мере, вряд ли был выше, чем в 2008 г.²²⁹ (см. рис. 15).

²²⁸ Интервью # 48; 51; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 63; 64; 65; 66; 68; 71; 72.

²²⁹ В случае СБТ, точность и надежность измерений стока были раскритикованы, особенно относительно метода расчёта расхода по данным о скоростях течения и площади сечения в бурном и неоднородном профиле реки. В случае водосливов Келагай и Джанхарок точность должна быть выше, поскольку измерение было сделано через водослив с широким порогом.

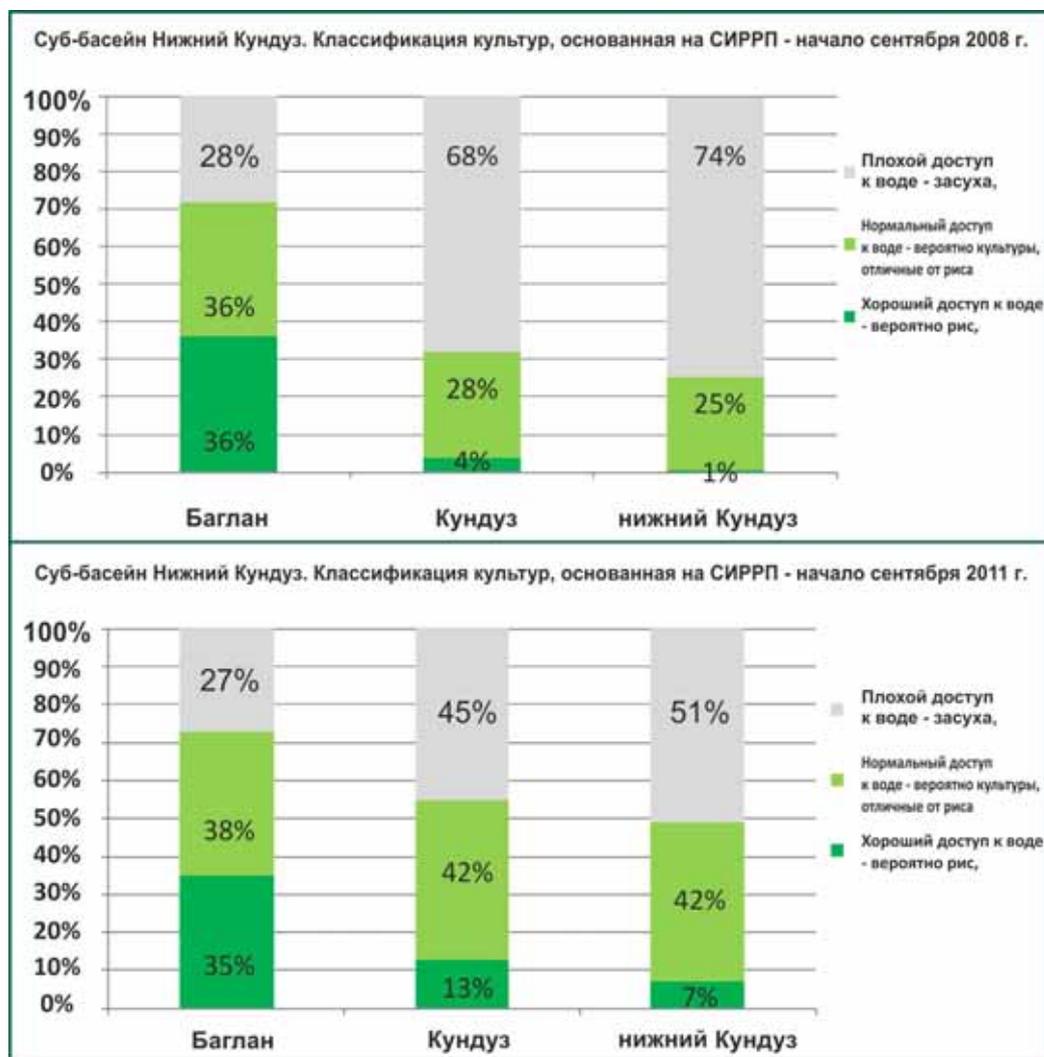
Рис 15: Сопоставление величин речного стока в августе 2008г. (голубой) и августе 2011г. (зеленый) в двух областях верхнего течения реки Баглан



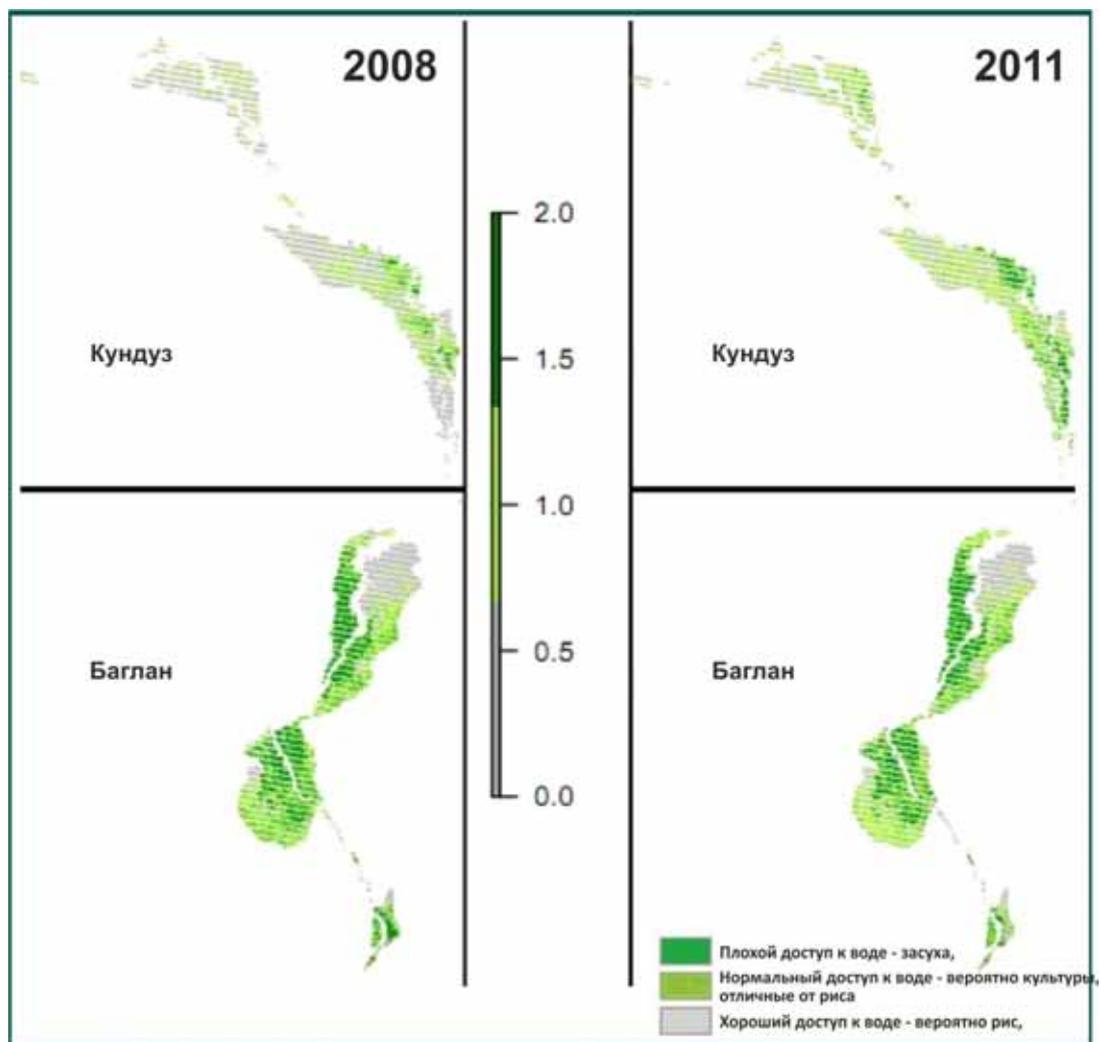
Источник: измерения стока ПРБПА от 6 сентября 2011г.

Примечание: результаты данного анализа на основе СИРРП показывают некоторые различия с результатами анализа СИРРП 2008 года, как показано в книге Томаса и Сабавона «Справедливое деление оросительной воды». Для этого существует несколько причин. Во-первых, отобранные для анализа зоны немного отличались в обоих случаях. Например, зона «Суб-бассейн Нижнего Кундуза», используемая Томасом и Сабавоном, не является той же зоной, что и «Самая нижняя часть Кундуза» в этом исследовании. Во-вторых, спутниковые снимки, используемые для анализа, не были идентичными. Снимок от Томаса и Сабавона датировался началом августа 2008 г., т.е. более ранним периодом поливного сезона, и давал более позитивный вид относительно «возделываемых» площадей против «засушливых». Это потому, что в это время некоторые зерновые культуры еще нуждались в поливе. Анализ СИРРП в данном исследовании проводился в начале сентября (ближе к концу поливного сезона, но до сбора урожая), который должен был обеспечить более точные результаты. Однако эти различия не изменили выводы в отношении результатов.

Рисунок 16: сравнение структуры посевных площадей во время засухливых 2008 г. и 2011 г.



Карта 8: Карта СИРРП покрывающая командную область СБНК, сентябрь 2008 г и сентябрь 2011 г



Например, каналы в районе Кала-и-Зал (расположенный в самом конце район в Кундузе) не извлекли никакой пользы из *абандаза* с Багланом, так как их доля воды была забрана районами Али Абад и Чахар Дара. Вместе с тем, улучшенные результаты на каналах Кала-и-Зала (около 58 процентов сухих площадей в самой нижней области течения в 2011 г. по сравнению с 74 процентами в 2008 г.) почти полностью вызваны увеличенной откачкой воды в качестве основного источника орошения. Для сравнения, откачка воды было очень низкой в 2008 г., так как фермеры не были подготовлены и среагировали слишком поздно, чтобы использовать эту стратегию решения своих проблем. Поэтому опыт 2008 г. убедил многих фермеров в том, что в последующие засушливые годы нужно ожидать уменьшения доступа к воде. Поэтому вначале поливного сезона в 2011 г. они приобрели оборудование и вложили средства в рытье колодцев; с увеличением потребности в оборудовании начал свое

развитие водный рынок.

Кроме того, выход на поверхность подземного потока и дренажный сток из каналов Али Абада обеспечили дополнительный источник для орошения.²³⁰

Похожим образом каналы Золм Абад, Арабха, Чахар Дара, Суфи и Карьятим использовали откачку как дополнительный источник, иногда для большей части орошаемых земель канала. Например, в Чахар Даре около 50-60 процентов земель²³¹ не могли быть орошены, на 50 процентах земель²³² для полива культур частично пришлось использовать откачку. В другой половине случаев, приведенных на этом рисунке, откачка воды была единственным или основным способом орошения. Респонденты из наиболее затронутых областей объяснили, что выклинивание подземных вод в русле реки Кундуз в низовьях провинции было лучше в 2011 г. по сравнению с 2008 г.²³³ Это также помогло создать запруды для установки насосов. Более того, благодаря обильным дождям и снегопадам в последующие два года, уровень грунтовых вод был высоким на равнинах Кала-и-Зала – от четырех до пяти метров от поверхности – что облегчало откачку воды небольшими насосами.²³⁴

Другой урок, полученный при использовании анализа СИРРП, заключается в том, что хотя до провинции Кундуз в 2011г. могло прийти больше воды, благодаря более эффективному *абандазу*, это необязательно совпадает со значительным снижением использования поверхностных вод Багланом, во всяком случае, не настолько, чтобы вызвать изменение в структуре посевных площадей или привести к неурожаю. Хотя несколько интервью показали, что некоторые фермеры в Пули-Хумри потеряли немного урожая, анализ СИРРП показывает, что это не связано с уменьшением выращивания риса или увеличением засушливых зон в провинции Баглан в период между маловодным (2008 или 2011 гг.) и многоводным годом (2009 г.; см рис. 21 в Приложении 2). Кроме того, в Баглане не была зарегистрирована дополнительная откачка воды, что говорит об осуществлении орошения исключительно за счет поверхностных вод.²³⁵ Даже в такой год, как 2011, когда *абандаз* был относительно эффективным, использование поверхностных вод оставалось в пределах, позволяющих не менять структуру посевных площадей Баглана.

²³⁰ Интервью # 3; 19; 26; 27; 28.

²³¹ Оценка, основанная на анализе СИРРП.

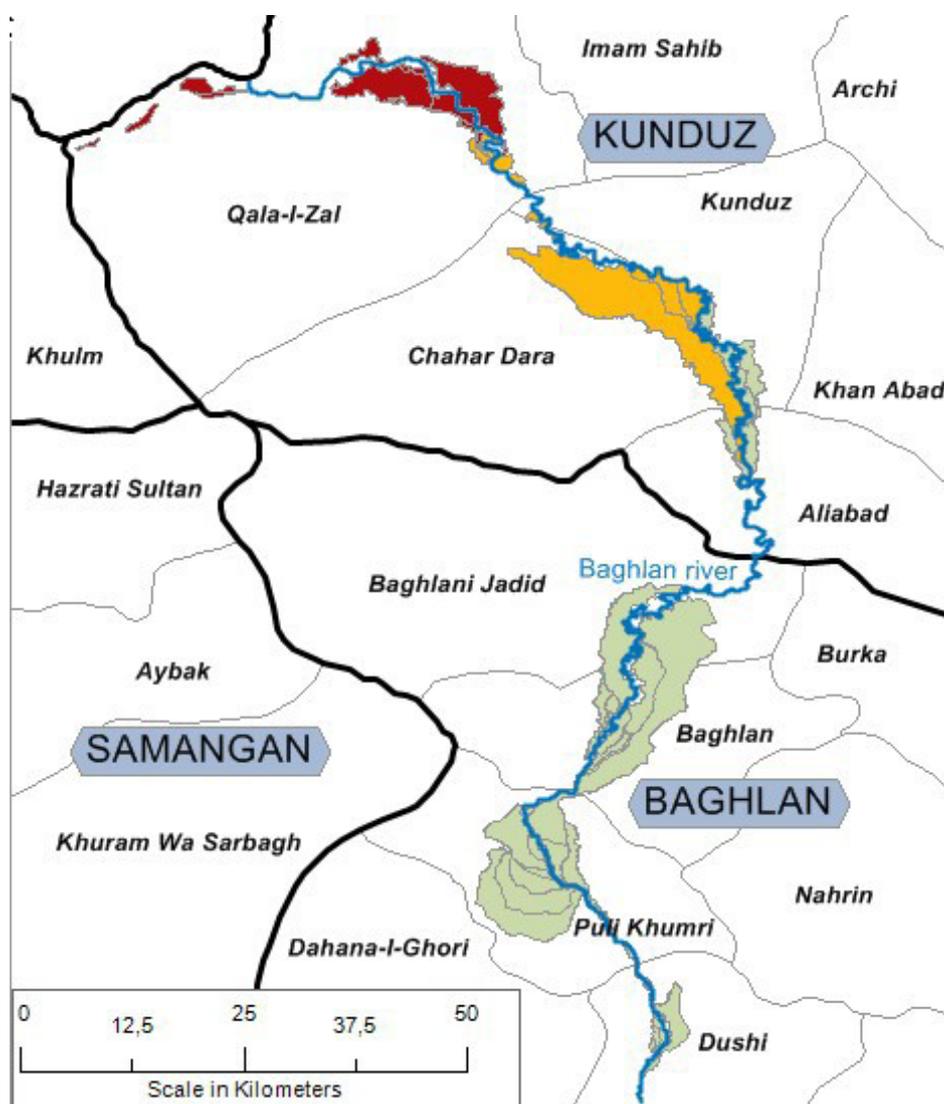
²³² Оценка *мираббаши* Чахар-Дары.

²³³ Интервью # 3; 19; 26; 27; 28.

²³⁴ Интервью # 3; 19; 26; 27; 28.

²³⁵ *Мираб* Джуи Нав, однако, объяснил, что откачка могла бы произойти в будущем, если бы семидневный *абандаз* был снова на них наложен. Он утверждает, что в 2011 г. фермеры нижнего течения надеялись, что абандаз не будет на практике столь длительным и поэтому они не приобрели насосное оборудование.

Карта 9: Откачка воды во время поливного сезона 2011г. в СБНК



Примечание: В 2008 г. откачка воды как механизм, используемый против ограниченного доступа к поверхностным водам, практически не применялась.

Результаты: Ограничение конфликта

Между провинциями: Баглан и Кундуз

Почти все респонденты в Баглане объясняли, что КРВ Кундуза в 2011 г.

был отлично сформированно²³⁶ и включал в свой состав «хороших людей, умеющих говорить перед губернатором».²³⁷

Другой ключевой элемент, на который ссылались водопользователи Баглана, заключается в том, что КРВ Кундуза не пришел с грозными требованиями *хакабаха* – то, как они поступили в 2008 г. – когда объясняли проблему нехватки воды. Таким образом, лучшая подготовка и взаимодействие КРВ Кундуза в 2011 г. сыграли благоприятную роль во избежание ненужных трений и, прежде всего, получения гарантированной поддержки от ДВХ Баглана, губернаторов провинции и района, а также водопользователей. Более того, подписанное официальное соглашение способствовало хорошей организации и легитимности процесса мониторинга *абандаза*, в течение которого не было зарегистрировано ни одного серьезного инцидента.²³⁸

Провинция Баглан

В сравнении со снижением уровня межпровинциальных трений, *абандаз* вызвал вражду и недовольство в Баглане между водопользователями Пули-Хумри и местными властями. Семидневный *абандаз* был воспринят как что-то навязанное, не были обсуждены и учтены местные интересы. Водопользователи Пули-Хумри осуждают тот факт, что местные власти использовали вакуум власти (отсутствие центральной власти) для осуществления своих требований. Этот вакуум власти произошел из-за нестабильного уровня безопасности в преддверии сезона поливов 2011 г. И хотя водопользователи Пули-Хумри не выразили возмущения водопользователям района Баглан по поводу двух- или трехдневного *абандаза*, это нарушение баланса²³⁹ усилило их злость, направленную на ДВХ и губернатора провинции. В итоге, несмотря на то, что удалось избежать открытого конфликта между провинциями, ситуация в Пули-Хумри поднимает вопрос о целесообразности такого *абандаза*, показав его слабое признание среди водопользователей.

²³⁶ Интервью # 51; 54; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71.

²³⁷ Интервью # 62; 65; 66; 67; 71.

²³⁸ Однако, один значительный инцидент произошел в Баладури. Во второй день *абандаза* на этом канале произошел инцидент, приведший к многочисленным травмам среди местных водопользователей. Однако это не вовлекло напрямую водопользователей Кундуза, приехавших для мониторинга водозабора.

²³⁹ В межполивной сезон ДВХ попытался оправдать эти два - три дня *абандаза* их расположением в нижнем течении. Этот пункт был серьезно оспорен водопользователями Пули-Хумри по следующим причинам: во-первых, если канал закрыт, не имеет значения расположение в верхнем или нижнем течении. Во-вторых, аргументы, касающиеся размера подвешенной зоны в сочетании с пропускной способностью намного более важны. Действительно, как только *абандаз* закончен, могут потребоваться дополнительные дни для обеспечения воды всем частям подвешенной зоны. С этой точки зрения такие каналы как Гаварган и Даркад не находятся в лучшем положении, чем многие каналы района Баглан (как Комарок, Джанхарок, Ахташи, или Сиркари). В-третьих, тип почвы (заболоченная, глина или песчаная) также важен при оценке отрезка времени, во время которого территория не будет получать воду. Снова, многие каналы в районе Баглан находятся в лучшем положении, чем каналы Пули-Хумри в данном отношении. Это мнение автора, основанное на пятилетнем опыте работы в данной области, поэтому вышеупомянутые аргументы очень точны.

Провинция Кундуз

Небезопасная ситуация в районе Чахар-Дара — где даже полиция отказалась рисковать — изначально не была вызвана проблемами распределения воды. Однако это послужило прикрытием водопользователям Чахар Дары для нарушения соглашения о распределении воды с районами нижнего течения. Более того, несмотря на формирование КРВ Кундуза и официальные договоренности о распределении воды между тремя районами Кундуза с участием представителей двух каналов и властей, осуществление ротации водоподачи в каналы явилось причиной конфликта. *Мирабы* Чахар Дары, подписавшие эти соглашения объяснили, что у них недостаточно власти для того, чтобы запретить влиятельным лицам, не выполняющим свои обязательства, использовать воду. Однако пока КРВ не могло решить это проблему как организация, члены из Кала-и-Зал принимали активное участие в сдерживании возможного военного обострения между своим *аркабаи* (местная милиция) и попавшей под влияние Талибана Чахар-Дарой. Тем не менее, несмотря на ненасильственный исход в данном случае, социальный капитал КРВ Кундуза был исчерпан, поэтому не было даже речи о том, чтобы запросить второй *абандаз*.²⁴⁰

Мнение

В целом, потенциал различных стейкхолдеров, вовлеченных в решение вопросов о распределении воды, для ограничения конфликта кажется разнородным. С другой стороны, в 2011 г. возможные межпровинциальные трения были успешно сглажены. Внутрипровинциальные трения, тем не менее, продолжились в обеих провинциях. Очень сложно окончательно, с уверенностью, сказать улучшилась или ухудшилась ситуация с разных точек зрения. Консенсус между членами КРВ Кундуз и другими представителями каналов (за исключением Чахар Дары) заключался в том, что даже если бы процесс принятия решений, состав и деятельность КРВ чем-то отличались, то проблем и конфликтов в Чахар Даре все равно не удалось бы избежать.²⁴¹

Наоборот, подавляющее большинство респондентов считает, что все было бы хуже, если бы не были сформированы КРВ.²⁴² В целом, они верят, что только улучшение правительственного контроля над безопасностью приведет к лучшему соблюдению соглашений. В Баглане, для сравнения, пока «соглашения», которые в основном навязывались правительством, приводили к негодованию, они по большей части контролировались.

²⁴⁰ Интервью # 4.

²⁴¹ Интервью # 1; 3; 6; 7; 9; 17; 19; 20; 22; 23; 24; 27; 28.

²⁴² Интервью # 1; 3; 6; 7; 19; 20; 22; 23; 27; 28; 48; 51; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 63; 64; 65; 66; 68; 71; 72.

Поэтому основной вопрос заключается в выборе. Возросшие негодования в Баглане были, вероятно, ценой, оплаченной во избежание серьезного кризиса в Кундузе. Нет никакой гарантии, что другой процесс привел бы к лучшему балансу между «результатами» (улучшенный доступ к воде в Кундузе) и «конфликтами».

Мобилизация и формирование поддержки

Финансовая поддержка от ГТС-ПРБПА

Стейкхолдеры КРВ, участвовавшие в официальных собраниях по принятию решений и деятельности по контролю, финансово вознаграждались ГТС-ПРБПА, так же как и в СБТ. Это включало затраты на такси, телефонные карты и суточные.²⁴³ ГТС-ПРБПА тратила более 9000 долларов США в месяц на оплату деятельности КРВ и остальных привлеченных стейкхолдеров.²⁴⁴ В любом случае это не стабильный источник финансирования. Landell Mills Limited — консалтинговая фирма, управляющая ГТС-ПРБПА, была заинтересована в поддержке хороших отношений с общинами и представителями власти. Поэтому они могли продолжать некоторое время субсидировать СРБ/АРБ, но только до тех пор, пока не истечет мандат.

Финансовые источники, предназначенные для функционирования будущих СРБ, еще не исследовались и не обсуждались. Баглан, в нынешнем, расколоте состоянии, имел ограниченный интерес в финансовом вложении в СРБ. Более того, он ничего не получал в процессе, так как мало зависел от Кундуза в других аспектах управления водой. Также сомнительно, что фермеры Кундуза будут вкладывать средства в организацию, услуги которой не гарантированы. Например, для каналов района Кала-и-Зал усилия КРВ даже не окупались. Ни один из опрошенных представителей не верил, что фермеры захотели бы заплатить за услуги, полученные в 2011 г., даже если бы результаты были лучше, чем в 2008 г.²⁴⁵

Информационная поддержка ГТС-ПРБПА

В последние несколько лет ГТС-ПРБПА организовала семинары по прогнозированию засухи и наводнений в апреле/мае для оценки вероятности и потенциальной интенсивности наводнений и засушливых годов в

²⁴³ Все же были многочисленные жалобы от властей и представителей водопользователей Баглана (аналогично Тахару и Кундузу), что спустя многие месяцы после конца поливного сезона они все еще не получили причитающийся им объем воды.

²⁴⁴ Интервью # 21; 12; 13.

²⁴⁵ Интервью # 1; 3; 6; 7; 19; 20; 22; 23; 27; 28.

приближающемся сезоне поливов (с мая по сентябрь). Система подготовленности к прогнозам основывается на оценках количества снега и талой воды.²⁴⁶ Исходя из предупреждений, полученных в мае 2011 г., МЭВР и МСХИЖ посоветовали водопользователям ограничить посевы риса. Однако, согласно информантам ПРБПА и координатора СБНК, это предупреждение не привело к значительным изменениям в структуре посевных площадей перед засушливым годом. Анализ СИРРП также выявил незначительное сокращение площадей под рисом по сравнению с засушливым годом в верхних частях Баглана, где снижение спроса на воду могло снизить нагрузку на систему. Раннее предупреждение не привело к формированию совместного КРВ для обсуждения сценариев распределения на будущее. Например, КРВ Кундуза был сформирован намного позже, а планирование было организовано в последний момент, когда фермеры стали жаловаться ДВХ и губернатору Кундуза. Хотя прогнозирование засухи является ценным инструментом для предупреждения стейкхолдеров за месяцы до проблемы с нехваткой воды, остается наблюдать, приведет ли это к улучшенным техническим и управленческим мерам на местах для решения проблем распределения воды по мере их возникновения.

Организационная поддержка: слабые связи с СП и НДМУ в Баглане

Несмотря на то, что в Баглане не было официально сформированного КРВ, процесс принятия решения по *абандазу* дает определенное понимание того, какую роль в поддержке АРБ и СРБ сыграли различные организации. К ним относятся Независимая Дирекция местного управления (НДМУ), СП и Национальное управление Афганистана по борьбе со стихийными бедствиями (НУАБСБ); (см определение во Вставке 5).

Совет Провинции

Во время принятия решения о длительности *абандаза* некоторые водопользователи каналов Пули-Хумри попытались заручиться поддержкой членов СП для разрешения своих разногласий с директором ДВХ. В данном конкретном случае член СП решил провести встречу с губернатором провинции и директором ДВХ, но он не смог изменить их решения. Однако этот же член СП сыграл важную посредническую роль позже в этом же году. В августе водопользователи из Гаваргана и Дардака – двух каналов, деливших свой водозабор с главной гидроэлектростанцией в Пули-Хумри, – пожаловались члену СП на то, что много воды сохраняют для выработки электричества, тогда как потребности ирригации не берутся в расчет. Член СП подал ходатайство в

²⁴⁶ Дж. Бикма и Дж. Фиддес, “Наводнения и Засуха: афганский водный парадокс,” в Афганском Отчете 2011 о развитии человека - Фронт, о котором забывают: Водная безопасность и кризис санитарии (Кабул: Центр политики и развития человека, 2011).

отдел ДВХ (ответчающий за гидроэнергетику) и они совместно разработали график, отвечающий интересам обеих сторон. Он также успешно справился с обеспечением финансирования от местных НПО для срочного ремонта одного из каналов Пули-Хумри. И хотя СП в Баглане не функционировало как единый орган,²⁴⁷ его члены, по отдельности, в определенных инстанциях обладали достаточной властью для влияния на решения или инициирования процесса принятия решения. Важно отметить, что их статус выбранных представителей гарантирует – хотя бы теоретически – какой-то уровень ответственности для водопользователей.

Независимая дирекция местного управления

Учитывая свои обязанности, описанные во Вставке 5, НДМУ имеет, на бумаге, некоторую легитимность в качестве наблюдателя и независимого консультанта, в частности во время процесса принятия решений. Однако в 2011 г. НДМУ не участвовала и даже не была приглашена в качестве наблюдателя ни на одно совещание по водораспределению. Член НДМУ из подвешенной зоны канала Аджмир, хорошо знавший об *абандазе*, выразил следующее мнение:

То, что я видел и слышал относительно этого абандаза, не назовешь хорошим руководством. На самом деле сначала губернатор пообещал воду Кундузу, а директор ДВХ даже пообещал семидневный абандаз, предварительно не обсудив это с водопользователями. После этого, губернатор передал ответственность ДВХ, который затем вел обсуждения и процесс принятия решений. До принятия обещаний Кундузу должны были пройти хоть какие-то консультации с водопользователями, так как очень сложно отступить от того, что было обещано.²⁴⁸

Аргумент касательно не вовлечения НДМУ, данный директором ДВХ Баглана, не отличался от того, по которому был исключен провинциальный Департамент сельского хозяйства, ирригации и животноводства. Он считает, что этим участникам не хватает технического понимания рассматриваемых вопросов, либо они не знакомы с вовлеченными участниками и не осведомлены о том, как подобные вопросы решались в прошлом.²⁴⁹

²⁴⁷ Интервью # 57.

²⁴⁸ Интервью # 56.

²⁴⁹ Интервью # 62.

Национальное управление Афганистана по борьбе со стихийными бедствиями

НУАБСБ было привлечено только за счет поставки продовольственной помощи в области, страдающие от более острого дефицита воды. Во время поливного сезона не было никаких контактов между КРВ Кундуза или другими стейкхолдерами и НУАБСБ.

Афганская национальная полиция

Хотя КРВ Кундуза официально включало в себя представителя НУБ (Национальное управление безопасности), он редко посещал собрания и обсуждения.²⁵⁰ Несколько раз, члены КРВ Кундуза подавали петицию губернатору для мобилизации полиции в поддержку обеспечения выполнения соглашений, в особенности в Чахар Даре. Однако в большинстве случаев, запросы сопровождались бездействием, подчеркивая проблемы, присущие работе с лицами, не выполняющими своих обязательств в беспокойных районах.

Вставка 5: Определение и основные обязанности органов, предназначенных для обеспечения организационной поддержки АРБ/СРБ

Совет Провинции

Члены СП выбираются и представляют избирательный округ определенной провинции. Выборы проходят каждые 4 года, самые последние были в 2009 г. Закон 2007 г. о Совете Провинции не дает ясного представления об обязанностях Совета и остается неясной их конкретная роль - хотя существует мандат, он не ясен и не наделяет их полномочиями по принятию решений. Новая версия закона, подготовленная в 2010 г., уточняет некоторые из этих вопросов, но она все еще не принята.

Согласно закону, обязанности СП включают в себя мониторинг действий государственных департаментов, консультирование начальников департаментов на уровне провинций и отчетность о государственных работах жителям провинции и их представителям в Мешрано Джирге (верхняя палата). От него также ожидается участие в развитии провинций, помощь в улучшении администрирования и консультирование провинциальных властей по таким вопросам, как планирование развития. Их роль в рассматриваемой провинции часто зависит от отношений между Советом и губернатором провинции.

²⁵⁰ Интервью # 4.

Независимая дирекция местного управления (НДМУ)

Независимая дирекция местного управления (НДМУ) была создана указом президента от 30 августа 2007 г. с целью улучшения управления и достижения стабильности на местном уровне. В мае 2008 года НДМУ было поручено возглавить процесс создания местной политики руководства в Афганистане с участием 23 министерств и правительственных учреждений.

Миссия НДМУ состоит в «укреплении мира и стабильности, достижении развития и равноправного экономического роста, а также улучшении предоставления услуг посредством справедливых демократических процессов и организаций надлежащего управления на местном уровне, таким образом, улучшая качество жизни граждан Афганистана».

Национальное управление Афганистана по борьбе со стихийными бедствиями (НУАБСБ)

Роль НУАБСБ состоит в том, чтобы предотвратить возможные потери от бедствий и гарантировать быструю и необходимую помощь жертвам. В теории НУАБСБ работает в координации с отраслевыми министерствами и региональными офисами. Действия перед бедствием включают рассмотрение и обеспечение подготовленности министерств, а также предупреждение и координацию. Во время бедствий действия НУАБСБ включают мобилизацию команд «оценки» и «быстрого реагирования». Действия после того, как произошло бедствие, включают оценку и выполнение схем восстановления и компенсации. НУАБСБ стремится создать эффективную систему подготовки к бедствиям к концу 2011 г.

Источник: Частично взято из «Справочника оказания помощи Афганистану: от А до Я - 2011 Девятый Выпуск» (Кабул: AREU, 2011). Для получения подробной информации о НУАБСБ см. www.unescap.org/idd/events/2010_Reg-ICT-DRR/AFGANI-1.pdf (16 апреля 2012 г.).

Потенциал совместной работы по решению проблем и установлению фактов

Как обозначено в концептуальной основе, предполагается, что легитимность планов распределения воды зависит от способности стейкхолдеров совместно произвести, получить доступ, обменяться и проанализировать информацию перед определением плана действий. В этом разделе оценивается, как это происходило в 2011 г. между стейкхолдерами суб-бассейна.

На рис. 4 показано, что в СБНК низкий уровень «согласия о ценностях». Это продемонстрировано многочисленными противоположными требованиями «справедливого» распределения воды на уровне суб-бассейна (например, см. табл. 11). «Достоверность данных/знаний» также низка, частично из-за отсутствия данных измерения стока и другой информации, определяющей параметры суб-бассейна. Согласно структуре Хисшемеллера, это предполагает потребность в «ознакомлении/совместном установлении фактов».

Выполнение и контроль *абандаза* в СБНК не требовал сбора и анализа данных, таких как измерение стока, что сделало мониторинг относительно простым. Как обсуждалось ранее, соотношение сил было, вероятно, наиболее важным фактором в формировании возможной длительности *абандаза*. Тем не менее, определенные критерии иногда использовались во время официальных встреч или во время интервью для оправдания решения о длительности *абандаза* или его последующего оспаривания. Они включают в себя:

- Местонахождение каналов вдоль реки (т.е. в верхнем или нижнем течении) на территории провинции Баглан;
- Тип почв в подвешенной зоне канала (т.е. заболоченные или нет);
- Культуры, выращиваемые в подвешенной зоне канала (влаголюбивые рис и овощи или менее влаголюбивый маш);
- Пропускная способность канала;
- Существование, длительность и график очередности водоподачи на каналах и последующее время, которое требуется воде для достижения областей, расположенных в нижнем течении, по окончании *абандаза*.

Однако эти критерии никогда детально не изучались посредством всестороннего, совместного и комплексного процесса установления фактов. Однако важно отметить, что, даже если бы это считали необходимым, для такого процесса не было времени в маловодный 2011 год.

В отсутствие систематического и согласованного анализа этих критериев принятые решения казались несправедливыми по отношению к некоторым водопользователям (например, в каналах Пули-Хумри). Это предполагает, что совместное установление фактов по параметрам каналов в особенности в Баглане, возможно, гарантировало бы более прозрачный и, таким образом, социально приемлемый процесс принятия решений и результат. Было некоторое осознание среди правительственных органов, что этот вид совместного процесса, возможно, мог бы быть полезным. Несмотря на незапланированность, встреча между представителями канала района Баглан и водопользователями Кундуза создала некоторый уровень принятия со стороны Кундуза и улучшила имидж директора ДВХ Баглана.²⁵¹ Поэтому в будущем возможен более всесторонний и содержательный совместный поиск фактов, хотя этот процесс может нести свои собственные риски (см. раздел 7 для дальнейшего обсуждения).

²⁵¹ Интервью # 62.

5.4 Заключение

Принятие решений

- Несмотря на противоположные требования к распределению воды в СБНК, провинция верхнего течения Баглан продолжает придерживаться традиционной системы *абандаза* как определяющей системы распределения воды, которая не обеспечивает фиксированных или гарантированных прав на использование воды для провинции нижнего течения Кундуз.

- В 2011 г. в СБНК, возможность для участия в принятии решения и последующих действиях была обеспечена благодаря балансу сил между директорами ДВХ, губернаторами районов и провинций и водопользователями. В провинции Баглан, например, чем выше относительная власть ДВХ, тем меньше у водопользователей возможностей повлиять на решения, но при этом более выгодные решения по *абандазу* для Кундуза. Поэтому совместные решения и действия совсем не принимаются в равных условиях, предполагаемых в идеальной ПЗС.

- Дефицит власти наряду с местными политическими интересами и возможностями сформировали пространство решений, процессы принятия решений и характер участия в СБНК.

Были использованы различные «стратегии ведения диалога и переговоров». В 2011 г. несколько факторов были особенно важными при усилении сотрудничества с Кундузом по сравнению с 2008 г. Они включают: изменения политических условий и ситуации с безопасностью в районе Пули-Хумри, укрепляющие правительственную власть в области; прямое давление на ДВХ Баглана и губернатора провинции со стороны МЭВР и канцелярии президента в Кабуле, на основе опыта неумелого руководства во время маловодного 2008г.; возможность повышения в должности директора ДВХ Баглана, что поощряло его действовать в поддержку Кундуза; замена многих участников в период между 2008 и 2011 гг. (включая директора ДВХ Кундуза и губернаторов обеих областей). Все эти факторы обеспечили лучшую поддержку Кундузу. Однако важно отметить, что эти факторы не являются устойчивыми, длительными, предсказуемыми и управляемыми - включая политическое вмешательство.

- Отдельные силы и власти, а также межличностные отношения играли более важную роль, чем формальное положение и официальная должность в принятии решений по распределению воды и по осуществлению планов.

Состав и приспособляемость ПЗС

- В отличие от ожидаемой структуры ПЗС, предложенной Законом о воде, распределение воды не определялось посредством одной единственной платформы суб-бассейна. Вместо этого, распределение воды в СБНК устанавливалось с помощью различных платформ, включая КРВ. Важно, что эти организационные меры определялись границами провинций. У Кундуза был КРВ для официальной работы с представителями правительства над межпровинциальными соглашениями. Этот же КРВ также имел дело с проблемами внутри провинции, но с более гибким составом. В Баглане не был официально сформирован ни один КРВ и решения принимались с помощью специальной процедуры через заседания с гибким составом, зависящим от складывающихся обстоятельств. Таким образом, работа ПЗС характеризовалась сильной приспособляемостью.

- В Кундузе встречи для принятия решений о распределении воды в пределах провинции не всегда ограничивались формальными участниками КРВ. Эта гибкость в составе диктовалась потребностью включать игроков, которые могли представлять и теоретически влиять на вовлеченные сообщества.

- КРВ Кундуза и другие специализированные платформы были в большинстве случаев многосторонними, но при этом направлены на один сектор, ограничиваясь вопросами орошения. Наблюдаемые работы были, таким образом, более связаны с проблемами совместного управления орошением (СУО), чем с ИУВР.

- ДВХ и губернатора провинции считают легитимными участниками при принятии решений по составу КРВ и в исполнении ведущей роли в переговорах по распределению воды. Фактически, именно участие в переговорах тех, кто не относится к числу водопользователей, способствовало большему вниманию идее взаимозависимости между двумя областями, таким образом, создавая возможность для определенного сотрудничества в области распределения воды. Практически в СБНК параллельные интересы ДВХ Баглана и заинтересованных лиц Кундуза, в частности, помогли определить и осуществить *абандаз*, который был относительно выгоден для Кундуза.

- Водопользователи и представители правительства были удовлетворены составом КРВ в Кундузе, хотя и рекомендовали некоторые изменения. В КРВ Кундуза губернатор провинции, директор ДВХ провинции и члены СП взяли на себя инициативу в защите интересов водопользователей своей провинции. Однако в Баглане серия специальных встреч, следовавшая после начальных консультаций между КРВ Кундуза и властями Баглана, не удовлетворила многочисленную группу представителей каналов, особенно от каналов района Пули-Хумри.

- Когда дело доходит до вопроса первостепенной важности в распределении воды на уровне суб-бассейна, границы принятия решений и

последующий состав КРВ не совпадают с естественными гидрологическими границами. Например, из-за практических ограничений и высоких операционных затрат, небольшие каналы в долинах верхнего водосбора не принимались во внимание при принятии решений о распределении воды. Это противоречит подходу, предлагаемому стратегическими курсами и нормативами по составу АРБ/СРБ. Таким образом, «релевантные» географические границы фактического - а не потенциального - круга проблем меньше, чем весь суб-бассейн.

6. Итоги и результаты

- Баланс в доступе к воде в СБНК между областями верхнего и нижнего течения явно улучшился в период между 2008 и 2011 гг. В то время, как приблизительно 68 процентов территории провинции Кундуз в 2008 г. имело очень низкий доступ к воде (или вообще не имело его), в 2011 г. эта цифра снизилась до 45 процентов

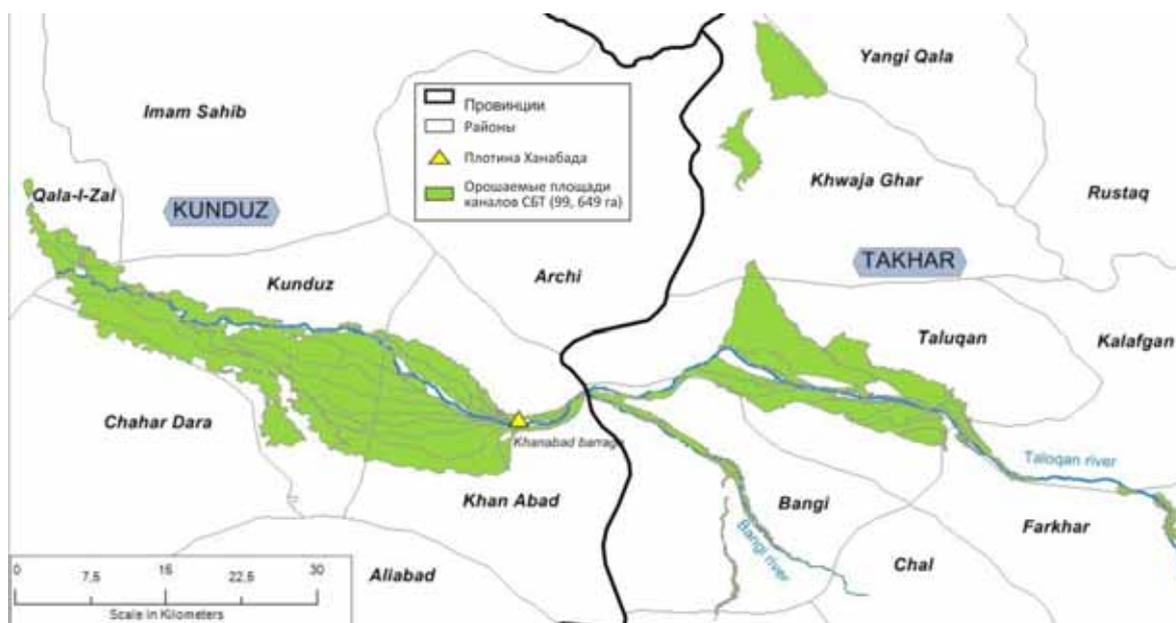
- Общее мнение в Кундузе заключается в том, что улучшенный абандаз 2011 г. (в сравнении с 2008 г.) послужил катализатором этих позитивных изменений. Однако, другим ключевым фактором было более широкое использование грунтовых вод в качестве средства решения проблемы.

- Способность КРВ Кундуза, директора ДВХ и губернатора Баглана избежать напряженных отношений и конфликтов между провинциями была признана существенным достижением, особенно по сравнению с ситуацией 2008 года. Однако это дорого стоило: усилилось недовольство местными органами власти Баглана, особенно там, где *мирабы* и представители водопользователей чувствовали, что решения были им навязаны.

- Способность и усилия КРВ и других лиц коллективно участвовать в сборе информации или мобилизовать организационную поддержку остаются ограниченными. Связи между местными организациями, участвовавшими в распределении воды (как КРВ) и другими потенциальными агентствами поддержки, такими как СП, НДМВ или НУАБСБ недостаточны и базируются на отдельных инициативах. Поэтому КРВ в определенной степени функционирует в вакууме.

- Неэффективная поддержка со стороны правительственных сил безопасности в изменчивом контексте безопасности означала, что КРВ Кундуз изо всех сил пытался провести в жизнь свои решения на территории провинции.

- Неизвестно, будут ли КРВ или будущие СРБ в итоге финансово жизнеспособными. В 2011 году КРВ полностью субсидировался, и у ГТС-ПРБПА в настоящее время нет никакого плана относительно того, как они смогут в будущем помочь КРВ или советам суб-бассейнов в обеспечении доходов, необходимых для участия в будущей деятельности, аналогичной той, что наблюдалась в 2011 г., или более активной.



6.1 Пространство принятия решений, соотношение сил и состав платформы заинтересованных сторон в СБТ

В СБТ принятие решений по водodelению включает различные процессы на разных уровнях. Это исследование показывает различия в принятии решений внутри провинции и между провинциями.

Принятие решений между провинциями Тахар и Кундуз: от указа президента до специального соглашения

В 2011 г. водораспределение в СБТ происходило согласно указу президента от 2009 г., подписанного МЭВР, Министерством сельского хозяйства, ирригации и животноводства (МСХИЖ), Министерством внутренних дел (МВД) и Верховным Судом. В конце июня 2011г. делегация Кундуза в составе правительственных чиновников и представителей водопользователей прибыла в Тахар для обсуждения водораспределения между провинциями. Президентский указ был в центре переговоров. В данном разделе рассматривается, как был сформирован указ, как сторонами оспаривалось его создание и содержание. Затем описана попытка этих сторон найти компромисс для преодоления трений, возникших из-за водodelения.

Истоки президентского указа: маловодный 2008 год

Истоки этого закона возвращают нас в 2008 г., когда на 60 процентах площадей нижнего течения Кундуза в СБТ невозможно было полить повторные культуры (подробную информацию см. в разделе 3.3). Во время поливного сезона того года, водопользователи Кундуза и правительственные органы попытались получить у Тахара абандаз. Но соглашения были плохо сформированы и исполнялись с большим трудом.²⁵² В этот период влиятельные общественные лидеры в Кундузе попытались мобилизовать членов СП и своих членов парламента (ЧП). В то время одним из самых активных ЧП была Шукрия Пайкан. Она суммировала ситуацию следующим образом:

Люди в Ханабаде²⁵³ много раз просили меня вмешаться, но сперва я обсудила проблему с МЭВР в Кабуле. Жители Тахара сказали, что дадут воду Кундузу, закрыв некоторые водозаборы на несколько дней, но как только представители Кундуза перестали следить, они открыли водозаборы снова. [...] Позже, более 100 старейшин и мирабов решили поехать в Кабул для обсуждения этой проблемы напрямую с МЭВР. Я просила их подождать и обратилась напрямую к министру. Он сказал, что отправит делегацию в эту область. Но это не обрадовало меня, так как я знала, что делегацию встретят губернаторы Кундуза и Тахара, зарежут барана и дадут им денег, попросив написать отчет о том, что все хорошо. К сожалению, в это время мне пришлось покинуть страну. Делегация нанесла короткий визит в Кундуз и Тахар. Когда они прибыли, жители Тахара закрыли водозаборы и пообещали поделиться водой с Кундузом, но как только делегация отбыла, они вновь закрыли их. Поэтому, ничего не изменилось. Я была очень зла на МЭВР. Жители Кундуза решили устроить демонстрацию и заблокировали дорогу в Кабул. Я ездила в МЭВР ежедневно, но они избегали меня. Тогда я решила собрать делегацию старейшин, чтобы поговорить с президентом. Но мы смогли встретиться лишь со вторым вице-президентом Халилом.²⁵⁴ Конечно, он пообещал рассмотреть эту проблему, но поливной сезон подходил к концу. Я даже ходила обсуждать проблему совместного использования воды Кундузом и Тахаром в посольство США, когда узнала, что посол собирается посетить северные провинции. Но губернаторы Кундуза и Тахара собрали делегацию своих сторонников, заявившую о том, что нет никаких проблем. [...] И хотя в 2008 г. Кабулом не было принято никаких решений касательно водораспределения между двумя провинциями, мы попытались оказать давление на МЭВР и президента для принятия мер.

²⁵² Заключение с окончания ирригационного семинара сезона, октябрь 2008; Интервью # 95.

²⁵³ Шукрия Пайкан первоначально из Района Ханабад.

²⁵⁴ Этот визит был подтвержден в интервью 31 октября 2011 г. с доктором Фатимой Азиз, другим парламентарием Кундуза, возглавлявшем встречу.

По словам Шукрии Пайкан и двух других ЧП от Кундуза, губернаторы Кундуза и Тахара были корнем проблемы.²⁵⁵ ЧП от Кундуза Мохин Марастяр также был глубоко заинтересован вопросом распределения воды между Тахаром и Кундузом, объясняя:

*Проблема возникла, когда губернатором Кундуза был инженер Мохаммад Омар. Он был родом из Тахара, и у него было множество связей с военачальниками и экс-моджахедами Тахара. У него самого было много земли в Тахаре, и они приобрели еще больше государственных земель в провинции. [...] У нас есть четыре министерства, которые должны заниматься этим вопросом: МЭВР, МСХИЖ, Министерство восстановления и развития сельских районов и Министерство юстиции. Поэтому инженер Мохаммад Омар мог делать все, что хотел, включая сохранение статус-кво и неподписание любого протокола по разделению воды.*²⁵⁶

Глава президентской делегации, ответственный за осуществление водораспределения между Тахаром и Кундузом, предложил похожую версию этих событий, также как и директор КРВ Кундуза и другой важный информатор из Тахара.²⁵⁷

И хотя позднее вмешательство ЧП от Кундуза не повлекло за собой никаких изменений во время поливного сезона 2008 г., они продолжили свою деятельность в конце 2008 и в начале 2009 г. В итоге, Мохиму Марастяру удалось — при поддержке других ЧП и сенаторов — обратиться к президенту и убедить его принять меры перед следующим поливным сезоном.²⁵⁸

Вопросы относительно спорного процесса

19 апреля 2009 г. президент Карзай поручил своему советнику создать комиссию по принятию *хакабаха* — или постоянных прав на воду — между двумя провинциями.²⁵⁹ Мохатдин Балух, советник президента, отвечающий за весь процесс, объяснил:

Я был главой делегации, куда входили люди из разных министерств: МЭВР, МСХИЖ, НДМВ и командиры безопасности с Севера. Также в ней участвовали представители провинций и сенаторы. Думаю, что президент боялся, что если не найдется решение, то начнется конфликт.

Предыдущий год положил начало многим трениям и Карзай не хотел

²⁵⁵ Интервью # 86; 80; 83.

²⁵⁶ Интервью # 83.

²⁵⁷ Интервью # 84; 24; 31.

²⁵⁸ Интервью # 83.

²⁵⁹ Отчет делегации, назначенной для решения конфликта между Кундузом и Тахаром о правах на воду на реке Талокан; 02.06.1388 (26 апреля 2009 г.) к 02.08.1388 (28 апреля 2009 г.).

*рисковать 2009 годом. Мы привлекли шестерых человек из обеих провинций к обсуждению вопроса. МЭВР, МСХИЖ и губернаторы провинций также присутствовали там.*²⁶⁰

Однако интервью с правительственными чиновниками и водопользователями Тахара и Кундуза не оставило никаких сомнений в том, что весь процесс не был демократическим. Также они отметили явное недовольство стейкхолдеров Тахара относительно процесса и принятого комиссией решения. Директор ДВХ Тахара выразился так: «делегация прибыла собрать информацию, а не интересоваться нашим мнением».²⁶¹ Один из членов СП, знающий о проблемах управления водой, подтвердил: «Мы [члены СП] не участвовали в обсуждении и принятии решения по президентскому указу. Мы даже не знали, когда делегация прибыла в Тахар и встретила с некоторыми правительственными чиновниками».²⁶²

Хаджи М. Азад, влиятельный старейшина и государственный служащий на пенсии выразил свое мнение:²⁶³

*Делегация приехала только на полдня. Их визит был символическим. Они уже приняли свое решение. Но они, естественно, попытались показать, что не действуют в пользу Кундуза. В 2010 году мы отправились в Кабул на встречу с Попалом [главой НДМВ], близким другом Карзая, но смогли увидеть лишь его заместителя. Мы вместе в Вакилом Турой Ханом [действующим ЧП от Тахара] обвинили его в том, что он отправил в Тахар предвзято настроенную делегацию. Он попытался рассказать о встрече со старейшинами в Тахаре, на что я ответил: «Может ты и прав, но ты забыл две вещи: во-первых, ты не говорил никому, что решаешь водные проблемы, а во-вторых, те люди, которых ты встретил, не могут объяснить проблемы водопользователей. Твои встречи были символическими.»*²⁶⁴

Даже директор ДВХ Кундуза (чья провинция выигрывала от этого указа) понимал, что процесс не был коллективным:

*Единственной причиной прибытия делегации было получение данных, таких как подвешенная площадь в обеих провинциях и виды выращиваемых культур [...]. Делегация вернулась в Кабул и там приняла решение. Никого не просили высказать свое мнение, даже губернаторов. У них не было возможности высказать свое мнение, так как во время визита ничего не было сказано.*²⁶⁵

²⁶⁰ Интервью # 84.

²⁶¹ Интервью # 32.

²⁶² Интервью # 43.

²⁶³ Он позже возглавит делегацию Тахара в Кабуле, которая попытается аннулировать декрет.

²⁶⁴ Интервью # 36.

²⁶⁵ Интервью # 24.

В Тахаре представители власти посчитали подозрительным вмешательство Кабула. Директор ДВХ утверждает:

*Один факт, что делегация отправлена Кабулом, является неприемлемым для наших людей, потому что они убеждены, что политики Кабула отправили делегацию для осуществления собственных интересов касательно данного вопроса. Она прибыла не из-за людей Тахара и не играла нейтральную роль.*²⁶⁶

Хаджи Куддуз, влиятельный лидер общины на канале Гавмали, подтвердил:

*Это обычное мнение среди людей Тахара, что делегация из Кабула не выражала нейтралитет, а помогала Кундузу. Во время принятия указа ни с кем не советовались. Даже ДВХ, МСХИЖ и губернатор не знали, что происходит.*²⁶⁷

Хаджи М. Азад в критике пристрастности президентской делегации зашел еще дальше:

*Делегация, прибывшая сюда, была полностью под контролем Мохина Марастияра [см. выше], экс-ЧП от Ханабада и советника Карзая. И хотя он не был членом делегации, он прибыл в обе провинции вместе с ней. Он хотел сохранить свое влияние на делегацию, для помощи Кундузу любой ценой.*²⁶⁸

Даже официальные власти, такие как директор ДВХ Тахара открыто осуждают явную политическую манипуляцию по этнической принадлежности: «Люди, подписавшие этот указ, являются пуштунами ... заместитель директора МСХИЖ, Мухаммад Шариф был хазаром. Как видите, он не подписывал указ».²⁶⁹ Вместе с другим важным информатором в Тахаре, Хаджи М. Азад увидел в этом указе политический маневр для поддержки жителей пуштунов (более многочисленных в Кундузе, чем в провинции Тахар, где больше таджиков и узбеков) в преддверии президентских выборов 2009 г.: «Было очень критическое время, так как Мохин Марастияр участвовал в президентской кампании Карзая, он знал, что это подходящее время для того, чтобы попросить Карзая об этом одолжении, и Карзай выполнил его».²⁷⁰ Однако сомнительно, что

²⁶⁶ Интервью # 32.

²⁶⁷ Интервью # 35.

²⁶⁸ Интервью # 36.

²⁶⁹ Интервью # 32. Директор ДВХ показал копию указа президента без подписи заместителя министра МСХИЖ. Однако другая копия того же самого указа, предоставленная высоким руководителем МЭВР, имела подпись заместителя министра МСХИЖ. Г-н Мохаммад Шариф, вскоре после этого ушедший в частный сектор, отказался давать комментарии по этому вопросу.

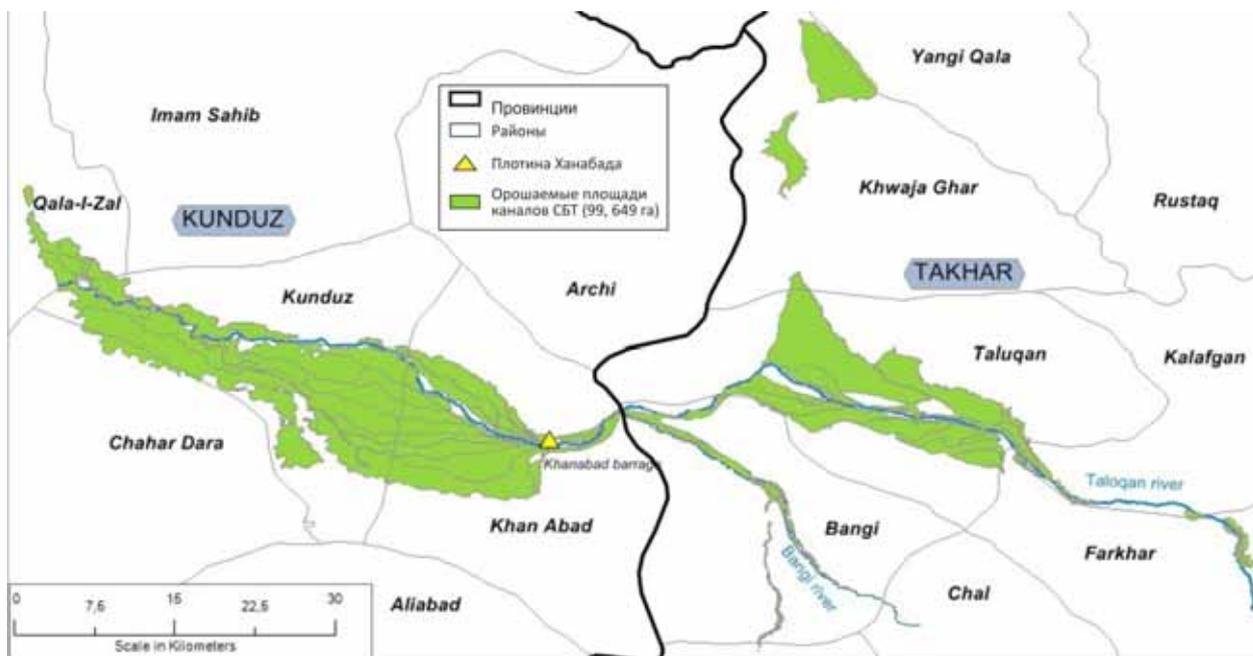
²⁷⁰ Интервью # 36.

выход президентского указа был спровоцирован мыслями о выборах; интервью с местными членами комитета предвыборной кампании Карзая наводит на мысль о том, что вопрос водораспределения между Кундузом и Тахаром не был темой, обсуждаемой в предвыборных речах. Как объяснил один из местных членов кампании от Ханабада в Кундузе, который так же являлся членом КРВ по каналу Алчин:

Мы решили не упоминать об указе во время кампании, так как знали, что выполнение зависит в основном от Тахара, так как они расположены выше по течению. Поэтому существовал риск, что указ Карзая не будет выполнен и будет плохо пообещать что-то, что нельзя выполнить²⁷¹.

В целом, вышеперечисленные мнения показывают, что канцелярия президента, также как и МЭВР и МСХИЖ не были заинтересованы в поддержке нормального процесса участия для распределения воды между двумя провинциями.

Карта 11: Расположение точек измерения стока для президентского указа по распределению воды от 16 мая 2009г.



²⁷¹ Интервью # 96.

Содержание президентского указа

16 мая 2009 г. президент Карзай последовал рекомендациям своей делегации, основанным на отчете от 28 апреля 2009 г. (см. Вставку 6 для полного текста решения). Хотя текст указа не дает объяснения тому, где должен замеряться сток реки Талокан, отчет делегации объяснил, что сток, измеренный в створе Пули-Чугна в провинции Кундуз, должен быть равен 62,6 % речного стока, замеренного в Танги-Фархар и на мосту Банджи.

Вставка 6: Неофициальный перевод президентского указа по водораспределению между провинциями Тахар и Кундуз

Номер указа: 1406

Дата: 26-02-1388 (16 мая 2009 г.)

Решение основано на наблюдениях

Права Кундуза на воду составляют 62,6 процента из реки Талокан, тогда как права Тахара равны 37,4 процентам. Решение основано на рекомендациях ответственной делегации и должно выполняться, пока не будет проведено следующее обследование орошаемых земель обеих провинций.

Для надзора за соблюдением прав должна быть сформирована комиссия, состоящая из фермеров Тахара и Кундуза. В нее должны входить по три фермера из Тахара и Кундуза и по одному человеку из отраслевых министерств - МЭВР и МСХИЖ каждой провинции. Председателем комиссии должен быть фермер Кундуза, а заместителем председателя - фермер из Тахара.

МСХИЖ, МЭВР и губернаторы Тахара и Кундуза должны сотрудничать в этом направлении.

Подпись Хамида Карзая

Президента Исламской Республики Афганистан

Подпись Мояхудида Балуха, главного советника президентской канцелярии, Визиря Мошавар [статус равный министру], руководящего группой

Подпись инженера Зиае, заместитель министра МЭВР,

подпись Абдул Малика Седики, заместителя директора НДМВ

Подпись Мухаммад Шарифа, заместителя министра МСХИЖ

подпись Генерала Джамеля Бассира, заместителя директора отдела администрации и кадров, МВД

Подпись Абдул Ахата – члена Верховного Суда

Карта 11 показывает расположение контрольных створов. Но важно отметить, что данные посты пока не готовы к эксплуатации.²⁷²

Критерии и данные для оценки прав на воду

Делегация произвела разделение между рисом и прочими культурами. Также было установлено (основываясь на информации от МСХИЖ), что требования риса на воду в три раза выше, чем у других культур. Таким образом, земли, где выращивался рис, оценивались с трехкратным коэффициентом при вычислении «полной эквивалентной площади» для каждой провинции, которая определяла итоговый процент прав на воду, выделяемых каждой провинции (см. табл. 12 ниже).

Указ был подписан МЭВР, МСХИЖ, НДМВ, МВД и Верховным судом. Как было подчеркнуто ранее, остается неясным, одобрил ли заместитель начальника Департамента ирригации и природных ресурсов МСХИЖ указ, так как он отказался принять или отвергнуть заявления ключевых информаторов о том, что он его не подписывал.

Теоретически, НДМВ должна была быть заинтересованной в контроле качества процесса принятия решения на местном уровне согласно своему действующему мандату (см. Вставку 5). Однако понятно, что участие их руководителя было, в лучшем случае, ограниченным. Как он объяснил:

МЭВР и президент Карзай составили указ. Я не участвовал в этом. Когда они закончили, они упомянули, что мое имя есть на бумаге, и я должен подписаться. Зиае [заместитель министра МЭВР] сказал мне, что это разрешит проблему раздела воды между Тахаром и Кундузом. Это все, что я должен был знать, и я подписался. Но я не знаю об указе²⁷³.

Напротив, МЭВР было полностью вовлечено и содействовало процессу.²⁷⁴ Со своей стороны, Верховный суд отказался комментировать ситуацию, хотя представитель Мола упомянул, что его подпись была нужна из-за важности вопроса:

Они также хотели иметь подпись кого-нибудь из департамента безопасности; так как люди в Кундузе упоминали - и об этом также докладывалось Моле полицией Тахара и Кундуза — что имелись планы блокирования главной дороги, и боевики в Ханабаде хотели заблокировать основную дорогу Тахар–Кундуз, поставив нелегальные пропускные пункты на

²⁷² Всемирный банк отвечает за установку гидростов в РБПА, но ко времени поливного сезона 2011 года не удалось завершить их калибровку, что сделало невозможным их использование.

²⁷³ Интервью # 81 (по телефону).

²⁷⁴ Интервью # 85; 82.

территории Ханабата. Это было очень опасно, так как безопасность в Кундузе на тот момент была не самой лучшей. По этой причине президент Карзай хотел, чтобы там был представитель МВД.²⁷⁵

Таблица 12: Посевные площади, использованные в мае 2009г для президентского указа о водораспределении между Кундузом и Тахаром

	Кундуз	Тахар	Всего
Рисовые площади (га) (вес: 3)	71 178	31 882	103 060
Площади под другими культурами (га) (вес: 1)	4 003	33 889	37 892
Общая эквивалентная площадь (взвешенная)	217 537	129 535	347 072
% эквивалентной площади (взвешенной)	62,6 %	37,4 %	100 %

Источник: Согласно отчету президентской делегации: “Отчет назначенной делегации о конфликте из-за прав на воду реки Талакан между Кундузом и Тахаром; 06-02-1388 (26 апрель 2009 г.) до 08-02-1388 (28 апреля 2009 г.)” (май 2009.).

Главной причиной сильного негодования в Тахаре против президентской делегации являлись их методы сбора и использования данных. Все опрошенные водопользователи отказывались верить в то, что данные, по которым Кундузу предоставлялось две трети объема поверхностного стока, были правильными.²⁷⁶ Директор ДВХ Тахара, заместитель губернатора, Хаджи М. Азад и представитель СП, задействованные в процессе, объяснили, что директор МСХИЖ Тахара дал неправильную информацию делегации.²⁷⁷ Эту точку зрения разделяют и опрошенные водопользователи Тахара. Член СП г-н Муджибурахман объяснил:

*Получив указ, СП встретился с директором МСХИЖ, чтобы спросить, почему он не дал делегации реальную информацию. Директор сказал нам: «Я сказал губернатору, что данные, имеющиеся у меня, устарели и мне нужно время для того, чтобы дать делегации обновленную информацию, но губернатор приказал мне забыть об обновлении, и дать имеющуюся информацию».*²⁷⁸ Поэтому у директора МСХИЖ не было выбора. Хотя

²⁷⁵ Интервью # 98.

²⁷⁶ Интервью # 29; 30; 34; 35; 37; 38; 39; 40; 42; 44; 45; 47.

²⁷⁷ Интервью # 32; 33; 36; 51.

²⁷⁸ В то время губернатор Тахара был родом из Кундуза.

*некоторые считают директора МСХИЖ предателем, это не его ошибка. Думаю, что губернатор Тахара не хотел начинать конфликт с президентской делегацией, управляемой ЧП от Кундуза, приближенным к Карзаю. Вот почему он не пригласил нас [членов СП]; он знал, что мы не позволим МСХИЖ дать такую информацию.*²⁷⁹

Директор ДВХ Тахара и Хаджи М. Азад так же упомянули о давлении со стороны делегации на директора МСХИЖ.²⁸⁰ Согласно Хаджи М. Азаду, по этой причине нынешний заместитель министра МСХИЖ не подписал указ.²⁸¹

С другой стороны, глава президентской делегации, Мояхутдин Балух говорит: «ДВХ Тахара пыталось обмануть нас, дав информацию выгодную Тахару. Поэтому мы использовали другую информацию».²⁸² С его точки зрения, указ должен был исправить несправедливость по отношению к Кундузу, со времен, когда следующий губернатор Кундуза, инженер Мохаммед Омар, из-за своих личных интересов помог Тахару.²⁸³

Приемлемость указа: неудавшиеся попытки пересмотреть указ с 2009 г по 2011 г.

Поливной сезон 2009 г. начался в то же время, когда был издан указ. Однако ни один из стейкхолдеров Кундуза или Тахара, осведомленный об этом указе, не применял его на деле и даже не упоминал его перед широкой аудиторией водопользователей. Причиной этому послужил многоводный 2009 год, с обильным количеством воды в реке, означающим, что обсуждение распределения воды в суб-бассейне не требуется. И только через несколько месяцев ДВХ Тахара поделилось информацией с представителями водопользователей. Директор ДВХ Тахара объяснил, что не может пойти против своих начальников, но побудил водопользователей написать жалобу.²⁸⁴ В октябре 2009 г. группа из 23 влиятельных общественных лидеров и ЧП отправила губернатору провинции письмо с требованием его поддержки для отказа от выполнения указа и пересмотра его вышестоящими властями в Кабуле. Запрос был подписан губернатором и направлен в НДМВ в Кабул. Оба письма — от старейшин губернатору и от губернатора в НДМВ — критиковали процесс подготовки и содержание указа:

Отчет представителей центрального правительства касательно уточнения прав на воду между провинциями Тахар и Кундуз от 24-28 апреля

²⁷⁹ Интервью # 43.

²⁸⁰ Интервью # 32; 36.

²⁸¹ Интервью # 36.

²⁸² Интервью # 84.

²⁸³ Интервью # 84.

²⁸⁴ Интервью # 37.

2009 г. во время текущего года был составлен в отсутствие ЧП, фермеров и мирабов Тахара и также без ознакомления губернатора провинции Тахар. Несправедливое решение, принятое под давлением фермеров провинции Кундуз, является ущербным для водопользователей провинции Тахар. Поэтому оно неприемлемо²⁸⁵.

Далее отчет представляет серию аргументов, напрямую критикующих техническое содержание указа и подвергающих сомнению обоснование цифр. Стейкхолдеры Тахара отказались от идеи дифференциации спроса на воду, основанного на типе выращиваемых культур.²⁸⁶ Касательно этого пункта они заявили, что если с рисовых площадей снимают тот же налог, что и с площадей, занятых другими культурами, то не имеет смысла дифференцировать спрос по этому принципу. Они оспорили цифры, использованные по орошаемой площади Тахара, заявив, что это данные пятидесятилетней давности. Они отметили, что последняя ситуация с выращиванием риса в Тахаре - явно недооцененная в отчете, использованном при составлении указа - соответствует законам Шариата. Наконец, они утверждают, что в нехватке воды Кундуза виноваты климатические изменения. Важно отметить, что директор ДВХ Тахара сыграл важную роль, поддержав водопользователей при подборе этих аргументов.²⁸⁷ Он также выделил некоторые технические вопросы и непоследовательность, что обсуждается во Вставке 6.²⁸⁸

Письмо Тахара осталось без ответа. Поэтому, в 2010 году делегация, состоящая из дюжины влиятельных лидеров Тахара, отправилась в Кабул на встречу с президентом, возглавляемая бывшим ЧП Вакилом Тура Ханом и Хаджой М. Азадом. Как рассказал Азад:

Несмотря на то, что очень сложно встретить Попала [директора НДМВ], так как он правая рука Карзая, он хороший друг доктора Мушахида [брата Вакила Тура Хана]. Поэтому, благодаря доктору Мушахиду мы смогли увидеть Попала, который нам очень поспособствовал. Он выразил наши требования Карзаю и убедил его приказать сформировать комитет из губернаторов, членов СП, сенаторов, ДВХ, персонала МСХИЖ и водопользователей обеих провинций для обсуждения вопроса и подписания соглашения, приемлемого для обеих провинций. Карзай приказал комитету собрать все требуемую информацию и принять честное решение.²⁸⁹

²⁸⁵ Письмо от губернатора Тахара в НДМВ в Кабуле, 15 октября 2011 г.

²⁸⁶ См. также обсуждение во Вставке 7.

²⁸⁷ Интервью # 32; 35; 37; 38; 47.

²⁸⁸ Интервью # 32.

²⁸⁹ Интервью № 36.

Вставка 7: Технические вопросы по президентскому указу касательно водораспределения между провинциями Тахар и Кундуз.

Анализ технической составляющей президентского указа раскрывает множество технических нестыковок и странных выборов. Он также обнаруживает использование концепций по распределению воды, чуждых для водопользователей и местных властей (т.е. ДВХ):

Нелогичный выбор моста Банджи в качестве гидропоста

Мост Банджи расположен ниже по течению от поливных площадей Банджи. Требование, чтобы определенный процент от стока в створе Банджи был сохранен для Кундуза, таким образом, эффективно исключает орошаемую площадь Банджи - составляющей менее девяти процентов от общей орошаемой области Тахара - каких-либо ограничений на водопользование.

Поэтому логично, что процент должен налагаться на сток, проходящий выше по течению от этой орошаемой площади. К сожалению, выше по течению от Банджи нет ни одного гидропоста.

Уместно ли использовать эти 62,7 процента для Банджи и Танги-Фахара в идентичном отношении?

Первая проблема заключается в том, что процент относится к сумме двух измерений стока, взятых в разных местах. Остается неясным, должен ли этот процент использоваться одинаково в двух областях. Так как вся вода, измеренная на мосту Банджи, переходит в Кундуз, этот фактор становится не важным при требовании выделения Кундузу определенного процента стока, проходящего через мост Банджи. Логичным будет сказать, что определенная часть стока, измеренного в верхнем течении Банджи, направляется в Кундуз.

Вторая проблема заключается в том, что соотношение воды, доступной для подвешенной площади Банджи и Талокана, не была учтена, и в любом случае отсутствуют данные относительно области верхнего течения от Банджи. Например, если вода, доступная в верхнем течении Банджи, равна трем литрам в секунду на гектар (л/с/га), а вода доступная Талокану из Танги-Фахара была равна двум л/с/га, нелогично для двух этих областей отдавать одинаковый процент стока Кундузу. К сожалению, неточность и неясность измерений, взятых ПРБПА и ДВХ в 2008 г. и 2011 г. не позволяет точно определить наличие воды для Банджи и Талоканской равнины.

Почему не учтены ЕТо и характеристики почвы при определении количества воды, требуемой для выращивания культур?

Сомнительно, что - как упомянуто в указе - количество воды, требуемой для выращивания культур одинаково в Тахаре и Кундузе. Несмотря на отсутствие информации для Тахара, имеющиеся данные ЕТо от ФАО указывают на большую разницу между соседними провинциями Баглан и Кундуз (см. рис. 9). Подобные различия могут существовать между Кундузом и Тахаром. Также важно учесть тип

почвы как части определения требований на орошение.

Каково обоснование предоставления больших прав рисовым культурам?

Вопрос нерегулируемого расширения площадей под рисом в СБТ в последнее десятилетие был выделен, как один из факторов, увеличивающих влияние маловодных лет на области нижнего течения. Этот момент несколько раз отмечался разными директорами ДВХ в обеих провинциях. ПРБПА пыталась внедрить новые способы выращивания риса (Система интенсификации производства риса или СИПР) для предложения менее водоемких альтернатив производителям риса. Вдобавок, дав больше прав на воду рисоводческим областям, президентский указ поощряет водоемкое производство риса на уровне провинций. Это идет вразрез с логикой поощрения сокращения требований на воду на уровне суб-бассейна как средство ограничения потенциального конфликта в связи с доступом к воде в засушливые годы.

Несогласованность в правах на воду на разных уровнях

Как показано ниже, нет последовательности в правах на воду между провинциями, как предложено президентской делегацией, и правах на воду, используемую в самой провинции Кундуз. Тогда как президентский указ предоставляет права на воду, исходя из выращиваемых культур, распределение воды в провинции происходит пропорционально (как правило) площади земель. Таким образом, президентский указ вводит принципы, чуждые местным водопользователям. Интервью со стейкхолдерами Тахара показало, что они категорически против идеи давать права на воду, основываясь на выращиваемых культурах.**

Какая польза от введения процента речного стока, если нет действующих измерительных гидропостов?

Хотя гидрометрические посты были установлены на многие годы в местах, определенных президентским указом, они в настоящее время простаивают.

* Томас и Рамзи, “Вклад СИПР в производство риса”

** Интервью # 29; 30; 34; 35; 37; 38; 39; 40; 42; 44; 45; 47; 32; 33; 36; 41; 43.

Однако когда делегация вернулась с приказом Карзая, вопросы нехватки воды не представляли первостепенную важность:

Когда мы вернулись, в реке было достаточно воды, и никто из министров или водопользователей не хотел сразу задействовать приказ. С 2010 г. до начала 2011 г., доктор Мушахид посещал МСХИЖ два или три раза для завершения процесса. Министр говорил ему, что он все выполнит, но бездействовал.²⁹⁰

²⁹⁰ Интервью № 36.

В начале маловодного 2011 года процесс пересмотра указа даже не начинался:

Когда началась засуха, люди Кундуза прибыли в Тахар [25 июня] с требованием воды, основываясь на президентском указе, люди Тахара поняли, что потеряли слишком много времени и в этом году уже слишком поздно что-либо менять.²⁹¹

На пути к компромису и формированию совместной комиссии по распределению воды

25 июня 2011 г. делегация из Кундуза прибыла в Тахар для обсуждения вопросов водораспределения между двумя провинциями (см. табл. 13). Обе провинции имели представителей со стороны водопользователей, отраслевых министерств (МЭВР и МСХИЖ), СП и канцелярии губернатора. Также, в качестве председателя и представителя ПРБПА был приглашен национальный консультант из ПРБПА.

Однако за несколько дней до встречи директор ДВХ Тахара созвал большое собрание представителей водопользователей, членов СП и старейшин для обсуждения президентского указа. Более 40 человек собралось в мечети ДВХ. В ходе обсуждения было решено, что содержание указа неприемлемо для стейкхолдеров Тахара.

Во время собрания, делегация Кундуза, через представителя губернатора, подчеркнула, что нужно уважать условия президентского указа о том, что 62,6 процента воды Тахара должны быть доступны Кундузу. В ответ один из членов СП сильно раскритиковал указ и вмешательство Кабула: «Карзай не из Тахара, ходил ли он вдоль канала для понимания принципа работы нашей ирригационной системы? Это письмо неприемлемо для нас».²⁹² Губернатор района Ханабад (из провинции Кундуз) ответил ему: «Ты простой фермер, а Карзай наш верховный лидер. Он получает советы от людей из министерств, знающих толк в воде. Они собрали данные об области и разделили воду согласно поливным площадям. Если ты не принимаешь этот план, то ты можешь уйти». Хаджи Гулам Наби, председатель АВП канала Заргар (Тахар) подвел итоги собрания:

Водопользователи и члены СП в Тахаре не согласились принять упомянутый указ, и они отказались от водораспределения, оговоренного в указе. Официально и заместители губернаторов и КРВ обеих провинций пытались решить проблему с помощью указа, но из-за жесткого ответа со стороны водопользователей Тахара и членов СП, они решили предоставить КРВ право

²⁹¹ Интервью № 36.

²⁹² Минута с координатором PARBP-TA (недатируемая), подтверждена в интервью № 13.

заняться вопросом вододеления Кундузу. В конце дня обе стороны решили забыть об указе и сказали, пусть КРВ решит, сколько воды пойдет в Кундуз, и когда это произойдет.²⁹³

Другими словами, идеей было официально показать, что КРВ был сформирован для осуществления указа президента, но на самом деле, это была лишь пыль в глаза.²⁹⁴ Директор ДВХ Кундуза суммировал ситуацию следующим образом:

Мы просили участников собрания сохранять тишину и слушать губернаторов обеих провинций; они сказали им свое решение и люди приняли его. Затем мы говорили о процедуре мониторинга и отчетности, опять показывая их отношение к применению указа. Эта проблема была решена, но если честно, то мы не применяли указ, так как он представлял опасность для взаимоотношений между провинциями. Как вы знаете, мы должны были отправить заключительный отчет в МЭВР, поэтому внешне мы показали, что осуществляем указ. Мы также поделились этой проблемой с Султаном Махмудом [Генеральный Директор Управления Водными Делами и контактное лицо ПРБПА в МЭВР] и он с ней согласился.²⁹⁵

Таблица 13: Состав первого собрания между Кундузом и Тахаром касательно вопросов водораспределения между двумя провинциями

<i>Имя</i>	<i>Должность/организация</i>	<i>Место</i>	<i>Тип стейкхолдера</i>
Заки	Заместитель губернатора провинции Тахар	Тахар	Пред. губернатора провинции
Халекияр	Член СП, Тахар	Тахар	Выбранный представитель
Саед Абдулла	Директор МСХИЖ, Тахар	Тахар	Отраслевое министерство (МСХИЖ)
инж. Салим	Директор ДВХ, Тахар	Тахар	Отраслевое министерство (МЭВР)
Маамор Азад	Старейшина (который принял участие в изменении президентского указа)	Тахар	Пред. водопользователей
Абдул Саттар	<i>Мираб</i> , Джой Дараз	Тахар	Пред. водопользователей
Мир Ахмад	<i>Мираб</i> , канал Саид	Тахар	Пред. водопользователей
Наджибулла	Председатель АВП, канал Саид	Тахар	Пред. водопользователей
Шерхан	Член АВП, Шараван (Кваджа Гхар)	Тахар	Пред. водопользователей
Абдул Кудоуз	Член АВП, Говмали	Тахар	Пред. водопользователей
Гулам Саки	Председатель АВП, Шараван	Тахар	Пред. водопользователей

²⁹³ Интервью № 37.

²⁹⁴ Заместитель главы СП Тахара использовал слово *джурамад* или “договоренность” для определения решения поиска компромиса, взамен строгого осуществления президентского указа.

²⁹⁵ Интервью № 24.

<i>Имя</i>	<i>Должность/организация</i>	<i>Место</i>	<i>Тип стейкхолдера</i>
Саифулла Бег	Председатель АВП, Заргар	Тахар	Пред. водопользователей
Гулам наби	Председатель АВП, Заргар	Тахар	Пред. водопользователей
Абудл Ахамд	<i>Мираб</i> , канал Чаман	Тахар	Пред. водопользователей
Акбар	представитель НУБ	Кундуз	представитель НУБ
Абдул Салам Макдум	Представитель губернатора провинции	Кундуз	Пред. губернатора провинции
Хамдулла Кураиши	Заместитель губернатора провинции	Кундуз	Пред. губернатора провинции
Абдул Кадир Хусаини	Заместитель председателя СП, Кундуза	Кундуз	Выбранный представитель
Халил Хан	Руководитель консультационной службы МСХИЖ	Кундуз	Отраслевое министерство (МСХИЖ)
Инженер Лутфуддин	ДВХ/Инженер-Гидролог	Кундуз	Отраслевое министерство (ДВХ)
Инженер Саед Ахмад	Директор ДВХ	Кундуз	Отраслевое министерство (ДВХ)
Хаджи Амирджан	Председатель АВП, Голтепа	Кундуз	Пред. водопользователей
Кумандан Султан	Заместитель председателя, левобережный канал, Ханабад	Кундуз	Пред. водопользователей
Алавутдин Хан	Глава АВП, правобережный канал, Ханабад	Кундуз	Пред. водопользователей
Малем Захир Хан	Глава АВП, левобережный канал, Ханабад	Кундуз	Пред. водопользователей
Гулам Хазрат	<i>Мираб</i> , Голтепа	Кундуз	Пред. водопользователей
Мухаммад Захир	<i>Мираб</i> , Наки Кундуз	Кундуз	Пред. водопользователей
Хаджи Хабибулла	Старейшина, Ханабад	Кундуз	Пред. водопользователей
М. Афзал	Старейшина, Деревня зархарид	Кундуз	Пред. водопользователей
Саед Атаулла	Старейшина, Сехдарак	Кундуз	Пред. водопользователей
Шах Вали	Член АВП, Гавкуш	Кундуз	Пред. водопользователей
Хаджи Халилурахман	Старейшина, Голтепа	Кундуз	Пред. водопользователей
Кари-е-Дин Мухаммад	Старейшина, деревня Чар Тут, Ханабад	Кундуз	Пред. водопользователей
Хаджи Хашеми	Координатор/ПРБПА	-	Консультант

В конце собрания были выбраны четыре представителя из Тахара. Эти люди сформировали совместную комиссию с четырьмя представителями от Кундуза (см. табл. 14).²⁹⁶ И хотя были выбраны только водопользователи, их координировали ДВХ и губернаторы провинций. Неофициально решили, что в случае проблем члены КРВ будут докладывать ДВХ, которые при поддержке губернатора обеспечат выполнение решений совместного КРВ.

Таблица 14: Состав совместной Комиссии по распределению воды, осуществляющей водораспределение между Тахаром и Кундузом

<i>Имя</i>	<i>должность/организация</i>	<i>Местоположение</i>	<i>Вид стейкхолдера</i>
Хаджи Амирджан	Председатель АВП, канал Голтепа	Кундуз	Пред. водопользователей
Кумандан Султан	Заместитель председателя АВП, канал Кобаи Кочи	Кундуз	Пред. водопользователей
Алавутдин Хан	Глава АВП, правобережный канал, Ханабад	Кундуз	Пред. водопользователей
Малем Захир Хан	Глава АВП, левобережный канал, Ханабад	Кундуз	Пред. водопользователей
Гулам Наби	Председатель АВП, Заргар	Тахар	Пред. водопользователей
Абдул Кудуас	Член АВП, Говмали	Тахар	Пред. водопользователей
Хаджи Гулам Шакхи	Председатель АВП, Шараван	Тахар	Пред. водопользователей
Шерхан	Член АВП, Шараван (Кваджа Гхар)	Тахар	Пред. водопользователей

²⁹⁶ Четыре водопользователя Кундуза также были членами другого КРВ в Кундузе (см. ниже).

Осуществление: операционные соглашения

После собрания совместный КРВ определил правила эксплуатации головных сооружений каналов Тахара.²⁹⁷ Переговоры о количестве открытых затворов - для подачи воды в магистральный канал - и закрытых затворов – для сохранения воды в реке, текущей в сторону Кундуза - проходили на месте расположения головных сооружений. В отсутствие соглашения по количеству распределяемой воды, регулирование затворов основывалось на субъективном понимании того, что «честно».²⁹⁸ Важно отметить, что ни один водопользователь не обладал достаточным опытом в регулировании затворов и знанием того, какое влияние это окажет на сток в магистральном канале. Причина в том, что большинство головных сооружений было построено всего несколько лет назад, и не был проведен тренинг по их эксплуатации или измерению стока. В конечном счете, не было отмечено крупных разногласий, кроме канала Шараван, где представители Кундуза решили, что регулирование затворов не было справедливым.²⁹⁹ Для небольшого числа каналов, где были установлены традиционные водозаборы,³⁰⁰ решение о том, сколько мешков с песком нужно убрать, чтобы уменьшить сток из реки в магистральный канал, принималось на местах. В некоторых случаях, совместный КРВ использовал замеры для проверки уровня в магистральном канале изо дня в день.³⁰¹

Небольшие каналы, в особенности каналы с ограниченной подвешенной площадью, были проигнорированы, так как представители Кундуза решили, что для их контроля потребуется слишком много усилий.³⁰² Каналы Банджи не были охвачены соглашением или эксплуатационными договоренностями,³⁰³ и все внимание было приковано к Талоканской плотине. Фактически, КРВ Кундуза настаивало на мониторинге правого берега Талоканской плотины, включающего каналы Шараван, Гавмали и Джуи Дараз.³⁰⁴ Причина этого заключается в двух моментах. Во-первых, эти каналы составляют 60 процентов подвешенной площади провинции; во-вторых, вода которую они получают из реки, не

²⁹⁷ В этом контексте, головное сооружение канала означает гидравлическое сооружение, состоящее из нескольких регулируемых затворов, используемых для регулирования стока воды, поступающего в магистральный канал.

²⁹⁸ Интервью № 93; 35; 37; 38; 47; 10; 15; 16; 99.

²⁹⁹ В случае Шаравана, два из восьми затворов были закрыты.

³⁰⁰ Традиционные водозаборы обычно сделаны из валунов и мешков с песком, расположенных так, чтобы направить часть потока в магистральный канал.

³⁰¹ Интервью № 30.

³⁰² Интервью # 10; 15; 16; 99.

³⁰³ Это не означает, что КРВ Кундуз не пытался получить воду у Банджи другими средствами (см. ниже).

³⁰⁴ Наблюдения с членами КРВ Кундуза.

возвращается в нее, а покидает суб-басейн через канал Шараван,³⁰⁵ и, в-третьих, их водозаборы расположены выше по течению, чем большая часть остальных каналов правого берега. Эти факторы также объясняют, почему трое из четверых представителей Тахара были выбраны с правого берега.



Фото 2: Головное сооружение Шаравана (справа, восемь затворов) и водослив Шарана (слева, три затвора)

Совместный КРВ договорился о том, что представители Кундуза могут на регулярной основе проверять позицию затворов, тогда как представители Тахара (ДВХ и губернатор) будут помогать им в случае проблем.

Осуществление: обеспечение соблюдения и соотношение сил

Осуществление этих соглашений по эксплуатации головных сооружений не обошлось без случаев их несоблюдения. Фактически, водопользователи Тахара несколько раз регулировали затворы на протяжении поливного сезона при отсутствии членов КРВ Кундуза.³⁰⁶ Координатор ПРБПА, патрулировавший вместе с представителями Кундуза, вспоминает:

³⁰⁵ Канал Шараван пересекает естественные границы бассейна реки. Для описания канала Шараван также смотрите P.Gentelle, “Milieu naturel et techniques d’irrigation en Asie centrale aux Ages du Bronze et du Fer: problèmes nouveaux?” *Asie Centrale*, 223-288.

³⁰⁶ Интервью # 13; 10; 15; 16; 99.

Иногда мы шли к водозабору и видели, что затворы открыты наполовину, а механизмы повреждены, чтобы они не могли работать. Люди утверждали, что нужны деньги для найма механика. Я думаю, что на самом деле они просто изъяли некоторые запчасти. Иногда они ставили деревянные балки, чтобы немного воды проходило. Они говорили, что их принесло рекой, и они застряли, блокируя затворы... Много раз мы сразу возвращались, и затворы находились в положении, определенном в соглашении. Но это не значит, что они оставались там же, когда нас не было. Видно, когда затворы остаются закрытыми долгое время, шурупы становятся пыльными и сухими. Но каждый раз, проверяя водозаборы Тахара, мы видели свежую смазку на шурупе, означающую, что до нашего прибытия с затворами производились какие-то действия³⁰⁷. Также, мирабы Шаравана манипулировали двумя затворами, которые должны были оставаться открытыми. На водозаборе Шараван поток неравномерно распределяется по затворам. Большие давления и воды приходилось на правые затворы, тогда как левые находились в каком-то застое. Поэтому они закрыли левые затворы.³⁰⁸

Один из представителей КРВ Шаравана отметил, что многие водопользователи участвовали в нарушении соглашения:

Со стороны людей никто не делал обещанное, люди Тахара пытались избежать выполнения данных обещаний. Иногда они останавливали воду ночью. Некоторые командиры воодушевляли людей создавать проблемы.³⁰⁹

Для ключевого информатора, имеющего большой опыт работы в проектах СВУ в Тахаре, это был один из примеров игр, в которые постоянно играют водопользователи верхнего течения:

Большинство людей Тахара знали, что этот указ будет неосуществимым. Они знали, что обладают преимуществом. В Тахаре есть влиятельные люди, и они живут в верхнем течении, поэтому они знали, что постоянная игра в соблюдение соглашений, когда люди Кундуза находятся там, и несоблюдение, когда их нет, рано или поздно это надоест людям Кундуза.³¹⁰

Для представителей Кундуза в совместном КРВ регулируемые затворы на современных головных сооружениях помогали определить манипуляции с затворами:

Если мы закрываем головное сооружение с затворами на канале, его очень легко открыть, как только мы покинем область. В традиционных водозаборах, если мы убрали линию мешков с песком, менее вероятно, что люди закроют его снова, так это требует больше затрат, людей и усилий.³¹¹

³⁰⁷ Это также личное наблюдение во время полевого визита с представителями совместного КРВ от Кундуза.

³⁰⁸ Интервью № 13.

³⁰⁹ Интервью № 38.

³¹⁰ Интервью № 31.

³¹¹ Интервью № 88.



Фото 3: Смазка на болте Шараганских ворот показывает, что хотя он и должен был быть закрытым, он был открыт

Председатель АВП левобережных каналов в Ханабаде (также член КРВ) подтвердил ограничения восстановления инфраструктуры, когда оспаривается распределение:

В прошлом, до прихода ПРБПА, почти все водозаборные сооружения были традиционными или разрушенными. Поэтому фермерам было тяжелее контролировать воду. Обычно водозаборы были смыты, что давало нам преимущество, так как мы регулярно получали воду. Сейчас построено множество современных водозаборов и головных сооружений с затворами, поэтому они могут лучше контролировать сток, и нам ничего не остается. Нас не радует, когда мы видим флаг ЕС над водозабором Талокана. Хотя мы довольны строительством барража в Ханабаде, так как он дает нам больше контроля³¹².

³¹² Интервью № 15.



Фото 4: Дамба Ханабада в августе 2011 г.

Другой крупной проблемой являлась невозможность контролировать водозаборы ночью из-за неблагоприятной ситуации с безопасностью.³¹³ Как объяснил председатель АВП канала Заргар:

*Ночью у правительства нет доступа к зонам, расположенным вдали от дорог. Люди спокойно ходят с оружием. Поэтому никто не контролирует воду ночью. Днем вы можете контролировать водозаборы, но не весь канал».*³¹⁴

Кроме того, также небезопасно людям, не проживающим в Тахаре, оставаться здесь на ночь. Для представителей Кундуза было лучшим решением не рисковать и не вызывать трения или происшествя, когда Тахар уже был недоволен внешним вмешательством Кабула и Кундуза касательно президентского указа.³¹⁵

Однако попытки незаконно изменять работу затворов все еще предпринимались. Несколько раз представители КРВ из Кундуза встречались с сопротивлением влиятельных людей – особенно со стороны правобережных каналов, таких как Шараван, Джуи Дараз или Гавмали.³¹⁶ В этих случаях они решили попросить власти принять меры. Директор ДВХ лично отправился к водозабору Шаравана и Джуи Дараза для обсуждения с местными старейшинами указа и высвобождения воды Кундузу.³¹⁷ В Джуи Даразе полиция приезжала, как

³¹³ Интервью № 29; 42; 37; 45; 38; 47; 30; 35.

³¹⁴ Интервью № 45.

³¹⁵ Интервью № 15; 16.

³¹⁶ Интервью № 10; 13; 15; 16; 99; 37; 38; 47; 35.

³¹⁷ Интервью № 32; 30.

минимум, один раз для контроля и встречи с местными представителями КРВ и старейшинами.³¹⁸ В других случаях контролер был избит людьми, хотевшими увеличить сток в канале Шараван. Полиция была отправлена для того, чтобы успокоить ситуацию и сохранить затворы закрытыми.³¹⁹ Хаджи Гулам Наби, представитель Тахара в совместном КРВ, вспоминает еще один похожий случай на канале Шараван:

Во время работ КРВ некоторые люди пытались создавать проблемы в районах Бахарак и Хваджа Гар. Они пытались остановить воду, идущую в Кундуз. Вместе с членами КРВ Кундуза мы отправились в обе области и увидели много людей с оружием и сельскохозяйственными орудиями. Затем, мы пошли к губернатору и в сотрудничестве с властями провинции Тахар смогли разрешить эти трения.³²⁰

Один из представителей Шаравана в совместном КРВ сказал, что прибытие полиции ограничило количество будущих нарушений соглашения.³²¹

Хотя все эти действия были возможны благодаря участию губернатора и его способности мобилизовать полицию, важно отметить, что он отвечал не только на требования КРВ Кундуз. Как объяснил координатор ПРБПА, на него также давили ЧП в Кабуле:

12 июля один представитель от нижнего течения Голтепа [т.е. нижнего течения Ханабата] вызвал ЧП от Кундуза для поддержки. Затем она позвонила губернатору Тахара и отметила, что он должен был следовать приказу Карзая, относительно плана распределения воды между Тахаром и Кундузом. Тогда губернатор напрямую позвонил мирабам из Шаравана, а также районным губернаторам, приказав им уменьшить использование воды в Шараване, или он примет меры [т.е. отправит военные силы]».³²²

Хотя парламентарии не должны иметь никакой власти над губернаторами провинций, эти ЧП были частью группы, участвовавшей в убеждении президента решить проблему распределения воды при помощи указа. Более того, как отметил ключевой информант:

Нынешний губернатор Тахара является членом той же политической партии [Хизби-Ислами], что и самые влиятельные парламентарии, которые спровоцировали Карзая принять этот указ. Это стимулирует его отвечать на давление.

Согласно представителям водопользователей, опрошенных в Тахаре, губернатор очень серьезно отнесся к вопросу распределения воды между

³¹⁸ Интервью № 30.

³¹⁹ Интервью № 32.

³²⁰ Интервью № 37.

³²¹ Интервью № 38.

³²² Интервью № 13. Это было подтверждено представителем Голтепа и участвовавшим ЧП (Интервью № 10). Она также занималась поддержкой Кундуза в 2008 г.

Тахаром и Кундузом.³²³ Тем не менее, существует ограничение в использовании губернатором силы принуждения и неизвестно, какие это даст результаты. Опытный ключевой информант Тахара выразился так:

Конечно, на губернатора оказывалось большое давление и ему пришлось использовать полицию, но это быстро достигло рамок социальной приемлемости и легитимности. Полиция - из Тахара, и она никогда не будет играть нейтральную роль. Они не могут давить слишком сильно на своих людей, если это будет рассматриваться в пользу Кундуза. Поэтому, они могут один раз направить солдат для демонстрации того, что указ им не безразличен. Но было ли это нужным в Шараване? [...] Люди сразу сравнили губернатора и тех, кто выполнял указ с талибами, которые тоже применяют силу. В определенный момент, правительство столкнулось с вопросом доверия.³²⁴

В итоге, губернатору и ДВХ пришлось искать компромисс. Члены КРВ объяснили, что губернатор пытался выиграть время для 2011 г., обещая водопользователям Тахара помощь в рассмотрении указа. Иногда он вел двойную игру, один информант описывал, как он призывал водопользователей брать воду, но при этом избегать открытых конфликтов: «ДВХ и губернатор говорили нам [членам КРВ Тахара]: ‘Что бы вы не делали, я соглашусь до тех пор пока обе стороны спокойны».³²⁵ Однако существует длительная угроза таких компромиссов. Как объяснил важный информант:

Губернаторы часто заключают сделки с влиятельными лидерами и просят их держать людей в спокойствии, в обмен на это он будет поддерживать этих лидеров в будущем, так, как сможет. Но иногда губернаторы дают обещания, не зная, будут ли они губернаторами. Это всегда краткосрочный интерес. Иногда эта игра опасна, потому что они не всегда в состоянии дать столько, сколько обещают..³²⁶

Хотя интервью не выявило похожих обещаний в этот раз, директор ДВХ чувствовал, что ситуация, находящаяся под контролем в маловодном 2011 г., не будет стабильной и повторяемой, если нехватка воды продлится и в 2012 г.:

В этом году мы смогли удержать проблему под контролем, но пришлось использовать силу вместе с принуждением и переговорами с влиятельными людьми в Тахаре. Если в следующем году случится засуха, я просто уйду в отставку. Я не хочу быть вовлеченным в это, потому что конфликт будет более серьезным, и мы не сможем решить эту проблему снова.³²⁷

Стратегия губернатора «держать обе стороны в спокойствии» может быть жизнеспособным решением, если динамика конфликта со временем спадет. Наоборот, это может быть чем-то большим, чем краткосрочным решением

³²³ Интервью № 29; 30; 34; 35; 37; 38; 39; 40; 42; 44; 45; 47; 32; 33; 36; 41; 43.

³²⁴ Интервью с ключевым информантом, Тахар, 25 ноября 2011 г.

³²⁵ Интервью № 35.

³²⁶ Интервью № 31.

³²⁷ Интервью № 32.

проблемы, разрешающим серьезные конфликты в будущем.

Несмотря на знание того, что полученное количество воды далеко от объема, предусмотренного указом, и чувство того, что соглашение о водозаборном сооружении было нарушено, представители Кундуза в совместном КРВ считают, что мониторинг оказал положительное влияние на доступ к воде в Кундузе. Они также убеждены, что в этом отношении президентский указ помог им, хотя Тахар отверг это.³²⁸ Как выразился Мохамад Захер, член КРВ из Кундуза:

*На мой взгляд, без письма от президента мы не получили бы воду, потому что мы не смогли бы оказать давление на губернатора и ДВХ. И без сотрудничества с ДВХ и губернатором ничего нельзя было бы сделать».*³²⁹

Хаджи Гулам Наби из КРВ Тахара наблюдал ту же картину:

*В этот раз указ помог Кундузу, потому что он придавал им уверенности в требованиях на воду. В связи с указом, полиция очень активно оказывала помощь КРВ во время тренировок или сопротивления со стороны людей в Тахаре. Если бы не было указа, полиция никогда бы не поддержала КРВ в моменты тренировок.*³³⁰

Путь вперед: Направление к пересмотру президентского указа?

В начале 2012 года представители водопользователей Тахара (т.е. основные участники, выполнявшие роль лидеров в предыдущих делегациях, такие как Хаджи Мамур Азад, Вакил Тура Хан и его брат доктор Мушахид) все еще планировали отправиться в Кабул и подтолкнуть министра сельского хозяйства, ирригации и животноводства на начало комплексного обследования орошаемых площадей Тахара. Как объясняет Хаджи М. Азад:

*В этом году во время поливного сезона мы пошли в Карзаю, чтобы получить его поддержку и добиться того, чтобы МСХИЖ принял меры. Но он сказал нам: «Вы можете пойти к министру, и я также оставлю ему напоминание». После нашей встречи с Карзаем, мы отправились к министру МСХИЖ, но он был в Германии [на конференции в Бонне в декабре 2011 г.], поэтому не смогли встретиться с ним. Мы должны были организовать больше старейшин из Тахара при поддержке членов СП и ЧП от Тахар для того, чтобы пойти непосредственно к министру МСХИЖ и спросить его, почему он тянет с новым обследованием нашей области».*³³¹

Таким образом, в отличие от исследованного случая СБНК, представители Тахара были готовы пересмотреть содержание указа и таким образом заняться

³²⁸ Интервью № 10; 15; 16; 99; 35; 37; 38; 47.

³²⁹ Интервью № 15.

³³⁰ Интервью № 37.

³³¹ Интервью № 97.

формулированием прав на воду между провинциями. Однако остается спорным, будет ли это желание на практике переведено в действие.

Принятие решения в провинции Кундуз

Принятие решения и состав

18 июня в Кундузе в ответ на дефицит воды ниже барража Ханабад был создан КРВ. Изначально он начал разбирать официальные жалобы фермеров и просьбы о поддержке ДВХ.³³² В то время фермеры Кундуза чувствовали важность поездки в Тахар для обсуждения распределения воды с Кундузом (см. выше), и что впоследствии потребуется платформа для распределения воды между провинциями. Также было выражено мнение, что должна быть сформирована отдельная комиссия, занимающаяся исключительно проблемами распределения водных ресурсов в Кундузе. Сначала директор ДВХ организовал собрание более 50 представителей водопользователей для предложения сформировать КРВ Кундуза. Позже он пригласил ГТС-ПРБПА как координирующего партнера, взявшего на себя расходы по логистике.

После недавнего завершения строительства барража в Ханабаде, его затворы стали первой критической точкой распределения воды в Кундузе, разделив 46 818 га на четыре части (см. карту 12):

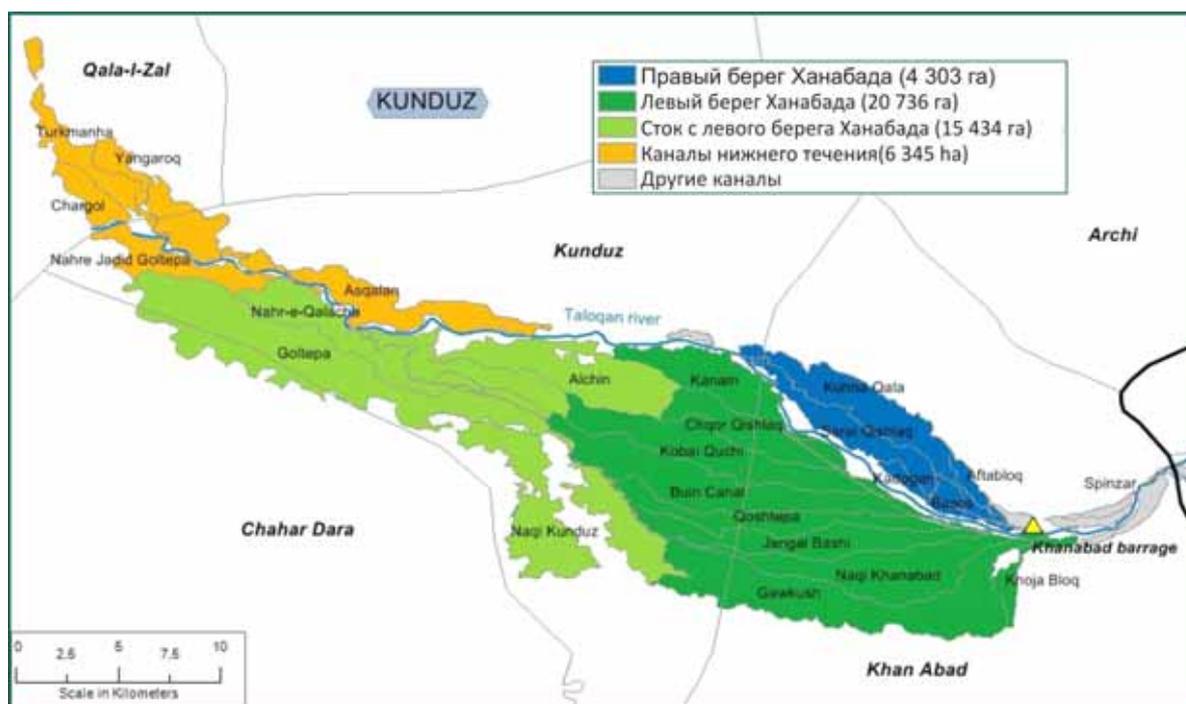
- **Левый берег:** 20 736 га (левобережные каналы Ханабада)
- **Площадь водосбора:** 15 434 га (каналы получают воду из левобережных каналов Ханабада)
- **Правый берег:** 4 303 га (правобережные каналы Ханабада)
- **Каналы нижнего течения:** 6 345 га (каналы не подпитываются непосредственно в месте нахождения барража, а расположены ниже по течению)

Во главе формирования КРВ (см. табл. 15 о составе) официально стояли директор ДВХ и губернатор. Четыре представителя водопользователей - землевладельцы и влиятельные общественные лидеры - были в основном теми же, что и позже выбранные для участия в обсуждении со стейкхолдерами Тахара (см. выше). Во внутреннем КРВ Кундуза председателем был представитель канала Кобаи Кочи. Хотя он был не из области нижнего течения канала, его выбрали, потому что считали, что его влияние в пределах левобережных каналов Ханабада могло поддержать каналы нижнего течения, такие как Наки Кундузе и Голтепа. Люди, представляющие левый и правый берега, уже были выбраны представителями АВП для каждого канала во время реализации Проекта

³³² Интервью № 24; 13.

восстановления массива орошения Ханабад (ПВМОХ).³³³ Их назначение в КРВ было демонстрацией того, что ДВХ и губернатор принимают во внимание существующие организации. Хотя представители членов СП, МСХИЖ и НУБ были также включены в КРВ, весь процесс принятия решений в целом вели представители водопользователей и ДВХ.

Карта 12: Каналы, получающие воду ниже барража Ханабад



³³³ ПВМОХ – проект, финансируемый ЕС, в первую очередь сосредоточенный на физическом восстановлении барража Ханабада и основной инфраструктуры массива орошения Ханабад (в основном магистральные каналы, а также каналы второго порядка). Второй компонент был сосредоточен на развитии организаций, что подразумевало формирование АВП сначала на уровне канала, а затем формирование федерации на левом и правом берегу.

Таблица 15: Состав КРВ Кундуза

<i>Имя</i>	<i>Должность/организация</i>	<i>Местоположение</i>	<i>Вид стейкхолдера</i>
Хаджи Мирджан	Председатель АВП, Голтепа	Левый берег (ЛБ) канала Голтепа – Массив орошения Ханабад (МОХ)	Пред. водопользователей
Кумандан Султан	Председатель АВП, Кобаи Кочи	НБ канала Кобаи Кочи (СИК)	Пред. водопользователей
Алавутдин Хан	Председатель АВП, каналы правого берега	Правый берег – МОХ	Пред. водопользователей
Малем Захир Хан	Председатель АВП, каналы левого берега	Левый берег – МОХ	Пред. водопользователей
Акбар	Представитель НУБ	Кундуз	Представитель НУБ
Абдул Салам Махдум	Представитель губернатора провинции	Кундуз	Канцелярия губернатора
Халил Хан	Исполнительный работник МСХИЖ	Кундуз	Отраслевое министерство
Инженер Лутфуддин	Гидролог ДВХ	Кундуз	Отраслевое министерство
Инж. Саед Ахмад	Директор ДВХ	Кундуз	Отраслевое министерство
Абдул Кадыр Хусаини	Заместитель главы СП	Кундуз	Выбранный пред.

Распределение воды на барраже осуществлялось на повременной ротации пропорционально количеству земель соответствующих подвешенных зон канала (см. табл. 16).

Хотя ПРБПА предложено использовать свою базу данных географической информационной системы (ГИС), цифры пришлось скорректировать из-за разногласий *мирабов* с ними.³³⁴

Директор ДВХ объяснил, что когда дошла очередь до каналов правого берега, было решено, что пропускная способность их канала ограничена, и поэтому дополнительная вода должна быть направлена в каналы левого берега. Аналогичная процедура была запланирована, когда очередь дошла до левого берега, хотя пропускная способность каналов левого берега была гораздо выше и позволяла пропустить большую часть стока реки. Поэтому ожидалось, что

³³⁴ Интервью №12.

фактическая доля времени для левого берега будет выше указанной в табл. 16. Соглашение о ротации считалось главным достижением того времени, так как ожидалось, что ситуация с безопасностью станет препятствием на пути поиска подходящего для всех решения.³³⁵

Таблица 16: Распределение воды на barrage Ханабад

<i>Каналы/область</i>	<i>Подвешенная площадь (га) - (ссылка на ГИС)</i>	<i>% подвешенной площади</i>	<i>Время очереди на воду (часы)</i>	<i>% времени</i>
Левый берег + площадь водосбора	36170	77 %	117	66 %
Правый берег	4303	9 %	40	11 %
Каналы нижнего течения	6345	14 %	20	23 %

За прошедшее время, никто не жаловался на соглашение, хотя ни один представитель каналов нижнего течения не присутствовал на собрании. ДВХ объяснил, что представители области бассейна водосбора должны были представлять каналы нижнего течения. В то время это не было большой проблемой, так как решение о ротации являлось очень благоприятным для каналов нижнего течения, и они неофициально участвовали в процессе принятия решения, когда посещали обсуждения с комитетом.

Таблица 17: Состав “внутреннего” КРВ Ханабата

Имя	должность/ организация	Местоположение	Вид стейкхолдера
Зеяулхак	Директор ДВХ, Ханабат	Ханабат	Отраслевое министерство
Гул Карим	Мираб	Канал Канам (левый берег)	Пред. водопользователей
Доктор Файзулла	Член АВП	Канал Кобаи Кочи (левый берег)	Пред. водопользователей
Хан Мухаммад	Мираб	Канал Наки Ханабат (левый берег)	Пред. водопользователей
Хажжи Нимутулла	Мираб	Канал Гавкуш (левый берег)	Пред. водопользователей
Саед мангал	Мираб	Канал Коштепа (левый берег)	Пред. водопользователей
Абдул Рахим	Мираб	Нахр-и-Калача (бассейн)	Пред.

³³⁵ Интервью №25; 10; 16; 99; 9; 24.

Имя	должность/ организация	Местоположение	Вид стейкхолдера
		водосбора)	водопользователей
Мохаммад Захир	Мираб	Канал Наки Кундуз (бассейн водосбора)	Пред. водопользователей
Гхулам Назрат	Мираб	Канал Голтепа (бассейн водосбора)	Пред. водопользователей
Намедулла	Мираб	Канал Алчин (бассейн водосбора)	Пред. водопользователей

Немного позже, по похожим причинам был сформирован другой КРВ. На этот раз причиной было организовать ротацию на территории левого берега Ханабада и бассейна водосбора. Участвовали в основном мирабы.

В этом «внутреннем» КРВ директор ДВХ Ханабада был назначен председателем, который отвечал за выбор его членов. В этом случае, его хорошие знания каналов этой территории и уважение, которое он заслужил среди общин, послужило фактором, стоящим за его выбором. Как объяснил *мираб* Наки Ханабада:

Директор ДВХ Ханабада был участливым и полезным не как сотрудник ДВХ, а как человек, знающий всех и уважаемый людьми. Вот почему он был главой комитета Ханабада³³⁶.

Поэтому его и избрали, было понятно, что он подходящий человек для этой работы, в независимости от своей должности. Хотя директор ДВХ провинции отвечал за назначение председателя, выбор обсуждался, и решение было принято в результате консенсуса.

Решения, принятые в КРВ Ханабада, были неофициальными и основанными на устных договоренностях. Помимо назначенных членов, другие *мирабы* участвовали в ротации и были приглашены на обсуждения и контроль или патрулирование канала, если ситуация безопасности позволяла.³³⁷

Как объяснил *мираб* Наки Ханабада: «Фактически, состав комитета мог меняться, так как разные группы *мирабов* прибывали, когда до них доходила очередь».³³⁸³³⁷

Решение о ротации между выделенными каналами устанавливало количество часов пропорциональное размеру каждой подвешенной площади. Хотя ротация технически была согласована комиссией, состоящей из десяти человек, вместе с ДВХ Ханабада и координатором из ПРБПА, более 100 водопользователей прибыли на первое собрание. Во время собрания, внутренний КРВ попросил 18 *мирабов* согласовать подвешенные площади каждого канала.

³³⁶ Интервью № 87.

³³⁷ Интервью № 87.

³³⁸ Интервью № 87.

Однако решения регулярно уточнялись и адаптировались для возмещения их несоблюдения.

Проблемы выполнения

Проблема 1: Левобережные каналы Ханабада против бассейна водосбора

Бассейн водосбора ниже левого берега Ханабада (включая Наки Кундуз, Голтепа, Нахри-Калача и Алчин) зависит от получения воды каналами верхнего течения (т.е. расположенных на левом берегу).

Один из главных вопросов, о котором регулярно докладывалось в протоколах и интервью ГТС-ПРБПА, является вопрос о трениях, существующих между Гавкушем/Наки Ханабадом (каналами левого берега) и Голтепа/Наки Кундуз (каналы бассейна водосбора).

Основным объяснением этому служила ситуация с безопасностью в районе Ханабад. Из-за присутствия *арбаки*, были трудности с мониторингом в этом районе. Исторические трения между командирами Ханабада и Голтепы также служили препятствием в осуществлении планов водораспределения, так как наказание лиц, не соблюдавших соглашения, было практически невозможно.³³⁹ Один *мираб* и член КРВ Голтепа объяснил:

*У нас в Ханабаде достаточно воды, но проблема в том, что люди верхнего течения не пропускают воду и она не достигает нас. В прошлом жители Голтепы, иногда 100 или 200 человек, часто ходили в Ханабад и просили пустить воду. Теперь из-за арбаки мы не можем пойти в Ханабад.*³⁴⁰

Мираб Наки Ханабада добавил:

*В большинстве областей люди верхнего течения использовали больше воды и не следовали правилам и законам, не оставляя воду областям нижнего течения. В Гавкуше существовало множество проблем с людьми из Насери [верхнее течение], в основном между *мирабом* Малангом и людьми Наки Кундуза и Голтепы. Он был против людей из нижних провинций, основываясь на предыдущих конфликтах.*³⁴¹

Согласно председателю АВП Аскалана:

³³⁹ Относительно области Ханабад. Шеттер говорит о “несметном числе минифеодальных владений,” со структурами власти, изменяющимися от деревни к деревне (см. Шеттера Конрада и Рэйнера Гласнера, “Ни функционирование, ни провал правительства: насилие в Афганистане с местной перспективой” в *От хрупкого государства до функционирующего государства: пути к демократическому преобразованию в сравнительной перспективе*, ред. С. Коллмер (Берлин: Пискэтэуэй, 2009).

³⁴⁰ Интервью # 10.

³⁴¹ Интервью # 87.

*Хаджи Маланг происходил из области Насери. Мерза Насери был заместителем Нуруллы нури, лидера Талибана на севере. В эпоху Талибана это была очень влиятельная область. У них до сих пор плохие отношения и множество врагов в областях нижнего течения*³⁴².

Отчеты координаторов ГТС-ПРБПА постоянно упоминают об этой проблеме верхнего и нижнего течения. Например, 2 июля была сделана следующая запись:

К сожалению Хаджи Маланг [бывший мираб канала Гавкуш в области Насери] создал проблемы и закрыл воду, поступающую вниз по течению областям Наки Кундуз и Голтепа. Поэтому, члены внутренней комиссии согласились пойти и обсудить с ним попуски воды, но они не смогли решить проблему... Тогда, они подготовили письмо губернатору, [прося] его надавить на людей Насери, чтобы они не создавали проблем, и пустить воду людям нижнего течения в Наки Кундуз и Голтепа.

Однако губернатор и полиция вновь отказались принимать меры.³⁴³ Как заявил председатель АВП: «В данном случае у КРВ недостаточно власти для исполнения [своего решения]. Силовые службы и другие подразделения провинциальных властей не сотрудничали».³⁴⁴

Члены КРВ с правого берега Ханабада подтвердили сложность получения поддержки для борьбы с теми, кто не соблюдает соглашения:

*У Голтепа тоже были права на воду, но Насери, Маларги и Катакхаил чрезмерно используют и блокируют большее количество воды по сравнению с их долей и не пускают воду в Голтепа. Мы несколько раз докладывали об этом вопросе в канцелярию губернатора, но правительство Кундуза не обратило внимания на это, так как оно достаточно слабое и держится лишь на взаимоотношениях. Мы также не можем отправиться туда и провести мониторинг канала, из-за существования там антиправительственных элементов.*³⁴⁵

³⁴² Интервью # 94. Вскоре после того, как окончился ирригационный сезон, мираб Хаджи Маланг погиб в дорожной бомбовой атаке в области Ханабад.

³⁴³ Заметки помощника ГТС-ПРБПА 15 июля, 16 июля и 25 июля 2011; интервью # 13.

³⁴⁴ Интервью # 10.

³⁴⁵ Интервью # 16.

**Вставка 8: Эпизоды из ситуации безопасности в Ханабаде
во время поливного сезона 2011 г.**

На левом берегу Ханабада, глава ДВХ Кундуза проверял канал. Он нашел кого-то, кто перерасходовал воду; этот человек был членом арбаки. Директор ДВХ позвал его и расспросил, на что тот сказал: «У меня есть 20 РПГ, и я расстреляю Вас и ваш ДВХ». Тогда глава ДВХ покинул канал.

- Алеудин, участник КРВ и председатель АВП правого берега Ханабада

Существовала проблема между Сехдараком (и другими расположенными ниже по течению каналами) и нашим собственным каналом [Наки Ханабад]. Человек открыл водозабор ночью и около 12 фермеров поливали свои земли. Следующим ранним утром мираб из области Сехдарак прибыл и обвинил нас в поддержке каналов Ханабада. Мы сказали ему, что мы не были об этом проинформированы. Тогда мы пошли на место происшествия, и не выполнивший свои обязательства фермер объяснился: «Я был дома и услышал звук воды, тогда я вышел и увидел, что в канале есть немного воды. Я стал поливать свою землю; это даже не 2 джероба». Мы также обнаружили, что остальные земельные участки были политы и что человек, открывший затвор, был командующим. Но прежде чем мы смогли начать разговор, люди канала нижнего течения [т.е. области Сехдарак] оскорбили этого командующего. Поэтому он попросил своего сына вынести свое оружие, так как кое-кто оскорбил его перед своим домом. Его сын пошел, чтобы взять оружие, но после долгого обсуждения, мы смогли остановить поливы и избежать дальнейшей эскалации.

- Хан Мохамад, мираб канала Наки Ханабад (массив орошения Ханабад)

Мираб Наки Ханабада добавил: «ДВХ, тайная полиция, НУБ - все они боятся людей в Насери и [Хаджи] Маланге».³⁴⁶ Дальнейшие эпизоды с безопасностью приведены во Вставке 8.

Как было упомянуто выше, планы ротации нужно было корректировать из-за постоянных сбоев. Например, 15 июля левому берегу и водосборному бассейну были даны 48 дополнительных часов. Однако это только послужило на пользу областям нижнего течения и фактически помогло каналам левого берега, как сообщил один осведомитель:

Когда мы поняли, что в Голтепа возникли какие-то проблемы с получением доступа к воде из Наки Ханабад и Гавкуш, КРВ согласилось дать этой области дополнительные 48 часов. Поэтому, ротация длилась чуть дольше и общая доступность воды для остальных каналов слегка уменьшилась. Но, к несчастью, область Голтепа так и не увидела этой воды. Естественно, левый берег настаивал на принятии этого соглашения, которое

³⁴⁶ Интервью # 87.

предположительно поддерживало зависимость водосборного бассейна от него. Понятно, что приходится соглашаться на все, что позволит воде пройти через твою область, ведь ты можешь использовать ее³⁴⁷.

Проблема 2: Забытые каналы нижнего течения

Хотя каналы нижнего течения Аскалан, Нахр-и-Джадид Голтепа, Янгарок, Туркманха и Чаргол должны были получать воду 20 часов еженедельно, на практике этого не происходило. Из-за проблем и трений в Кундузе о соглашениях для каналов нижнего течения забыли. Как объяснил *мираб Янгарака*:

Когда мы говорили с КРВ о барраже Ханабада, они сказали: «У Вас есть отдельные водозаборы, поэтому вам следует получать воду из реки». Мы спросили: «Если в ваши планы больше не входит оставлять воду для каналов нижнего течения, тогда откуда нам ее взять?». Они сказали: «большая часть стока и родников поступает в реку, этим вы можете решить свою проблему».³⁴⁸

Председатель АВП Аскалана продолжил:

Мы пошли в ДВХ, к губернатору провинции, в полицию, СП и МСХИЖ, но нас никто не поддержал. Когда мы попросили воду у Хаджи Сахиба Амирджана [члена КРВ от барража Ханабад и представителя Голтепа и каналов нижнего течения], он только сказал, что КРВ не может взять воду из Ханабада силой, и даже ДВХ и полиция не могут оказать давление на нарушителей для пуска воды в области нижнего течения. Все соответствующие правительственные департаменты в Кундузе боятся 4 000 вооруженных людей в Ханабаде.³⁴⁹

Хотя водопользователи массива Ханабад признали и приветствовали усилия, направленные на поиск соглашения о ротации, каналы нижнего течения чувствовали, что их интересы не были достаточно учтены и защищены. Напротив, им показалось, что «внутренний» КРВ был сформирован только для массива Ханабада.³⁵⁰

Представители водопользователей также объяснили, что проблема была, как и везде, обострена установкой новых затворов на барраже Ханабад во время проекта ПВМОХ. Они объяснили, что в прошлом (включая 2008 г.) не получалось полностью остановить воду в барраже, поэтому немного воды всегда попадало в каналы нижнего течения. Однако с новой инфраструктурой стало возможным направить воду исключительно к каналам правого и левого

³⁴⁷ Интервью # 13.

³⁴⁸ Интервью # 95.

³⁴⁹ Интервью # 94.

³⁵⁰ Интервью # 26; 5; 94.

берега,³⁵¹ перекрывая любой поток к каналам нижнего течения от Аскалана до Туркменха.

В ответ водопользователи этих каналов решили вернуться к альтернативным методам получения доступа к воде, таким как канализирование родников и использование выклинивающегося стока³⁵² в реку для питания своих каналов.³⁵³ Дополнительно, каналы левого берега Ханабада, Чокор Кишлак и Канам³⁵⁴ сбрасывали немного воды обратно в реку, чтобы ее мог взять Аскалан и, чуть в меньшей степени, каналы нижнего течения. *Мираб* Аскалана объяснил, что у него были некоторые личные контакты на территории тех каналов, кто мог помочь удостовериться, что он получил немного воды.³⁵⁵ Точно так же каналы Нахри-Джадид Голтепа, Туркменха, Чаргол и Янгарок имеют доступ к нескольким родникам и выклинивающемуся стоку. Наряду с дополнительной откачкой, это позволило им орошать приблизительно 50 процентов своей командной области (главным образом, для тех культур, что потребляют мало воды, как маш). В табл. 18 даны основанные на СИРРП и мнении *мирабов* сведения об областях, орошаемых из каналов нижнего течения, (см. выше более подробную информацию об анализе СИРРП).

Таблица 18: орошаемые области в каналах нижнего течения согласно СИРРП и мнению *мирабов*

<i>Каналы</i>	<i>% неорошаемых площадей (Анализ СИРРП)</i>	<i>% неорошаемых площадей (оценка <i>мирабов</i>)</i>
Аскалан	30 %	50 %
Чаргол	37 %	-
Янгарок	58 %	50 %
Туркманха	49 %	50 %

Представители каналов нижнего течения прекратили посещать какие-либо заседания, как только поняли, что не будут получать воду с барража. Таким образом, в районе нижнего течения возникла ситуация «каждый сам за себя». *Мираб* в Аскалане объяснил:

Что произошло с каналами нижнего течения? Они высохли. После нашего водозабора есть несколько небольших каналов, но они не получали воду. Пользователи этих каналов никогда не просили меня ни о чем и даже если бы

³⁵¹ Интервью # 5; 26; 94.

³⁵² Выклинивание стока на поверхность происходит в природе, когда вода выходит на поверхность из-под земли. В конкретном случае этой работы мы говорим о стоке, выходящем на поверхность в русло реки.

³⁵³ Интервью # 26; 5; 94.

³⁵⁴ Карта СИРРП показывает, что те 2 канала получали хорошее питание и при выращивании рисовых культур (см. раздел о итогах и результатах в суб-бассейне Талокан).

³⁵⁵ Интервью # 5.

*они попросили, то я ничего бы им не дал, потому что нам приходилось искать воду самим в родниках и выклиниваемся стоке. Они тоже могут делать это.*³⁵⁶

В целом, в то время как левый берег Ханабада и каналы правого берега орошали приблизительно 82 % и 86 % своей подвешенной области, соответственно, каналы, расположенные в самом хвосте, орошали приблизительно 56 %. В конечном счете, проблемой низкого доступа к воде в водосборном бассейне и на каналах, расположенных в самом хвосте в Кундузе, было не принятие решения, а скорее его осуществление. Это происходило из-за неблагоприятной ситуации с безопасностью и нехватки способностей для их осуществления у работников местных органов власти и КРВ.

6.2 Мнение

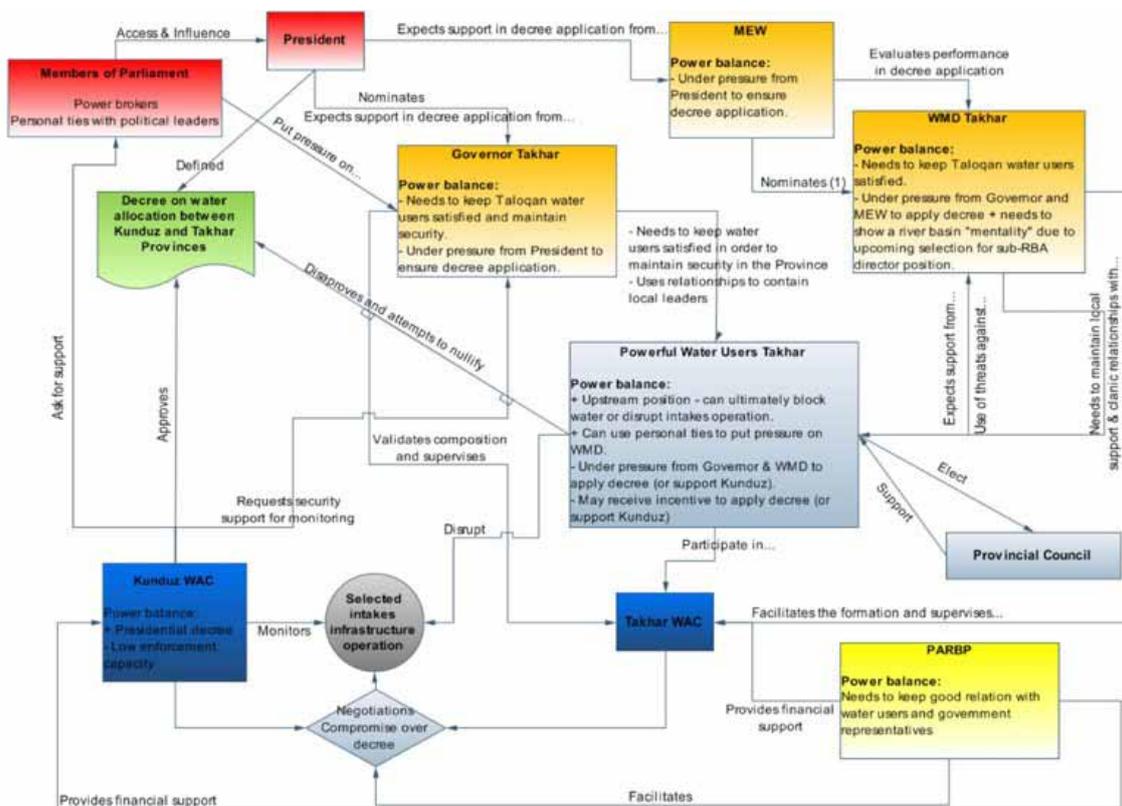
Понимание соотношений сил, вовлеченных в распределение воды между Тахаром и Кундузом

При вопросе о выполнении соглашений по распределению воды между Тахаром и Кундузом, многие опрошенные говорили о «двойной игре», в которую играет большинство вовлеченных действующих лиц, включая участников КРВ, ДВХ и губернатора. Это может быть понято из сложной паутины соотношений сил, которая лежала в основе этого процесса (см. рис. 17).

Степень принятия указа президента в Тахаре в значительной степени зависела от баланса различных факторов, оказывающих давление на губернатора и ДВХ. С одной стороны, губернатор должен был продемонстрировать, что указ, подписанный президентом - у кого было исключительное право назначить или снять его с должности - осуществлялся. Аналогично, тот факт, что указ был также подписан Заместителем министра энергетики и водных ресурсов означал, что директор ДВХ (назначенный МЭВР) также должен был показать результат. В 2011 году директор ДВХ был также назначен МЭВР кандидатом на должность заместителя директора АРБ, что давало ему дополнительный стимул проявить себя. Однако в то же самое время сила принуждения у губернатора и ДВХ была ограниченной. Если бы губернатор применял слишком много силы для обеспечения исполнения указа, то, возможно, он бы столкнулся с демонстрациями и нестабильностью. Так как поддержание безопасности является одной из главных обязанностей губернатора провинции, это могло привести к разрушительному раскрытию его недостатков в этом отношении.

³⁵⁶ Интервью # 5.

Рис. 17: Соотношение сил касательно осуществления президентского указа/водораспределения между Кундузом и Тахаром



(1) также выбор будущих директоров РВА

Это привело к хрупкому компромиссу. Например, губернатор смог продемонстрировать свою поддержку указу, посылая полицию к водозабору Шаравана, чтобы вынудить *мирабов* закрыть гидротехнический затвор, как было согласовано. Однако, в то же самое время, он был терпелив по отношению к нарушителям, которые открывали свои водозаборы ночью и в отсутствие фермеров Кундуза, контролировавших их действия. Точно также он поощрял водопользователей и их избранных представителей открыто жаловаться во время встреч с представителями Кундуза и подписывать письма о несогласии, посылаемые в Кабул местными старейшинами. Также, возможно, он обещал свою поддержку старейшинам в провинции (включая старейшин от канала Шараван), если они смогут предотвратить демонстрации среди водопользователей, что является обычной практикой у губернаторов.³⁵⁷

Директор ДВХ также знал, что его положение и репутация основаны на

³⁵⁷ В конце концов, в "правительстве родственных связей" это обычная практика назначать губернаторов за их способность "использовать свои связи для разрешения кризисов и достижения стабильности." См. Х. Никсона, "Субнациональное построение государства в Афганистане" (Кабул: AREU, 2008).

его способности поддерживать хорошие отношения с влиятельными местными лидерами, особенно с правого берега (включая канал Шараван), где хорошо представлена его семья. Помощник ГТС-ПРБПА объяснил:

Инженер Салим должен принять во внимание тот факт, что люди на территории канала Шараван являются потенциальной угрозой для него. Самые влиятельные люди в Тахаре происходят из этой области, и он принадлежит той же самой семье, что и большинство доминирующих людей в Шараване, поэтому на него возложены определенные ожидания. Он должен постараться показать, что уважает указ президента, но, в то же время, он знает, что если он будет слишком много бороться за «метод хакабаха», ему будут угрожать. И это уже произошло.³⁵⁸⁷

Так же, как и в случае с губернатором, очень вероятно, что переговоры происходили между директором ДВХ и водопользователями.

Со своей стороны водопользователи Кундуза знали, что они смогут использовать своих ЧП, близких к президенту, для оказания давления на губернаторов провинций Тахар и Кундуз. С другой стороны, они знали, что слишком большое давление расстроит водопользователей Тахара, которые потом, возможно, решат не давать воду Кундузу. В таком случае власти губернатора Тахара не хватит для того, чтобы осуществить соглашения о распределении воды.

Введение нового слоя юридического плюрализма на межпровинциальном уровне

До поливного сезона 2011 года распределение воды между Тахаром и Кундузом основывалось на традиционной практике *абандаза*, когда Тахар предоставлял воду Кундузу как акт «доброй воли» (см. табл. 8).

В 2011 году указ президента дал старт радикальным изменениям с введения права на пользование водой (*хакабах*) для каждой провинции. Как выразился директор ДВХ Ханабада:

В прошлом Тахар давал воду Кундузу в качестве гуманитарного жеста, говоря: «Мы даем воду Кундузу, потому что они - наши соседи». Это означало, что они не признавали право людей Кундуза [на доступ к воде]. Но после того, как этот указ был принят, это больше не было вопросом милосердия или поддержки соседей, а стало вопросом права.³⁵⁹

³⁵⁸ Интервью # 13. В течение маловодного 2008г. проект SMWA поддерживал группы водопользователей в осуществлении более справедливого вододеления между каналами второго порядка Шаравана. Исходя из реакции влиятельной элиты верхнего течения, директор ДВХ попросил проект SMWA прекратить свое участие в этой деятельности (личное обсуждение с руководителем проекта SMWA, сентябрь 2008 г.).

³⁵⁹ Интервью # 25.

Таблица 19: Различные требования по распределению воды в СБТ

Участники/ принципы распределения воды	Позиция
Указ президента	Указ президента установил <i>хакабах</i> между провинциями, учитывая орошаемые командные области и типы выращиваемых культур. Он был одобрен МЭВР и МСХИЖ. Недавно, президент уполномочил совместный пересмотр данных по командной области.
Абандаз	При <i>абандазе</i> водопользователи верхнего течения высвобождают воду для водопользователей нижнего течения при определенных условиях. Решение о продолжительности и осуществлении лежит в основном на водопользователях верхнего течения, поскольку <i>абандаз</i> не гарантирует никаких прав водопользователям нижнего течения. Однако отказ от минимального <i>абандаза</i> (т.е. несколько дней) считается нравственно недопустимым. Исторически, водопользователи верхнего течения никогда не отказывались от <i>абандаза</i> , хотя иногда их помощь была очень ограниченной. Эта система превалировала до 2011 г. и введения указа президента.
Стейкхолдеры Кундуза	В 2011 г. стейкхолдеры Кундуза (водопользователи, местные органы власти и избранные представители) принимали решительные меры для осуществления указа. Однако в итоге они пошли на компромисс с заинтересованными лицами Тахара, которых данный указ не удовлетворял полностью.
Стейкхолдеры Тахара	Стейкхолдеры Тахара яростно отвергали указ. Хотя система <i>абандаза</i> в значительной степени играет в их пользу, они готовы обсудить систему прав на воду, основанную на доли земли в каждой провинции при условии, что эти доли вычислены правильно. Таким образом, они запросили пересмотр командных площадей, установленных в указе президента.
Исламское право	Суннитская юриспруденция: «Для малых рек, в которых вода должна сохраняться для достижения требуемого уровня (Али ибн Мухаммед 1903-8, 313 и 322), два главных принципа определяют право на орошение. Когда воды недостаточно, в первую очередь орошаются земли верховьев реки, но количество оставшейся воды не должно быть выше лодыжек; иначе любой сможет орошать столько, сколько ему вздумается».*
	Шиитская юриспруденция: «В случае с природными водотоками, землевладельцы верхнего течения имеют право первыми использовать воду. [...] хозяева земель верхнего

<i>Участники/ принципы распределения воды</i>	<i>Позиция</i>
	течения не обязаны пускать воду к землям нижнего течения, пока они не закончат полив своих посевов, даже если в результате пострадают посевы землевладельцев нижнего течения” **
Местные религиозные лидеры	Члены Улема <i>шуры</i> в Тахаре и Кундузе подтвердили принципы исламской юриспруденции относительно прав на воду. Однако, в своих пятничных речах в мечетях они подчеркнули ценность великодушия в Исламе, призывая к более равноправному разделению воды между водопользователями верхнего и нижнего течения на каналах и между каналами.
Афганское водное право	Определение распределения воды и управление правами на воду в бассейне реки является обязанностью СРБ (см. Статью 14 Закона о воде). СРБ (отраслевое министерство) играет консультативную роль для АРБ по распределению воды. Существующие права на воду должны быть постепенно переведены в разрешения (см. статью 20 Закона о воде).

* Капонера, “Владение и передача воды и земли в Исламе,” 96.

** Капонера, “Владение и передача воды и земли в Исламе,” 97-98.

Как упомянуто выше, распределение воды в указе основывалось на командной площади и требованиях культур на воду. Основной причиной отказа со стороны стейкхолдеров Тахара (включая, неофициально, губернаторов провинции и района и ДВХ) была ошибочность данных, на которых он основывался. Однако имел место также более широкий отказ от принципов, таких как выделение больших прав на воду областям, выращивающим рис.

Хотя стейкхолдеры Тахара потребовали новую оценку орошаемых площадей в каждой провинции, может случиться так, что результаты не приведут к существенным изменениям в указе. Действительно, на основе данных ГИС ПРБПА, около 39 процентов общей земельной площади в СБТ расположены в провинции Тахар, а приблизительно 61 процент в Кундузе. Это близко к пропорциям, установленным в указе (хотя указ получил эти числа, применяя другие критерии; см. выше). В целом, анализ СИРРП, измерения стока и качественное восприятие водопользователей, предполагает, что для справедливого разделения воды с Кундузом Тахару придется приложить больше усилий. Однако, рассматривая напряженные отношения в 2011 г., сомнительно, будет ли это достижимо на практике, и можно ожидать сопротивление против распределения воды в соответствии с земельной площадью.

Директор ДВХ Тахара предостерег против большого количества быстро осуществляемых изменений. Хотя он выступал «за» распределение воды на основе земельной площади, он чувствовал, что затронутые водопользователи направят проблему к Улемам (богословам), цитируя исламскую

юриспруденцию, которая дает приоритет областям верхнего течения.³⁶⁰ Как упомянуто в случае с СБНК, и шиитская и суннитская юриспруденция дает приоритет водопользователям верхнего течения (хотя и при определенных условиях; см. табл. 19). Этот пункт подтвержден старшими членами Улема *шуры* Тахара и Кундуза.³⁶¹ Однако один член *шуры* Тахара объяснил, что пятничные речи в мечетях часто сосредотачивались на том, что нужно разделять воду справедливо, избегать конфликтов и «думать о братьях мусульманах из районов нижнего течения».³⁶² Схожие аргументы использовались в случаях, куда Улемы приглашались для разрешения конфликтов на каналах.³⁶³ Поэтому кажется, что религиозные лидеры могут в некоторых случаях применять более конструктивный подход к распределению воды. Однако ни один из них никогда не был приглашен ни в один из КРВ, сформированные в СБТ.

Как упомянуто в случае с СБНК, Закон о воде 2009 года объясняет в статье 20-1, что: «Существующие права на воду будут постепенно преобразовываться в разрешения в соответствии с политикой соответствующего Агентства речного бассейна». В СБТ еще не были определены права на пользование водой, так как указ президента все еще оспаривается. Однако, в отличие от случая Баглана в СБНК, заинтересованные лица Тахара были обычно более восприимчивыми к возможным обсуждениям прав (*хакабаха*) в противоположность *абандазу*.

Благоприятная ситуация для диалога и стратегии переговоров?

В этом разделе рассматривается, являются ли взаимные интересы и взаимозависимость между действующими лицами благоприятными для эффективного распределения воды. Мы ссылаемся на концептуальную структуру Кока³⁶⁴ (см. рис. 14 на с. 54).

Как и в случае СБНК, интересы водопользователей Тахара и Кундуза противоположны. Из-за своей позиции расположения в верхнем течении водопользователи Тахара имеют преимущество, и их незначительная зависимость от водопользователей Кундуза позволяла им применять стратегию «бери или оставляй» касательно распределения воды. В определенной степени это и происходит во время традиционного *абандаза*, когда Тахар высвобождает воду для Кундуза в качестве морального обязательства, но продолжает контролировать определение *абандаза*.

Принятие президентского указа во время поливного сезона 2011 г. сильно повлияло на взаимоотношения между водопользователями Кундуза и властями

³⁶⁰ Интервью # 32.

³⁶¹ Интервью # 100; 101.

³⁶² Интервью # 100.

³⁶³ Интервью # 100.

³⁶⁴ Kok, *Internationaal Onderhandelen. Problemen Bij Internationaal Zakendoen*.

Тахара. Так как у них имеются обязательства удовлетворить запрос Кабула, интересы губернатора Тахара и директора ДВХ были приравнены к интересам водопользователей Кундуза. В определенной степени водопользователи Кундуза могли использовать свою поддержку в Кабуле для оказания дополнительного давления на власти Тахара. Однако стейкхолдеры Кундуза зависели от властей Тахара в том, чтобы их решения выполнялись водопользователями Тахара. В этом случае было возможно максимальное взаимодействие между водопользователями Кундуза и властями Тахара.

До некоторой степени интересы властей Тахара и его водопользователей были параллельны, так как один получит пользу от того, что другой счастлив. Таким образом, было возможно сотрудничество. Однако вследствие давления со стороны Кабула для удовлетворения потребностей Кундуза, их интересы в значительной степени расходились. Тем не менее, был также определенный уровень взаимозависимости между этими двумя группами. Губернатор и ДВХ не могут контролировать все - особенно учитывая ограниченные ресурсы, - поэтому им пришлось положиться на старейшин и представителей водопользователей для распределения воды. Со своей стороны, водопользователи Тахара могут в какой-то степени отказаться соблюдать соглашения с Кундузом, но они также не могут позволить себе оказывать слишком сильное давление на губернатора, так как часто полагаются на него при решении своих проблем (связанных с водой или других). Например, хотя водопользователи Тахара положились на влиятельных лидеров для организации встречи с Карзаем и намерения пересмотреть указ, сначала они пошли к губернатору. В дополнение к тому, что он является полезным лицом с прямым доступом к президенту, губернатор также играет ведущую роль в обеспечении безопасности в провинции, и это еще одна причина, по которой будет неблагоприятно отдаляться от него. Поэтому всегда есть возможность для того, чтобы «приспособиться» вместо того, чтобы «бороться» с властями Тахара и водопользователями, хотя в некоторых случаях губернатор действительно показывал свою готовность мобилизовать полицию против нарушителей там, где это было необходимо.

В целом, указ президента переместил акцент с «возьми или оставь» на «приспосабливайся», оказав давление на губернатора Тахара и ДВХ. Однако, как упоминалось выше, у стейкхолдеров Тахара есть опасение, что это «приспособление» может в итоге превратиться в «борьбу», если вопрос о правах на воду между Тахаром и Кундузо не будет успешно разрешен.

6.3 Итоги и результаты в СБТ

В соответствии с концептуальной структурой статьи, в данном разделе анализируется, смогла ли ПЗС:

- Дать результаты и поддержку;
- Совместно участвовать в решении вопросов и установлении фактов;

- Развивать совместную деятельность.

Критерии оценки обеспечения результатов и поддержки

Улучшенное распределение воды

Результаты сначала оцениваются с точки зрения улучшенного доступа к воде для Кундуза по сравнению с предыдущим маловодным 2008 г., когда социальная мобилизация вокруг распределения воды была по сообщениям неудачна.³⁶⁵ Затем следует изучение того, какую роль в этом сыграли соглашения по распределению воды. В качестве достоверного источника по отсутствующей информации о распределении воды будет использоваться анализ СИРРП. Невозможно напрямую оценить воздействие социальных процессов на доступ к воде и сельскохозяйственное производство, поскольку они не могут быть изолированы от других воздействующих факторов - гидрологических, политических, социальных, или экономических - которые возможно также изменились в период между 2008 и 2011 гг. Однако сопоставление орошаемых площадей и структур посевных площадей через СИРРП остается полезной основой для того, чтобы предложить гипотезу о том, как изменения в решениях вместе с остальными факторами сыграли роль при улучшении распределения воды для областей нижнего течения.

Ограничение конфликта

Второй критерий при оценке результатов усилий КРВ Кундуза в его взаимодействии с Тахаром по распределению воды, появление или уменьшение конфликта, особенно по сравнению с 2008 г. и в свете указа президента. Способность ПЗС сдерживать эти конфликты являлась частью результатов, которые она должна принести, чтобы быть эффективной и оправданной.

Способность мобилизации и получения поддержки

Как упомянуто в концептуальной структуре, предполагалось, что чем лучше доступ ПЗС к материальной, финансовой, институциональной и любой другой поддержке, тем лучше и постояннее будет ее результат.

Результаты: Улучшенное распределение воды

Ощущение, что сток реки Талокан в 2011 г. был ниже,³⁶⁶ по сравнению с 2008 г. или схожими маловодными годами.³⁶⁷ Хотя ГТС-ПРБПА, МЭВР (Кабул)

³⁶⁵ Личное наблюдение, семинар после поливного сезона проведен в Кундузе в октябре 2008 г.

³⁶⁶ Интервью # 29; 30; 32; 35; 36; 37; 38; 41; 42; 45; 46; 47; 74.

³⁶⁷ Интервью # 31; 34.

и ДВХ (Кундуз и Тахар) проводили измерения стока в течение поливного сезона, некоторые ограничения делают эти данные ненадежными для анализа (см. Вставку 9).

Вставка 9: Проблемы, связанные с измерением воды в СБТ

Низкая точность и различия в методах, использованных при измерении стока реки

Общим использованным методом был метод расчета расхода по данным о скорости течения и площади сечения. Однако в случае большой, разветвленной и бурной реки* как в СБТ такой метод может быть крайне неточным. Кроме того, разные наблюдатели использовали различные формулы для вычисления скорости течения. В то время, как все использовали похожие плавающие устройства (маленькие пластмассовые бутылки, заполненные на половину), некоторые предполагали, что скорость течения равна 0,8 скорости поверхностного стока, тогда как другие это не учитывали. Это было критическим ограничением в большинстве случаев, например, два разных наблюдателя измеряли сток в разных пунктах в один и тот же день (например, один на мосту Банджи, а другой в Танги-Пархаре). Кроме того сотрудники, проводящие измерения стока, часто меняются, поэтому сопоставление во времени являются крайне сомнительными.

Малое количество измерений

В течение критических месяцев июля и августа 2011 г. только три измерения в месяц были произведены ГТС-ПРБПА. В 2008 г. в августе было сделано пять измерений - но только в течение второй половины месяца - в то время, как неизвестно ни об одном измерении в июле. **Малое количество измерений и различия в периодах сбора данных делают анализ и сравнение довольно сомнительными. Для сравнения, посланная из Кабула для оценки осуществления указа президента миссия МЭВР произвела лишь одно измерение, также как и МСХИЖ.

Возможность дезинформации

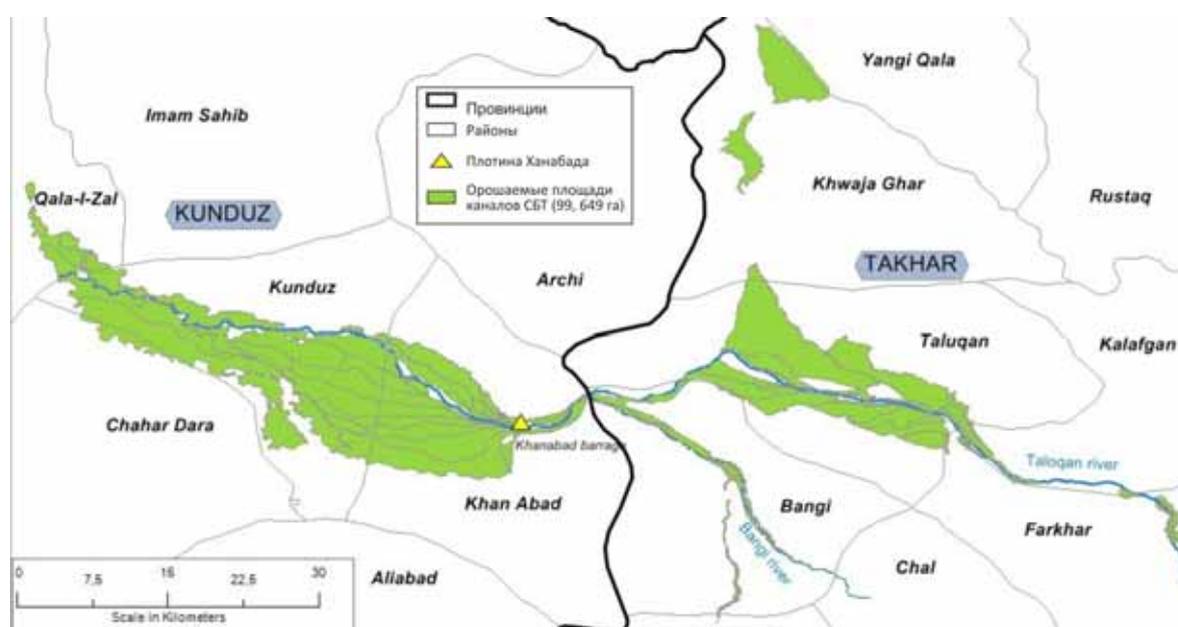
Как упоминалось выше, различные лица участвовали в проведении измерений стока. Кроме того, в течение поливного сезона, различные цифры и заявления были предложены относительно результатов этих измерений. Потенциальная предвзятость, таким образом, поднимает вопрос о надежности данных.

** Разветвленная река составлена из сети маленьких русел, разделенных маленькими и часто временными островами. Разветвленные водотоки возникают в реках с высоким уклонами и/или большим содержанием наносов.*

*** Основано на документе Excel об измерениях стока, обеспеченного офисом ГТС-ПРБПА Кундуза в августе 2011г.*

Основываясь на восприятии фермеров, предполагается, что сток в реке Талокан в 2011 г. не был выше, чем в 2008 г. На этой основе анализ СИРРП предполагает, что было улучшение в более справедливом распределении воды между Тахаром и Кундузом с 2008 до 2011 г. Если в 2008 г. 43 процента земель Кундуза остались без воды, то в 2011 г. эта цифра снизилась до 32 процентов в (см. рис. 18 ниже). Однако это улучшение не было столь существенным как улучшение в СБНК.

Карта 14: Откачка воды во время поливного сезона 2011 г. в СБТ



Схожим со случаем в СБНК является тот факт, что увеличение посевных площадей с 2008 по 2011 гг. не может быть полностью отнесено к улучшению разделения воды между Тахаром и Кундузом. Снова откачка как метод, фактически не существующий в 2008 г., была зарегистрирована в каналах нижнего течения Кундуза в качестве дополнительного источника орошения (см. карту 14). Как в случае с СБНК опыт 2008 г. был уроком для многих фермеров, которые ожидали снижения доступа к воде, купили оборудование и вырыли колодцы до начала поливного сезона. Однако ни один из каналов Кундуза в СБТ не вернулся к откачке как к основному источнику орошения, как это произошло с каналами СБНК, расположенными в самом низу течения.

Для пяти каналов нижнего течения,³⁶⁸ чей водозабор расположен на 20-40 километров ниже барража Ханабада, «сухая область» была уменьшена приблизительно с 61 процента в 2008 г. до 45 процентов в 2011 г. Однако,

³⁶⁸ Аскалан, Нахри-Джадид, Голтепа, Чаргол, Янгарок и Туркменха.

поверхностные воды, доступ к которым они получили, не являлись результатом соглашений о распределении воды в Кундузе. Скорее, это было получено благодаря поверхностному стоку, достигшему реки и повторно направленному к их каналам. Этот сток был естественного происхождения или достиг реки благодаря манипуляциям, происходившим за пределами формальных соглашений (см. комментарии от *мирабов* Аскалана выше). Подземные воды использовались для дополнительного орошения. Поэтому для этих каналов действие президентского указа вместе с работой КРВ было ограниченным, хотя и не совсем безрезультатным. Как рассказал *мираб* Аскалана:

В 2008 году не было никакой очередности водоподачи в Ханабаде, потому что у них не было никакой комиссии, и только в верхнем течении Ханабада было немного воды. Работа комиссии была хоть немного положительной, когда им удалось получить, по крайней мере, немного воды в нижнем течении Ханабада, не создавая конфликты. Не напрямую, но это принесло нам пользу, поскольку мы могли получить немного воды за счет поверхностного стока.³⁶⁹

Другое совпадение с СБНК в том, что маловодные 2008 и 2011 гг. не привели к изменению в посевных площадях Тахара. Анализ СИРРП показывает, что нет почти никакого сокращения площадей под рисом между маловодными годами (2008 и 2011 гг.) и многоводным годом (2009 г.), в то время как увеличение сухой зоны незначительно (см. рис. 21 в Приложении 3). Это означает, что даже если Тахар действительно пытался дать больше воды Кундузу в 2011 г., эти усилия не повлияли на посевные площади.

Результаты. Ограничение конфликта

Межпровинциальные ограничения: Тахар и Кундуз

Все участники СБТ, вовлеченные в обсуждение решений или осуществление распределения воды между Тахаром и Кундузом, похвалили объединенный КРВ за то, что он сумел избежать серьезных конфликтов среди водопользователей.³⁷⁰ Словами куратора ГТС-ПРБПА, «Нет сомнения, что 2011 г. был намного лучше организован чем 2008 г. благодаря КРВ. Было больше встреч и обсуждений, направленных на избежание крупных проблем».³⁷¹

Представители объединенного КРВ Кундуза также смогли найти правильный баланс, идя на компромисс с водопользователями Тахара. Как Хан Мохамад, *мираб* канала Наки в Ханабаде, объяснил:

Мы должны были бояться оказывать слишком большое давление на

³⁶⁹ Интервью # 5.

³⁷⁰ Интервью#2;5;9;10;13;14;15;16;24;25;26;29;30;31;32;33;34;35;36;37;38;39;40;41;42;43;44;45; 46; 47; 74; 77; 78; 87; 88; 89; 90; 91; 92.

³⁷¹ Интервью # 13.

*людей Талокана. Мы знали, что, если бы мы попросили наши фактические права на пользование водой [то есть основанные на указе президента], то столкнулись бы с большими проблемами, и не было бы никого, кто мог бы решить их. Но в то же самое время, КРВ оказывал некоторое давление для того, чтобы убедиться, что больше воды достигло Кундуза.*³⁷²

Директор ДВХ Кундуза подтвердил, что КРВ и правительственные чиновники в Кундузе должны были иметь ввиду, что, если пользователи воды Тахара будут достаточно расстроены, они могут остановить разделение воды с Кундузом, и в таком случае, власти не смогут ничего сделать.³⁷³ Для Хана Мохамата, представителя левого берега Ханабада и участника объединенного КРВ: «Если бы КРВ не был там, люди справлялись бы так, как они знают: они заблокировали бы дорогу и устроили демонстрацию».³⁷⁴ Хаджи А. Кудуз, член объединенного КРВ Тахара, придерживался похожего взгляда: «... Самое большое достижение совместного КРВ состоит в том, что мы поддержали хорошие отношения между Кундузом и Тахаром и справились с любой возможной вспышкой насилия между людьми».

Однако никто не отрицал, что власть и законность объединенного КРВ базировались, по крайней мере частично, на указе президента и поддержке, которую получал КРВ от ДВХ Тахара и губернатора провинции. Как заявил представитель левого берега Ханабада и участник объединенного КРВ: «Без письма от президента мы не получили бы воды, потому что у нас не было такого большого давления на губернатора и ДВХ».

Провинция Кундуз

Как обсуждалось выше, контекст безопасности в Кундузе в течение поливного сезона 2011 года был серьезным препятствием распределению воды на территории провинции и между каналами верхнего течения левого берега Ханабада и расположенным ниже по течению водосборным бассейном. Несмотря на это, КРВ помог в достижении соглашений по планам распределения воды и на барраже Ханабад (то есть между левым берегом, правым берегом и каналами, расположенными в нижнем течении), в то время как «внутренний» КРВ сделал то же самое для каналов левого берега и Голтепа. Таким образом, удалось избежать конфликтов в связи с принятием решений. Директор районного ДВХ Ханабада суммировал общий взгляд опрошенных:

Ротация водоподачи по часам была большим достижением, потому что согласно докладу сил безопасности, в районе Ханабада более 40000 единиц вооружения. Если бы не было никакого КРВ, имели бы место многочисленные

³⁷² Интервью # 14.

³⁷³ Интервью # 24.

³⁷⁴ Интервью # 15.

*убийства и уголовные преступления из-за споров, связанных с водой.*³⁷⁵

Однако ситуация с безопасностью препятствовала выполнению соглашений. Это находилось вне контроля внутреннего КРВ Кундуза; несмотря на запросы от губернатора, даже полиция не хотела вмешиваться. Тем не менее, большинство представителей водопользователей Ханабада, давших интервью, чувствовали, что даже если КРВ не смог провести в жизнь свои решения, ему все еще удавалось препятствовать ухудшению потенциальных конфликтов.³⁷⁶ Однако *мираб* расположенного в нижнем течении канала Янагарок предупредил, что напряженные отношения, возникшие из-за плохого доступа к воде в областях нижнего течения не могли сдерживаться долго при отсутствии конкретного результата:

*Мы попросили, чтобы правительство решило наши проблемы в течение поливного сезона, но тем не менее, никто не был в состоянии гарантировать, что люди верхнего течения не забирают нашу воду. Это - то, что заставляет наше молодое поколение присоединяться к Талибану или покидать страну. Правительство должно решить наши проблемы с людьми верхнего течения из Ханабада, иначе мы соберем всех в нижнем течении и начнем бороться и устраивать демонстрации против властей Кундуза при поддержке Талибана. Они заблокируют дорогу и убьют тех людей, которых мы захотим.*³⁷⁷

Провинция Тахар

Как упоминалось ранее, никакие крупные конфликты не разразились в Тахаре. Несколько раз инциденты действительно происходили, но они были под контролем за счет вмешательства объединенного КРВ, ДВХ и губернатора провинции. В отличие от Баглана – области верхнего течения в СБНК - там не было никаких негодований, даже несмотря на то, что местные власти пытались отдать больше воды Кундузу. Однако существовали опасения среди персонала в офисе губернатора провинции и директора ДВХ, что если проблемы с правами на воду не будут решены до следующего маловодного года, их будет гораздо тяжелее контролировать.³⁷⁸ Директор ДВХ чувствовал, что пока президентский указ и действия КРВ были относительно успешными «проблема в том, что осуществление не происходило по взаимным и постоянным соглашениям».³⁷⁹

³⁷⁵ Интервью # 25.

³⁷⁶ Интервью # 10; 15; 16; 99; 25; 94; 5; 89; 14; 2.

³⁷⁷ Интервью # 92.

³⁷⁸ Интервью # 32; 33.

³⁷⁹ Интервью # 32.

Способность совместного участия в решении вопросов и установлении фактов

В идеале ПЗС должна иметь хорошие возможности, чтобы собраться и коллективно проанализировать данные и знания, которые улучшат понимание, определение и выполнение планов управления водными ресурсами. Как обсуждалось выше, планы по распределению воды между Тахаром и Кундузом были инициированы в Кабуле президентской делегацией задолго до существования КРВ. Поэтому процесс «установления проблем и фактов» никоим образом не был совместным. Когда был сформирован КРВ, заинтересованные стейкхолдеры вели целенаправленно переговоры о работе затворов головных сооружений.

В начале августа 2011 г. представители объединенного КРВ Кундуза, поддержанного их директором ДВХ, официально запросили обеспечения измерений стока (хотя все было неофициально согласовано месяцем ранее, когда не было известно, будет ли применен указ президента). Наиболее вероятно, что это была стратегия для удержания властей Тахара под давлением, так как было ясно, что они не будут официально отклонять указ. То, как с этим справились, дает нам понимание некоторой ограниченности возможностей совместного КРВ - включая правительственных стейкхолдеров – для коллективного и прозрачного процесса совместного установления фактов.

Хотя ДВХ Кундуза и Тахара, как предполагалось, должны были производить измерения стока вместе с ПРБПА, часть сбора информации и анализа проходила отдельно. 7 августа ДВХ Кундуза провел измерения стока в Пули-Чуга (так как вода отсюда поступала в провинцию Кундуз), выяснив, что сток составлял 24,5 м³/с. Если бы указ строго выполнялся, то сток должен был составить 34,5 м³/с. Тогда директор ДВХ Кундуза послал официальное письмо в ДВХ Тахара, чтобы запросить больше воды - несмотря на то, что он был осведомлен о том, что неофициальное соглашение было уже заключено, вопрос лишь в том, как указ будет применен на практике. Однако ДВХ Тахара провело свои собственные измерения (частично полученные сотрудниками ПРБПА в Кундузе и частично собранные сотрудниками ДВХ в Тахаре), которые показали сток в 35 м³/с в Пули-Чуга, составляя 67,7 процента стока в Танги-Пархаре и у моста Банджи и таким образом выше, чем требуется в указе. Учитывая сомнительность того, что поток в Пули-Чуга увеличился на 43 процента за день, некоторые информанты выражали сомнения относительно прозрачности сбора данных. Как вспоминал координатор ПРБПА:

Однажды инженер Салим [директор ДВХ Тахара] осматривал с нами каналы в Тахаре. Ему позвонили, и человек сказал, что сток в Пули-Чуга [Кундуз] равен 40 м³/с, что, как мы знали, было невозможным, так как эти показатели равны стоку в Танги-Пархаре [верхнее течение Тахара]. Но он

сказал, что «Вы можете уходить, в Кундузе много воды».³⁸⁰

В то же время делегация в составе двух инженеров из МЭВР Кабула приехала в Кундуз для проведения измерений стока в поддержку применения указа президента.³⁸¹ Однако, по словам инженера ГТС-ПРБПА, которого попросили помогать делегации, их сотрудничество с ДВХ Тахара не было конструктивным. Действительно, 6 августа инженер ГТС-ПРБПА, отвечающий за проведение измерений стока, послал письменную жалобу своему руководителю группы, объясняя:

2-го августа директор ДВХ Тахара взял делегацию от МЭВР Кабула на каналы Шараван и Гомали, чтобы только занять их. На следующий день был представлен инженер от имени представителя ДВХ Кундуза для проведения замеров воды в провинции Тахар. В тот день ДВХ Тахара не помогало назначенной команде, и никто не был представлен от ДВХ Тахара для того, чтобы присоединиться к команде ПРБПА с командой МЭВР и инженером, представленным ДВХ Кундуза. Поэтому я подготовил в этом отчете жалобу и на ДВХ Кундуза и на ДВХ Тахара, потому что они не стремятся получить данные и не помогают при замерах воды»³⁸²

На одной встрече директор ДВХ Тахара представил цифры, упомянутые выше, чтобы продемонстрировать, что указ выполняли. Однако участники КРВ Кундуза все же оставались настроенными скептически.³⁸³

В целом, эти события демонстрируют степень недоверия среди участников, как только дело дошло до сбора и анализа количественных измерений, вместе с некоторыми явными попытками исказить результаты. Поэтому способности КРВ оказались слабыми с точки зрения объединенного анализа информации для лучшего управления водными ресурсами.

Ссылаясь на рис. 4, «определенность данных/знаний» в СБТ относительно низкая. Это видно из ненадежности данных об измерении стока и возможности дезинформации (см. Вставку 9). Согласие относительно цифр возможно «низкое», но не столь низкое как в случае с СБНК. Это видно из того факта, что несмотря на оппозицию стейкхолдеров Тахара указу президента - и с точки зрения содержания и с точки зрения выполнения - они не были твердо настроены против идеи определить права на распределение воды между Тахаром и Кундузом. Однако было бы преждевременно утверждать, что согласие по цифрам относительно принципов распределения воды «высокое». Основываясь на структуре Хисшемеллера, стратегии решений могут колебаться между «политикой изучения/совместным установлением фактов» и «политикой переговоров». В то время как маловодный 2011 г. был демонстрацией решений, полученных на основе переговоров, новая стратегия совместного установления

³⁸⁰ Интервью # 13.

³⁸¹ Неофициальное обсуждение с этими двумя инженерами от Кабульской делегации МЭВР, 11 августа 2011 г.

³⁸² Получено из отчета, датированного 6 августа 2011 г., подготовленного инженером Асифом.

³⁸³ Интервью # 15.

фактов еще не была применена, также как и запланированная оценка площади командования и других соответствующих данных, используемых в указе президента для распределения воды. Это должно быть совместным процессом насколько возможно, чтобы повысить уровень приемлемости и законности его результатов среди ключевых стейкхолдеров в пределах суб-бассейнов в Кабуле.

Мобилизация и создание поддержки

Финансовая поддержка ГТС-ПРБПА: Полезная но не стабильная

Финансовая поддержка ГТС-ПРБПА заставляла участников КРВ организовывать или посещать больше встреч и участвовать в более частом мониторинге. Как объяснил помощник ПРБПА:

Если бы не было никакой логистической поддержки, то некоторые богатые фермеры и старейшины заплатили бы для того, чтобы пойти поговорить с Талоканом и Банджи и провести мониторинг. Но они бы пошли два или три раза, но не так часто, как это имело место при финансовой поддержке ПРБПА.³⁸⁴

Однако это не является устойчивым финансовым ресурсом для КРВ. Недавно предложенные правила по учреждению и деятельности СРБ³⁸⁵ предусматривают, чтобы они сами обеспечивали себя собственным доходом. Согласно статье 6 (12): «СРБ - ведущие элементы в бассейнах рек. Следовательно, они обязаны повышать экономическую устойчивость, производя доход». Однако, с 2005 г. не было никаких планов от ПРБПА-ТА относительно стратегий получения дохода и полного развития потенциала, необходимого для становления СРБ финансово жизнеспособным.

Несмотря на чувство, что КРВ принес конкретную практическую пользу в течение маловодного 2011 г. в СБТ, у сотрудников КРВ и координатора ПРБПА существует сомнение, что обычные водопользователи готовы платить за такие услуги. Как объяснил координатор ПРБПА в СБТ:

Важно найти источник для хорошего бюджета, к апрелю или маю, когда мы знаем, что начнется засуха. До сих пор мы потратили до \$10 000³⁸⁶ для СБТ. Если случится засуха в следующем году, я уверен, что фермеры, обязанные внести некоторую сумму за услуги, платить не будут. Я не думаю, что наши услуги достигли того уровня, который ожидают фермеры для того, чтобы за них платить³⁸⁷

³⁸⁴ Интервью # 13.

³⁸⁵ «Правила об Учреждении и Деятельности Совета Речного Бассейна (черновик - сентябрь 2011 г.).»

³⁸⁶ В других источниках ГТС-ПРБПА это число ближе к \$9 000.

³⁸⁷ Интервью # 13.

Несмотря на то, что их область извлекла пользу из действий объединенного КРВ, представители левого берега Ханабада и участники совместного КРВ были настроены скептически:

Если у нас нет средств для содержания транспорта и некоторой компенсации за наши действия в патрулировании каналов, это становится очень трудным. Мы можем сформировать КРВ, мы можем планировать, даже если ПРБПА и ЕС не здесь, но без денег мы не можем ничего осуществить. Хотя КРВ в этом году обеспечивает лучшие результаты, никакой фермер не готов заплатить что-либо за действия КРВ. Наши фермеры даже не платят налог.³⁸⁸

Справедливо предположить еще более низкие шансы, что фермеры Тахара захотят вложиться, не получая никакой выгоды от деятельности объединенного КРВ.

В 2007 г. проблема сбора взносов для СРБ была поднята ГТС-ПРБПА во время встречи группы, работающей в суб-бассейне. Однако дальнейшее обсуждение темы было отложено из-за комментариев со стороны участников рабочей группы, включая сторону нынешнего директора ДВХ Кундуза,³⁸⁹ отвергающих практичность и популярность таких мер.³⁹⁰ Это обсуждение так и не было возобновлено.

Учитывая, что по словам заместителя губернатора Тахара, правительство испытывает недостаток в ресурсах для осуществления и контроля распределения воды,³⁹¹ финансовая устойчивость КРВ СБТ (или будущего СРБ), кажется, находится под угрозой срыва. Было бы мудро со стороны ПРБПА срочно изучить этот вопрос, полагая, что развитие и осуществление стратегии, гарантирующей долгосрочную финансовую жизнеспособность СРБ, займет время.

Информационная поддержка ГТС-ПРБПА

Как и в случае с СБНК, ГТС-ПРБПА организует семинар по прогнозированию засухи и наводнений в СБТ каждый апрель-май для оценки вероятности и ожидаемой интенсивности многоводных и маловодных периодов в течение наступающего поливного сезона (с мая по сентябрь). Система подготовленности на основе прогноза базируется на оценках снежного покрова и содержания воды в снеге.³⁹² В мае 2011 г. МЭВР и МСХИЖ советовали водопользователям ограничить выращивание риса, основываясь на предупреждении, высказанном во время презентации. Однако, как и в СБНК, это

³⁸⁸ Интервью # 15.

³⁸⁹ Он не был директором ДВХ в то время.

³⁹⁰ Личное наблюдение.

³⁹¹ Интервью # 33.

³⁹² Бикма и Фиддес, “Наводнения и Засуха: Афганский Водный Парадокс”

предупреждение не привело к изменениям в структуре посевных площадей до начала дефицита воды, хотя, по крайней мере, один участник КРВ объяснил, что он мог использовать эту информацию против фермеров, говоря им, что они были предупреждены.³⁹³ В зоне командования канала Аскалан, где выращивание риса сократилось, *мираб* объяснил, что он осуществил бы это в независимости от информации, полученной от ГТС-ПРБПА.³⁹⁴ Так же как и в СБНК, анализ СИРРП не показал уменьшения площадей под рисом в верхнем течении Тахара, где снижение требований на воду, возможно, снизило бы нагрузку на систему.

Раннее предупреждение также не привело к раннему формированию совместного КРВ для обсуждения планов о распределении воды. Различные КРВ в СБТ были сформированы намного позже, и планирование происходило в последний момент, когда фермеры начали жаловаться ДВХ и губернатору.

6.4 Заключение

Принятие решения

- В СБТ указ президента, отвергающий Закон о воде, использовался для распределения воды между Тахаром и Кундузом. Стимул для выполнения этого указа пришел со стороны водопользователей Кундуза, которые мобилизовали различные лица, включая членов парламента, для изменения ситуации по вододелению, кажущейся им несправедливой.

- Есть согласие в обеих провинциях, что процесс разработки указа президента далек от совместного.

- Введение новых принципов распределения воды согласно указу президента вместе с фиксированными правами на использование воды по сравнению с традиционной системой *абандаза* дало начало напряженным отношениям между провинциями.

- Несмотря на предписания указа президента, окончательное соглашение о распределении воды между провинциями и относительно головных сооружений канала обсуждалось объединенным КРВ посредством специального процесса, отразившего баланс местной власти. В конечном счете, компромисс был найден между *хакабахом* (как предусмотрено указом президента) и *абандазом*. Эта альтернативная процедура была более гибкой и исключала фиксированные правила.

- Хотя указ и не был соблюден полностью, он влиял на обеспечение большего объема воды для Кундуза по сравнению с прошлыми маловодными

³⁹³ Интервью # 15.

³⁹⁴ Интервью # 5.

годами. Это также привело к сильным изменениям в принципах распределения воды в СБТ.

- Введение указа президента через членов парламента, канцелярии президента и МЭВР Кабула заставило губернатора и ДВХ Тахара увязать свои интересы с интересами водопользователей Кундуза. Это впоследствии создало возможность для сотрудничества и поддержки провинции нижнего течения. В определенной степени указ привел переговоры ближе к «полю с равными условиями игры», поскольку он заставил стейкхолдеров Тахара улучшить распределение воды с Кундузом.

- Хотя стейкхолдеры Тахара не принимали постоянных прав Кундуза в 2011 году, они готовы обсудить возможность этого через совместную оценку новых данных.

Состав и приспособляемость ПЗС

- В СБТ формирование ПЗС, занимающейся распределением воды между каналами, осуществлялось на основе адаптивного и прагматического процесса, исходя из разворачивающихся событий и возникающих потребностей. Так же как и в СБНК, распределение воды в СБТ проходило не через одну ПЗС, а скорее через различные платформы на разных уровнях суб-бассейна. Как и в СБНК, было четкое устройство КРВ по границам провинций. Например, КРВ Кундуза был создан для официального сотрудничества с представителями правительства в Тахаре. Тот же самый КРВ Кундуза занимался внутренними проблемами Кундуза на барраже Ханабад. Ниже барража была сформирована отдельная комиссия с более гибким составом. Из-за давления со стороны КРВ Кундуза для осуществления указа президента, для обеих провинций был сформирован объединенный КРВ, состоящий из представителей водопользователей и неофициально поддерживаемый правительственными властями.

- В состав различных КРВ и других специальных комиссий были включены представители правительства, выбранные представители и представители водопользователей, но они уделяли внимание только вопросам ирригации в суб-бассейне. Наблюдаемые договоренности были, таким образом, более связаны с проблемами совместного управления оросительными системами, чем с ИУВР.

- ДВХ Тахара и губернатор являлись законными лицами, определяющими состав КРВ и играющими лидирующую роль в переговорах по распределению воды. Хотя поиск практических договоренностей по работе головных сооружений, как компромисс к указу президента, был отдан представителям водопользователей, влияние и участие ДВХ и губернатора провинции было решающим для удовлетворительного выполнения, выгодного Кундузу. В целом, состав различных КРВ не подвергался критике со стороны водопользователей. Например, губернатор, директор ДВХ и участники СП в КРВ Кундуза взяли на себя инициативу по защите интересов водопользователей своей провинции,

когда дело дошло до участия в межпровинциальных вопросах. В Ханабаде решения были по большей части в руках *мирабов* и ДВХ района, тогда как роль губернаторов провинций и районов была менее важной, по крайней мере, в принятии решений. Однако общая удовлетворенность КРВ Кундуза, ответственного за распределение воды на барраже Ханабад, была низкой, так как водопользователи каналов нижнего течения чувствовали, что практически его решения не учитывали их интересы должным образом.

- Также как и в случае с СБНК, границы принятия решения и последующего состава КРВ и других неофициальных платформ не соответствовали естественным гидрологическим границам суб-бассейна. Опять-таки, круг проблем, определивший состав КРВ и других неофициальных платформ, не затрагивал многочисленные небольшие каналы в горных или более узких долинах. С другой стороны, границы принятия решения простирались далеко за географические границы суб-бассейна, вплоть до Кабула и канцелярии президента. Это контрастирует с подходом, предложенным стратегией и правилами формирования АРБ/СРБ. Однако это соответствует недавним академическим обсуждениям этих вопросов.³⁹⁵

Итоги и результаты

- Дисбаланс в доступе к воде между Тахаром и Кундузом улучшился в период с 2008 г. по 2011 г.

Если в 2008 г. приблизительно 43 процента провинции Кундуз имели низкий (или вообще никакой) доступ к воде, то в 2011 г. эта цифра уменьшилась примерно до 32 процентов.

- Улучшения в результатах для провинции Кундуз могут частично быть объяснены указом президента - хотя он не был полностью исполнен - и решениями объединенного КРВ и правительственных сторон. Однако использование подземных вод как средства решения проблем было еще одним основным фактором, хотя и в пропорциях, которые трудно подсчитать.

- Так же как и в СБНК, осуществление решений КРВ в СБТ в значительной степени зависело от навыков осуществления, которых особенно не хватало в Кундузе. Провал губернатора и полиции в улучшении ситуации с безопасностью в Ханабаде ограничивал способность КРВ контролировать распределение воды и принять меры против нарушителей.

- Несмотря на ситуацию с безопасностью, являющейся существенным препятствием для действий КРВ, это сыграло решающую роль в отсутствии или,

³⁹⁵ См. например, Дж. Уорнер, П. Вестер и А. Болдинг, “Следуя потоку: бассейны рек как естественные единицы управления водными ресурсами?” *Водная политика* 10, № 2 (2008): 121-138; и Л. М. Харрис и С. Алэтут, “Ведение переговоров о масштабах гидротехнических проектов, продвижение государств: Сравнение верхних бассейнов рек Тигра/Евфрата и Иордан,” *Политическая География* 29 (2010): 148-156.

по крайней мере, ограничении конфликтов среди водопользователей. Это было особенно признано в случае с проблемами по распределению воды между провинциями.

- Финансовая жизнеспособность остается главной проблемой для КРВ или подобных будущих платформ, таких как СРБ. Хотя КРВ полностью субсидировались в 2011 г., нет никаких планов относительно того, как получить доходы, достаточные для проведения похожей или более обширной деятельности в последующие годы.

- С одной стороны, неточность и ненадежность данных о стоке препятствовали установлению и контролю планов по распределению воды. С другой стороны, неопределенные данные могут использоваться в качестве стратегии сохранения неопределенности в ходе их применения.

7. Обсуждение и заключение: стратегические модели соответствуют ситуации на местах

Приведенный ниже анализ вначале кратко обобщает различия между стратегической моделью и ситуацией на местах касательно вододеления на уровне суб-бассейна. Далее рассматриваются ключевые темы, характеризующие попытки реформирования водного сектора Афганистана: передача власти в процессе принятия решений, децентрализация в принятии решений и участие посредством ПЗС. Поскольку ПРБПА была пилотной программой по реализации реформ в водном секторе с 2004 г., эта глава продолжает подвергать сомнению и подчеркивать определенные очевидные ограничения в ее эффективности.

7.1 Адаптированы ли стратегические модели к реальным проблемам на местах?

Различие между стратегическими моделями и ситуацией на местах

В табл. 20 приведены основные различия между ситуацией на местах по организации ПЗС и стратегической моделью. В большинстве случаев противопоставление основных характеристик относится к обоим суб-бассейнам.

Таблица 20: Различие между стратегическими моделями и фактическими мероприятиями по ПЗС

	<i>Модели суб-АРБ/суб-СРБ</i>	<i>Фактические мероприятия по ПЗС</i>	<i>Суб-бассейн</i>
1	Децентрализованный процесс принятия решений	Кабул оказывает большое влияние в формировании вододеления через ЧП, должностных лиц министерств и администрации президента	В основном СБТ
2	Едиственная платформа принятия решений (т.е. суб-СРБ)	Вододеление установлено через многочисленные платформы на различных уровнях	СБТ и СБНК
3	Структурирована по линиям водопользователей (СРБ), а не по отраслевым ведомствам (АРБ)	Организационные мероприятия разделены в основном по границам провинций (КРВ ниже по течению/неофициальные платформы выше по течению)	В основном СБНК
4	Отсутствие ясности в отношении роли и полномочий губернаторов в суб-АРБ/суб-СРБ	Губернаторы в качестве влиятельных политических лиц и решающих фигур для узаконивания решений по вододелению	СБТ и СБНК
5	Отраслевое министерство только в качестве советника	ДВХ в качестве решающей фигуры в формировании процесса принятия решений и поддержке исполнения	СБТ и СБНК
6	Состав суб-СРБ, покрывающий весь водосбор/суб-бассейн (от верхнего водосбора до орошаемой равнины)	Границы участия и принятия решений отражают и адаптированы к «распространению проблем»	СБТ и СБНК
7	Состав суб-СРБ, основанный на многочисленных водных секторах	Состав ограничен ирригационным сектором	СБТ и СБНК

Как показано в данном исследовании, проблема существующего расхождения между стратегией и практикой далеко не нова в сфере развития. Как подчеркнули Мосс и Льюис,³⁹⁶ политики и идеи, для того чтобы быть понятыми на местах, всегда должны быть претворены в реальные практики. Проблема, к которой сейчас должны быть обращены директивные органы - это анализ и понимание того, что происходит в этом процессе претворения, для того чтобы приспособить политику соответствующим образом.

³⁹⁶ D. Mosse, "Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice," *Development and Change* 35, no. 4 (2004): 639–671; D. Lewis and D. Mosse, *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies* (Bloomfield: Kumarian Press, 2006).

Передача полномочий на принятие решений: в какой мере это необходимо?

Стратегическая модель, укрепляющая фундамент реформ водного сектора Афганистана, содействует передаче полномочий и принятия решений по водodelению на уровень речного бассейна. Такой подход превращает водопользователей в лиц, принимающих решения, когда речь идет о подготовке и разработке стратегий управления водными ресурсами, определяющих права водodelения и контроля за их осуществлением на уровне бассейна.³⁹⁷

Между тем, государственные органы играют вспомогательную роль в качестве технических консультантов. В свете представленных в этом исследовании доказательств, вопрос состоит в том, действительно ли результаты были бы лучше, чем наблюдаемые в 2011 г., если бы эта стратегическая модель применялась более строгим образом.

В СБНК результаты для Кундуза были относительно положительны. В самом деле, в 2011 г. *абандаз*, по крайней мере, был так же успешен, как и все остальные в истории бассейна. Как уже упоминалось, строгое применение стратегической модели повлекло бы за собой процедуру принятия решений, зависящую от водопользователей, например, в форме суб-СРБ. Тем не менее, подавляющее большинство представителей водопользователей из Кундуза, опрошенных по СБНК, рассматривали идею игнорирования правительства, чтобы напрямую взаимодействовать с водопользователями Баглана, как невозможный вариант.³⁹⁸ Они считают, что без губернатора и власти ДВХ, водопользователи не будут принимать запросы серьезно или уважать осуществление *абандаза* - как на самом деле и произошло в 2008 г.³⁹⁹

В СБТ вовлеченность ЧП и администрации президента в решения по водodelению и последующая роль губернатора Тахара и директора ДВХ в поддержке его реализации оказала положительное влияние на Кундуз. Сопротивление Тахара привело к окончательному компромиссу по водodelению, выдвинув на первый план тот факт, что процесс принятия решений не был полностью в руках правительства и государственных должностных лиц. Тем не менее, некоторые заинтересованные стороны Тахара и ключевые информаторы признали, что без сильного влияния государства на принятие решений, ситуация была бы хуже для Кундуза, как с точки зрения доступа к воде, так и напряженности в отношениях между водопользователями.

Ситуации в каждом суб-бассейне ставят под сомнение уместность применения стратегической модели, которая отводит государственным

³⁹⁷ См. Статью 6 в “Regulation on Establishment and Activities Of River Basin Councils—Draft September 2011.”

³⁹⁸ Например, пять членов Комиссии Кундуза по водodelению: интервью # 1; 6; 7; 19; 23.

³⁹⁹ Интервью # 1; 3; 6; 7; 9; 19; 20; 22; 23; 27; 28.

субъектам более мягкую роль в принятии решений. На самом деле, учитывая решающую роль государственных деятелей, которую они сыграли в событиях 2011 г., это бы вряд ли способствовало обеспечению лучшего доступа к воде для Кундуза. Однако в то же время, ситуации в СБНК и СБТ показывают, что их аргументы в поддержку водопользователей ниже по течению могут быть оппортунистическими и, следовательно, ненадежными. Если бы политический контекст изменился, водodelение могло бы закончиться гораздо менее благоприятно по отношению к Кундузу.

В заключение, в настоящее время любая польза в области «эффективного руководства» в результате строгого применения описанной выше стратегической модели, скорее всего, достигается за счет эффективности в обеспечении безопасности доступа к воде для фермеров ниже по течению.

Действительно ли государство решится на идею передачи полномочий?

В классических примерах ПЗС по управлению речными бассейнами часто речь идет о том, какие свои полномочия государство готово передать. Однако в контексте Афганистана результаты наблюдений и анализ практики на местах поднимают вопрос, сколько власти государство пытается получить обратно. Примеры СБНК и СБТ демонстрируют, что государственные субъекты — такие как ВДХ, губернаторы и ЧП — на самом деле упреждающие в определении процессов водodelения. Пока не ясно будет ли это временной необходимостью или тенденцией к более значительному контролю; тем не менее, показатели наводят на мысль, что, скорее всего, это будет последнее.

В последнее время число влиятельных членов МЭВР, активных в реформировании водного сектора, начали проявлять признаки скептицизма о возможности и целесообразности передачи полномочий водопользователям в текущей политической ситуации.⁴⁰⁰ Глава отдела водных прав МЭВР объяснил, что, по его мнению: «В нынешней ситуации в Афганистане невозможно позволять водопользователям принимать решения по всем вопросам».⁴⁰¹ Даже руководитель группы ПРБПА выразил свою озабоченность: -

Я не уверен, что нас всех устраивает подобный подход принятия оптимальных решений с участием множества заинтересованных сторон. Потому что существует много групп, которые в отсутствие конкретной власти не могут в конечном итоге прийти к соглашению. Вы достигаете той ситуации с распределением, которую имели во времена моджахедов, с маленькими группами со своими лидерами, заботящимися только о своих собственных интересах. И в конечном итоге вы имеете то, что создали в Заргаре,⁴⁰² - на маленькую оросительную систему три мираба, каждый из

⁴⁰⁰ Интервью # 73; 95.

⁴⁰¹ Интервью # 73.

⁴⁰² Канал в провинции Тахар.

*которых занимается собственной областью и не имеет комплексного (интегрированного) представления о системе. Когда это происходит в более крупных масштабах, то ничего из этого не выходит.*⁴⁰³

Таким образом, подразумевается, что более высокий уровень контроля за принятием решений должен быть в руках правительства. Это указывает, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, на отказ от жесткой позиции по передаче полномочий. В самом деле, и ключевые фигуры МЭВР, и лидер команды ПРБПА истребовали статью 13(2) Закона о Воде, чтобы оправдать любые отсрочки передачи полномочий на принятие решений посредством формирования СРБ.⁴⁰⁴ Это еще раз наглядно свидетельствует о намерении государства определить, когда (если когда-нибудь) и до какой степени процесс принятия решений должен быть в руках водопользователей. Аналогичным образом, подписание указа президента, утвержденного МЭВР и составленного без привлечения сторонних лиц, еще больше подвергает сомнению неподдельный интерес государственных субъектов к основным принципам Закона о Воде и их убежденность в правильности этих принципов, по крайней мере, когда речь идет о балансе сил.

Таким образом, результаты этого исследования показывают не только нежелание государства передать полномочия на принятие решений пользователям, но и его намерение восстановить контроль за принятием решений по вододелиению на уровне суб-бассейна.

Децентрализация: в какой степени и в чьих интересах?

В 2011 г. процесс вододелиения в СБТ установил важный прецедент: впервые в истории СБТ, вододелиение на суб-бассейновом уровне было определено указом президента.⁴⁰⁵

Отсутствие процедуры реального участия наглядно показывает намерение Кабула добиваться решения проблем посредством нисходящего подхода. Что же тогда могло случиться с хорошими принципами «эффективного руководства»

⁴⁰³ Интервью # 82.

⁴⁰⁴ Интервью # 82; 79; 73; 85. Английский перевод данной статьи предусматривает, что: “Министерство Энергетики и Водных ресурсов, по мере необходимости, может передавать некоторые свои полномочия Советам Речного Бассейна в соответствии с Законом после достижения требуемой работоспособности и способностей посредством технических тренингов.” Строго говоря, это не значит, что МЭВР имеет какие-либо полномочия решать, когда власть СРБ, как обуславливается в Законе, может быть использована. Это лишь означает, что МЭВР может передать часть своих собственных полномочий СРБ в дополнение к тому, что уже юридически предоставлено ему Законом. Версия Закона на дари, кажется, имеет тот же смысл. Тем не менее, высокопоставленное МЭВР и другие ключевые заинтересованные лица, участвующие в процессе создания Закона, опровергают это. Вместо этого они утверждают, что идея состоит в том, чтобы наделить МЭВР (через АРБ) правом (властью) решать, когда СРБ будет готов осуществлять свою власть, как это определено в Законе.

⁴⁰⁵ В других суб-бассейнах это не считается чем-то совершенно новым. Уже в 1921 г., по просьбе Департамента сельского хозяйства, был обнародован официально Закон короля Амануллы, устанавливающий длительность распределения воды для провинции Кабул (см. “Kunduz Khanabad Irrigation Study: Final Report.” Том 2, 69).

Закона о Воде от 2009 г., в частности, относительно децентрализации принятия решений?

Как отмечалось выше, Закон о Воде предлагает вододеление, регулируемое посредством суб-СРБ совместно с местными властями, играющими роль технических советников. Тот факт, что президентский указ был принят после того, как Закон о Воде был опубликован в официальном правительственном бюллетене, демонстрирует определенное пренебрежение к Закону со стороны президента.⁴⁰⁶ Тот факт, что МЭВР подписало документ и даже направило своих сотрудников для контроля его исполнения, также поднимает вопросы об его искренности относительно структуры, которую оно теоретически продвигает.

Можно было бы утверждать, что, поскольку в 2009 г., когда был издан указ, еще не было никаких суб-СРБ, то необходимо было найти альтернативное решение. Ничто не препятствовало правительству в возможности инициирования, поддержки и содействия процедуре участия, например, посредством временного суб-СРБ. Верно также и то, что в итоге указ был отклонен провинцией Тахар, что привело к компромиссу между водопользователями и государственными органами от обеих провинций. Тем не менее, субъекты и в Кундузе, и в Тахаре согласились с высказыванием, что без указа президента пользователи ниже по течению имели бы меньший доступ к воде в период маловодного года. Другими словами, в 2011 г. мобилизация представителями водопользователей Кундуза политических субъектов вне границ суб-бассейна оправдала себя. Это для фермеров Кундуза является подтверждением того, что проблемы лучше решать через своих ЧП в Кабуле, чем в ходе обсуждений с другими водопользователями и политическими силами на местном уровне. Логике децентрализации, таким образом, еще предстоит продемонстрировать свою актуальность.

Аналогичным образом, относительный успех *абандаза* в 2011 г. в СБНК не может быть понят без признания значительной роли МЭВР в Кабуле. Еще в 2008 г. Кундузский ДВХ направил письмо МЭВР в Кабуле, выражая недовольство отсутствием поддержки со стороны Багланского ДВХ по вопросу *абандаза*⁴⁰⁷. Сотрудники МЭВР соответственно посетили Баглан для увеличения давления на их ДВХ с целью укрепления усилий по поддержке Кундуза. И хотя это не привело к ощутимым результатам на местах, поскольку проводилось сравнительно поздно в поливной сезон, тем не менее, этот визит прошел как предупреждение на будущее.⁴⁰⁸

В 2009 г., перед поливным сезоном, вице-президент в своем письме к МЭВР и к губернаторам провинций Кундуз, Тахар и Баглан попросил соответствующих государственных заинтересованных лиц найти социально

⁴⁰⁶ Указ также является технически незаконным, так как законы, официально опубликованные в правительственной газете, имеют более высокую юридическую ценность.

⁴⁰⁷ Интервью # 62; 24; 67; 69; 70.

⁴⁰⁸ Интервью # 65; 69; 70; 66; 68.

приемлемые решения для совместного использования водных ресурсов между тремя провинциями. Скорее всего, это было сделано для того, чтобы избежать повторения 2008 г., когда фермеры Кундуза устроили демонстрации и заблокировали дороги. Таким образом, неудачи 2008 г. и последующий ответ отраслевых министерств и администрации президента, создали стимулы для директоров ДВХ для улучшения сотрудничества и определения способов передачи в 2011 г. воды в Кундуз.

Очевидно, что, несмотря на продвижение децентрализации и передачу водопользователям полномочий на принятие решений, начиная с 2004 г., к 2011 г. управление речным бассейном стало более централизованным, чем когда-либо в пилотном СБТ и, в меньшей степени, СБНК. Мохин Марастияр, бывший ЧП от Кундуза и близкий советник президента, который активно выступал за президентский указ, высказал свою точку зрения по данному вопросу:

В Афганистане есть как локальные, так и национальные проекты. Случай распределения водных ресурсов между Тахаром и Кундузом является национальным проектом, поскольку сельскохозяйственная продукция этого региона имеет значение для всего Афганистана. Доходы и производство продуктов питания имеют большое значение для всей страны. Это главный зерновой район Афганистана. Таким образом, решения о распределении водных ресурсов должны приниматься на самом высоком уровне. Это означает, что решения должны приниматься МЭВР, МСХИЖ, Министерством Экономики и Министерством Юстиции совместно с властями высокого уровня, в частности, такими, как президент. Если оставить решать эти вопросы только провинциям Тахар и Кундуз, как они будут решать эту проблему? Они будут думать только о своих собственных, а не о национальных интересах⁴⁰⁹.

Как один из единственных (бывших) ЧП с детальным знанием Закона о Воде, он открыто подвергает сомнению его важность и эффективность. Для ЧП и адвоката Др. Фатима Азиз, случай 2011 г. вряд ли является единичным: «Это очень распространено в Афганистане, у нас есть законы, но многие действия управляются указами. [...] В следующем году, если у нас будут аналогичные проблемы, связанные с засухой, люди из Кундуза снова придут к нам».⁴¹⁰ Несмотря на то, что лидеры в Тахаре получили согласие о пересмотре указа, принцип был тот же: решения искали и находили в Кабуле, в канцелярии президента.

Приведенные выше доводы для принятия президентского указа ясно показывают, что принципы Закона о Воде не были усвоены или даже поняты многими из вовлеченных сторон.⁴¹¹ На национальном уровне нет никакого

⁴⁰⁹ Интервью # 83.

⁴¹⁰ Интервью # 80.

⁴¹¹ Например, ЧП, заместитель главы комиссии, которая рассматривала Закон о Воде, пояснил, что основной принцип управления речным бассейном - формирование различных советов, отвечающих за управление водными ресурсами «на сельском, районном и областном уровнях». На самом деле, основной принцип - это скорее переход от административных границ к границам речного бассейна (т.е. гидрологическим).

одобрения и интереса, по крайней мере среди тех, кто достаточно влиятелен, чтобы сформировать правила водodelения. Ярким примером в СБТ является то, что Высший Совет по вопросам Водных ресурсов и управлению никогда не участвовал в подготовке проекта президентского указа. Другими словами, государственное ведомство в водном секторе под председательством вице-президента, ответственного за «обеспечение надлежащего соблюдения Закона о Воде членами министерств и ведомств»⁴¹², не может ничего сказать о несоблюдении процедуры. Частью объяснения может быть тот факт, что члены Совета назначаются Президентом. Однако в этом случае возникает вопрос о независимости Совета.

В общем, явная неспособность национальных и международных организаций-исполнителей сформировать альтернативные и высокооцениваемые организации на основе моделей суб-АРБ и суб-СРБ (см. рис. 5) способствовала смещению акцента в принятии решений в пользу Кабула. В то же время, потенциально нестабильные последствия несправедливого водodelения в маловодные периоды делает их предметом озабоченности как для МЭВР, так и для самого президента. В дальнейшем будет поднят вопрос, насколько реально фактическое осуществление децентрализации, учитывая возможные политические последствия, связанные с водными конфликтами между провинциями.

Фактически, результаты 2011 г. касательно доступа к воде пользователей, расположенных ниже по течению — будь то СБТ или СБНК, — добавляют вес к аргументу, что некоторое участие Кабула может проходить по наилучшему (или наименее плохому) сценарию. Если это так, то жесткое применение децентрализованной стратегической модели может оказаться нецелесообразным, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. Тем не менее, в любом случае ситуация 2011 г. свидетельствует о недостаточности институциональных реформ, запланированных ЕС и афганским правительством. Таким образом, за два года до планируемого постепенного выхода ЕС из ПРБПА, возникают сомнения в перспективах речного бассейна (или суб-бассейна) как наиболее приемлемого и эффективного уровня принятия решений.

Переход от административных границ к гидрологическим: Конфликт - природа против политики

В соответствии с принципами «эффективного» руководства водными ресурсами, предлагаемый новый набор организаций для управления речным бассейном предназначен исполнять свое назначение вдоль гидрологических, а не административных границ. Это основано на теории, что логически лучше всего приспособлены к управлению водными ресурсами на среднем уровне «естественные гидрологические», а не «политические границы».

В соответствии с моделью реформирования водного сектора Афганистана,

⁴¹² «Стратегия Водного Сектора.»

ДВХ (с обязанностями, подпадающими под административные границы) были бы ликвидированы и их сотрудники - интегрированы в новые АРБ. Тем не менее, влиятельная роль провинциальных и районных губернаторов не признается и не обсуждается в Законе о Воде и последующих постановлениях. Полномочия провинциальных губернаторов — непосредственно при президенте — являются независимыми от любого министерства, и, следовательно, вряд ли могут быть оспорены или отменены из-за существования новых суб-АРБ и суб-СРБ. Предполагается, что суб-АРБ не будут иметь полномочий по принятию решений, в то время как суб-СРБ будут состоять из водопользователей, находящихся под властью губернатора во многих других сферах политической и повседневной жизни. Каким образом полномочия провинциальных губернаторов будут взаимодействовать с этими СРБ, остается неясным.

По словам лидера команды ПРБПА и старшего советника МЭВР, губернаторы будут просто представлены в АРБ через свои консультативные советы.⁴¹³ Строго говоря, это сняло бы полномочия с губернатора в вопросе принятия решений по водodelению в маловодные периоды. Это вряд ли возможно, поскольку это противоречило бы его всеобъемлющим полномочиям в регулировании вопросов безопасности на уровне провинции и его законности и компетентности заниматься меж-провинциальными делами, что напрямую относится к вопросам водodelения. Из примера СБТ в 2011 г. следует, что, когда напряженность между провинциями возрастает, проблема передается на рассмотрение выше к президенту, парламенту и министерствам в Кабуле, а не оставляется местным организациям. Пример СБТ также показывает, что в этой части Афганистана — «главный зерновой регион», как охарактеризовал ее выше бывший ЧП Мохин Марастияр — к водodelению имели отношение политические интересы, простирающиеся далеко за ее гидрологические границы.

Из полевых наблюдений следует, что переход от административных границ к гидрологическим в сочетании с передачей полномочий местным пользователям противоречит существующей практике. Более того, маловероятно, что это применимо вследствие явных проблем, которые данный переход ставит перед губернаторами провинций в разрезе их полномочий, и, как отмечалось выше, не может быть даже целесообразным с точки зрения результатов.

Предлагает ли Закон о Воде равноценную альтернативу в установлении законного плюрализма для водных прав на уровне суб-бассейна?

Как обсуждалось ранее, Закон о Воде пытается найти баланс между местными традициями и одобренными на международном уровне концепциями руководства водными ресурсами. С точки зрения прав на водные ресурсы на уровне суб-бассейна, этот баланс будет трудно найти, по крайней мере, в СБНК

⁴¹³ Интервью # 79; 82.

— из-за несовместимости *абандаза* с официальными разрешениями. В СБНК принуждение к применению Закона на практике означало бы подталкивание к переходу от *абандаза* к *хакабаху*.

До сих пор, несмотря на то, что Кундуз по сравнению с Багланом проигрывает с точки зрения доступа к воде, гибкий подход *абандаза*, далекий от установленных правил, избежал, по крайней мере, серьезных конфликтов. Аргументы, высказанные Кундузом по поводу прав на воду для каждой провинции исходя из количества земли, могут оказаться обоснованными, но, как упоминалось ранее, такой переход является рискованным; переход от *абандаза* к закрепленным правам скорее усилит напряженность, нежели снизит ее. Имеет ли правительство и ПРБПА возможность содействовать такому переходу? Какими были бы операционные издержки и вероятные преимущества по сравнению с существующим положением?

В СБТ, где неудавшийся переход от *абандаза* к *хакабаху* был навязан сверху узким кругом лиц, напряженность между представителями провинций была высокой, хотя, в конечном счете, был достигнут компромисс, давший привилегию гибким соглашениям (мероприятиям) над жесткими правилами. Такой опыт, хотя и в другом контексте вторит четко запротоколированным примерам о внесении изменений в правах на воду в Индии и Непале. Мейнзен-Дик и Нконя обобщают опыт следующим образом: «Местные нормы, формирующие основу для заявления прав на воду, являются скорее принципами, а не четкими правилами, установленными в процессе периодических переговоров. Во многих [...] случаях были попытки легализовать права, которые скорее инициировали конфликт, нежели использование самой воды».⁴¹⁴

Хотя, как поддержано в Законе, переход к формальным правам на воду в СБТ все еще возможен, остается открытым вопрос о том, как точно они должны быть определены, для того чтобы найти прагматичные, мирные решения. Компромисс 2011 г., хотя и не идеально приемлем для Кундуза, существенно улучшил ситуацию по сравнению с 2008 г. и не привел к серьезным конфликтам. Это можно было бы рассматривать как прагматичную стратегию, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, до тех пор, пока не будет более благоприятных условий для переговоров касательно формальных прав на воду.

Состав СРБ и суб-СРБ: Многосторонние и гибкие соглашения в сравнении с одиносторонними предписаниями

В обоих конкретных исследованиях вододеление было установлено посредством многостороннего соглашения различных платформ, состав которых изменялся в зависимости от проблем, с которыми они сталкивались. Таким образом, вододеление рассматривалось скорее как «круг проблем», а не как водосбор, сформированный в результате деятельности различных КРВ.

В соответствии с Законом о Воде, СРБ, представленные в основном

⁴¹⁴ Meinzen-Dick and Nkonya, “Understanding Legal Pluralism in Water Rights.”

водопользователями, несут ответственность за определение вододеления и регулирование разрешения. В Статье 14 Закона говорится, что среди прочих обязанностей, СРБ должны:

- Определять вододеление в соответствии с общегосударственной политикой в области охраны вод в соответствующих бассейнах;
- Управлять и контролировать право на пользование водой (право на воду) в соответствующих бассейнах; и
- обеспечивать необходимые условия для того, чтобы оценить, приспособить и не допустить разрешения на использование в соответствующих бассейнах.

Кроме того, СРБ имеет право вмешиваться в деятельность суб-СРБ. Это означает, что никакого плана от суб-СРБ не может быть принято без одобрения его СРБ, наряду с тем, что СРБ может давать указания суб-СРБ. До настоящего времени рекомендации для состава СРБ и процесса принятия решения были одобрены⁴¹⁵ МЭВР, но рекомендации по составу суб-СРБ все еще находились на обсуждении во время работы над этим трудом.

Значительные усилия были предприняты в Кабуле в разработке положений, определяющих состав этих платформ. Поэтому в данном разделе рассматриваются составы как СРБ, так и суб-СРБ, а также - были ли бы они в состоянии иметь дело с теми же проблемами, с которыми столкнулись во время маловодного 2011 года.

Состав СРБ

На уровне СРБ критерии по составу, указанные в предписаниях, касаются сочетания представителей провинций и суб-бассейна. Однако они не имеют отношения к представлению интересов водных секторов (см. табл. 20).⁴¹⁶

⁴¹⁵ Переписка по электронной почте с руководителем команды ПРБПА от 5 декабря 2011 г.. Документ, представленный ГТС-ПРБПА, был озаглавлен “Regulation on Establishment and Activities Of River Basin Councils—Draft, September 2011.”

⁴¹⁶ “Regulation on Establishment and Activities Of River Basin Councils—Draft, September 2011.”

Таблица 21: Места в Совете Речного Бассейна

Бассейн	Провинции	Суб-бассейны	Представители провинций	Представители суб-бассейнов	Зарезервированные (за высшим духовенством, женщинами)	Итого
Герируд / Мургаб	3	3	6	12	2	20
Гильменд	9	9	9	18	2	29
Кабул	12	8	12	16	2	30
Северный	5	5	5	15	2	22
Пяндж-Амударья	7	7	7	14	2	23

Источник: ПРБПА, “Regulation on establishment and activities of River Basin Councils.”

В этом разделе, на примере СБНК рассматривается, какое влияние СРБ Пяндж-Амударья мог бы оказать на проблему водodelения выше и ниже по течению в период маловодного года, подобного 2008 и 2011 гг. В этом случае, в СРБ было бы только четыре представителя, непосредственно заинтересованных в вопросе водodelения между двумя провинциями: два из провинций — один из Баглана и один из Кундуза—и два из суб-бассейна (из СБНК), опять же при условии по одному от каждой провинции. Очень маловероятно, что с таким ограниченным составом произойдет какое-либо изменение в существующей ситуации.

На основе результатов исследований целесообразно предположить, что представители Кундуза и Баглана имели бы противоположные мнения по рассмотрению традиционных принципов *абандаза*. 19 членам СРБ, находясь за пределами интересов суб-бассейна и без прямого участия или интереса к этому вопросу,⁴¹⁷ оставалось бы только играть роль третьей стороны. Как следствие -

⁴¹⁷ Это не совсем правильно, если представители высшего духовенства и женщины - из Кундуза. В этом случае их голос может быть под влиянием их провинциального происхождения. Кроме того, рекомендации, подготовленные религиозными деятелями, обращенными к Шариату и исламской юриспруденции по вопросу водodelения, были близки к принципам *абандаза*

маловероятно, что любое решение, принятое таким органом, позволит достичь гораздо большей легитимности. В самом деле, как бы водопользователи в Баглане принимали изменения в процедуре, выдвигаемой, например, представителями из Бадахшана, Самангана или Бамиана, в то время как многие из них достаточно сильны, чтобы выступать против решений директоров своих ДВХ (см. случай каналов района Баглан)? Другими словами, новая политика относительно состава СРБ столкнулась бы с серьезными препятствиями при внедрении любого изменения в контексте такого поляризованного вопроса, как вододеление по линии выше/ниже по течению.

Состав суб-СРБ

На одной из самых последних встреч (20-я) рабочей группы СБНК, в ходе дискуссий о будущем составе суб-СРБ, было предложено сочетание, включающее как отраслевое - такие отрасли, как ирригация или гидроэнергетика, - так и географическое представительство по линии выше (верхний водосборный бассейн) и ниже (главные города и орошаемые равнины) по течению. Из этого следует, что одна единственная группа, ограниченная количеством 15-25 человек, должна будет охватить как различные водные сектора, так и различные зоны речного бассейна.⁴¹⁸

Это исследование показывает, что такой общий состав - независимо от их критериев - обязательно будет не соответствовать требованиям, поскольку имеет отношение не к конкретным, практическим проблемам, а, скорее, к виртуальным и теоретическим вопросам «управления речным бассейном». К тому же, остается мало возможностей для гибкости и адаптивности. Жестко закрепленный состав из избранных или отобранных 15-25 человек вряд ли окажется подходящим, так как каждая специфическая проблема (маловодные годы, затопление, развитие верхнего водосборного бассейна, проекты строительства дамб (плотин) для регулирования рек и т.д.) будет редко касаться всех выбранных 15-25 членов. Например, в 2011 г. представители верхнего водосборного бассейна не были вовлечены в обсуждение вопросов вододеления в СБТ И СБНК, потому что они не были обеспокоены вопросами деления речной воды по каналам внутри и между провинциями.

Аналогично, каждая из проблем будет редко затрагивать все представленные сектора. Например, из 13 водных секторов,⁴¹⁹ предложенных координатором ГТС-ПРБПА, только два — «орошение в небольших масштабах»

⁴¹⁸ В 2008 г. рабочей группой суб-бассейна Талокан была сделана попытка определения состава возможных суб-СРБ. Состав из 25 мест уже делал попытку найти баланс между секторами и географическими районами, с межсекторальным гендерным представительством (см. Varzi and Wegerich, "Much Ado About Nothing").

⁴¹⁹ К ним относятся: шахты, электричество, орошение в небольших масштабах, орошение в крупных масштабах, муниципалитеты (строительство, очистка, городское водоснабжение, отстойники, трубопроводы), здравоохранение, окружающая среда, бизнес, транспорт, рыболовство, животноводство, туризм и промышленность.

и «орошение в крупных масштабах» — были безусловно значимы для СБТ в период маловодного 2011 г. На практике «орошение в небольших масштабах» в верховье долин оставили за пределами равенства по причинам, изложенным выше. На самом деле, переговоры по водodelению затронули интересы более трех сфер деятельности - животноводства, рыболовства и окружающей среды. Однако, в отличие от орошения, представители водопользователей этих секторов никогда не выдвигали жалобы к своим избранным представителям или официальным властям. Восемь других секторов, в том числе туризм, бизнес и транспорт - едва ли имели отношение к процессу.⁴²⁰ Аналогичная ситуация была в СБНК, хотя производство электроэнергии было дополнительным значимым сектором, сразу после прекращения конфликта с использованием воды на орошение.

Как обсуждалось в концептуальной структуре, подлинное и всестороннее участие через теоретическое предписание, принимающее во внимание, таким образом, все отрасли и сферы деятельности, на самом деле, не обеспечивает наилучшие результаты на местах. Как показывает исследование примеров СБТ и СБНК, состав КРВ, сформированный во время маловодного 2011 г., не был похож на классическую модель структуры ПЗС, которую ГТС-ПРБПА пытается продвигать. В будущем обязательно возникают межсекторальные проблемы, в результате чего становятся актуальными платформы, вмещающие многочисленные водные сектора. Тем не менее, в краткосрочной и среднесрочной перспективе, ГТС-ПРБПА может продолжать испытывать недостаток значимости в глазах местных заинтересованных лиц, продолжая рассуждения исключительно в контексте межсекторного представления, поскольку такой подход не поддерживает по существу проблему распределения оросительной воды на уровне суб-бассейна.

В целом, вполне вероятно, что СРБ и суб-СРБ, сформированные в соответствии с предлагаемыми инструкциями, будут обладать небольшой легитимностью и даже меньшей способностью изменить существующее положение с водodelением на уровне суб-бассейна. Таким образом, для ГТС-ПРБПА важно понять и оценить логику и ценность состава КРВ и формирование процесса при разработке возможных сценариев для составов СРБ и суб-СРБ.

Может ли изменение политики в отношении АРБ/СРБ способствовать созданию более благоприятных условий для диалога и принятия взвешенного решения?

Концептуальная основа исследования утверждает, что благоприятные условия для совместного принятия решений — это в основном вопрос согласования интересов и общего чувства взаимозависимости (см. рис. 3). Если

⁴²⁰ Это не означает, что эти сектора не будут актуальны в будущем. Это значит, что вопросы, связанные с этими секторами не поднимаются в настоящее время, либо не считаются достаточно важными для обсуждения.

предположить, что идеальные условия для принятия решений должны благоприятствовать «оптимальному сотрудничеству» или «уступчивым» стратегиям, а не «боевым» или «либо да, либо нет» подходам, возникает вопрос, способна ли новая стратегическая модель привести к результатам в этих условиях?

На примере СБНК понятно, что противоположные интересы водопользователей Баглана и Кундуза и дисбаланс взаимозависимости между этими двумя группами не изменятся просто потому, что обе общины принадлежат к одному суб-СРБ. Однако, сосредоточившись на всём суб-бассейне реки, предлагаемая новая институциональная структура теоретически должна поддержать смещение акцентов от интересов провинциального уровня. Это, скорее всего, создаст более «уступчивые» условия на требования Кундуза. Точно так же, это смещение может потенциально устранить возможность межличностных конфликтов, например, конфликт между директорами ДВХ Кундуза и Баглана в 2008 г., таким образом, удаляя один из факторов риска в достижении соглашения по *абандазу*.

Тем не менее, остается неясным, приведет ли новое соглашение по процессу принятия решений для Кундуза к лучшим результатам по сравнению с достигнутыми в 2011 г. Как обсуждалось ранее, сближение при определенных обстоятельствах интересов между водопользователями Кундуза и директором ДВХ Баглана поддержали решительные (хотя и ограниченные) действия, проведенные властями Баглана. Если бы суб-АРБ были ограничены ролью советника и применялись принципы децентрализации, как это предусмотрено в Законе о Воде, то маловероятно, что остался бы этот параллелизм интересов с Кундузом. Стратегия заинтересованных сторон Баглана, оставленная в руках суб-СРБ, могла бы вместо этого быть ограничена подходом «либо да, либо нет».

Таким образом, движущие силы, влияющие на диалог по вододелению, должны быть установлены соглашением при решении вопроса о составе и полномочиях на принятие решения АРБ и СРБ. Вместо того, чтобы просто выбрать субъектов СРБ по линии основных секторов, было бы лучше провести анализ заинтересованных сторон, чтобы понять, какие субъекты более склонны поддерживать благоприятные условия для совместного диалога. В противном случае, вполне вероятно, что строгое применение политики, в лучшем случае приведет к небольшим результатам, а, возможно, сделает и хуже. В любом случае, остается важное ограничение, так как совмещение интересов зачастую нестабильно и трудно предсказать, а тем более контролировать. Как видно на примере СБНК, они могут зависеть от изменений политической ситуации и состояния безопасности на местах, наряду с обстоятельствами и возможностями, имеющимися у отдельных субъектов.

Соединение полномочий речного бассейна и суб-бассейна: Практические ограничения

Претворение в жизнь стратегической модели, изложенной в Законе о

Воде, может также столкнуться с практическими трудностями при распределении полномочий по принятию решений между СРБ и суб-СРБ. В стратегической модели суб-СРБ принимает и реализует решения с согласия СРБ.⁴²¹ Тем не менее, в случае СБНК и СБТ, эти отношения осложнены географическими проблемами. В соответствии с действующими предложениями, суб-СРБ СБНК будет расположен в Пули-Хумри, суб-СРБ СБТ - в Талокане, в то время как всеобъемлющий СРБ Пяндж-Амударья будет в городе Кундузе. Учитывая, что в последние маловодные периоды все инициативы исходили из Кундуза, трудно себе представить представителей Кундуза, проходящих весь путь до Пули-Хамри, чтобы искать решения, которые в любом случае должны быть одобрены в Кундузе. Поэтому, как определено в настоящее время, суб-СРБ фактически является лишним, по крайней мере, насколько это имеет отношение к вододелению в маловодные периоды.

7.2 Внедрение реформы водного сектора: Опрос эффективности ПРБПА по институциональному развитию на основном уровне

Исследование влияния ГТС-ПРБПА на организации по управлению речным бассейном

С 2005 по 2011 гг. ГТС-ПРБПА оказывает содействие формированию и развитию потенциала рабочих групп суб-бассейна. Тем не менее, участие и влияние этих групп в попытках справиться с маловодными 2008 и 2011 гг. были фактически нулевыми. Директора ДВХ Баглана, Кундуза и Тахара чувствовали, что группы не имеют ни компетенции, ни легитимности для того, чтобы справиться со спорными вопросами вододеления.⁴²² Как выразился один из них:

*Рабочая группа суб-бассейна просто бесполезна. Соответствующие департаменты на каждое совещание отправляли различный персонал, так что никто не знает, какая была повестка последнего совещания, какая - следующего, и какие у участников должностные обязанности. В таком случае, как они могли установить вододеление? Они не знают о возможных конфликтах между общинами. Люди на заседаниях рабочей группы суб-бассейна приходят только, чтобы критиковать и есть друг друга, и это все. Если мы поручим вододеление им, то даже фермеры, расположенные недалеко от водозаборов, потеряют свои урожаи.*⁴²³

Аналогично, директор другого ДВХ из области исследования, безусловно,

⁴²¹ Статья 6 (9) в “Regulation on Establishment And Activities Of River Basin Councils” гласит, что основной функцией и полномочием СРБ является «совершенствование или отказ от каких-либо решений, принятых советами суб-бассейнов, градостроительным советом или поставщиками службы водоснабжения».

⁴²² Интервью # 24; 32; 62.

⁴²³ Интервью с одним из директоров ДВХ исследуемой области.

полагает, что в гораздо лучшем положении, чтобы управлять маловодным 2011 г., были КРВ:

*Эти комиссии [КРВ] на 100 процентов лучше рабочей группы суб-бассейна в принятии решений, потому что знают эту область и знают о мобилизации, так как НПО работали с ними при формировании АВП. Если вы посмотрите на рабочую группу суб-бассейна, то не увидите никого из отраслевого министерства, кроме директоров ДВХ, которые приходили более трех раз. Как мы можем просить их идти и принимать решения по водodelению или абандазу между провинциями или районами? Если бы у нас была эта рабочая группа суб-бассейна, чтобы справиться с засухой 2011 г., мы столкнулись бы с большими конфликтами между каналами, районами и провинциями. КРВ был лучшим способом снижения или предотвращения возможных, связанных с водой, конфликтов.*⁴²⁴

Кроме того, несмотря на то, что основные субъекты, вовлеченные в различные межпровинциальные соглашения по водodelению - например, директора ДВХ, — также принимают участие в рабочих группах суб-бассейна, приведенное выше описание показывает, что практики далеки от «принципов эффективного руководства», которыми они якобы внедряются.

Процесс переговоров и соглашений, которые характеризовали водodelение в СБНК и СБТ в течение 2011 г., можно раскритиковать с позиции «эффективного руководства». Тем не менее, было широко распространено мнение по положительному, хотя и ограниченному, воздействию для Кундуза по сравнению с предыдущими маловодными годами, включая 2008 г. С другой стороны, рабочие группы суб-бассейна никогда не были в состоянии осуществить любой план по водodelению или хотя бы определить основу для него, несмотря на 23 встречи в каждом суб-бассейне под руководством ГТС-ПРБПА. По результатам маловодного 2008 г. ГТС-ПРБПА сама предложила план ротации между каналами как в СБТ, так и в СБНК. Тем не менее, несмотря на то, что план был более благоприятным по отношению к Кундузу и не привлекал общественную оппозицию со стороны представителей Баглана, во время обсуждений в 2011 маловодном году в обоих суб-бассейнах он никогда не рассматривался как возможное решение.

Кроме того, ГТС-ПРБПА даже не рассматривается как надежный источник данных по подкомандным площадям, или структурам посевных площадей, несмотря на обсуждения, направленные на содействие в определении характеристик речного бассейна еще в 2006 г. и на хорошо оборудованный ГИС офис.⁴²⁵ В то время, как представители Тахара обращаются с просьбой о пересмотре площадей орошаемых земель в провинциях Тахар и Кундуз, никто из

⁴²⁴ Интервью с одним из директоров ДВХ исследуемой области.

⁴²⁵ В случае соглашения по водodelению на плотине Ханабад, посредник ГТС-ПРБПА действительно предлагала использовать основанные на ГИС подкомандные площади. Тем не менее, как уже обсуждалось выше, в связи с претензиями от *мирабов* должны были быть приняты ряд корректив. Кроме того, в 2008 г. директор ДВХ Тахара уже отказался от использования ГИС-данных, когда предложил график водodelения между каналами Тахара в ответ на маловодный год (личное наблюдение автора).

них не знает о возможностях использования достоверных ГИС - данных из офиса ПРБПА в Кундузе.

Тем не менее, часть ответственности за неспособность представить план вододеления также должна быть возложена на Всемирный банк, учитывая, что с 2004 г. точная информация о речном стоке по данным измерений, за которые он несет ответственность, недоступна.

Недостаток потенциала социального обучения и неспособность перейти от слов к действиям

ГТС-ПРБПА, раскритикованная в связи с отсутствием результатов до 2008 маловодного года,⁴²⁶ с 2008 по 2011 гг. прекратила содействие рабочим группам суб-бассейна. В течение этого периода, ни один из людей, вовлеченных в эти группы, в том числе 3 директора ДВХ, не высказали никакой обеспокоенности по поводу прекращения их деятельности. Как отмечено выше, ГТС-ПРБПА для того, чтобы оправдать прекращение работы сослалась на отсутствие правовой базы. Однако этот аргумент подрывает тот факт, что в течение почти двух лет после официального опубликования в апреле 2009 г. Закона о Воде, совещания по суб-бассейну не возобновлялись. Кроме того, международный опыт показывает, что реализация ИУВР и децентрализации посредством ПЗС в отсутствие или даже вне правовых рамок действительно может принести существенные и практические результаты при условии, что на содействие проведению исследования и социальному обучению направлены значительные усилия.⁴²⁷ Даже внутри ПРБПА социальные проекты управления водными ресурсами на уровне канала добились практических результатов с местными организациями через неформальный процесс формирования и развития АВП. Некоторые АВП непрерывно функционируют с 2006 г., хотя ко времени написания данной работы в конце 2011 г. они еще не были официально зарегистрированы.

В конечном счете, потенциал для социального обучения, как способ поддержать разрешение проблемы управления водными ресурсами, будет иметь решающее значение, если СРБ и АРБ повысят эффективность, и таким образом, легитимность своих ролей.

Однако, похоже, что это одна из основных областей, где ГТС-ПРБПА не удалось добиться успеха. Ожидалось, что уроки, извлеченные рабочими группами суб-бассейна, помогут им развивать «социальный капитал», необходимый для решения проблем вододеления, например, таких, с которыми пришлось столкнуться в 2011 г. Действительно, маловодные 2008 и 2011 гг.

⁴²⁶ Varzi and Wegerich, “Much Ado About Nothing.”

⁴²⁷ J. Bird, W. L. Arriens, and D. Von Custodio, “Water Rights and Water Allocation—Issues and Challenges for Asia,” (Manila: Asian Development Bank, 2009). Авторы ссылаются на пример Комитета бассейна реки Bang Pakong в Таиланде, чтобы продемонстрировать, что переход к более объединенному подходу может быть инициирован даже без полного юридического охвата.

должны были предоставить им возможность извлечь уроки и выгоду из опыта. Тем не менее, в обоих случаях ни одна из заинтересованных сторон, участвующих отдельно от посредника ГТС-ПРБПА, не взяла никакую инициативу в использовании этого опыта при разработке более эффективных планов для подобных ситуаций в будущем.

21 декабря 2011 г. на 23-м заседании рабочей группы суб-бассейна Талокан внимания снова было направлено на формирование рабочей группы СРБ в качестве подготовки к выборам через год официального СРБ. Список из 13 водных секторов (определены еще в 2006 г.), которые должны быть вовлечены, был представлен на утверждение. Как прокомментировал директор ДВХ Тахара:

С 2006 г. ПРБПА была не в состоянии иметь в своем составе постоянную рабочую группу по суб-бассейнам, и теперь они просят нас избрать членов СРБ на предстоящий год ... На этих встречах они просто говорят о своем плане и продолжают повторять то же самое. На этот раз речь шла о выборе постоянных членов СРБ. Этот вопрос обсуждался еще в 2006 г. и ничего не было сделано. Теперь они хотят возобновить это.⁴²⁸

На 22-м заседании - сразу же после поливного сезона 2011 г. — в повестку дня, как было предложено посредником, были включены следующие вопросы: «состав суб-СРБ», «предотвращение засухи» и «разрешение конфликтов». Тем не менее, не было никакого обсуждения уроков, извлеченных из опыта 2008 и 2011 гг., и того, как они могут быть учтены в решении таких вопросов, как состав СРБ и процесс принятия решений, потребность в помощи (человеческие ресурсы и потенциал, финансовые, технические требования и т.д.) и другие важнейшие аспекты УРБ. Кроме того, рекомендации оставались крайне неопределенными и не содержали плана действий. Например, рекомендации по «предотвращению засухи» были ограничены следующими пунктами:

- «Внедрение водосберегающих методов, например СИПР»;
- «Запрет на рис»;
- «Тренинг по измерению параметров потока»;
- «Тренинг по эксплуатации и техническому обслуживанию»;
- «Строительство плотин по инициативе правительства»; и
- «Справедливое распределение воды».

Все эти пункты уже поднимались в ряде подобных заседаний еще в 2007 г.⁴²⁹ Директор ДВХ Баглана выразил общее мнение своих коллег из Тахара и Кундуза: «С самого начала, я никогда не видел, чтобы проблема решалась на этих заседаниях рабочей группы суб-бассейна. Каждый раз, когда мы обсуждаем, ведутся пустые разговоры, но в период между заседаниями ничего

⁴²⁸ Интервью # 93.

⁴²⁹ Личные наблюдения автора во время участия в этих встречах.

не происходит, и мы продолжаем говорить одно и то же».⁴³⁰

На самом деле, каждый из вышеуказанных пунктов, прежде чем приведет к каким-либо ощутимым изменениям на практике, сам по себе требует тщательного изучения, направленного тематического обсуждения, постоянного контроля за исполнением и целенаправленного наращивания потенциала. Стоит изучить эти пункты, которые продолжают появляться без движения, встречу за встречей, год за годом, более подробно:

СИПР и водосберегающие методы / запрет на рис: С 2008 г. три НПО⁴³¹ и консалтинговая фирма Landell-Mills провели обучение фермеров и штат МСХИЖ по СИПР. Обнадеживающие результаты были измерены, опыт задокументирован и разработаны учебные материалы.⁴³² Провинциальные директора МСХИЖ и ДВХ были проинформированы, в то время как доноры имеют полное представление о потенциале СИПР как инструменте снижения спроса на воду в районах выращивания риса, особенно в маловодные годы. Однако, несмотря на запуск МСХИЖ большой программы внутривладельческого управления водными ресурсами, оно не предложило масштабирования СИПР в СБНК или СБТ. Это говорит о том, что членам рабочей группы суб-бассейна по-прежнему не хватает потенциала в поисках институциональной поддержки для превращения их идей или информации в действия. Между тем, рабочая группа заинтересованных сторон уже в течение нескольких лет предлагает «запрет на рис», зная, что без выдвижения жизнеспособной альтернативы это практически невозможно.⁴³³

Тренинг по измерению параметров потока: На уровне речного бассейна нет смысла в измерении параметров потока до тех пор, пока *абандаз* остается принципом вододеления, так как данные потока не нужны для планирования или мониторинга в способе, контролируемом по времени.⁴³⁴ Тот факт, что этот запрос был сделан, поднимает вопросы об особенностях оказания содействия на такого рода встречах.

Тренинг по эксплуатации и техническому обслуживанию: Главный вопрос, почему, несмотря на то, что несколько крупных водозаборов и головные сооружения на канале были укомплектованы в течение последних лет,⁴³⁵ никакого тренинга до сих пор не было предусмотрено. Не менее важным является вопрос о том, почему не были инициированы обсуждения о том, кто должен нести ответственность за маневрирование гидротехническим затвором во время маловодных периодов, или кто должен обеспечивать техническое обслуживание такой большой и дорогой инфраструктуры. Например, весной

⁴³⁰ Интервью # 62.

⁴³¹ Aga Khan Foundation, German Agro Action and Mercy Corps.

⁴³² Thomas, and Ramzi, "SRI Contributions to Rice Production."

⁴³³ Thomas, and Ahmad "A Historical Perspective on the Mirab System."

⁴³⁴ Тренинг по измерению параметров потока в каналах был бы другим. По сути, он был обеспечен рядом неправительственных организаций в ответ на конкретные требования в отношении местных подзаконных актов управления водными ресурсами.

⁴³⁵ См., например, каналы Келагай, Джанхарок, Шараван, Саид или Заргар.

2010 г. водозабор Келагай пострадал от разрушения, вызванного паводком, тем временем недалеко от главных ворот вследствие действий, не отвечающих требованиям, произошло заиливание. Из-за отсутствия ясности в том, кто является ответственным, ни одно учреждение (в том числе ПРБПА, ДВХ и др.) не было готово заниматься ремонтом. Вся вина была возложена на *мирабов*, хотя они не получили, и все еще должны получить какой-нибудь тренинг.⁴³⁶

Строительство плотин: Это уже один из главных планов МЭВР.⁴³⁷ Однако до сих пор члены рабочей группы суб-бассейна не вовлекались в разработку технико-экономического обоснования. В этой связи возникает вопрос, как о совместном характере планирования крупной инфраструктуры, так и о восприятии легитимности платформ суб-бассейна, которые предназначены для организации участия всех сторон в обсуждениях.⁴³⁸

Справедливое распределение: Это - неопределенная рекомендация, преподносится без сопроводительного анализа того, что бы это значило, каких изменений это потребовало бы, и какой потенциал был бы необходим. Это ведет к вопросу о том, почему имело место полное отсутствие контроля за исполнением, нацеленного на извлечение уроков из опыта прошлых лет по этому вопросу. Например, как уже упоминалось выше, руководитель группы ПРБПА в 2008 г. представил план вододеления и график распределения только для того, чтобы проследить, как бесследно снизился уровень воды. Таким образом, важно понять, почему эта предыдущая попытка «справедливого распределения» провалилась.⁴³⁹

Ясно, что рабочей группой суб-бассейна уроки не были извлечены. Это привело к повторной подготовке аналогичных списков требований без сопровождения каким-либо планом, как и через кого они должны быть достигнуты.

Потеря самообладания

Ключевые участники рабочих групп суб-бассейна, такие как директора ДВХ, явно ощущают неподготовленность и в значительной степени возлагают ответственность на ПРБПА.

⁴³⁶ Переписка по электронной почте со старшим инженером-ирригатором ГТС-ПРБПА, датированная 30 июля 2011 г.

⁴³⁷ См. “Water Sector Strategy.”; см. также “Agriculture and Rural Development (ARD) Cluster—National Priority Programme (NPP) 1: National Water and Natural Resources Development Programme. Component A: National Water Resources and Irrigation Programme (NWRIP) - First draft, July 2011” (Kabul: Government of the Islamic Republic of Afghanistan, 2011).

⁴³⁸ Это, например, случай для Келагайской и Наринской дамб. Для Келагайской дамбы, несмотря на то, что ее строительство означало бы затопление определенного количества домов в Доши, не проводилось никаких обсуждений.

⁴³⁹ Это может быть также связано со сменой состава посредников с 2008 по 2011 гг., которая нарушила установленную преемственность в рабочей группе суб-бассейна.

По словам директора ДВХ Тахара:

Во всех провинциях, таких как Баглан, Кундуз, Тахар, Бадахшан и Бамиан ведомства, занимающиеся оперативной деятельностью, - МСХИЖ или Министерство охраны окружающей среды - не знают о АРБ и СРБ. Они не знают о новой политике управления водными ресурсами в Афганистане. ПРБПА принесла систему в страну извне и хочет реализовать ее, даже не разъясняя людям. [...] Я не знаю, как они сформируют СРБ и дадут им полномочия на принятие решений, в то время, как большинство людей ничего не знают об этой новой системе. Мы просили и рекомендовали неоднократно, чтобы ПРБПА повысила осведомленность между соответствующими ведомствами и водопользователями, однако все еще не получили никаких известий от них. И я уверен, что у них на этот счет не имеется никаких планов.⁴⁴⁰

Аналогично пояснил директор ДВХ Кундуза:

Вы знаете, что формирование АРБ и СРБ - это не простой процесс. Необходим тренинг со стороны экспертов, которые имеют четкие планы и знают, как их осуществить, подготовить в срок презентацию, собрать отзывы и т.д. Но ПРБПА не располагает такими людьми, и не обращает на это внимание.⁴⁴¹

Если ГТС-ПРБПА хочет, чтобы новые организации играли решающую роль в решении проблем, связанных с вододелием в маловодные периоды, ей необходимо внести изменения в подход, направленный на развитие потенциала ее рабочих групп.

Это изменение необходимо, чтобы отойти от узкой направленности на «Формирование групп и организаций» к акценту на «развитие организаций». Среди прочих мероприятий, это потребовало бы развития осведомленности и потенциала личностей касательно различных методов и концепций управления водными ресурсами.

В поисках законности

Во время маловодного 2011 г. ГТС-ПРБПА поддерживала видимость законности посредством финансовой поддержки деятельности различных КРВ.⁴⁴² Чтобы сохранить эту законность, ПРБПА (и финансирующая организация ЕС) не колебалась, поддерживая подходы, противоречащие тем, которым они оказывали содействие с 2005 г. На рис. 19 показано, что в 2011 г. ПРБПА и ЕС финансировали деятельность КРВ, курирующего распределение воды, находясь в значительной степени под влиянием указа президента, полностью отрицающего основные принципы Закона о Воде, разработка

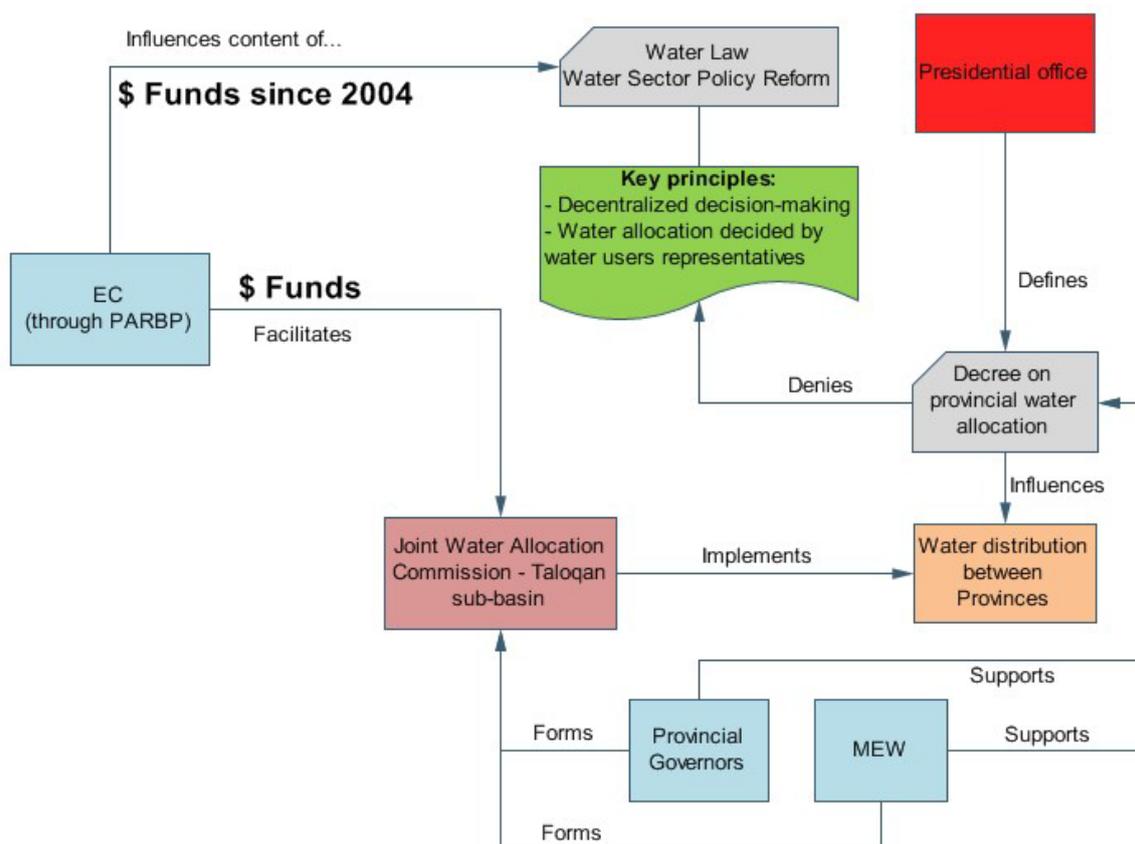
⁴⁴⁰ Интервью # 93.

⁴⁴¹ Интервью # 107.

⁴⁴² В этом направлении со стороны различных субъектов (от водопользователей до отраслевых министерств) продолжалась критика касательно того, что они не получили должного после поливного сезона.

которого была под сильным влиянием и финансировалась ПРБПА. Несмотря на это можно утверждать, что когда члены КРВ Тахара, в конце концов, отклонили указ, ЕС начали финансирование КРВ, еще не зная об этом. Во-вторых, представители губернатора и сотрудники ДВХ, официально поддерживающие этот указ как часть своих обязанностей, были также профинансированы ПРБПА.

Рис. 19: Противоречия в финансировании со стороны ЕС и ПРБПА



В то же время, ПРБПА до сих пор не предложила никакой стратегии или плана обеспечения будущей финансовой устойчивости СРБ и суб-СРБ, которые, как они предусматривают, заменят КРВ.

7.3 Заключительное мнение об институциональном развитии водного сектора Афганистана

В разделе 1 этого документа речь шла о концепции институционального бриколажа, предостерегающего, что во многих случаях новые организации УПР по-прежнему обращаются к существующим практикам. При этом новое организационное планирование особенно трудно применять, если оно придерживается зарубежных принципов и идей. Также использовано понятие траектории развития, чтобы подчеркнуть, каким образом существующие

местные организации часто сопротивляются изменениям, придерживаясь методов, укрепляющих неустойчивость местной власти.

Оба примера исследования предложили понимание проблемы институциональных изменений в контексте реформы водного сектора, стимулируемой зарубежными концепциями. Пример СБНК поясняет, что традиционная система *абандаз* по-прежнему глубоко внедрена в местных практиках, которые сопротивляются идее превращения четких прав на воду в разрешения. Аналогичным образом, местные практики в обоих суб-бассейнах показывают, что местное самоуправление в виде ДВХ и губернаторов провинций по-прежнему сохраняет решающую роль в процессе принятия решений, и стремится навязывать решения и не принимать участия в совместных процессах в том случае, когда баланс сил в их пользу.

Местная практика также показывает, что на процессы принятия решений по вопросу вододеления по-прежнему сильное влияние оказывают административные границы, частично из-за узаконенной функции губернатора провинции по его контролю, согласованию и исполнению. В то время как новые институциональные реформы поддерживают переход от административных границ к гидрологическим, очевидно, что нельзя так легко сбрасывать со счетов существующие политические границы. Оба бассейна – СБТ и в меньшей степени СБНК - продемонстрировали, что принятие решений по вопросу вододеления не ограничивается организациями, расположенными в пределах естественных границ суб-бассейна. Действительно, местные субъекты, такие как фермеры Кундуза смогли мобилизовать национальные организации и субъектов, включая ЧП и даже администрацию президента, всех, кто активно влияет на процесс вододеления.

Кроме того, состав ПЗС, занимающийся вододелением в двух бассейнах в течение маловодного 2011 г., действовал в соответствии с логической схемой, отличающейся от предложенной институциональными реформами. С одной стороны, реформа широко включает водопользователей и представителей отраслевых министерств в различные организации суб-бассейна, соответственно в форме СРБ и АРБ. Кроме того, СРБ формируется на основе представительства в нем различных водных секторов. С другой стороны, местная практика создала взаимодействующие организации с гибкими, меняющимися составами, сформированными скорее насущными проблемами, а не общими и заранее определенными критериями. В целом, конкретные исследования обеспечивают классическим примером, демонстрирующим неспособность институциональных реформ существенно влиять на местные практики, показывающим, как институциональное развитие на местах идет своим путем, в значительной степени расходящимся с принципами, теоретически сформулированными в Кабуле.

Кроме того, оба исследования показывают, что местные соглашения, несмотря на несоответствие модели «эффективного руководства водными ресурсами», дают положительные результаты и с точки зрения доступа к воде пользователей, расположенных ниже по течению, и с точки зрения сдерживания конфликтов. В настоящий момент должны быть изучены уроки и разработаны

стратегии касательно того, как уравновесить существующие практики с прогрессивными изменениями для совершенствования руководства. Должен быть принят менее жесткий подход, ориентированный на практические результаты основной деятельности, а не на общие достижения, такие как принятие законов и постановлений или формирование групп.

Другими словами, вместо того чтобы продвигать институциональные изменения теоретически, для ПРБПА и подобных программ может быть целесообразнее работать в рамках существующих местных структур и искать решения проблем, которые эти структуры сами определили. В ходе этого процесса концепции «эффективного руководства водными ресурсами» Закона о Воде могли бы быть введены, если бы были восприняты подходящими для насущных проблем. Это означает, что ПРБПА нужно принять более адаптированный подход, а не следовать сценарию, который до сих пор не получил поддержку на местном или национальном уровне среди ключевых лиц, принимающих решения.

7.4 Рекомендации

Этот раздел содержит рекомендации в основном для ПРБПА и ЕС, как спонсора программы.

Достижение компромиссов в отношении моделей

Как показали результаты исследования, принятие жесткого подхода в отношении предложенного Законом о Воде «эффективного» руководства, может быть непродуктивным для СБТ и СБНК в существующих ситуациях, по крайней мере, в вопросе доступа к воде провинций, расположенных ниже по течению. Это не означает, что следует отказаться от усилий по совершенствованию руководства водным сектором Афганистана, скорее это значит, что нынешнюю модель не следует рассматривать в качестве концептуальной программы для строго соблюдения во все времена. Чтобы найти баланс между результатами деятельности – с точки зрения равноправного доступа к воде – и эффективным руководством, необходимо достичь компромисса, используя уроки, извлеченные из практической деятельности на местах в существующей ситуации институционального развития.

Это должно включать в себя больше систематического контроля практической деятельности на местах и выделения достаточных ресурсов для оценки результатов деятельности, анализа пробелов и идентификации полученных уроков. В настоящее время ни МЭВР, ни МСХИЖ не признали необходимость таких усилий.

Меньше концентрироваться на законах и нормативно-правовых актах, больше - на разрешении практических проблем

В прошлые годы ПРБПА большей частью концентрировалась на разработке законов и нормативно-правовых актов и сравнительно немного средств выделяла на выработку практических ответов на обозначенные проблемы. Продолжение этой тенденции не улучшит и без того низкий уровень поддержки большинством местных и национальных субъектов принципов руководства, закрепленных в Законе о Воде. Кроме того, это не улучшит существующую атмосферу разочарования в ПРБПА, по крайней мере, когда речь идет о составляющих его компонентах. В преддверии 2014 г. — времени, когда ЕС планирует отказаться от своих прямых обязательств — ПРБПА должны меньше уделять внимания дальнейшей разработке нормативно-правовых документов, но не отказываться от этого полностью. Вместо этого они должны принять более практический подход к решению реальных проблем на местах. При этом ПРБПА также могла бы определить исходные позиции для продвижения новой модели руководства и управления. Это помогло бы продемонстрировать практически, что альтернативные методы управления, согласующиеся с Законом о Воде, в конечном итоге могут выработать лучшие, по сравнению с имеющимися, результаты.

Например, ПРБПА в настоящий момент имеет прекрасную возможность поддерживать развитие водных прав на уровне суб-бассейна между Тахаром и Кундузом. Заинтересованные стороны Тахара, как правило, не против обсуждения и рассмотрения указа президента до тех пор, пока процесс является коллегиальным, а решения не навязываются. Однако на момент написания данной работы, процесс характеризовался очень незначительным прогрессом. Таким образом, для ПРБПА существует свободное пространство для того, чтобы играть содействующую роль, в том числе для установления фактов, разыгрывания ролей и анализа альтернативных сценариев вододеления.

Больше усилий на обучение и совместное установление фактов

В рамках усилий по урегулированию практических проблем, важно развивать характеристики речных бассейнов, которые могут быть использованы в качестве основы для коллективного планирования. Например, оснащение для измерения параметров потока воды должно быть функциональным, анализ водного баланса должен быть систематическим и достоверным. Для достижения этих результатов необходимо уделить больше внимания созданию технического потенциала.

«Стратегия обучения/совместное установление фактов», предложенная структурой Хисшемеллера (см. рис. 4), весьма вероятно могла бы дать положительные результаты в случае СБТ. Содействие в усилиях по совместному установлению фактов повысило бы достоверность данных для водопользователей Тахара и Кундуза. Если эти усилия объединить с направленными тематическими обсуждениями с целью создания консенсуса в

отношении принципов водodelения в обеих провинциях, то они могли бы поддержать более структурированный подход к проблеме водodelения, что в свою очередь открыло бы возможности для более легкого регулирования этого вопроса.

Консенсус по принципам водodelения (т.е. фиксированным по сравнению с *абандазом* правам на воду) для СБНК менее вероятен, чем для СБТ. В этом случае система *абандаз*, скорее всего, останется на месте по умолчанию. Тем не менее, улучшенное совместное установление фактов все еще может привести к усовершенствованиям. Формулирование *в будущем абандаза* может создать меньше недовольства в пределах Баглана, если появится в результате переговоров на основе совместно проведенного анализа. В течение следующего маловодного года направленные тематические обсуждения могли бы начаться ранее в поливной сезон. Со стороны Баглана, обсуждения могли бы включать совместные определения и оценку тех критериев, которые следовало бы учитывать при определении социально приемлемой продолжительности *абандаза* и для Кундуза и для Баглана.

Критерии могли бы включать тип почвы, месторасположение каналов, выращиваемые культуры, пропускную способность канала и наличие, продолжительность и регулирование времени водооборота в пределах каналов. Другие социально-экономические характеристики могли бы быть добавлены, если они реальны и воспринимаются обеспокоенными заинтересованными сторонами как важные. Общий вопрос состоит не в том, чтобы чрезмерно рационализировать процесс принятия решений, а в том, чтобы увеличить прозрачность и степень согласованности принимаемых решений.

Тем не менее, несмотря на то, что такой подход может привести к более приемлемым результатам, осуществляется он не без риска. Даже при улучшении прозрачности, увеличение количества дебатов и участников могло бы привести к хаосу, если не подойти к этому процессу квалифицированно. Например, если администрация каналов Баглана пользовалась своей позицией власти, чтобы навязать свою точку зрения, другие каналы, характеризующиеся аналогичными критериями, могут согласиться с их позицией. В этом случае *абандаз* будет менее эффективным для Кундуза. Поэтому важно, чтобы любое подобное применение было основано на твердом понимании динамики местной власти.

Переосмысление состава и структуры ПЗС на уровне суб-бассейна

Существует необходимость в совместном переосмыслении рабочих обсуждений относительно состава и структуры суб-СРБ и СРБ с учетом уроков, извлеченных из существующих методов (начиная с описанных в данном документе). В случае суб-СРБ, может быть лучше подумать больше с точки зрения нескольких вложенных ПЗС с более гибкими составами, которые могут быть приспособлены к специфическому «кругу проблем» больше, чем базовые модели. Это может повлечь включение в качестве членов суб-СРБ старейшин общин и уважаемых лидеров (включая членов местных органов власти, если это уместно). Эти люди могли бы нести ответственность за поддержку в

формировании в зависимости от типа и масштаба рассматриваемых вопросов (уменьшение последствий засухи, готовность к наводнению, план развития верхнего водосбора, проектирование плотин и инфраструктуры, и т.д.) технических подкомиссий.

Понимание старейшинами проблем и опыта социальных и политических изменений в различных областях суб-бассейнов могли бы также повысить законность этих подкомиссий. Таким образом, это могло бы быть компромиссом между постоянной суб-СРБ с постоянной структурой, с одной стороны, и гибкостью подкомиссий, мобилизованных в ответ на специфические и развивающиеся проблемы, с другой стороны. Тем не менее, в случае большей гибкости может все еще необходимо придерживаться определенного числа критериев, наложенных Законом, для того чтобы защитить традиционно уязвимые группы, такие как женщины и меньшинства.

Участие в обсуждениях и совместном принятии решений для оценки позиций различных субъектов по ключевым принципам реформирования водного сектора

По децентрализации

Учитывая, что жесткая децентрализация вряд ли будет осуществима, есть необходимость установить, какие решения должны быть приняты на национальном уровне, а какие - оставлены на рассмотрение суб-СРБ. Во время «круглого стола», организованного НИОГА 3 апреля 2012 г., бывший лидер группы ПРБПА⁴⁴³ утверждал, что определенные правила, направленные на защиту общественных интересов и ресурсов, должны устанавливаться на руководящем уровне. Это говорит о том, что определенные стандарты — такие как минимальный расход в определенных точках вдоль реки — должны были бы решаться на национальном уровне, в то время как другие мероприятия в отношении вододелия могли бы быть оставлены для внимания заинтересованных сторон суб-бассейна.

По передаче власти водопользователям

Существует также необходимость в обсуждении и решениях относительно того, какие решения должны быть оставлены на рассмотрение — в качестве последней инстанции — водопользователям, а какие следует оставить на усмотрение местных органов власти, губернаторов или других субъектов.

Также целесообразно определить условия, при которых определенные решения могут быть отменены, например, в защиту интересов уязвимых групп населения. В этом отношении ключевыми вопросами являются: в какой момент

⁴⁴³ Во время исследования, этот человек был все еще лидером группы ПРБПА. Вскоре перед проведением «круглого стола» он подал в отставку.

губернаторы или суб-СРБ могут законно вмешиваться и принимать решения, и при каких условиях они должны быть исключены из процесса принятия решений.

О роли губернаторов

Несмотря на то, что губернаторы могут быть очень влиятельными при решении деликатных вопросов рационального управления природными ресурсами, их мандат должен оставаться строго привязанным к провинциальному уровню. Поэтому важно изучить, как лучше согласовать необходимость работы с губернаторами, с одной стороны, и важность принятия подхода управления речным бассейном, с другой. Хотя в 2011 г. губернаторы провинций, расположенных выше по течению, оказывали поддержку водопользователям провинций, расположенных ниже по течению, было установлено, что движущие силы, обуславливающие эту поддержку, не являются устойчивыми. Учитывая влияние президента на губернаторов — как было продемонстрировано в исследовании СБТ — может быть разумным передавать распоряжения из администрации президента для содействия координации между губернаторами провинций с совмещением гидрологических границ, как это изложено в принципах Закона о Воде. Это может быть особенно важно для предотвращения повторения ситуации 2008 г., когда напряженные отношения между губернаторами затрудняли разработку и осуществление *абандаза* или других мероприятий по водodelению. Во время обсуждений круглого стола НИОГА, бывший лидер группы ПРБПА предложил, чтобы различные губернаторы могли бы чередовать председательство в Совете экспертов (консультативный совет) речного бассейна, и с этой целью могли бы быть разработаны нормативные документы. Тем не менее, остается открытым вопрос о том, как лица, занимающие эту должность, смогут уравнивать свои функции - функции консультанта и функции по принятию решений.

Совершенствование потенциала социального обучения будущих суб-СРБ и способность мобилизовать институциональную поддержку

Нынешние ресурсы, предлагаемые ПРБПА, не являются достаточными для развития исполнительных суб-СРБ. В частности, для преобразования суб-СРБ в платформы социального обучения требуются более высококвалифицированные посредники. Этот процесс, который сам по себе потребовал бы значительных ресурсов для проведения исследований, обсуждения в фокус-группах и сбора мнений различных групп заинтересованных сторон, мог бы начаться с независимой оценки деятельности рабочих групп суб-бассейна.

Потенциал социального обучения суб-СРБ и их способность мобилизовать поддержку следует рассматривать как показатели результативности, а именно:

1. Их способность продвигать решения и включать полученные данные в программы и проекты других организаций. Это включает разработку

формальных связей с отраслевыми министерствами, НПО, НДМВ, СП, НУАБСБ и другими.

2. Их способность учиться на опыте. ЕС, как донор ПРБПА, должен регулярно и объективно оценивать, насколько местные организации развиваются, действительно используя полученные на практике уроки. Любое изменение в понимании и поведении различных заинтересованных сторон в отношении эффективного руководства водными ресурсами и повышения эффективности вододеления должны тщательно контролироваться.

В противном случае, очень вероятно, что программы и политические планы, как это определено международными организациями, не будут иметь большого влияния на практике. В целях обеспечения подотчетности, агентство, отвечающее за содействие процессу социального обучения и поддержку мобилизации, также должно быть оценено с точки зрения его способности содействовать такому изменению.

Выделение средств национальным платформам для расширения обсуждений по руководству водными ресурсами

Пример СБТ показывает, что это очень важно для взаимодействия с ЧП и другими ключевыми влиятельными силами Кабула по принципам «эффективного руководства», заложенным в Законе о Воде. Существует потребность как в повышении понимания Закона среди этих субъектов, так и оценке его восприятия ими. В связи с этим, важно содействовать открытым обсуждениям о том, насколько эффективное руководство может (или не может) быть достигнуто в краткосрочной и среднесрочной перспективе, и какие ресурсы и действия для этого необходимы. Это должно включать вопросы передачи полномочий права по принятию решений, децентрализации, роли губернаторов в планировании и управлении суб-бассейном.

Определить вспомогательную роль СП, НДМВ и НУАБСБ в поддержке организации и деятельности СРБ/АРБ

До сих пор роль членов СП в суб-СРБ не была определена. Возможно, стоит изучить их потенциал, чтобы использовать в качестве посредников между суб-АРБ и суб-СРБ. Они также могли бы оказывать содействие в посредничестве или разрешении конфликтов, принимая определенные ключевые решения из рук самих водопользователей, при сохранении в то же время за ними ответственности. Теоретически НДМВ могли бы также обеспечивать регулярную и независимую экспертизу и оценки суб-АРБ и суб-СРБ. Эти оценки могли бы послужить основой для набора директоров суб-АРБ, также как и поддержки социального обучения для суб-СРБ. Это должно охватывать, учитывая мандат НУАБСБ на вмешательство после стихийных бедствий, различные организации (т.е. суб-СРБ и суб-АРБ), вовлеченные в маловодные периоды в деятельность по планированию распределения помощи. Это было бы одним из способов повышения доверия к суб-СРБ и суб-АРБ. Также было бы

разумным увязать распределение помощи с исполнением различными каналами их соглашений по вододелению.

Изучить финансовую устойчивость суб-СРБ

Поскольку деятельность КРВ в СБНК и СБТ до настоящего времени в значительной степени субсидировалась ЕС, очень важно исследовать, как суб-СРБ (в основном состоящие из водопользователей) могут стать самокупаемыми. При отсутствии у суб-СРБ финансовой устойчивости, очень вероятно, что суб-АРБ (состоящие из отраслевых министерств) станут главными субъектами в дискуссиях по вододелению. Это автоматически повысит их влияние в процессе, таким образом, разрушив цель передачи водопользователям большей власти по принятию решений. Недавние усилия ГТС-ПРБПА в разрешении суб-СРБ взимания взносов являются шагом в правильном направлении, но не достаточным. В конечном счете, готовность водопользователей платить взносы будет зависеть от способности суб-СРБ действительно добиваться реальной прибыли.

Выделять меньше средств на гидротехническую инфраструктуру, и больше - водосберегающим методам, прошедшим успешное тестирование

Восстановление гидротехнической инфраструктуры и проекты управления водными ресурсами на уровне фермерских хозяйств являются важными и необходимыми компонентами в улучшении доступа к воде для непривилегированных в настоящее время общин. Однако если ограниченность средств вызывает необходимость выбора между СБНК и СБТ, может быть лучше перенести внимание с реконструкции канала на сокращение спроса на воду. Принимая во внимание степень важности и деликатность вопросов в отношении прав на воду и низкий потенциал соблюдения правопорядка в некоторых областях суб-бассейнов, было бы более эффективным сократить водопотребление, нежели продолжать бороться с улучшениями технического контроля и существующими принципами вододеления, требующими напряжения усилий. В обоих суб-бассейнах имеется значительный потенциал для сокращения спроса на воду на практике. Это особенно актуально в районах выращивания риса. Такие методы, как СИПР показали, что можно повысить урожайность при одновременном сокращении спроса на оросительную воду. Однако для оказания влияния на уровне суб-бассейна эти методы должны быть приняты в крупном масштабе. Такой подход будет особенно актуальным в СБНК, где переход от *абандаза* к более справедливой системе распределения в настоящее время нежизнеспособен. Так как МЭВР в настоящее время больше заинтересовано в развитии инфраструктуры, МСХИЖ лучше было бы реализовывать эти изменения. Управление водными ресурсами на уровне фермерских хозяйств является, на самом деле, одним из важных направлений развития в министерстве. Тем не менее, осуществление программ по-прежнему ограничивается провинциальным уровнем, и в настоящее время подход развития суб-бассейна не становится популярным.

Приложение 1: Список опрашиваемых

Number	Name	Position	Location	District	Province	Sub-basin	Date
1	Nematullah	Mirab and WAC member	Abdullah canal	Ali Abad	Kunduz	LKSB	16/08/2011
2	Hameedullah	Mirab	Alchin canal	Kunduz	Kunduz	TSB	21/08/2011
3	Haji M. Baqi	Mirab	Aqtepa canal	Qala-i-Zal	Kunduz	LKSB	17/08/2011
4	Ahmad Zai	Facilitator	PARBP	Kunduz	Kunduz	LKSB	13/08/2011
5	Abdul Rayom	Mirab	Asqalan canal	Kunduz	Kunduz	TSB	17/08/2011
6	Arbab Mohammad Salih	Chak bāshi (mirab's assistant) and WAC member	Chahar dara canal	Chahar Dara	Kunduz	LKSB	21/08/2011
7	Hajji Ahmad Nashar	Mirab and WAC member	Chahar dara canal	Chahar Dara	Kunduz	LKSB	20/08/2011
8	Feraidoon Rustaqi	SWM project manager	Aga Khan Foundation	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	09/08/2011
9	Mr. Abdul Salam Makhdoom	Governor's office representative	Kunduz	Kunduz	Kunduz	TSB and LKSB	22/08/2011
10	Hajji Amir Jan	WAC member and WUA chairman, Goltepa canal	Goltepa canal	Kunduz	Kunduz	TSB	18/08/2011
11	Hamed Zaman	PARBP social mobilisation	PARBP	Pul-i-Khumri	Kunduz	TSB and LKSB	14/07/2011
12	Hamed Zaman	PARBP social mobilisation	PARBP	Pul-i-Khumri	Kunduz	TSB and LKSB	11/08/2011
13	Hashimi	Facilitator	PARBP	Kunduz	Kunduz	TSB and LKSB	11/08/2011
14	Khan Mohamad	Mirab	Naqi canal	Khanabad	Kunduz	TSB	13/08/2011
15	Mohamad Zaher	WAC member and WUA chairman	Khanabad left bank	Khanabad	Kunduz	TSB	13/08/2011
16	Aleudin	WAC member and WUA chairman	Khanabad right bank	Khanabad	Kunduz	TSB	13/08/2011
17	Azizullah (Aimaq)	MAIL director	Kunduz	Kunduz	Kunduz	TSB and LKSB	16/08/2011
18	Paenda	SWM project unit manager	Mercy Corps	Kunduz	Kunduz	LKSB	12/08/2011
19	Haji Mustafa Qul	WAC member, WUA chairman and mirab	Qala-i-Zal canal	Qala-i-Zal	Kunduz	LKSB	14/08/2011
20	Mehrabudin	WUA chairman	Qaryateem canal	Chahar Dara	Kunduz	LKSB	15/08/2011
21	Rayner Roth	Key informant	PARBP	Kunduz	Kunduz	LKSB	04/08/2011
22	Ghwand Alam	Mirab	Sufi canal	Chahar Dara	Kunduz	LKSB	14/08/2011
23	Sayed Shah	WUA chairman and WAC member	Tarboz Gozar canal	Qala-i-Zal	Kunduz	LKSB	14/08/2011
24	Engineer Sayed Ahmad Naser	WMD director	Kunduz	Kunduz	Kunduz	TSB and LKSB	24/08/2011

25	Zial Huq	WMD district director	Khanabad District	Khanabad	Kunduz	TSB	23/08/2011
26	Mohamad Youssef	Mirab	Yangaroq canal	Qala-i-Zal	Kunduz	TSB	22/08/2011
27	Noor Zaman	Mirab	Zolm Abad	Qala-i-Zal	Kunduz	LKSB	21/08/2011

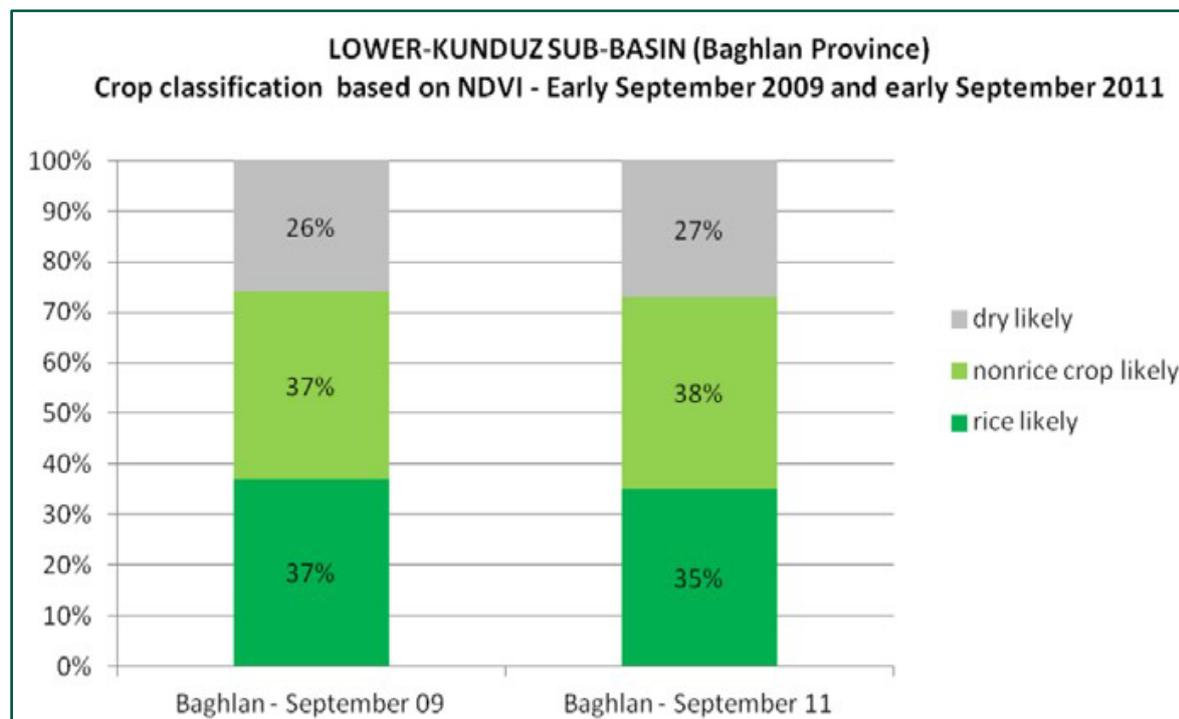
28	Qamal	<i>Mirab</i>	Arabha	Qala-i-Zal	Kunduz	LKSB	21/08/2011
29	Abdul Ahad	<i>Mirab</i>	Chaman canal	Taloqan	Takhar	TSB	19/09/2011
30	Abdul Satar	<i>Mirab</i>	Jui Daraz	Taloqan	Takhar	TSB	25/09/2011
31	Key informant	Senior expert in SWM, project manager	n/a	Taloqan	Takhar	TSB	25/09/2011
32	Engineer Salem Akbari	WMD director	Taloqan	Taloqan	Takhar	TSB	22/09/2011
33	Farid Zaki	Deputy governor	Taloqan	Taloqan	Takhar	TSB	25/09/2011
34	Gull Rahman	WUA chairman	Qulbars canal	Taloqan	Takhar	TSB	19/09/2011
35	Haji Abdul Quduz	WAC member	Gawmali canal	Taloqan	Takhar	TSB	20/09/2011
36	Haji M. Azad	Key informant	Retired government official	Taloqan	Takhar	TSB	22/09/2011
37	Haji G Nabi	WAC member	Zargar canal	Taloqan	Takhar	TSB	20/09/2011
38	Haji G Sakhi	WAC member	Sharawan canal	Taloqan	Takhar	TSB	20/09/2011
39	Haji Qutbuddin	WUA chairman	Shurab canal	Taloqan	Takhar	TSB	11/09/2011
40	Haji Sarwar	WUA chairman	Bangi (upstream), Charcheshma canal	Bangi	Takhar	TSB	22/09/2011
41	Mohammad F. Sakhi	Deputy governor	Taloqan	Taloqan	Takhar	TSB	18/09/2011
42	Haji Najibullah	WUA chairman	Said canal	Taloqan	Takhar	TSB	24/09/2011
43	Mr. Mujeeburahman	PC deputy chairman	Taloqan	Taloqan	Takhar	TSB	19/09/2011
44	Qari A. Khaliq	WUA member	Bangi (downstream)	Bangi	Takhar	TSB	27/09/2011
45	Saifullah Bek	WUA chairman	Zargar canal	Taloqan	Takhar	TSB	18/09/2011
46	Senator Assadullah	Senator	Taloqan	Taloqan	Takhar	TSB	20/09/2011
47	Sher Khan	WAC member	Sharawan canal (downstream)	Khwaja Khar	Takhar	TSB	20/09/2011
48	Mohasel	Mirab	Baladori	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	16/11/2011
49	Mohammad Hussain	DAIL staff	Pul-i-Khumri	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	22/11/2011
50	Mohammad Naeem	<i>Mirab</i>	Darqad	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	17/11/2011
51	Faysal	PC member	Pul-i-Khumri	Pul-i-khumri	Baghlan	LKSB	21/11/2011
52	Jan Mohammad (Janan)	<i>Mirab</i>	Gawhargan	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	19/11/2011

53	Abdul Baqi	<i>Mirab</i>	Gurgorak	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	17/11/2011
54	Haji Abdul Karim	Head of NSP	Baladori canal	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	24/11/2011
55	Mofti Ghulam Rabbani	Ulema <i>shura</i> head	Doshi	Doshi	Baghlan	LKSB	21/11/2011
56	Mohammad Haroon Abid	HJMB	Pul-i-Khumri	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	22/11/2011
57	Qari Qutratullah	PC spokesperson	Pul-i-Khumri	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	20/11/2011
58	Mohammad Husain	<i>Mirab</i>	Qelagai canal	Doshi	Baghlan	LKSB	17/11/2011
59	Naimudin	WUA chairman	Qelagai canal	Doshi	Baghlan	LKSB	16/11/2011
60	Nassir	SWM project senior community mobiliser	Aga Khan Foundation	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	16/11/2011
61	Amir Gul	Baghlan District governor	Baghlan	Baghlan	Baghlan	LKSB	28/11/2011
62	Engineer Naeem	WMD Director	Pul-i-Khumri	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	22/11/2011
63	Gul Mohammad	WUA Chairman	Jangharoq canal	Baghlan	Baghlan	LKSB	16/11/2011
64	Haji Farooq	WUA cashier	Sarkary	Baghlan	Baghlan	LKSB	20/11/2011
65	Haji Nawrooz + Mamoor Allaghul	<i>Mirab</i> and WUA chairman	Ajmir canal	Baghlan	Baghlan	LKSB	17/11/2011
66	Imamudin	WUA member	Jangharoq canal	Baghlan	Baghlan	LKSB	21/11/2011
67	Atiquallah	WMD staff	Baghlan	Baghlan	Baghlan	LKSB	15/11/2011
68	Khudaidad	<i>Mirab</i>	Abqol canal	Baghlan	Baghlan	LKSB	19/11/2011
69	Nassim	WMD staff	Pul-i-Khumri	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	23/11/2011
70	Haji Atiquilla	WMD staff	Baghlan	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	26/11/2011
71	Qomandan Ghulam	Elder	Abqol canal	Baghlan	Baghlan	LKSB	21/11/2011
72	Rozudin	<i>Mirab</i>	Jui Naw	Pul-i-Khumri	Baghlan	LKSB	24/11/2011
73	Engineer Halim	Head of water rights department, MEW	Kabul	Kabul	Kabul	TSB and LKSB	14/09/2011
74	Mir Ahmad	<i>Mirab</i>	Said canal	Taloqan	Takhar	TSB	25/09/2011
75	Key informant	High ranking security commander from 2006 to 2010	Baghlan	Pul-i-Khumri	Baghlan	-	26/12/2011
76	Engineer Naseer Ahmad Fayez	Director of irrigation, MAIL	Kabul	Kabul	Kabul	-	03/10/2011
77	Hagi Ghulam Nabi	WAC member	Zargar canal	Taloqan	Takhar	TSB	20/12/2011
78	Abdul Qadeer	PC deputy chairman	Kunduz	Kunduz	Kunduz	TSB	25/12/2011
79	Sayed Sharif	FAO/EIRP national	Kabul	Kabul	Kabul	-	11/09/2011

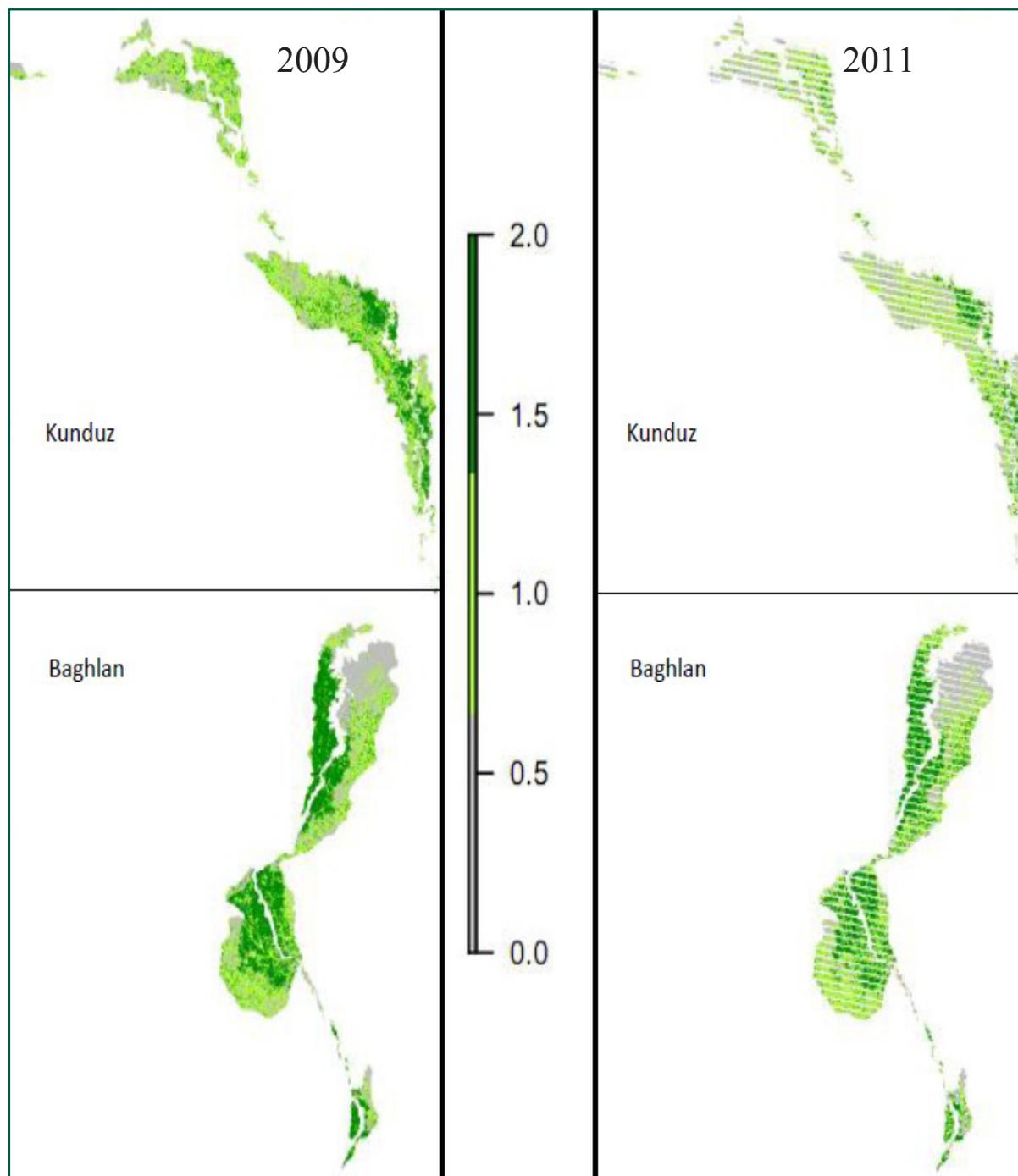
	Shobair	coordinator, senior advisor, MEW					
80	Fatima Aziz	MP	Kabul	Kabul	Kabul		31/10/2011
81	Abdul Malik Sediky	НДМБ deputy director	Kabul	Kabul	Kabul		01/11/2011
82	Jelle Beekma	PARBP team leader	Kabul	Kabul	Kabul		16/09/2011
83	Moheen Marastiyar	MP (2005-10)	Kabul	Kabul	Kabul		10/10/2011
84	Mohayudeen Balouch	Senior advisor to President Karzai	Kabul	Kabul	Kabul		17/10/2011
85	Sultan Mahmood	Director general, water affairs management, MEW	Kabul	Kabul	Kabul		06/10/2011

Приложение 2: Классификация культур, основанная на СИРПИ в СБНК в 2009 и 2011 гг.

Схема 20: Сравнение структуры посевов в провинции Баглан в сентябре 2009 г. и 2011 г.

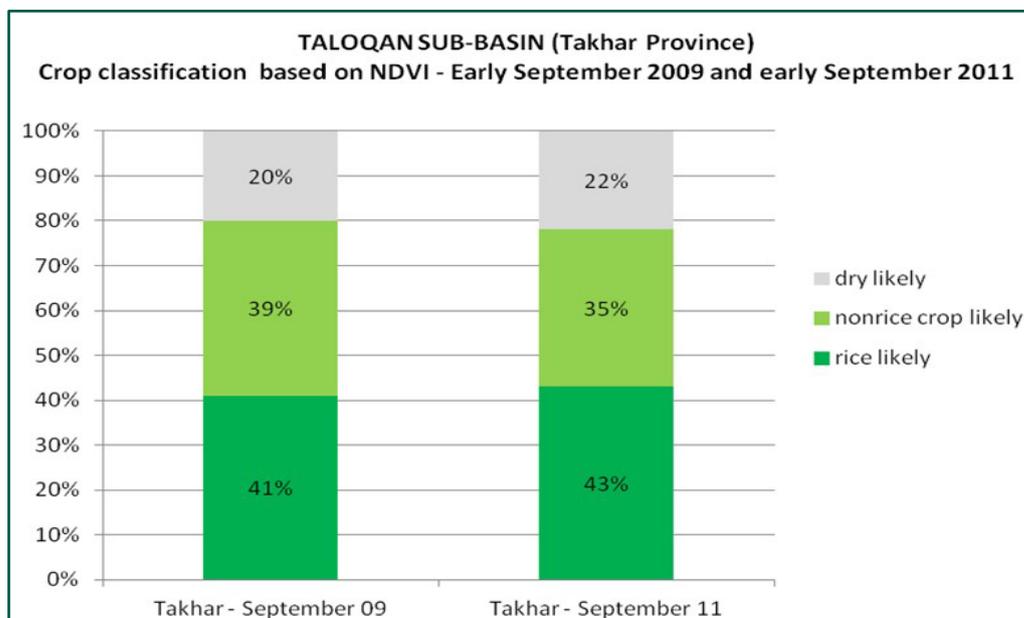


Карта 15: Карта СИРРП, включающая в себя покомандные площади СБНК, сентябрь 2009 г. и 2011 г.

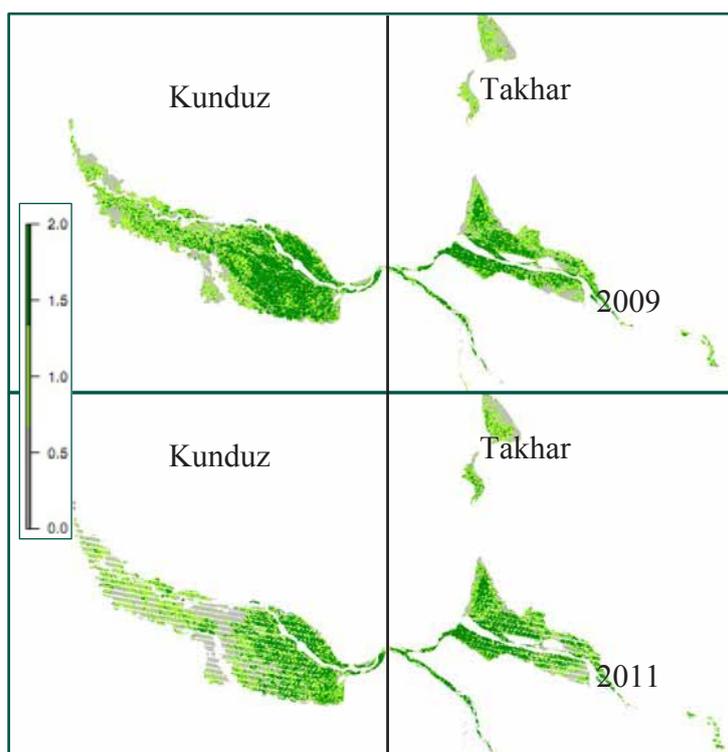


Приложение 3: Классификация культур, основанная на СИРПИ в СБТ в 2009 и 2011 гг.

Схема 21: Сравнение структуры посевов в провинции Тахар в сентябре 2009 г. и 2011 г.



Карта 16: Карта СИРПИ, включающая покомандные площади СБНК, сентябрь 2009 г. и 2011г.



Перевод: Рафалович А., Абасханов Г.

Редактор: Ананьева Н.Д.

Верстка: Грачев Е.

Подготовлено к печати и отпечатано:

Научно-информационный центр МКВК

Республика Узбекистан,
100187, г. Ташкент, массив Карасу-4, дом 11

e-mail: info@icwc-aral.uz

Наш адрес в интернете:
www.sic.icwc-aral.uz

www.cawater-info.net