

**ИНФОРМАЦИОННЫЙ СБОРНИК**

**# 2 (31)**

**НИЦ МКВК**

**Август, 2009**

**УПРАВЛЕНИЕ  
ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Ташкент - 2009

Уважаемые читатели,

Предлагаем вашему вниманию очередной сборник из серии «Они о нас». Взгляд иностранных экспертов на наши водные проблемы, где всё не вполне отчетливо, наглядно показывает специфику «взгляда со стороны».

Предыдущие выпуски

- «Центральная Азия: взгляд со стороны»
- «Они о нас: продовольственная безопасность и водная политика в Центральной Азии»
- «Они о нас: Водохозяйственные реформы в странах Центральной Азии»

## **СОДЕРЖАНИЕ**

ЗАВИСИМОСТЬ ОТ ПУТЕЙ РАЗВИТИЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ КОМБИНИРОВАНИЕ В ПОСТСОВЕТСКОМ РУКОВОДСТВЕ ВОДОЙ.....	4
МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕКИ И ЭНЕРГЕТИКА - ВЗРЫВООПАСНАЯ СМЕСЬ.....	42

## ЗАВИСИМОСТЬ ОТ ПУТЕЙ РАЗВИТИЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ КОМБИНИРОВАНИЕ В ПОСТСОВЕТСКОМ РУКОВОДСТВЕ ВОДОЙ<sup>1</sup>

*Дженнивер Зеринг<sup>2</sup>*

**Аннотация:** После приобретения независимости два центральноазиатских государства Кыргызстан и Таджикистан выбрали схожие реформы в руководстве водой: переход от местного управления орошением к ассоциациям водопользователей, введение механизмов ценообразования и установление гидрографических принципов управления. В обоих государствах, однако, отсутствует их должное осуществление. Цель данной статьи – объяснить это противоречие и сделать акцент на сельскохозяйственных реформах в руководстве водой на местном уровне, как на взаимозависимой части многоуровневой структуры руководства водой.

Исходя из эмпирических результатов, выявлены четыре переменные, посредством которых неопатримониальный контекст в обеих странах воздействует на руководство водой: процесс принятия решений, сельскохозяйственный сектор, местные институты руководства и внутренние водно-институциональные связи. Историко-институциональная перспектива показывает, как пути развития ограничивают эффективность реформ: институциональная советская и досоветская практика поведения до сих пор формируют ответную реакцию участников на новые вызовы. Соответственно, правила и организации, созданные формально государством или международными донорскими организациями, подрываются неформальными институтами. Несмотря на это, неформальные институты представляют собой не только препятствие реформе, но также могут и поддерживать ее. Они динамичны, а не статичны. Это объясняется концепцией «институционального комбинирования», которая объясняет, как местные участники по-новому комбинируют элементы различных институциональных логик и тем самым изменяют их значение.

---

<sup>1</sup> Водохозяйственные альтернативы, 2009, 2(1): 61-81 ([www.water-alternatives.org](http://www.water-alternatives.org))

<sup>2</sup> Институт политологии и социальных исследований, Вюрцбургский Университет, Германия; [jennifer.sehring@uni-wuerzburg.de](mailto:jennifer.sehring@uni-wuerzburg.de)

## Введение

Воду, как правило, называют общим ресурсом, не подлежащим исключению общественным благом, но при наличии конкуренции в потреблении. Таким образом, исследование в течение долгого времени было сфокусировано на общих проблемах в управлении данным общим ресурсом. В последние годы ученые, преимущественно из области антропологии и социологии, критиковали эти исследования за то, что они игнорировали комплексность воды, ее неразрывность с широким культурным и социальным контекстом и роль энергии. Вода по некоторым важным аспектам отличается от других природных ресурсов своей мобильностью, своей изменчивостью и своей сложностью. Первое затрудняет притязания на собственность: вода постоянно движется, пересекает государственные границы, выходит за них, а не находится в фиксированном состоянии как другие ресурсы. Второе касается того факта, что обеспеченность водой варьируется во времени, в зависимости от погодных условий. В-третьих, вода используется одновременно в различных экономических, технических, культурных и социальных целях и, соответственно, имеет материальные, а также символические аспекты (Mehta, 2006 г; Linton, 2006 г.). Поэтому очевидно, хотя и долго игнорировалось, что управление водой – это не просто технический вопрос, который может быть решен только технократами и инженерами, но это также и политический процесс (Mollinga и Bolding, 2004 г.; BBC , 2004 г.). Поэтому конечные политические решения являются результатом стратегий, дебатов, конфликтов и объединений между частными и организационными участниками с различными интересами в области распределения и использования водных ресурсов.

С наступлением нового тысячелетия это понимание получило широкое рассмотрение и привело к тому, что Тони Аллан (Tony Allan) назвал «политико-институциональной водной парадигмой» (Allan, 2003 г.). Она сконцентрирована на термине «руководство водой». С одной стороны, и это наиболее популярное использование данного термина, он указывает на необходимость «хорошего руководства» в водной отрасли. «Хорошее руководство водой» быстро стало популярным, модным словом на конференциях и в обсуждениях международных доноров. С другой стороны, оно относится к сложной организации управления водой в широких

структурах управления, которые должны быть подотчетны при проведении анализа водопользования и нормативов при ее использовании.

В этой статье с точки зрения руководства анализируются водные институциональные реформы в двух постсоветских государствах – Кыргызстане и Таджикистане. Таким образом, в ней рассматриваются реформы, направленные на установление хорошего руководства водой и анализируется, как на них влияет общая структура управления. В обеих странах реформы направлены на достижение перехода от управляемой государством, отраслевой и централизованной системы без платы за водопользование и общественного участия к гидрографической, децентрализованной и межотраслевой системе с участием пользователей и платой за услуги орошения (ПУО). Однако едва ли можно считать, что обе страны следуют общим принципам хорошего руководства. Скорее всего, они могут быть классифицированы как неопатримониальные режимы, где были созданы определенные формальные демократические структуры, которые при этом дополнены и подорваны (неформальными) наследственными структурами, такими как клиентелизм, коррупция и субъективное правило, приведшие к гибриднему или авторитарному типу режима. Как реформы в сфере руководства водой могут стать эффективными и как при их помощи достичь хорошего руководства водой в такой обстановке?

### **Перспектива руководства водой**

Когда речь идет о руководстве водой, должны различаться два значения: нормативное и аналитическое. В последнем, руководство – это отдельный аналитический взгляд на процессы регулирования и координации. Руководство – это не теория и оно не подразумевает конкретную теорию, а представляет собой аналитический подход, используемый для описания и оценки реальности. Появление концепции руководства, с одной стороны, показывает желание и потребность анализировать реальность в другом ракурсе. С другой стороны, она является реакцией на измененную реальность, требующую новых подходов для ее анализа: она отражает изменение во власти - от исключительно национального правительства к местным уровням, транснациональным организациям и гражданскому обществу и частным лицам (Pierre и Peters, 2000 г.). Следовательно, политика не рассматривается как регулирование и контроль одним официальным лицом (государством), а как

взаимодействие между взаимозависящими групповыми участниками на разных уровнях: местном, региональном, национальном и международном. Все эти разные уровни включены в термин «многоуровневое руководство»<sup>3</sup> (Benz, 2004b, 2007 г.).

Хотя и существует, возможно, «столь много точек зрения касательно руководства, сколько есть ученых, заинтересованных в данном предмете» (Pierre и Peters, 2000 г.), общее, что у них есть - это то, что, помимо рассмотрения роли правительства, они верят в управляемость общества и экономики. Одной из предпосылок такого подхода к руководству является то, что между участниками возможно регулирование, т.е. стратегия в целом не определяется экономическими ограничениями или интересами власти. Он предполагает, что политика представляет собой не только игру элиты за власть; следовательно, в нем допускается, что институты имеют влияние. Перспектива руководства может выявить динамичную согласованность структур и процессов, институтов и участников, нормы и применение норм, например, когда она изучает роль институтов в стратегических процессах, тщательно изучая зависимости от путей развития или анализируя, каких институциональных логик придерживаются лица для осуществления власти (Benz, 2004a; Pierre и Peters, 2000 г.).

В обсуждении такого руководства водой данный аналитический подход к руководству отражается в понимании того, что предыдущая перспектива управления водой была слишком узкой. Ниже приводится определение руководства водой, как оно было впервые сформулировано Глобальным Водным Партнерством и позже одобрено и модифицировано ООН:

«руководство водой, в частности, можно сказать, состоит из ряда действующих политических, социальных, экономических и административных систем, и напрямую или косвенно воздействует на использование, развитие и управление водными ресурсами и на предоставление водных услуг на разных уровнях общества. Системы руководства определяют, кто какую воду получает, когда и как, и решают, у кого есть право на воду и соответствующие услуги и привилегии» (ЮНЕСКО, 2006 г.).

---

<sup>3</sup> В данном докладе акцент сделан на сельское руководство водой и сельскохозяйственное водопользование, где в обеих странах прилагаются наибольшие усилия для их улучшения. Вопросы потребления воды для гидроэнергетики, промышленности и внутреннего пользования не рассматриваются.

Руководство водой, следовательно, охватывает все социальные, политические и экономические структуры, формальные, а также и неформальные правила, и процессы, которые влияют на водопользование и водное хозяйство. Оно затрагивает правительство, гражданское общество и частный сектор. В экономике вода используется для многих целей: орошение, выработка гидроэнергии, улучшение санитарных условий и водоснабжение, потребность промышленности в воде, рыбный промысел, судоходство и транспорт, отдых и туризм и т.д. Следовательно, она влияет на различные стратегические области, координирование которых – одна из сегодняшних основных проблем. Очевидно, что исключительно иерархическое централизованное управление государством в прошлом потерпело неудачу. Более того, полная приватизация – хотя и приветствовалась некоторыми – идет вразрез с пониманием воды как общественного блага, не говоря уже о доступе к воде как о человеческом праве. Таким образом, руководство водой обеспечивает полную всеохватывающую перспективу водопотребления и регулирования, позволяет учитывать интересы и долю различных экономических отраслей и участников на многочисленных административных и политических уровнях, а также включать в анализы вопросы демократии, власти, коррупции и т.д. (ЮНЕСКО, 2006 г.).

Однако данный аналитический подход к руководству сыграл второстепенную роль в обсуждении руководства водой. Большую важность представляет собой нормативное понятие «хорошего руководства водой». В международной дискуссии хорошего руководства водой его классические критерии – прозрачность, подотчетность, справедливость, когерентность и этика – определяются как задачи по водопотреблению и нормативам (ЮНЕСКО, 2003 г; Rogers и Hall, 2003 г.). Тропп (Tropp) (2005 г.) определяет четыре аспекта хорошего руководства водой:

Социальный аспект - > Справедливое использование

Аспект окружающей среды - > Устойчивое использование

Политический аспект - > Демократическое использование

Экономический аспект - > Эффективное использование

*Социальный аспект* направлен на справедливое распределение водопотребления между бедными и богатыми, между различными экономическими отраслями, между сельскими и городскими потребностями.

*Аспект окружающей среды* направлен на устойчивое потребление воды с учетом экологических потребностей и вопросов качества воды. *Экономический аспект* направлен на эффективное потребление и в связи с этим на содействие улучшенному доступу к воде и устойчивости. И, наконец, *политический аспект* направлен на демократическое расширение возможностей водопользователей с целью достижения справедливого и целевого управления водой. Следуя этим концептуальным представлениям, хорошее руководство водой может быть определено процессом и выходом: хорошее руководство водой – это демократическое и четкое координирование и процесс регулирования, что ведет к справедливому, эффективному и устойчивому водопотреблению.

### **Водохозяйственная институциональная реформа: теоретическая основа**

Хорошее руководство водой может быть модным словом на конференциях и в политических повестках дня донорских учреждений и международных организаций, но как оно может быть применено на практике? Реформы в руководстве водой являются реформами водохозяйственных институтов, норм, которые регулируют водопотребление. Водохозяйственные институты должны быть изменены так, чтобы они способствовали хорошему руководству водой, и, следовательно, демократическому, справедливому, эффективному и устойчивому использованию водных ресурсов. Институциональный аспект в большей мере понимается как необходимый для реформ в водной отрасли (см., например, Allan, 1999 г.; Neubert и др., 2002 г.; Saleth и Dinar, 2005 г.). Могут ли такие водохозяйственные институты и институциональные реформы быть эффективными (достижение хорошего руководства водой) в неопатримониальном институциональном контексте, таком как в Кыргызстане и Таджикистане, но также и во многих других странах, которые не отличаются общим хорошим руководством и демократическими структурами?

Прежде, чем представить изучение конкретных случаев, кажется необходимым вкратце обрисовать понимание институтов и институциональных изменений, которое формирует основу анализа. Ссылаясь на концептуальное представление институтов в социологическом институционализме (March и Olsen, 1989 г.; Powell и DiMaggio, 1991 г.), я

определяю водохозяйственные институты как те формальные и неформальные правила, нормы и их основополагающие когнитивные и символические системы, а также организации, которые их устанавливают и внедряют, которые намеренно регулируют использование, распределение и статус водных ресурсов в обществе. Согласно Салету и Динару (Saleth и Dinar) (1999 г., 2004 г.), в общих чертах они могут быть распределены на водную стратегию, водное право и водохозяйственное управление, все они включают как формальные, так и неформальные элементы. Вопросы водного права касаются правового статуса воды, прав на воду, механизмов для разрешения конфликтов, возможных противоречий между законами, правового плюрализма и наличия или отсутствия административных нормативных документов для осуществления закона. Водная стратегия охватывает приоритеты потребления, тарифы на воду, децентрализацию и централизацию знаний, участие и координирование с другими стратегиями. Водохозяйственное управление – это организационная водохозяйственная структура, включающая финансирование, штат, мощности и сбор платы (Saleth и Dinar, 2004 г.).

Анализ водохозяйственной институциональной реформы представляет собой анализ институциональных изменений. Однако вопросом, который ставит в тупик и который должен быть объяснен, является неизменность институтов, даже при программах реформ, изменении условий и давления со стороны элиты. Особенно этот вопрос является ключевым, когда он касается неформальных институтов: по определению они не могут быть изменены централизованно авторитетным решением, потому что они выходят из социальной динамики и не обладают регулирующим или координирующим центром (Lauth, 2000 г.). Взаимоотношения между формальным институциональным изменением и неформальными институтами до сих пор получали только ограниченное внимание, особенно со стороны ученых синкретизма и правового плюрализма (Helmke и Levitsky, 2004 г.). Для аналитического оформления этих процессов изменения и неизменности, я хотела бы применить две поясняющие модели. Первая, концепция «зависимости от путей развития», разработанная учеными по историческому институционализму, может объяснить, почему институты до сих пор существуют, несмотря на программу реформ. Вторая, концепция «институционального комбинирования», близкая к подходам

социологического институционализма, может объяснить как одновременно происходят изменение и неизменность и их переплетение.

### *Зависимость от путей развития*

Зависимость путей развития объясняет трудности институционального изменения: «путь развития» - это способ, которым институты «структурируют ответ нации на новые вызовы» (Hall и Taylor, 1996 г.). Исторический опыт и унаследованные стратегии формируют настоящие действия: поведение или особенности, которые однажды уже доказали свою действенность и которые были уже установлены, опять будут применены при ответе новым вызовам. Пирсон (Pierson) (2000 г.) объясняет зависимость от путей развития, основанную на экономической теории концепции возрастающей отдачи: преимущества возрастают от того, что остаешься на своем пути развития, в то время, как растет стоимость альтернативного поведения. Телен (Thelen) (1999 г.) доказывает, что зависимость путей развития становится эффективной при помощи механизма обратной связи, который может состоять из воздействия функционального и дистрибутивного характера. Воздействия функционального характера относятся к тому факту, что «если хоть раз набор институтов оказался правильным, то участники принимают их стратегии таким образом, что не только отражают, но и усиливают «логику» системы» (Thelen, 1999 г.). Воздействия дистрибутивного характера относятся к асимметрии власти, которые укрепляются институтами. Таким способом они изолируют других деятелей в политических процессах, которые могут быть заинтересованы в альтернативных институциональных структурах. Причиной возникновения и неизменности институтов является, таким образом, не только тот факт, что они выполняют определенную функцию, но также и то, что они служат определенным интересам. Институциональная преемственность - это не нечто статичное, а динамичный процесс репродуцирования и адаптации (Streeck и Thelen, 2005). Данные воздействия усиливаются, т.к. реформы стратегии в целом направлены на создание новых институтов, в то же самое время они редко уделяют внимание деинституционализации старых институтов, таким образом, они не заменяются, а дополняются новыми (Lowndes, 2005 г.).

### *Институциональное комбинирование*

Подход к институциональному изменению, в котором акцент делается на одновременно сдерживающие и благоприятствующие аспекты институтов, может быть найден в концепции институционального комбинирования. Клод Леви-Штраусс (Claude Levi-Strauss) (1968 г.) применил глагол *комбинировать* (*bricoler*), чтобы «подчеркнуть спонтанное движение»<sup>4</sup> (Levi-Strauss, 1968 г.), где выбор ограничен только имеющимися элементами. Существуют две большие школы, которые применяют данную концепцию: одна - в антропологии по управлению ресурсами на местном уровне и одна - в экономике по макросоциальному преобразованию.

Франсис Клевер (Frances Cleaver) (2002 г.) применяет термин «институциональное комбинирование» для описания неспецифического характера процесса, в котором институты соединяются *комбинаторами* (*bricoleurs*), используя элементы, которые у них уже есть. Она (Франсис Клевер) подчеркивает аспекты многочисленных отличительных черт комбинаторов, межкультурные заимствования и многоцелевые институты для того, чтобы понять институциональные изменения. Комбинаторы соединяют вместе – в некоторой степени бессознательно – элементы имеющихся у них различных институциональных логик, ведущие к новым институциональным структурам. Например, касательно водохозяйственных институтов, участники выбирают институциональные элементы не только водохозяйственной институциональной логики, но также и общественной логики: как пересечение институциональных логик, так и нормы социального консенсуса могут быть также важны, как и технически рациональны в руководстве водой на местном уровне (Cleaver, 2002 г.). В этом отношении «участники создают механизмы руководства водой как сознательно, так и бессознательно; посредством процессов управления и посредством ежедневного опыта» (Franks и Cleaver, 2007 г.).

В своих исследованиях по местной адаптации предписанных политических и экономических институтов в Сенегале Гальван (Galvan) (2004 г.) использует термин «комбинирование» для описания процесса переплетения и, следовательно, преобразования неформальных и формальных институтов,

---

<sup>4</sup> "urn eine nicht vorgezeichnete Bewegung zu betonen", мой перевод.

приводящее к «институциональному синкретизму». Синкретические институты – это такие «институты, которые являются результатом тщательно спланированной и когерентной рекомбинации административных форм, правил, заведенных порядков или норм более, чем одного социо-культурного происхождения» (Galvan, 2004 г.). Синкретизм – это больше, чем простое комбинирование различных элементов, он обозначает «происходящее, увеличивающееся, креативное преобразование всех элементов» (Galvan, 2004 г.). Синкретические институты являются качественно новыми элементами. Простая комбинация одного современного компонента с одним традиционным компонентом, которые при этом остаются неизменными, не отвечала бы, таким образом, критериям синкретического института (Galvan, 2004 г.).

Клевер и Гальван (Cleaver и Galvan) применяют данную концепцию к институциональным изменениям на местном уровне. Другую версию концепции «комбинирования» можно найти в ее применении к макросоциальному и экономическому преобразованию. Старк (Stark) и Бруцт (Bruszt) (1998 г.), также как и Граббер (Grabber) и Старк (1997 г.) критикуют важность объяснений общих подходов к постсоциалистическому преобразованию. Они воспринимают неизменность социалистического и советского наследия не как препятствие реформе, как это воспринимали бы неолиберальные экономисты, а как потенциальные ресурсы на будущее. Не приводя точного определения «комбинирования», они используют данный термин, чтобы подчеркнуть две вещи. Первое, в отклонении идеи перехода они понимают преобразование как «перестройка, перераспределение и рекомбинация, которые приводят к новым переплетениям разнообразных социальных логик, которые представляют собой современное общество» (Stark и Bruszt, 1998 г.). Второе, они подчеркивают фактор самих ведомств в институциональном изменении: «(...) это определено в переработке имеющихся институциональных материалов, которые вводятся участниками. В нашем понимании, институты не просто ограничивают; но они также дают возможность действовать. Именно посредством политического и экономического «комбинирования» возникают новые институты и новый опыт» (Stark и Bruszt, 1998 г.). Кэмпбелл (Campbell) (1997 г.) также подчеркивает сдерживающее и одновременно благоприятствующее воздействие институтов, ведущих к лицам, которые одновременно являются

объектами (институты, которые ограничивают круг решений) и предметами (которые могут творчески рекомбинировать и расширять институциональные элементы).

Я буду использовать термин «институциональное комбинирование» для описания частично целенаправленного и частично спонтанного процесса соединения и преобразования институциональных элементов, который приводит к качественно новому типу института. Однако он не обязательно должен быть более соответствующим в смысле функциональности, но он может лучше служить интересам определенных участников, т.к. комбинирование также связано с вопросами власти. С другой стороны, он подчеркивает бессознательность и хаотичность институциональных изменений, отрицающих идею абсолютно сознательного и рационального проектирования институтов (Mehta и др., 1999 г.; Cleaver и Franks, 2005 г.). В данном процессе участники стеснены институтами, одновременно активно участвуя в «повторной сборке» и «повторной интерпретации этих институтов». Поэтому институциональное комбинирование предлагает подход к институциональным изменениям, которые находятся между зависимостью путей развития и разработкой новых, альтернативных путей развития, которые никогда не бывают абсолютно новыми, а являются рекомбинированием существующих институциональных элементов и новых концепций.

### **План исследований и методология**

Сравнение основано на проработке наиболее схожих случаев (ПНСС). Это значит, что отобраны соответствующие исследования на конкретных примерах из стран, исходя из числа общих характеристик (контекстные переменные), так что могут быть выделены отличия (независимая переменная), которые объясняют различные политические выходы. Данный подход позволяет учитывать узкие гипотезы и разработку эвристической теории и может выявлять присущие каждому случаю детали, т.к. он строится на глубоком изучении конкретных случаев (Lijphart, 1971 г.; Hague и др., 1998 г.; Landman, 2000 г.; George и Bennett, 2004 г.).

В обоих случаях относительно небольшие государства, полностью окруженные горами, с одинаковыми моделями экономического развития и структурами, водными ресурсами и потреблением воды, историческими водохозяйственными институтами, национальными политическими

приоритетами, а также сопоставимыми состояниями финансового, технического и профессионального потенциалов. В экономической области обе страны являются развивающимися странами только с небольшим промышленным сектором. Сельское хозяйство представляет собой большую важность, хотя в обеих странах меньше 10 % территории занимают пахотные земли. Несмотря на эти географические ограничения и даже на то, что сельскохозяйственное производство снизилось приблизительно на 50 % со времени приобретения независимости, в Кыргызстане сельское хозяйство составляет 45 % ВВП, 40 % рабочей силы и 30 % экспорта. В Таджикистане хлопок, для которого особенно необходимы поливы, составляет 43 % всех выращиваемых сельхозкультур и дает 11 % всей прибыли от экспорта. Что касается рабочей силы, то в сельском хозяйстве занятость составляет 65-70 %. Натуральное сельское хозяйство стало еще более важным, особенно для населения, живущего в сельской местности (АБР, 2000 г.; Bucknall и др., 2003 г.; ПРООН, 2003 г.; ООН ЕЭК, 2004 г.; Пулатов, 2004 г.).

Данные экономические условия непосредственно влияют на водопотребление: вода является наиболее важным ресурсом для сельского хозяйства, потому что культивация земли в значительной степени возможна только при орошении (75 % земель в Кыргызстане и 84 % в Таджикистане). Соответственно, сельское хозяйство является главным водопользователем в обеих странах. Оно составляет 90 % водопользования в Кыргызстане и 84 % в Таджикистане (ПРООН, 2003 г.; MISI и ФФЭ (FES), 2003 г.; Bucknall и др., 2003 г.). Оба государства получают постоянный доход от богатых водных ресурсов и, поэтому, в целом не страдают от недостатка природной воды. Однако дефицит воды из-за неэффективной практики управления является проблемой в определенных регионах.

Не говоря уже о стратегических документах, проектах и отчетах доноров, наиболее важным источником информации об этих случаях были исследования на местах при использовании качественных методов. Исследования на местах продолжались в течение 6 месяцев, разбитые на 4 исследовательских периода между 2003 и 2005 гг. Несколько методов были триангулированы: слабоструктурированные экспертные интервью, открытые интервью, наблюдение за участниками, неформальные беседы и разбор местных конкретных случаев. Слабоструктурированные и открытые экспертные интервью были проведены с представителями различных ведомств

государственного водохозяйственного управления и соответствующих государственных ведомств, НПО, донорскими агентствами, академическими институтами и частными экспертами.

К тому же, в каждой стране было проведено глубокое изучение конкретного случая одной ассоциации водопользователей (АВП) при использовании совместных механизмов для оценки сельских объектов, таких как слабоструктурированные и открытые интервью, неформальные беседы, наблюдения за участниками и групповые обсуждения. Изучение конкретных случаев было проведено вместе с местными полевыми ассистентами в Кыргызстане в Сокулукском районе Чуйской области и в Таджикистане в Аинийском районе Худжандской области.

Районы изучения конкретных случаев не были отобраны по критериям репрезентативности при условии, что задачей было не подтвердить или опровергнуть определенные гипотезы, а эвристически развить понимание институциональной динамики на местном уровне. Данные местные случаи изучения были дополнены кратковременными визитами на места в других частях этих двух стран для улучшения оценки.

### **Водохозяйственные институциональные реформы в Кыргызстане и Таджикистане**

Исторически в обеих странах установилась схожая система руководства водой, особенно ввиду их общего прошлого при российском и советском правлении<sup>5</sup>. С распадом Советского Союза потребовалось изменить существующие режимы водопользования, управления и руководства. Например, развалилась единая центральноазиатская водно-энергетическая система. Новые национальные приоритеты заменили приоритеты Советского Союза и поставили новые рамочные условия, требующие принять водную стратегию. Экономический кризис в обеих странах также привел к сокращению финансовых поступлений в водохозяйственную отрасль менее чем на 15 % по сравнению с концом 1980-х гг. (Bucknall и др., 2003 г.; ПРООН, 2003 г.). Уехали специалисты, развалилась эксплуатация и техническое обслуживание инфраструктуры. Все это имело тяжелые последствия для

---

<sup>5</sup> По досоветскому и советскому управлению водой в Центральной Азии см. Vichsel (2006 г.), O'Hara (2000 г.), Thurman (2002 г.).

состояния технической инфраструктуры, в Таджикистане это еще усугубилось гражданской войной (1992-1997 гг.). Оба государства унаследовали от Советского Союза чрезмерно иерархическую и фрагментарную структуру руководства водой, где отдельное Министерство водного хозяйства (*Минводхоз*) было основной организацией с централизованной властью и иерархической структурой в своих департаментов на уровне республики, области и района. Не существовало никакой заслуживающей внимания горизонтальной согласованности между водопользовательскими отраслями. Это наследство до сих пор формирует нынешние структуры руководства водой. В Таджикистане организационная структура осталась более или менее неизменной. В Кыргызстане *Минводхоз* прекратил свое существование и был передан Министерству сельского хозяйства как *Девводхоз* (Департамент водного хозяйства), что скорее усилило проблемы согласования, чем разрешило их. Проблемы координирования в обеих странах привели к совмещению сфер ведения с одной стороны и «пробелам» в ответственности с другой стороны. Особенно в Кыргызстане многие специалисты рассматривают административное дробление как серьезную проблему (SPECA, 2004 г.; Sehring, 2009 г.).

Как постсоветские государства зависят от международной помощи, так и эти две страны столкнулись с одинаковыми проблемами в руководстве водой: обеим странам пришлось справляться с разрушенной инфраструктурой, с уменьшающимися финансовыми средствами и профессиональным потенциалом, с распадом региональной системы руководства водой, иерархической системы руководства. Этого недостаточно, чтобы отвечать на новые вызовы и потребность в разработке своей собственной стратегии политики поведения. К тому же, оба государства столкнулись с одинаковыми нормами в международном обсуждении каким должно быть хорошее руководство водой. Первоначальными стимулами для проведения реформ в двух государствах были бюджетный кризис и давление со стороны доноров, ситуация аналогичная для многих развивающихся стран (Meinzen-Dick и др., 1997 г.). Следовательно, они вместе проводят многие проекты реформы в ответ на международные нормы – бассейновое управление, децентрализация, участие пользователей, плата за услуги орошения (ПУО) – и на постсоветские потребности, такие как ПУО, новая правовая структура, управление трансграничными водами.

Реформы, проводимые во время исследования (1991-2005 гг.) перечислены в табл. 1. В таблице показаны стратегические решения по реформам и указан год соответствующего закона или указа по обеим странам. Решения по закону обозначены датами курсивом. Года в скобках указывают, что это были не специальные законы, указы или политические директивы, а часть Закона о воде, закона или стратегии водохозяйственной политики. Во втором ряду по каждой стране представлена оценка эффективности процесса реализации, которая представляет собой результат анализа стратегии, проведенного автором.

Таблица 1

Водохозяйственные институциональные реформы  
в Кыргызстане и Таджикистане, 1991-2005 гг.

Стратегия реформы	Кыргызстан	Кыргызстан	Таджикистан	Таджикистан
	Стратегическое решение	Осуществление	Стратегическое решение	Осуществлении
Стратегия политики водного хозяйства	Проект 2003 г.	-	2001 г., 2006 г.*	Частично
Новая правовая структура (закон о воде)	1994 г., 2005 г.	-**	1993 г., 2000 г.	Частично
Регулирование по трансграничным водам	2001 г.	Нет	(2000 г.)	-'
Плата за услуги орошения	(1994 г.)1995 г., 1999 г.	Частично	1996 г.	Частично
Бассейновое управление	1997 г.	Нет	(2000 г., 2001 г.)	Нет
Межотраслевое координирование	2005 г.	Мало вероятно	-	-
Передача управления орошением АВП	1996 г., 2002 г.	Продолжается	1999 г., 2006 г.*	Продолжается

\* Одобрено после опроса автора

\*\* Усилия по реализации только начались после изучения

Источник: компиляция автора

В этой статье я делаю акцент на тех реформах, которые (по крайней мере частично) были проведены в обеих странах и которые особенно касаются сельского руководства водой: новая стратегия политики водного хозяйства, новая правовая структура, плата за услуги орошения и ассоциации водопользователей<sup>6</sup>.

### ***Стратегия водной политики***

После обретения независимости оба государства чувствовали необходимость в разработке своей собственной стратегии водохозяйственной политики, которая наметила бы основы и приоритеты. Тем не менее, в 1990-х годах ни у одной из стран не было такой стратегии. И только в 2001 году в Таджикистане была принята *Концепция рационального использования и охраны водных ресурсов в Республике Таджикистан* и позднее заменена в 2006 г. *Стратегией развития водохозяйственного сектора*. Последняя была разработана в течение всего лишь нескольких месяцев при содействии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Обе стратегии отражают общие принципы хорошего руководства водой. В 1996 г. в Кыргызстане был создан Национальный комитет по водной стратегии. Тем не менее, комитету не удалось достичь консенсуса из-за сталкивающихся интересов членов. Даже после опубликования рабочей версии в 2003 году при поддержке Немецкого фонда имени Фридриха Эберта она так и не была принята парламентом и правительством. В течение всего научно-исследовательского процесса в стране испытывалась нехватка сформулированной водной стратегии, как основы для когерентных программ реформы.

### ***Новая правовая основа***

Первые законы о воде в обеих странах были в большей или меньшей степени советскими, которые вскоре оказались неприменимы к новому положению вещей и начинающимся реформам. Новая правовая основа должна была быть разработана так, чтобы она включала в себя нормы по таким

---

<sup>6</sup> Детальный анализ всех реформ см. Sehring (2009).

вопросам, как, например, права на воду, роль ассоциаций водопользователей, контракты с новыми частными фермерами по водоподаче и т. д.

Таджикистан в 2000 году обновил Закон о воде 1993 г. Основными институциональными изменениями были введение платы за водопользование (§31) и новое определение сферы ведения различных ведомств, также как правительства и его подчиненных органов и местных властей (§§ 6,7). Парламент – основная структура, определяющая направления стратегии согласно старому Закону о воде - не упоминается во всем документе. Законодательство укрепляет права и обязанности водопользователей и поставщиков воды (§ 45). В Статье 43 указывается право фермеров организовывать Ассоциации водопользователей (АВП) с целью обслуживания и поддержания системы орошения третьего порядка, справедливо распределять воду между частными фермерскими хозяйствами, собирать плату за услуги орошения (ПУО) и разрешать конфликты касательно распределения воды. В Законе о воде также описан переход к бассейновому управлению, так как в нем говорится, что управление должно быть основано на сочетании бассейновых и территориальных принципов (§ 9). Тем не менее, на сегодняшний день отсутствуют многие необходимые подзаконные и субнормативные акты. Очевидно, что нарушения Закона о воде не сильно караются. К тому же все еще недостает множества важных механизмов реализации, а те, которые определены, применяются частично. Бывший старший чиновник *Минводхоза* оценивает проблему следующим образом: «на законодательном уровне нет нехватки законов, но нам нужно делать следующие шаги» (бывший старший чиновник *Минводхоза*, Душанбе, 08/23/2004). Главной фундаментальной проблемой является то, что Закон о воде и правила его определенного применения не знают не только население (водопользователи), но также и соответствующие чиновники. Водопользователи и водохозяйственные ведомства не обладают достаточной информацией о законе или своих правах и обязанностях и, следовательно, не знают, как его применять и как использовать свои права.

В Кыргызстане разработка нового Закона о воде также началась в 2000 г., но была утверждена только в 2005 году. По сравнению со старым Законом «О воде» основными изменениями являются:

- управление по бассейновому принципу (§ 5 и другие);
- правовые нормы для контрактов на водоподачу и права на воду на 15 лет (§ 34 и другие);
- создание Национального Совета по Воде для координации всей деятельности в водохозяйственной отрасли, разработки национальной водной стратегии, также как и законов, политических рекомендаций, и механизмов реализации (§ 9);
- создание государственного водохозяйственного управления, которое было бы ответственно за управление водой, ирригацию и дренаж (§ 11);
- участие заинтересованных лиц в бассейновых советах (§ 10).

Во время разработки нового Закона о воде столкнулись с такой проблемой как разработка стратегии политики (которая, как изначально предполагалось, должна была быть основой Закона о воде) и это заняло больше времени, чем было запланировано, из-за жесткого противоборства. Обсуждения между соответствующими министерствами во время процесса разработки Закона о воде были описаны как включающие в себя множество сложных вопросов и противоречий, с примирением всех заинтересованных сторон, которое было трудно осуществить. Основным пунктом для беспокойства, кажется, были новые административные нормы и определения сфер ведения. Также, после того как Парламент утвердил закон, ощущался недостаток чувства собственности среди экспертов (которые утверждали, что закон был написан международными донорами), а первые шаги реализации были не слишком успешными.

### ***Передача управления орошением АВП***

Концепция ассоциации водопользователей (АВП) кажется идеальной для объединения всех нормативных целей текущих рассуждений о руководстве водой: это самая демократичная организация простых водопользователей на децентрализованном уровне, независимая от правительственных структур. Организация финансирует саму себя из членских взносов за водоподачу. Ее основной задачей является техническое

обслуживание оросительной системы третьего порядка, эксплуатация этой системы, т.е. справедливое распределение полученной местным водохозяйственным ведомством воды, членам - фермерским хозяйствам, и сбор ПУО с членов организации. Так как демократично избранный совет подотчетен фермерам, то справедливое водораспределение должно быть гарантировано.

В обеих странах АВП были созданы, главным образом, международными донорскими организациями в рамках проектов по развитию сельского хозяйства, направленных на восстановление оросительных структур третьего порядка, которые ранее управлялись правительством или колхозами. В Кыргызстане развитие АВП началось в середине 1990-х гг. Широкое развитие АВП по всей стране происходило в рамках проектов Всемирного банка и Азиатского банка развития (АБР). Для того чтобы способствовать реализации, в 2000 г. был создан отдел по поддержке АВП при Департаменте водохозяйственного управления и в его региональных и местных отделениях. В 2002 г. закон об Ассоциации водопользователей был одобрен Парламентом. К апрелю 2004 г. уже 59 % орошаемых земель в Кыргызстане управлялись 353 АВП (Отдел поддержки АВП, 2001; Хассан и др., 2004 г.; Кожоев, 2004 г.).

Первые проекты по созданию АВП в Таджикистане были начаты Всемирным банком в 1999 г. Агентство по реализации - это специально созданный Центр по поддержке приватизации фермерского хозяйства (ЦППФХ) при Министерстве сельского хозяйства. Помимо АВП, организованными данными программами по нисходящему принципу, есть множество проектов по восходящему принципу. В этих проектах развитие АВП является частью общественного развития. В основном эти проекты осуществляются международными НПО. Отсутствуют точные и официальные данные о том, сколько АВП существует в Таджикистане, так как только крупные проекты (финансируемые Всемирным банком, АБР, ЮСАИД) координируются Министерством мелиорации и водного хозяйства. Согласно данным, предоставленным CFPS, ACTED, Winrock, Фонд Ага Хана, Корпусом Милосердия и German Agro Action по деятельности АВП, можно подсчитать, что в 2005 г. было приблизительно 100 АВП, управляющих одной пятой частью всей орошаемой земли (Sehring, 2006 г.). Только в конце 2005 г. был принят закон об АВП.

В обеих странах реформа АВП осуществлялась почти только НПО и донорами. Их проекты были предназначены не для помощи в реализации ранее утвержденных национальных реформ, а для поиска партнеров для проектов по восстановлению для достижения физической, финансовой и организационной устойчивости с согласованными впоследствии правовыми основаниями.

### *Плата за услуги орошения*

Плата за услуги орошения (ПУО) - это плата, взимаемая, чтобы покрыть расходы за услуги по подаче оросительной воды, не за воду как за ресурс. В Кыргызстане эта плата была уже официально введена в 1995 году. Тем не менее, из-за постоянных отказов Парламента принять закон о сумме ПУО, не смогли выбрать тариф, перекрывающий стоимость, и конечные водные тарифы для сельского хозяйства были установлены только в 1999 г. Одновременно государство сократило распределение средств на 50 % от расходов райводхозов. Другие 50 % должны быть теперь покрыты за счет ПУО. Тем не менее, это плата является символической. Она покрывает всего лишь 20 % фактических затрат на техническое обслуживание и эксплуатацию. С тех пор данная плата не поднималась, потому что Парламентом были отвергнуты соответствующие законы (Джайлобаев, 2003 г.). В соответствии с Законом о воде 2005 г. полномочия определять размер ПУО были переданы национальному правительству.

В Таджикистане ПУО по объему воды были введены в 1996 г. по указу президента на низшем уровне. Целью было сначала создать осведомленность, а затем постепенно стараться покрыть полностью затраты. Соответственно, сумма ПУО постепенно увеличивалась. Текущий уровень покрывает около 30 % фактических расходов (Холматов, 2003 г.). С 1996 г. ожидалось, что местные водохозяйственные ведомства покроют часть своих расходов за счет ПУО.

Хотя в обеих странах решение о создании ПУО было принято больше 10 лет назад, их реализация и сбор платы за воду с фермеров далеки от полного успеха. Сейчас в Кыргызстане Ассоциации водопользователей (АВП) ответственны за сбор ПУО со своих членов и должны передавать ее в райводхозы. Алымбаева (2004 г.) показывает средний уровень сбора платы в 53 %. В районах, где нет АВП, этот уровень еще ниже, т.к. у райводхозов нет потенциала человеческих ресурсов для сбора платы с отдельных фермеров. По

Таджикистану оценка разных официальных лиц оплаты за 2002 и 2003 гг. колеблется от 30 до 56 %. В правительственной *Стратегии развития водохозяйственной отрасли* 2006 г., упоминается о 60 % сбора средств (ММиВХ и др., 2006 г.). Из-за отсутствия данных обследования и противоречивых утверждений экспертов не может быть точно определено - лучше ли оплата в тех районах, где созданы АВП и где они же ответственны за сбор платы.

Данный краткий анализ, таким образом, показывает несоответствие между стратегическими решениями и реализацией стратегии в обеих странах: у обеих стран есть ряд официальных политических решений, но на сегодня обе страны все еще не провели успешные всесторонние реформы. Некоторые реформы требуют долгосрочных перспектив и возможно достигнут большего успеха в будущем, особенно передача управления орошением в руки АВП. Но даже такие реформы как введение ПУО, которое было начато примерно 10 лет назад в обеих странах, все еще не до конца реализованы. Законы о воде были приняты без необходимых подзаконных актов, необходимых для того, чтобы они начали работать. Как это можно объяснить?

### **Переменные институциональной реформы**

Когда вода рассматривается как государственный вопрос и её взаимозависимость признаётся в более сложной и широкой руководящей структуре, очевидно, что данная более широкая руководящая структура имеет влияние и за пределами разработанных законов о воде и организационных структур. Этот общий общественный институт в обеих странах характеризуется конфликтующим сосуществованием формальных демократических механизмов с одной стороны и властных и субъективных лидерских принципов, протекции и коррупции с другой стороны.

На основе качественного полевого исследования в Кыргызстане и Таджикистане были выявлены четыре фактора, которые влияют на руководство водой и на процессы реформы. Три из них – внешние по отношению к водохозяйственным институтам и являются частью общего политического и социо-экономического окружения: институты, которые принимают решения, условия сельскохозяйственного сектора и местные управленческие институты. Четвёртый фактор – внутренний: разногласия между различными водохозяйственными институтами.

### *Институты, которые принимают решения*

Институты, которые принимают решения, охватывают все формальные и неформальные правила, которые регулируют какие субъекты получают доступ к принятию решений и их взаимодействие. Принятие решений в неопатримониальных странах характеризуется сильным господством президента и его окружения и доминированием узких интересов над всеобщими интересами благосостояния. В обеих странах парламент не является главным действующим лицом в водохозяйственной стратегии. Авторитарные тенденции отражаются в обоих новых Законах о воде, в которых полномочия Парламента были в дальнейшем снижены (Кыргызстан) или полностью отозваны (Таджикистан). В Кыргызстане, однако, парламент препятствовал сбору платы за воду, и это сразу же стало проактивным в принятии решений о «Законе о трансграничных водах». К тому же, этот закон не применяется, и может быть рассмотрен как чисто символический.

В Кыргызстане процесс принятия решений является более открытым, чем в Таджикистане, и возможность участвовать в нем есть у большего числа участников, например, различные участники из государственных ведомств, от гражданского общества и научного сообщества, а также из международных донорских организаций, таких как Всемирный банк. Однако составление плана мероприятий и формулировка стратегии определяются президентом. При этих обстоятельствах другие участники ограничены наложением вето: у них есть власть, чтобы возражать против стратегий, которые, как они считают, направлены против их интересов, но у них нет власти составлять план мероприятий. Это делается государством и донорами. Те реформы, которые реализуются (ПУО, АВП и, по крайней мере, по теоретическому бассейновому управлению), основываются исключительно на указах Президента, в то время как проблемы, в которые было вовлечено больше субъектов (Закон о воде, национальная водная стратегия), уже были остановлены в процессе принятия решений. Организационные реформы оспариваются наиболее сильно, так как они угрожают эгоизму тех, кто вовлечён в процесс принятия решений: «судьба министерств зависит от распределения государственного бюджета. Чтобы получить деньги от государства, министерству необходимы функции и полномочия. Все министерства хотят денег, поэтому они хотят больше ответственности. По этой причине у многих министерств есть много функций

касательно воды, и никто не хочет их отдавать. (...) Касательно нового Закона о воде: все только и делают что смотрят: У меня всё ещё есть моя функция? Нет? Тогда я буду против этого» (Независимый водный эксперт, Бишкек, 09/28/2004 г.). Из-за страха дальнейших сокращений бюджета все ведомства стараются противодействовать реформам, которые бы сузили их сферу ведения и соглашаются только на те предлагаемые законопроекты, где сохраняются их интересы. Это объясняет сложный процесс разработки новой структуры законов и стратегий.

Для сравнения, в Таджикистане процесс принятия решений более закрытый. НПО активны только в процессе реализации (как партнеры международных доноров), в то время как они и учебные заведения редко участвуют в политических дебатах. Законы и политические стратегии были разработаны и приняты значительно быстрее без особого участия и общественных дебатов по сравнению с Кыргызстаном.

Международные донорские организации в обеих странах являются влиятельными участниками в принятии решений и активно участвовали или даже доминировали в составлении соответствующих законов об АВП, Кыргызского Закона о воде и Таджикской стратегии по развитию водохозяйственного сектора. Но помимо активного участия, доноры также оказывают косвенное воздействие: во-первых, путем финансовой поддержки, как показывает следующая цитата из Кыргызстана: «тот, кто платит, заказывает музыку» (старшее должностное лицо в *Депводхозе*, Бишкек, 09/11/2003 г.); во-вторых, через цели, которые они формулируют в своих проектах и с которыми все, кто хочет участвовать, должны согласиться. Это влияет на восприятие проблемы и составление плана мероприятий.

### ***Институциональные условия сельскохозяйственного сектора***

Сельскохозяйственный сектор является непосредственной экономической и социальной средой, в которой проводится большинство водных институциональных реформ. Организация сельского хозяйства в Кыргызстане и Таджикистане находится в процессе изменения. Как и в случае с водохозяйственным сектором, распад СССР привёл к критическому стечению обстоятельств в сельском хозяйстве, которое было организовано в большие коллективные и советские хозяйства (колхозы и совхозы). После обретения независимости оба государства начали проводить земельную

реформу. Кыргызстан провел относительно быструю и радикальную земельную реформу. Частная земельная собственность стала возможной с 1998 г. и 75 % земли было роздано сельскому населению. Однако земельные наделы обычно слишком малы для выращивания культур на продажу и в основном используются для потребительского хозяйства. В Таджикистане процесс реформы идет медленно и осуществляется по большей части на бумаге, без практического применения. Все еще действуют государственные заказы на производство хлопка и табака, а также старые фермерские хозяйства и зависимости. Новые так называемые коллективные *дехканские хозяйства*<sup>7</sup> часто только квазиприватизированы: они управляются тем же способом, что и бывшие *совхозы* или *колхозы* и изменения могут рассматриваться как чисто косметические. Во многих случаях сами фермеры ничего не знают о реорганизации.

Приватизация государственных и коллективных фермерских хозяйств не только изменила сельскохозяйственный сектор; вдобавок к кризису государственного бюджета она также стала основным стимулом для ирригационной реформы. С образованием тысяч мелких ферм новая ситуация представляла собой реальное испытание в водохозяйственной сфере в ирригационном секторе. Поскольку раньше крупные *совхозы* и *колхозы* были ответственны за распределение воды на своих участках и поддержание внутрихозяйственных каналов, то теперь вновь возникшие мелкие фермерские хозяйства должны индивидуально снабжаться водой. Так как никто не чувствовал себя ответственным за эксплуатацию и техническое обслуживание бывших внутрихозяйственных каналов, а финансовых средств не хватало, инвестиции в поддержание инфраструктуры почти остановились, ухудшились ирригационные системы, и использование воды больше не контролировалось. Новая ситуация требовала новых форм управления.

С другой стороны, институциональные ограничения сельскохозяйственного сектора серьезно ограничивают осуществимость реформ по руководству водой. Сначала стоит упомянуть экономическую ситуацию. Несмотря на различные усилия реформ, фактические жизненные условия фермеров в обоих государствах похожи: повсеместна сельская бедность и сектор характеризуется натуральным сельским хозяйством, декапитализацией и широко распространённой бартерной экономикой (DFID и

---

<sup>7</sup> Дехканин – таджикское слово, обозначающее «фермер»

Mott MacDonald, 2003 г.; ААН, 2003 г.; Hassan и др., 2004 г.). Это препятствует введению мониторинжных механизмов, таких как ПУО. Многие фермеры слишком бедны, чтобы платить, а многие чиновники симпатизируют им и не санкционируют неуплату. К тому же увеличился неразрешённый забор воды, и его обычно терпят, так что в некоторых местах он может быть даже рассмотрен как неформальный институт. Бартерная экономика распространилась и на управление водой: оплата за воду большей частью производится в натуральном эквиваленте, главным образом, зерновыми и другими сельскохозяйственными продуктами, а также техническими работами на каналах. Это повышает операционные издержки местных водохозяйственных ведомств.

Кроме основного ограничения, есть ещё несколько других воздействий. Современные фермеры обычно являются бывшими работниками бывших совхозов или колхозов, необученные ведению фермерского хозяйства. Чаще всего они просто не знают объема орошения и поэтому используют столько воды, сколько возможно, что приводит к расточительному использованию воды. В то же время у экспертов специализированных академических институтов не хватает средств для обучения людей на местном уровне. Поэтому неэффективное использование воды, по крайней мере, частично происходит из-за недостатка доступа к знаниям об ирригационных техниках, а не только из-за недостатка неосведомленности, что можно преодолеть оплатой. К тому же, схоже с другими странами бывшего Советского Союза, процесс приватизации в сельскохозяйственном секторе был охарактеризован непрозрачностью, коррупцией, протекцией и несправедливостью в распределении земли. Влиятельные и богатые лица могли получить большие и лучшие земельные наделы благодаря своим связям и лучшему знанию процедур и законов. Эти аспекты также определяют доступ к воде, больше чем ПУО: если у фермера есть участок, расположенный в самом конце повреждённого канала, то ему будет сложно получить воду, даже заплатив за неё, но фермер выше вверх по течению получит её.

В Таджикистане длительное доминирование структур бывших совхозов или колхозов мешает хорошему руководству водой. Из-за государственных квот на хлопок фермеры не могут перейти к культурам, требующим меньше воды, даже если бы они и захотели. Также существует небольшой стимул для инвестирования в эксплуатацию и управление через ПУО или обязательство

АВП, когда каналы и орошаемая земля воспринимаются не как чья-то собственность, а как собственность бывших совхозов или колхозов. Поэтому институциональная среда в Кыргызстане более подходит для проведения реформ, в которых фермерам полностью дается возможность самостоятельно принимать решения о выборе сельхозкультур и использовании воды. Расширение полномочий водопользователей, что является одной из главных целей создания АВП (и в некоторой степени и ПУО), не может быть успешным без расширения полномочий фермеров. Успешная сельскохозяйственная и земельная реформа, таким образом, оказалась необходимым предварительным условием для водной реформы, так как оно решает проблемы сельскохозяйственного водопользования.

### *Институты местного руководства*

Местное руководство регулирует общие проблемы граждан определённого сообщества так, чтобы это отвечало их интересам и нуждам, таких как инфраструктура, жильё, коммунальное водоснабжение, обучение, культурные мероприятия и мелкомасштабное экономическое развитие. Местные руководящие институты регулируют, как решения по этим проблемам принимаются и применяются. Местные руководящие институты влияют на институциональную водную реформу, потому что – как и сельскохозяйственный сектор – они представляют конкретное институциональное окружение, в котором необходимо осуществлять стратегии. Этот фактор, таким образом, определенно влияет на применение новых правил, которые касаются местного уровня руководства водой, такого как участие пользователей, сбор платы или бассейновое управление на местном уровне. Так как это в основном касается сельской местности, я ограничу свой анализ местными руководящими институтами в сельских поселениях.

В обеих странах после земельной реформы необходимо было реорганизовать местное руководство: бывшие совхозы или колхозы были не только экономической организацией и местом работы, но также имели и административные, социальные и культурные функции. Они были ответственны за здравоохранение, образование, социальные блага и отдых. Поэтому их официальный распад повлек не только экономическое реструктурирование, но также (формально) уничтожил «главную единицу

социальной организации» (АНН, 2003 г.) в сельских местностях. Оба правительства «ввели формальное местное самоуправление, *айит окмоту* в Кыргызстане и *джамоат* в Таджикистане. Кроме того, у обоих правительств есть только ограниченная сфера ведения. *Джамоат* даже не располагает реальным бюджетом. К тому же, неформальные политические институты на местном уровне важны и представляют некоторые культурные нормы. Как следствие, власть старших в принятии решений на местном уровне представлена махаллинским комитетом в Таджикистане и судом аксакалов в Кыргызстане. Эти неформальные институты относятся к досоветским временам, их работа допускалась в СССР, а важность они приобрели во время переходной фазы; в Кыргызстане даже действовал в формально-официальных рамках суд аксакалов. Учитывая важность бывших совхозов и колхозов и их наследственных организаций, неудивительно, что они также все еще формируют отношения власти в сельских местностях. Местная сфера деятельности характеризуется персонифицированным лидерством и патронажной политикой. Патронажная организация бывших совхозов и колхозов всё ещё существует и часто пересекается с традиционными институтами, такими как аксакалы, при советских организациях, часто заменяющих традиционные институты только внешне. Хотя в Кыргызстане местные мэры были избраны с 2001 г., они обязаны своей должностью в основном патронажным системам. Неоспариваемое положение местных патронов отражает уверенность во власти как основном атрибуте политической культуры. Люди ждут, что *раис* будет заботиться о них и сами, поэтому, не привыкли быть активными (Giovarelli и Акматова, 2002 г.; GoK, без даты; Freizer, 2004 г.; Абдуллаев, 2004 г.; Beyer, 2006 г.).

Местные руководящие институты влияют на те реформы, которые должны быть проведены в местном масштабе, особенно создание АВП, которые внешне и внутренне кооптируются местными институтами в обеих странах. «Внешне» означает, что они не воспринимаются и не действуют как независимые организации, а скорее как часть *айил окмоту* (в Кыргызстане) или кооператива, который заменил бывшие совхозы и колхозы (в обеих странах). И, к тому же, часто лично переплетены с руководителями из *айил окмоту* или старшими сотрудниками кооператива, занимающими должность председателя АВП. «Внутренне» означает, что должности председателей и должности в совете заняты главными лицами кишлака и отражают

существующие асимметрии власти. Главы АВП, в целом, чувствуют себя более подотчётными перед донорами, которые предоставляют гранты и обучение, чем перед членами АВП. Совет относительно слаб. Водопользователи мало знают о точной задаче АВП и мало осведомлены о правах, которые даются при вступлении в членство. В Таджикистане многие из опрошенных фермеров даже не знали, что они являются членами АВП. Такие наблюдения также были сделаны исследованиями Хасана и др. (2004 г.) и Алымбаевой (2004 г.). Это отражает общую ситуацию, при которой большинство сельского населения информационно изолировано и не участвует в принятии решений в кишлаках. В некоторых случаях АВП способствуют сосредоточению власти у тех, у кого она уже есть, злоупотреблению властью в процессе водораспределения с преференциальным распределением воды для своей собственной сети и ненадежным доступом к воде обособленной части населения. Данный способ, при помощи которого реализуются проекты донорами и НПО, обычно усиливает существующие структуры власти, так как доноры полагаются на элиту кишлака, чтобы проводить свои проекты в течение заданного периода времени.

Важно отметить, что эти близкие взаимоотношения АВП с неформальными и формальными сельскими организациями могут иметь также и позитивные стороны: когда привлечены существующие институты, это может способствовать принятию АВП и её принципов населением и соблюдению правопорядка сельской властью. Можно предположить, что оплата ПУО и принятие решений АВП в основном осуществляются благодаря тому, что эти вновь введенные институты интегрировались в существующие с утвердившейся властью для решения конфликтов и с властью для соблюдения правил. Однако характер этих новых институтов меняется в процессе.

Так как доступ к грантам является основным стимулом для создания АВП, доноры начинают «попадаться» в патронажную логику. Реформы проводятся на бумаге, чтобы получить доступ к жизненно необходимым финансовым ресурсам и технической помощи. В Таджикистане, где роль местного главы была более неоспоримой, чем в Кыргызстане, по крайней мере, в представленном исследовании, двойственная роль доноров особенно хорошо видна. Они втянуты в логику патронажа и полагаются на местных посредников по развитию. При входе АВП в патронажную систему существует опасность, что они перестанут функционировать, как только финансовая

поддержка патрона, т.е. донорских организаций, закончится. Сомнительно, будут ли эти реформы устойчивыми при таких обстоятельствах.

### *Связь водных институтов*

Кроме перечисленных трёх факторов, последний фактор, влияющий на руководство водой – это внутренние взаимозависимости между водохозяйственными институтами. Как было обозначено выше, водохозяйственные институты определены как водная стратегия, водное право и водохозяйственное управление. Они, в свою очередь, состоят из формальных и неформальных институтов. Усилия реформ в целом затрагивают институты, но определенные меры направлены на определённые институциональные элементы. Например, передача управления орошением к АВП включает реформу водной стратегии (такую, как решения о децентрализации и участии), водное право (такое, как юридические нормативы по АВП, механизмы разрешения конфликтов, и др.) и водохозяйственное управление (такое, как изменение организационной структуры, новая роль для персонала и т.д.). Эти соответствующие институциональные элементы очень взаимосвязаны. Салет (Saleth) и Динар (Dinar) (2004 г.) разрабатывают концепцию данной взаимозависимости водохозяйственных институтов и определяют её как «эндогенные (внутреннего происхождения) связи между водохозяйственными институтами (институциональные связи)» (Saleth и Dinar, 2004 г.). Эти эндогенные связи различаются далее: внутри-институциональные связи - это связи внутри одного института, например, между различными правовыми нормативами в законах о воде или между платой персоналу и полномочиями в водохозяйственном управлении. Межинституциональные связи - это воздействие между различными институтами, например, между правовыми нормативами и административными полномочиями.

В двух данных изучаемых случаях эти связи негативно влияют на процессы реформ в тех случаях, когда они ведут к противоречиям между водной стратегией, законом и управлением. Одна из причин - это разные периоды времени для изменения: правовой процесс по установлению прав на воду требует больше времени, чем президентский декрет по новой стратегии. Неформальные правила внутри водохозяйственных институтов не могут быть изменены единым решением, а требуют долгосрочных стратегий. Более важной причиной является то, что усилия реформы были сфокусированы в

обеих странах на водной стратегии и водном праве, пренебрегая водохозяйственным управлением. Поэтому в Кыргызстане, также как и в Таджикистане, наиболее важное эндогенное препятствие исходит со стороны водохозяйственного управления.

Обе страны унаследовали административную структуру Советского Союза, и это наследство всё ещё формирует сегодняшнюю административную культуру. Как и государственное управление в целом, водохозяйственное управление также придерживается иерархической модели с сильной централизацией и недостатком горизонтального координирования, доминированием администрации президента, слабой позицией местных властей, со стилем управления по принципу сверху вниз, противодействием новым методам управления, недостатку собственной инициативы, недостатку понимания новой роли государства (например, в сотрудничестве с НПО) служебными лицами, и общему низкому уровню прозрачности и ответственности (GoK, без даты.; GoT, 2002 г.; ISRI и др., 2004 г.). Это влияет на проведение реформ. Во-первых, это противоречит принципам участия заинтересованных лиц и децентрализации обозначенных ответственностей в реформах АВП: чиновники обычно воспринимают АВП как подчинённых, а не как независимых и равных партнёров. Во-вторых, это не способствует одобрению пользователями оплаты ПУО, потому что часто отсутствует всесторонняя информация для водопользователей о причинах оплаты и подотчетность относительно гарантированной водоподачи в случае оплаты. В-третьих, это главное препятствие организационной реформе, направленной на большую внутриотраслевую согласованность и бассейновое управление, потому что они воспринимаются как угрозы эгоизму заинтересованных ведомств.

Несмотря на важность водохозяйственного управления для общей реформы (основной уровень бюрократии участвует в формировании правил, мезо-уровень в реализации), важность этих межинституциональных связей не была правильно рассмотрена в программах реформы. Реформы водохозяйственного управления в строгом смысле были проведены только в Кыргызстане. Однако влияние этих и других программ по наращиванию потенциала блокируются существующим патронажем и иерархическими моделями и некоторые реформы из-за этого привели к обратным результатам

(такие как давление доноров на роспуск Министерства водного хозяйства в Кыргызстане).

В Таджикистане водохозяйственное управление было очень обособлено в мероприятиях реформы. Реформа АВП, которая непосредственно влияет на местные водохозяйственные департаменты, до сих пор осуществлялась, главным образом, международными НПО (например, German Agro Action, Winrock International, и АСТЕД), и направлена на снижение сотрудничества с государственными водохозяйственными ведомствами до минимума и предполагает образовывать общественные организации (ОО) в качестве партнеров. Так как мезо-уровень игнорировался, там также не хватает информации касательно его новой роли и ответственностей. Однако именно областные и районные бюрократы должны проводить реформы или распространять информацию. Эта «беспорядочная середина» (Mehta и др., 1999 г.) представляет собой место, где встречаются формальные и неформальные структуры, место, где слабости администрации более очевидны и более эффективны, чем на более высоких уровнях. Именно провинциальный исполнитель не знает, как применить закон. Именно директор местной администрации не признает АВП как независимую организацию. Этот уровень важен для каждой политической реформы и пренебрежение им препятствует общему процессу реформы.

К тому же, на водохозяйственное управление влияет утечка мозгов его же квалифицированных кадров в донорские организации. Со слов местного директора НПО: «Нет экспертов (...). Там, где эксперты должны работать, их нет – нет экспертов по водному хозяйству. Все нормальные эксперты по водному хозяйству были взяты международными организациями» (Представитель НПО, Душанбе, 08/25/2004 г.). Это серьезно ослабляет потенциал отраслевых ведомств.

В целом, в обеих странах несвязность между различными аспектами водохозяйственных институтов особенно поразительна между водохозяйственным управлением с одной стороны и аспектами закона и стратегии с другой. Управление активно противостоит реформам, которые угрожают статус-кво, и препятствует принятию и реализации решений (особенно в Кыргызстане); иногда оно также «ненамеренно» не проводит реформы из-за нехватки информации и обучения новым процессам, ролям и т.д. (особенно в Таджикистане). Это, в конечном счете, приводит к недостатку

чувства собственности в реформах в связи с возможностью положиться на доноров и НПО для реализации реформ. Ограниченная активность управления в проведении реформ и реформировании себя является – даже если и косвенно – вынужденной из-за действий доноров и международных НПО, которые частично выполняют её задачи.

### **Зависимость от путей развития и институциональное комбинирование**

В предыдущих главах было показано, как контекстуальные факторы и внутренние различия влияют на руководство водой. Возможно ли, чтобы при этих условиях реформы водохозяйственных институтов были эффективными при достижении хорошего руководства водой? В начале статьи было сформулировано несколько предположений насчёт институциональных изменений и неизменности. Факторы зависимости от путей развития могли бы привести к неизменности старой водохозяйственной институциональной практики и неудаче в проведении реформ, или старые и новые элементы могли бы быть скомбинированы и переинтерпретированы в процессе институционального комбинирования. Сравнивая две страны, можно поставить два вопроса. Настолько ли сильно историческое наследие в обеих странах, что оно ведёт к зависимости от путей развития, и таким образом, к аналогичным результатам реформ? Или благоприятствует ли более сильное политическое и экономическое преобразование в Кыргызстане с большей долей формальной демократизации, децентрализации и экономической либерализации большему количеству вариантов для смены пути развития, которые возможно недоступны в Таджикистане?

Историческое наследие всё ещё формирует водные институты. В первые годы законы о воде сохраняли советские нормативы. Водохозяйственное управление всё ещё характеризуется преимущественно иерархической культурой, сильным дроблением и отсутствием горизонтальной согласованности, общим все еще сохраняющимся наследством Советского Союза. Непосредственный контекст реорганизации административных структур, постоянное сокращение выделения денежных средств и давление доноров на сокращение государственных расходов способствует доминированию организационного эгоизма в сохранении статус-кво. Эти аспекты схожи в обеих странах. В Кыргызстане эта старая административная

практика находятся под более сильной угрозой реформ, которые в результате также ведут к большему сопротивлению и блокаде административных реформ, как можно видеть из процессов национальной водной стратегии и закона о воде. К тому же, способ, при помощи которого фактически функционирует водохозяйственное управление на местном уровне, представляется более зависимым от пути развития, с новыми институтами (АВП, ПУО), подорванными неофициальными институтами, даже если они и существуют только на бумаге. ПУО не осуществляется, потому что декапитализированный аграрный сектор не предоставляет необходимые экономические и институциональные предпосылки. К тому же, он противоречит установленным нормам использования воды. Вместо этого, неформальные практики, такие как патронаж и не имеющий официального разрешения, но практикуемый забор воды, гарантируют доступ к воде. Политическая цель сделать АВП инструментом участия и справедливого водораспределения угрожает существующей практике политической культуры и общественным нормам. АВП начинают функционировать, но входят в патронажные системы, также как и доноры. В то время, как задачей АВП должно быть контролирование водозабора, гарантирование своевременной водоподачи для тех, кто оплатил, и наказание при нарушении правил, на практике это редко встречается. С другой стороны, когда председатель АВП является местным патроном, он может благодаря своей должности гарантировать властью согласие с водными правилами.

Означает ли это, что формальные изменения совсем ничего не значат, подрываются в обеих странах аналогичным образом, который зависит от путей развития, неформальным патримониальным образом? Детальный анализ показывает различия между этими двумя странами. Чтобы уловить эти различия и события, подходит понятие институционального комбинирования, так как оно позволяет проследить связность, а также изменения и взаимодействие между ними. Таким образом, могут быть оценены стратегические варианты этих взаимоотношений и предложение сосуществования для субъектов.

Субъекты, участвующие в принятии решений, также как и в их реализации, влияют на выход реформ, выборочно утверждая определённые правила, которые кажутся социально подходящими или экономически инструментальными (такие, как плата за воду и передача ответственности), но

игнорируют другие, которые кажутся несовместимыми с существующими логиками (такие, как демократическое участие). Путем комбинирования смешиваются различные логики: когда проводится оплата, это происходит чаще всего не из-за логики рыночной экономики, а из-за того, что патрон или *аксакалы* требуют этого, используя свою неформальную власть. Создается формальная демократическая АВП, но то, как она распределяет воду уже предписано участками земли, выделенными ранее элите кишлака. Однако неформальные институты являются не только препятствием новым водохозяйственным институтам; они также могут стимулировать реформы в определенных отношениях: случай с ПУО уже был упомянут выше. Другой пример – то, что АВП наиболее активны, когда главы местных патронажных сетей отчитываются им. Следовательно, проводимые реформы вводятся в существовавшую до этого институциональную логику, которая частично находится в конфликте с первоначальной целью. Поэтому эти новые институты принимают новое значение. Более того, существующие неформальные институты изменяются: местный патрон преобразуется в посредника по развитию (Bierschenk и др., 2002 г.). Традиционный коллективный труд (хашар) становится формализованным механизмом участия в донорских проектах. Вместо того чтобы предоставлять две альтернативные системы, обе сливаются: реформы, при помощи которых вводятся новые институты, опираются на старые институты.

Фактический выход водохозяйственных институциональных реформ включает различные элементы, полученные из досоветских (клиентелистический патронаж как режим распределения ресурсов), советских (роль колхозов, свободный доступ к базовым ресурсам) и постсоветских ([псевдо]-совместные процессы, которые требуют доноры) институтов. В процессе комбинирования средства стимулирования (доступ к финансовым и техническим ресурсам доноров, усиление позиции власти как посредника), также как и целесообразность (существующие неформальные институты) и зависимости от путей развития (административная культура) - всё это играет роль в решении «за» или «против» какого-либо варианта. Отсюда следует, что контекст в преобразовании не представляет ситуацию, в которой институты находятся в состоянии постоянных изменений, но в которой играет роль преемственность, зависящая от пути развития, хотя и есть немного пространства для субъектов, чтобы модифицировать их. Размер этого

пространства зависит от уровня демократизации в стране. Поэтому, хоть и существует много схожих черт между этими двумя странами, можно сделать вывод, что институциональный коридор (диапазон вариантов, которые общественный институт оставляет на выбор субъектов) шире в Кыргызстане, чем в Таджикистане. В близких и пересекающихся общественных институтах, таких как институты сельского хозяйства и местного руководства, были проведены реформы, которые расширяют варианты и стратегии для субъектов. В Таджикистане земельные реформы и реформы по децентрализации остались практически косметическими и многие старые структуры остались нетронутыми; поэтому количество и разнообразие инструментов, которые субъекты могут использовать для комбинирования, ограничены намного сильнее.

### **Заключение**

В данной статье проанализировано руководство водой в Кыргызстане и Таджикистане. В ней показан широкий диапазон водохозяйственных институтов и участников: международные донорские организации и НПО вышли на национальную политическую арену и установили свои собственные правила посредством учета условий и основных положений проектов. На национальном уровне первоначальные стратегические направления определяются правительством, экспертами, и, в очень малой степени, соответствующими парламентами. На областном уровне водохозяйственные ведомства реализуют стратегии, но у них также есть право принимать решения в своей области, например, о распределении воды. На местном уровне вдобавок к водохозяйственным ведомствам формальные и неформальные местные руководящие органы взаимодействуют друг с другом и устанавливают структуру, при которой водопользователи ориентируются на свои нужды. Ассоциации водопользователей (АВП) были созданы как новые неправительственные субъекты, чьи роли изначально были неясно определены в обеих странах и всё ещё оспариваются на практике.

В обеих странах идет борьба с советскими режимами руководства водой, и было положено начало определенному количеству реформ с приобретением независимости. Их содержание совпадает с целью хорошего руководства водой, определённого на международном уровне, и они направлены на создание водохозяйственных институтов, которые гарантируют эффективное, справедливое и устойчивое водопользование и демократические

руководящие структуры. Однако было показано, что данные цели труднодостижимы в неопатримониальной обстановке с ограниченными демократическими признаками. В этой статье было рассмотрено четыре фактора, которые формируют руководство водой: институты, которые принимают решения, условия сельскохозяйственного сектора, местные руководящие институты и связи водохозяйственных институтов. В каждом, формальные и неформальные правила легально-рациональных и патримониальных аспектов, которые образуют неопатримониализм, взаимодействуют друг с другом и вместе определяют институциональный коридор. Также было показано, что донорские агентства и международные организации играют роль в стратегических процессах в обеих странах, в формировании стратегии и её реализации.

В Кыргызстане демократизация в принятии решений, приватизация в сельском хозяйстве и децентрализация в местном руководстве были достигнуты в большей степени, чем в Таджикистане, в котором эти реформы в основном носили поверхностный характер. Поэтому институциональный коридор в Кыргызстане шире, чем в Таджикистане, и предусматривает большее количество вариантов комбинирования. В этом процессе вновь введенные формальные правила были адаптированы к существующим институциональным структурам, в то время как традиционные и советские роли и правила были преобразованы, чтобы отрегулировать их для новых условий и стимулов.

Без сомнения, задача реализации норм хорошего руководства водой огромна. В данной статье определены факторы, влияющие на процессы водной реформы, что также может иметь значение и вне двух рассматриваемых случаев. Поэтому данные факторы должны быть учтены при планировании стратегий реформы и определений целей. Реформирование комплексных институтов по руководству водой представляет собой процесс, который должен быть адаптирован к конкретным политическим, социо-экономическим и культурным условиям соответствующих стран. Данный анализ предполагает, что это не будет иметь успеха без хорошего согласования реформ, участия заинтересованных лиц, отказа от строгого придерживания плана моделей и долгосрочного и всестороннего подхода.

### *Благодарность*

Данное исследование поддерживалось Организацией Фольксваген как часть исследовательского проекта под названием «Недостаток воды, управление водой и водные конфликты в засушливых районах Центральной Азии» и Немецкой академической программой по обмену (DAAD). Автор хотел бы поблагодарить Андреаса Ниф (Andreas Neef) и Франсис Клевер (Frances Cleaver) за их конструктивные замечания.

## **МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕКИ И ЭНЕРГЕТИКА - ВЗРЫВООПАСНАЯ СМЕСЬ (анализ)**

*Джон С.К.Дали*<sup>8</sup>

*Стамбул, Турция, 19 марта (UPI)* - Сфера вопросов, обсуждаемых на пятом Всемирном Водном Форуме в Стамбуле, была обширной, начиная от элементарной санитарии в странах третьего мира до крупных международных гидроэнергетических проектов. Форум привлек глав государств, включая турецкого президента Абдуллу Гюля, президента Ирака Джалала Талабани и президента Таджикистана Эмомали Рахмона, пять премьер-министров и кронпринца Японии Нарухито Котаиши.

Однако за дипломатичным радушным приемом обсуждались серьезные международные вопросы, причем возможно ни один из них не представляет столько сложности для быстрого решения, как вопрос трансграничных рек. Действительно, нет ничего более спорного, и потребители стран верхнего и нижнего течения воспользовались форумом, чтобы объяснить свою позицию, тем более, что форум дает следующий толчок к медленно развивающемуся международному консенсусу. Названия целого ряда сессий дают представление о тематике обсуждений: «Пересечение границ/морей», «Безграничные бассейны: каковы успехи и провалы гидросолидарности?», «Как можно привлечь заинтересованные стороны к бассейновому управлению и трансграничному водному сотрудничеству?»

Данный вопрос особенно остро стоит на Ближнем Востоке и в бывших Советских республиках Центральной Азии, испытывающих дефицит воды при быстро растущем населении, наряду с повышающимися требованиями сельского хозяйства, промышленности и энергетики. Здесь доминируют три бассейна. Первый относится к реке Нил, которая пересекает девять стран до того, как впадает в Средиземное море через Египет.

---

<sup>8</sup> Международный корреспондент UPI

Второй важный ближневосточный трансграничный бассейн образуется Тигром и Евфратом, которые берут начало в Турции, текут через Сирию и Ирак и сливаются в реку Шат-аль-Араб до выхода в Персидский залив.

Реки Центральной Азии - Амударья и Сырдарья - берут начало в горах Кыргызстана и Таджикистана и текут на запад через Узбекистан, Казахстан и Туркменистан до впадения в высохшее Аральское море, детище неверного управления водными ресурсами с начала шестидесятых.

Хотя все три бассейна имеют общие проблемы, Амударья и Сырдарья характеризуются тем, что до 1991 года они были частью одной страны - Советского Союза - где руководство водным хозяйством осуществлялось из Москвы.

Проблемы трансграничных рек особенно остры в вододефицитных странах, но трудности существуют на каждом континенте, поскольку водотоки, совместно используемые соседними странами, обеспечивают примерно 60 % пресных вод мира. В мире насчитывается 260 международных речных бассейнов, покрывающих почти половину поверхности Земли, на территории которых проживает 40 % населения мира. По мере роста спроса на воду в каждой стране усиливается напряженность вследствие ограниченности этого ресурса.

Традиционно, переговоры по совместно используемым рекам фокусируются на водodelении, причем каждая страна пытается оптимизировать управление своей долей на своей территории, а не по всему бассейну. Специалисты все более уверены, что упор следует перевести с деления воды между конкурирующими странами-потребителями на разделение благ по всему бассейну.

Этот переход будет сложным в пяти бывших Советских «-станах», т.е. в Таджикистане, Кыргызстане, Узбекистане, Казахстане и Туркменистане, поскольку все они размещают воду на разные цели. В Таджикистане и Кыргызстане высшим приоритетом является производство гидроэлектроэнергии. В Узбекистане, который в целом потребляет более 50 % стока двух рек, упор делается на сельское хозяйство, особенно возделывание хлопка. В Туркменистане воды Амударьи используются исключительно для сельского хозяйства, так как далее она течет через Узбекистан к Аральскому

море. На вопрос заинтересован ли Туркменистан в гидроэнергетике, представитель Глобального Водного Партнерства Центральной Азии и Кавказа в Ашгабате Арслан Бердиев ответил: «Безусловно, нет. Сток Амударьи неустойчив, поскольку наш ландшафт представлен степью и пустыней. Кроме того, Туркменистан располагает огромными запасами природного газа и нефти».

По мнению Бердиева, Туркменистан не имеет новых планов по гидроэнергетическому строительству, и нельзя сказать, что опыт совместных проектов был удачным для страны. Приводя в качестве примера совместный гидроэнергетический проект Достлык («дружба» на туркменском языке) с Ираном по реке Герируд (Теджен по-туркменски) на Ирано-Туркменской границе, который открылся в начале 2005 года, Бердиев отметил, что первоначальные соглашения, подписанные по проекту до начатого в 2000 году строительства, предусматривали равное деление воды и электричества, «но когда гидроузел был открыт, Иран захотел на восток, в водообеспеченных, но бедных на электроэнергию Таджикистане и Кыргызстане, гидроэнергетика все больше становится элементом политического влияния. Многие российские и европейские аналитики считают, что на принятое в прошлом месяце решение Кыргызского правительства о выводе войск США со своей авиабазы Манас сильно повлияло решение Москвы предоставить Кыргызстану более 2 млрд долл. США в виде займов, почти 75 % которых было ассигновано на завершение строительства каскада гидроэлектростанций Камбарата-1, на которое Кыргызстан годами безуспешно искал финансирования на международном рынке.

Но не только Россия и Соединенные Штаты являются исключительными внешними игроками в Центральной Азии. Иран согласился помочь Таджикистану в строительстве гидроэлектростанции Сангтуда-2, мощностью 670 МВт, на реке Вахш, которое по графику должно завершиться в этом году.

Центрально-Азиатские республики давно осознали необходимость в согласованном подходе к вопросу совместного использования вод Сырдарьи и Амударьи, еще до развала Советского Союза. В сентябре 1991 года, за 3 месяца до распада Советского Союза, пять республик подписали протокол о создании Межгосударственной Координационной Водохозяйственной Комиссии, которая, по сути, пыталась сохранить Советскую модель управления водой. Несмотря на проведение более 50 заседаний МКВК с

момента ее создания, время и увеличивающиеся экономические и политические расхождения между пятью новыми странами подавили усилия по созданию нового регионального подхода.

Таким образом, есть только один несомненный факт, что поскольку спрос на воду неумолимо повышается со стороны растущего населения, сельского хозяйства и энергетики, усилия МКВК необходимы более чем когда-либо. Так как сток воды вряд ли увеличится, республики должны искать другие решения, включая повышение эффективности техники орошения, диверсификацию сельского хозяйства в сторону менее водоемких культур и новые технологии для снижения водопользования. Поскольку Аральское море, потерявшее более 75 % от своего объема с начала 1960-х в результате повышенного отвода его вод на нужды сельского хозяйства, является замкнутым бессточным бассейном, националистические политики, проводимые вместо ориентации на получение максимальных благ от совместного использования водных ресурсов по всему бассейну, в итоге могут привести к огромному дефициту воды, голоду и мраку для всех.





**Редакционная коллегия:**

Духовный В.А.

Пулатов А.Г.

**Адрес редакции:**

Республика Узбекистан,

100187, г. Ташкент, массив Карасу-4, дом 11

НИЦ МКВК

E-mail: [info@icwc-aral.uz](mailto:info@icwc-aral.uz)

Наш адрес в Интернете:

<http://sic.icwc-aral.uz>

Тираж 100 экз.

Отпечатано в НИЦ МКВК, г. Ташкент, Карасу-4, дом 11