



Международное сотрудничество в области водных инициатив в Центральной Азии

Татьяна Липпайнен и
Джереми Смит

рабочий доклад 15
декабрь 2013

Резюме

Водные ресурсы Центральной Азии и управление ими - один из приоритетов политики властей Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и международных доноров, но подход к ним по-прежнему не носит действительно регионального характера. Координационный процесс затруднен в связи широтой спектра проблем и путей их решения, значительным числом донорских организаций и низким уровнем сотрудничества между странами Центральной Азии. В данном докладе изучаются достижения и недостатки разнообразных инициатив в сфере управления водными ресурсами. Особое внимание уделено усилиям Евросоюза по согласованию проектов и программ. Как проводится координирование европейских инициатив в регионе, для которого характерны глубокие политические разногласия? Какие существуют формальные и неформальные координационные механизмы, и какие из них являются наиболее эффективными?



MINISTRY FOR FOREIGN
AFFAIRS OF FINLAND

EUCAM-SD

Данный рабочий доклад публикуется в рамках проекта «EUCAM (Europe - Central Asia Monitoring): безопасность и развитие», который является ключевым компонентом программы EUCAM. Проект реализуется мозговым трестом FRIDE и Карельским институтом Университета Восточной Финляндии и ставит задачу исследовать угрозы безопасности в Центральной Азии с точки зрения программ развития, в том числе необходимости оздоровления структур власти, снижения уровня бедности, сглаживания этнических трений и установления социального равенства. EUCAM-SD предлагает новый, неординарный взгляд на роль Европы в развитии Центральной Азии и обеспечении безопасности. Проект осуществляется при поддержке Инициативы Wider Europe министерства иностранных дел Финляндии.

© EUCAM 2013

ISBN (Online): 978-84-614-6870-6

**Международное
сотрудничество в области
водных инициатив в
Центральной Азии**

Рабочий доклад EUCAM No. 15

Татьяна Липпайнен и Джереми Смит

Содержание

Список сокращений	5
Введение	6
1. Трудности в управлении водными ресурсами в Центральной Азии	7
2. Участие Европы в водном секторе Центральной Азии	9
3. Координационный процесс на международном и национальном уровнях	13
3.1. Международные усилия	13
3.2. Усилия стран Центральной Азии	15
4. Трудности продвижения вперед	16
Заключение	18

Список сокращений

АБР – Азиатский банк развития

ЦАРЭС – Программа регионального экономического сотрудничества
Центральной Азии

ИРС – Инструмент развития сотрудничества

ЕБРР – Европейский банк реконструкции и развития

ВЕКЦА – Восточная Европа, Кавказ, Центральная Азия

ЕС – Европейский союз

ГЭФ – Глобальный экономический фонд

МФСА – Международный фонд спасения Арала

ИУВР – Интегрированное управление водными ресурсами

НПО – Неправительственная организация

ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ПРООН – Программа развития ООН

ЕЭК ООН – Европейская экономическая комиссия ООН

ЮНЕСКО – Организация Объединённых Наций по вопросам образования,
науки и культуры

АМР – Агентство США по международному развитию

Введение

С момента распада Советского Союза водные вопросы служили источником экологических, гуманитарных, экономических и политических кризисов в Центральной Азии. С появлением пяти независимых государств, не подконтрольных советской системе, сотрудничество в вопросах трансграничного вододелия между ними практически отсутствовало. Международные организации занимаются проблемами водного сектора в этом регионе с начала 1990-х годов, но с тех пор их интересы и подход претерпели ряд изменений. Первоначально в центре внимания находилось Аральское море – нерациональное использование его вод для ирригации в советское время привело к исчезновению 90 процентов поверхности водоема, что в сочетании с изменением климата превратилось в экологическую катастрофу. Позднее на первый план вышла энергетика, все больше внимания стало уделяться проблеме нерационального потребления воды, охране рыбных ресурсов и качеству питьевой воды.

Различные международные доноры работали в Центральной Азии задолго до того, как в 2007 году в европейской Стратегии ЕС по Центральной Азии водное направление было обозначено ключевым. Реформы водного сектора важны для окружающей среды региона, его безопасности и благополучия населения. Согласно Европейской комиссии, «окружающая среда и доступ к воде являются основными стратегическими вопросами».¹

При международной поддержке были заключены различные двусторонние соглашения, запущены региональные проекты, проходят встречи на высоком уровне. ЕС, ООН, другие наиболее активные доноры проводят работу во всех этих сферах. Зачастую международные проекты осуществляются в соответствии с национальными интересами страны-получателя или изменчивыми приоритетами внедряющих их агентств. Определяющими факторами участия того или иного донора в водном секторе Центральной Азии часто являются его финансовые возможности и местные условия.

¹ Европейская комиссия, Development and cooperation – EuroAid, Central Asia Environment, Брюссель: Европейская комиссия, (без даты), документ можно найти здесь: http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/environment/ca_environment_en.htm [доступ - 26 ноября 2012 г.].

Учитывая значительное число международных водных проектов, важно понять, как осуществляется координационный процесс. Согласование деятельности необходимо на двух уровнях: между странами Центральной Азии и между донорами. Здесь встает вопрос о том, как избежать дублирования проектов и обеспечить эффективность международной помощи.

В Центральной Азии отсутствует единая региональная организация по управлению водными вопросами. Это компенсируется различными механизмами сотрудничества, созданными донорами. С распадом советской системы странам Центральной Азии потребовалось иностранное содействие для создания инструментов регионального управления, в частности водными ресурсами. Центральная Азия – это лишь отдельный пример того, как именно в настоящее время решаются проблемы международного сотрудничества, как в самом регионе, так и за его пределами.

Татьяна Липпайнен - научный сотрудник Карельского института при университете Восточной Финляндии.

Джереми Смит - профессор истории и политики России в Карельском институте при университете Восточной Финляндии. Занимается исследованиями неславянских народов Советского Союза и постсоветских стран, автор книги «Red Nations: the nationalities experience in and after the USSR» (Cambridge University Press, 2013).

В центре внимания данного доклада – вопросы взаимодействия Евросоюза и стран-членов ЕС по водным проектам в Центральной Азии. ЕС и ряд европейских стран пользуются репутацией наиболее активных доноров.² Но комплексность институтов ЕС отражается, в частности, и на водных проектах в Центральной Азии. Очевидно, что ЕС – не единственный донор, занимающийся вопросами координирования в Центральной Азии. В данном докладе также освещаются усилия других агентств, в частности институтов ООН, таких, как Европейская экономическая комиссия ООН и ПРООН, а также ОБСЕ и финансовых институтов: Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития. В работе кратко упомянуты другие страны и организации, так или иначе играющие роль в реформировании водного

² Интервью, проведенные в Центральной Азии (май 2012 года).

сектора Центральной Азии и координационном процессе.

В первой части доклада резюмируются основные характеристики водного сектора Центральной Азии и имеющиеся проблемы. Затем представлен анализ усилий ЕС и европейских стран в этой сфере. Далее обсуждаются проекты и инициативы других участников, в том числе самих стран региона. В четвертой части анализируются основные трудности на пути более эффективного координационного процесса в водном секторе. В заключении изложены выводы и рекомендации.

Источники информации

Данный рабочий доклад EUCAM стал результатом анализа документов и исследований в Кыргызстане, Казахстане и Финляндии. Зимой и весной 2012 года в Хельсинки и в мае 2012 года в Бишкеке, Алматы и Астане авторы провели более 20 интервью с представителями академических кругов, министерств, посольств и международных организаций, занимающимися водными вопросами региона, в том числе с сотрудниками финского института окружающей среды SYKE, Финского водного форума, Исследовательской группы по водным вопросам и развитию, ПРООН, делегациями Европейского союза (ЕС) в Бишкеке, Алматы и Астане, ЕБРР, сотрудниками Регионального экологического центра Центральной Азии (РЭЦЦА), Института "Открытое общество", научного информационного центра Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии в Алматы и кыргызского Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства в Бишкеке.

Критериями отбора специалистов служили их опыт и готовность делиться информацией. До и после встреч с экспертами был проведен анализ официальных документов, доступных в Интернете, а также полученных во время интервью.

Черновой вариант доклада был представлен в июле 2012 года в Славянском исследовательском институте университета Хоккайдо, что позволило получить ценные отклики и рекомендации специалистов по Центральной Азии. Авторы выражают признательность всем, кто оказывал содействие в написании доклада.

Трудности в управлении водными ресурсами Центральной Азии

В водном секторе Центральной Азии имеется множество проблем. Этой теме посвящено немало аналитических исследований, поэтому в данном отчете лишь кратко перечислены основные водные вопросы, через призму которых анализируются усилия по координированию различных проектов.

Вода имеет особое значение для Центральной Азии. Она широко используется для поливных нужд и производства электроэнергии. Энергетическая и продовольственная безопасность региона напрямую связаны с водой. Ни одна из стран Центральной Азии не потребляет рыбу в промышленных масштабах, но экологический аспект управления водными ресурсами приобрел еще большую значимость в связи с загрязнением окружающей среды и изменениями климата, угрожающими водным системам, в том числе трансграничным. Амударья, берущая исток на границе Афганистана и Таджикистана, протекает по территории Туркменистана в Узбекистан. Сырдарья пересекает Кыргызстан, Узбекистан и Казахстан. Обе реки впадали в Аральское море, но их нерациональное использование для полива, в частности сооружение в советское время отводных каналов, а также строительство ГЭС, привело к практически полному истощению моря. Сейчас ни одна из рек не достигает Арала. Испарение вод замедлилось, частично благодаря усилиям в рамках Нукусской декларации 1995 года, но последствия этой катастрофы в долгосрочной перспективе все еще трудно прогнозировать.

Решение водных вопросов осложняется региональным разделением стран на находящиеся в верховьях и в низовьях основных рек. Большая часть водных ресурсов располагается на территории государств в верхнем течении - Таджикистана и Кыргызстана, от них напрямую зависят находящиеся в низовье Казахстан, Узбекистан и Кыргызстан. Ситуацию осложняет и то, что Кыргызстан и Таджикистан используют воду для производства электроэнергии. Страны низовья, располагающие другими энергоносителями, нуждаются в воде для полива полей. В советское время разногласия были разрешены путем создания централизованных, контролируемых Москвой региональных систем распределения воды и других ресурсов, в том числе природных ископаемых. После распада Советского Союза произошла децентрализация как источников воды для сельскохозяйственных нужд и потребления, так и систем распределения электроэнергии. Разногласия между странами служат наглядной демонстрацией того, какую трудную задачу представляет собой контроль над использованием этих ресурсов. Программы по развитию ГЭС в странах верховья влияют на

объемы воды, доступные для полива в странах низовья, что приводит к трансграничным конфликтам. Узбекистан активно противится строительству Рогунской ГЭС в Таджикистане, которая позволит Душанбе усилить контроль над водным потоком, поступающим на узбекскую территорию, что, возможно, негативно скажется на ирригации узбекских хлопковых полей. На местном уровне загрязнение рек послужило причиной возникновения конфликтов. После кризиса в Кыргызстане в 2010 году сотрудничество Казахстана и Кыргызстана по вопросу управления трансграничными реками временно пошло на спад, и, несмотря на ряд заключенных позднее соглашений, между Бишкеком и Астаной время от времени вспыхивают водные споры.

Несмотря на географическую близость и наличие общих интересов, странам Центральной Азии не удается выступать единым регионом. Нежелание сотрудничать объясняется как конфликтующими интересами, в частности в энергетическом секторе, так и личной неприязнью и соперничеством между президентами пяти республик. После недавних территориальных споров с Кыргызстаном и Таджикистаном Узбекистан – центр пересечения водных сетей региона – находится в фактической изоляции, как на международном, так и на региональном уровне, что значительно осложняет ситуацию.

Последствием советской системы в Центральной Азии стало неэффективное административное и экологическое управление водным сектором. Целью так называемого Интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) является корректировка этих недостатков. Он представляет собой комплексный международный подход к устойчивому управлению водными ресурсами с целью «балансировать взаимоотношения между человеком и биосферой с тем, чтобы удовлетворение человеческих потребностей в воде происходило с нанесением минимального ущерба природе, а также другим людям».³ В большинстве случаев добиться оптимального результата с помощью ИУВР крайне сложно,

³ ДЭСВ, Integrated Water Resources Management, Женева: ДЭСВ, (без даты), документ можно найти здесь: <http://www.un.org/waterforlifedecade/iwrm.shtml> [доступ - 8 ноября 2012 г.]; и Water & Development Research Group, 'IWRM in large Asian river basins – a distant dream or a blueprint to happiness?', (без даты), документ можно найти здесь: <http://www.wdrg.fi/research/iwrm-in-large-asian-river-basins> [доступ - 19 ноября 2012 г.].

в особенности в Центральной Азии в силу специфики местного контекста. Одной из проблем является разделение “между государственными институтами, управляющими водными ресурсами, и ведомствами по охране окружающей среды”.⁴ Законодательство в водном секторе нуждается в реформах. Управление водными ресурсами затрудняют технические проблемы, в частности устаревшая инфраструктура советских времен: ирригационные, водопроводные и канализационные системы.⁵

По уровню потребления воды на душу населения Центральная Азия занимает одно из первых мест в мире. Значительная часть водных ресурсов используется для ирригационных нужд и потребностей растущего городского населения.⁶ Взаимосвязь между водными и экологическими проблемами, в частности накоплением пестицидов и солей в почве,⁷ означает, что методы управления водными ресурсами имеют масштабные последствия для окружающей среды. Изменение климата также может привести к снижению водных запасов.⁸ Подробным изучением подобного кризисного сценария в недавнем времени занимались власти Казахстана.

Все стороны, внедряющие водные программы в Центральной Азии, солидарны во мнении о необходимости прилагать усилия по региональному координированию, в частности в сфере управления трансграничными реками. Но водные вопросы сильно политизированы, что еще больше затрудняет внедрение даже самых простых трансграничных проектов. Политизация этих проблем в первую очередь связана с разделением на страны верховья и

⁴ Б. Либерт, 'Water management in Central Asia and the activities of UNECE' в М.М. Рахаман и О. Варис (ред) 'Central Asian Waters: social, economic, environmental and governance puzzle', Water & Development Publications, Хельсинки: Технологический университет Хельсинки, 2008 г., стр.36, текст можно найти здесь: http://water.tkk.fi/English/wr/research/global/material/Central_Asian_Waters-book.pdf

⁵ В. Духовный, Н. Мирзаев и В. Соколов, 'IWRM Implementation: Experiences with water sector reforms in Central Asia', в Рахаман и Варис, там же, стр. 20-3; и Глобальное водное партнерство, 'Regional Review Water supply and sanitation in the countries of Central Asia and Southern Caucasus', Стокгольм: GWP, август 2009 г., стр. 42, текст можно найти здесь: http://www.gwp.org/Global/Activities/News/WSSObzor_ENG_Aug2009.pdf [доступ - 15 ноября 2012 г.].

⁶ Рахаман и Варис, там же, стр. 3-10.

⁷ Там же, стр.4.

⁸ Либерт, там же, стр.35.

низовья, поскольку это нарушает баланс влияния. Ситуация в водном секторе региона необычна еще и тем, что водные ресурсы контролируют меньшие по размерам и менее богатые государства, но ограниченные экономические возможности, а также географические факторы ставят их в зависимость от соседей. В случае с Таджикистаном транспортные маршруты через территорию Узбекистана ослабляют позиции Душанбе в отношениях с Ташкентом. Учитывая проблемы управления, характерные для региона, ЕС и другие международные институты, например ОБСЕ, настаивают на том, чтобы техническое содействие оказывалось при наличии устойчивых политических условий.⁹ Но действуя подобным образом, доноры подчеркивают, что управление водными вопросами носит политический характер, и усугубляют в их политизацию. Подытоживая, несмотря на наличие общего консенсуса, что улучшение координирующих механизмов пойдет на пользу всем сторонам, у участников нет конкретного плана по разработке схем сотрудничества.

Участие Европы в водном секторе Центральной Азии

В период с 2007 по 2013 годы в рамках инструмента сотрудничества по развитию Европейский союз намерен выделить Центральной Азии 637,8 миллиона евро. 106,2 миллиона предусмотрены для сферы «Окружающая среда/энергетика/изменение климата». 55,2 миллиона - на сельскохозяйственный сектор и развитие сельских районов.¹⁰ Суммы могут показаться значительными, но если учитывать, что эти средства предназначены для всех пяти стран и должны быть распределены в семилетний период, эффект от этого содействия получается небольшим. Политическая роль ЕС в Центральной Азии более важна, чем финансовая помощь. Европейские делегации функционируют во всех странах региона кроме Туркменистана. Евросоюз заключил соглашения о партнерстве и сотрудничестве с четырьмя республиками. Исключение вновь составляет Туркменистан.

9 Интервью в делегации Еврокомиссии в Бишкеке (22 мая 2012 г.), офисе ОБСЕ в Астане (31 мая 2012 г.)

10 Европейская комиссия, European Union - Central Asia Development Cooperation, Брюссель: Европейская комиссия (без даты), стр. 6, документ можно найти здесь: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/263a_en.pdf [доступ - 6 ноября 2012 г.].

Главное отличие ЕС от других международных доноров - наличие принципов, правил и рамочной структуры в области управления водными ресурсами, изложенных в директиве ЕС по воде.¹¹ Она была разработана в 2000 году на основе интегрированного подхода к управлению речными бассейнами и стала первой инициативой, посвященной региональному координированию вопросов управления водными ресурсами. Директива составляет нормативную основу всех проектов ЕС по воде, в том числе более известной Водной инициативы ЕС. Цель директивы - обеспечить качество воды с привлечением к процессу местного населения.¹² Европейский союз, в отличие от других международных организаций, может на собственном опыте демонстрировать пути создания последовательного управления водными ресурсами на региональном уровне. Европейские страны сами занимались созданием региональных механизмов обмена информацией и опытом, а также содействовали отдельной стране (Румынии) в улучшении систем водоснабжения. Опыт Европы частично применим в Центральной Азии. В Европейском союзе признают, что создание региональных механизмов мониторинга - трудоемкий процесс. Именно поэтому ЕС нацелен на улучшение сотрудничества между странами Центральной Азии, а не на построение новых партнерских связей. Евросоюз также расширяет свое участие в долгосрочных проектах по укреплению местного потенциала и обеспечения участия населения в процессах развития.¹³

Европейская водная инициатива была запущена в 2002 году с целью «создать и условия для мобилизации всех ресурсов ЕС (человеческих и финансовых) и координировать их использование для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в области водных ресурсов в странах-партнерах».¹⁴ В рамках рабочей группы по Восточной Европе, Кавказу и Центральной Азии (ВЕКЦА) обозначен региональный подход

11 Интервью в Европейской комиссии в Брюсселе (20 июня 2012 г.).

12 Европейская комиссия, The EU Water Framework Directive – integrated river basin management for Europe, Брюссель: Европейская комиссия, (без даты), документ можно найти здесь: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html [доступ - 6 ноября 2012 г.].

13 Интервью: Институт окружающей среды (SYKE) в Хельсинки (6 февраля 2012 г.).

14 Водная инициатива ЕС, подробная информация: <http://www.euwi.net/about-euwi> [доступ - 6 ноября 2012 г.].

к управлению водными ресурсами. Группа проводит одну-две встречи в год для продвижения сотрудничества между партнерами, мониторинга достигнутых результатов и принятия ежегодных рабочих программ.¹⁵ Водная инициатива уделяет особое внимание “водоснабжению и санитарным условиям, в том числе финансированию водной инфраструктуры [...] и интегрированному управлению водными ресурсами (ИУВР),¹⁶ в том числе управлению трансграничными водными бассейнами и региональным вопросам, касающимся морей”.¹⁷ Один из инструментов инициативы – национальные двусторонние диалоги – консультации между ЕС и странами ВЕКЦА при участии других международных партнеров. Их основная задача – разработка мер для поддержания реформ водного сектора на национальном и региональном уровнях.¹⁸ Диалог с Казахстаном был начат в июне 2013 года. Представители ЕС в Центральной Азии не раз отмечали, что эти встречи – один из основных координационных механизмов. Таким образом, можно заключить, что ЕС хоть и участвует в многосторонних водных проектах, но весь координационный процесс осуществляет на двусторонней основе. Такой подход необходим, по крайней мере, в ближайшем будущем по причине низкого уровня сотрудничества между странами Центральной Азии и их нежелания выступать целостным регионом.

В Центральной Азии Европейская водная инициатива носит общий и декларативный характер. Представители ряда европейских стран, а также международных организаций, с которыми удалось провести интервью, либо не были осведомлены о ней, либо считали ее влияние незначительным. С одной стороны, это может быть лишь внешним восприятием инициативы и

не служит доказательством того, что она не играет роли в Центральной Азии. С другой стороны, ряд представителей ЕС признали, что инициатива, активно внедряемая в других регионах, например, в Африке, не слишком заметна в Центральной Азии. Другим объяснением может служить и то, что Центральная Азия не занимает высоких позиций на политической повестке ЕС.

В связи с запуском новой Региональной программы ЕС по окружающей среде в Центральной Азии можно предположить, что этот регион превращается в более значимого партнера. Данная программа – новейший элемент Европейской водной инициативы, ее курированием занимается делегация ЕС в Астане. Программа, принятая в 2009 году, нацелена на улучшение регионального сотрудничества в водном секторе и развитие партнерства на основе четырех компонентов: содействия более тесному региональному сотрудничеству, устойчивому управлению природными ресурсами, трансграничными речными бассейнами и повышению осведомленности населения об окружающей среде.¹⁹

Эта деятельность, в отличие от национальных диалогов, проводится на региональной основе. Любопытно также, что в основе каждого компонента лежат водные вопросы. Реформа водного сектора не стоит особняком, но представляет собой более широкий подход к управлению водными ресурсами. Проблемы воды, как гуманитарная безопасность и гендерные вопросы, тесно связаны с другими проблемами региона. Программа не раздроблена на отдельные экологические темы, но объединяет их воедино в соответствии с наиболее актуальными для Центральной Азии направлениями.²⁰

Эта региональная программа, нацеленная на поддержку партнерства и уже имеющихся форм сотрудничества, таких как Международный фонд спасения Арала (МФСА), все еще находится на стадии развития. Основной упор сделан на поддержку существующих инициатив, а не на создание новых возможностей, что служит отличной демонстрацией того, как с увеличением

15 Водная инициатива ЕС, компонент ВЕКЦА – A mechanism to improve water management in the Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, документ можно найти здесь: <http://www.euwi.net/files/EUWI-Leaflet09.pdf> [доступ – 7 ноября 2012 г.].

16 Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР) включает структурные реформы и реформы в законодательной сфере, а также включение водных проблем в политику по охране окружающей среды различных министерств. ДЭСВ ООН, там же.

17 Водная инициатива ЕС, Компонент ВЕКЦА – A mechanism to improve water management in the Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, там же.

18 ЕЭК ООН, National Policy Dialogues on Integrated Water Resources Management under the EU Water Initiative, Женева: ЕЭК ООН, (без даты), документ можно найти здесь: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/brochure/Brochures_Leaflets/NPD_en_web.pdf [доступ – 7 ноября 2012 г.].

19 Европейская комиссия, EURECA, Брюссель: Европейская комиссия, (без даты), подробную информацию можно найти здесь: http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/environment/ca_environment_en.html [доступ – 20 сентября 2012 г.].

20 Интервью в Европейской комиссии в Брюсселе (20 июня 2012 г.).

числа проектов расширяются координационные механизмы. В ходе интервью в Центральной Азии и Европе эксперты неоднократно отмечали значимость непрерывности процесса управления водными ресурсами.

Большинство международных институтов координируют свою работу с помощью зарубежных секретариатов, а не региональных офисов в Центральной Азии. Координатор ЕБРР по водным проектам базируется в Москве. ПРООН осуществляет контроль из представительства в Братиславе. Деятельность стран-членов ЕС координируют министерства иностранных дел. Итальянские водные проекты в Центральной Азии курируют сотрудники МИДа в Риме. Дипломаты итальянского посольства в Астане признают, что региональные координаторы, работающие за пределами самого региона, - обычная практика. Влияние этого обстоятельства на координационные процессы обсуждается в подразделе 3.1.

Некоторые представители ЕС выражали мнение, что в будущем водные вопросы как таковые вряд ли останутся политическим приоритетом и будут, вероятно, рассматриваться совместно с другими темами: социальной защитой, образованием и верховенством права. В глобальном масштабе на первый план все больше выдвигается изменение климата, к которому относят и водные проблемы. Такого подхода, в частности, придерживается Казахстан, в последние годы сталкивающийся с растущим опустыниванием. Водные ресурсы также иногда относят к секторам безопасности и энергетики. Великобритания рассматривает воду как один из приоритетов национальной политики безопасности.²¹ ОБСЕ также определяет водные ресурсы как компонент безопасности. Евросоюз пытается включить вопросы окружающей среды во все сферы своей деятельности. Это отражается и на частном секторе. Компаниям вроде ENI, занимающейся нефтедобычей в Каспии, все чаще приходится внедрять экологические проекты, например, создание заповедника на северном побережье Каспийского моря. Водные ресурсы относятся к вопросам развития, безопасности, охраны окружающей среды и энергетики - четырем из семи приоритетных направлений политики ЕС в Центральной Азии. В отдельных случаях такая классификация может выглядеть

искусственно или привести в заблуждение. В Европе распространено широкое восприятие безопасности, в которое включены и невоенные вопросы, в том числе водные ресурсы. Такой подход может быть непонятен для стран, где безопасность, в первую очередь, связана с обеспечением правопорядка и военной сферой. Евросоюз делает слишком большой упор на взаимосвязь между безопасностью и развитием, что может снизить энтузиазм в странах-получателях, которые больше интересуют гуманитарные программы и проекты по развитию.

Но, тем не менее, есть все причины полагать, что Европейский союз - оптимальный кандидат на выполнение координаторских функций в водном секторе Центральной Азии. ЕС имеет репутацию более непредвзятого донора. Выделяемое финансирование, пусть и не слишком значительное, играет важную роль, поскольку Евросоюз не только оказывает бюджетную поддержку, в основном Кыргызстану и Таджикистану, но и выдает гранты международным организациям в регионе, например, ПРООН. Но зачастую ЕС не удается воспользоваться своим выгодным положением для того, чтобы улучшить координирование водных проектов. В 2008 году Еврокомиссия и ПРООН выступили с Координационной инициативой в водном секторе Центральной Азии - онлайн-базы данных о различных проектах в регионе, не имевшей большого успеха у других доноров. В результате прекращения финансирования, ПРООН больше не поддерживает сайт.²² С помощью проекта не удалось достичь поставленных задач, несмотря на то, что многие агентства, внедряющие водные проекты в Центральной Азии, так или иначе связаны с Европейской комиссией: они либо получают европейское финансирование, либо работают над схожими задачами. Позиции ЕС в последние годы, ослабли, возможно, из-за экономического кризиса и из-за осторожного поведения представителей ЕС, старающихся не вселять больших надежд относительно европейских проектов.²³

Иностранные водные проекты в Центральной Азии проводятся как на многосторонней, так и на двусторонней основе. Некоторые страны ЕС запустили собственные программы содействия

21 Семинар EUCAM 'Kyrgyzstan and Europe: A Relationship built on securing development?', Бишкек, Кыргызстан, 23 мая 2012 г.

22 Интервью в бюро ПРООН в Алматы (25 мая 2012 г.).

23 Семинар EUCAM, там же.

реформам водного сектора, но их национальные интересы и, что более важно, экономические возможности сильно отличаются. Это стало неизбежным последствием декларативной и слишком общей политики ЕС в области управления водными ресурсами в Центральной Азии. Среди стран, не входящих в ЕС, важную роль в Центральной Азии играют Швейцария и Норвегия.

Двусторонние отношения в основном поддерживаются на уровне министерств и ведомств. Некоторые европейские страны усиливают свое дипломатическое и экономическое присутствие. В недавнем времени Финляндия открыла посольство в Астане, Великобритания - в Бишкеке. Увеличение числа представительств планирует Италия, как управляющая сторона Европейской водной инициативы играющая одну из ведущих ролей во внедрении политики ЕС по охране окружающей среды и борьбе с изменениями климата в Центральной Азии. Но Италия не получает слишком положительных отзывов на свою работу.²⁴ У итальянцев есть опыт строительства ГЭС и управления дельтами рек, но недостаточно ресурсов, чтобы поделиться своими знаниями с Центральной Азией.²⁵ Двустороннее сотрудничество сконцентрировано на деловом участии Италии, в основном через такие компании, как ENI. Содействие крупномасштабным водным инициативам требует больших затрат. Этим частично объясняется то обстоятельство, что в водном секторе Центральной Азии более активны обеспеченные европейские страны - Германия, Финляндия, Норвегия и Швейцария. Но и такие государства, как Румыния и Венгрия, способствовали организации встреч и планированию вопросов, связанных с водными ресурсами и окружающей средой. С другой стороны, ряд европейских государств, такие как, например, Швеция, располагающих средствами, воздерживаются от участия в проектах в Центральной Азии, например, Швеция.

24 В настоящее время координирование Водной инициативы взяла на себя Румыния. Но пока ее деятельность не была очень заметна. ОЭСР, совместная встреча рабочей группы по Водной инициативе ЕС ВЕКЦА и группы ведущих специалистов ОЭСР по водной реформе в ВЕКЦА, Париж: ОЭСР. (без даты), дополнительную информацию можно найти здесь: <http://www.oecd.org/env/environmentinemerginandtransitioneconomies/jointmeetingoftheeuwaterinitiative-seecaworkinggroupandtheoecdaptaskforcesgroupofseniorofficialsforwatersectorreforminecca.htm> [доступ - 8 ноября 2012 г.].

25 Интервью в посольстве Италии в Астане (31 мая 2012 г.).

Пример европейского сотрудничества: Инициатива расширенной Европы

Финляндия долгое время выступает активным донором в Центральной Азии. Более десяти лет финское правительство финансирует лаборатории по наблюдению за качеством воды в Кыргызстане. Но о деятельности Финляндии в регионе известно меньше, чем, например, о работе Швейцарии. Частично по этой причине была запущена FinWater - инициатива расширенной Европы. Программа была рассчитана на 2009-2013 годы с бюджетом в 5 миллионов евро. Она носит скорее экспериментальный характер и распространяется также на страны Кавказа и Восточной Европы. Ее цель - создать устойчивые, автономные механизмы управления водными ресурсами для местного населения. Программа работает по десяти направлениям.¹ Некоторые из них относятся только к Центральной Азии, другие выходят за пределы региона. Большинство из этих проектов внедрялись и до запуска инициативы, программа сгруппировала существующие проекты, и пока трудно судить, удастся ли ей обеспечить непрерывность проектной деятельности.

Такая краткосрочность многоуровневой программы и неясность ее дальнейшей судьбы типичны для современных комплексных сообществ, сосредоточенных в области реагирования на угрозы (risk-society).² FinWater работает в нормативных рамках ЕЭК ООН и Водной инициативы ЕС и выступает связующим звеном между донорами: ЕЭК ООН, Глобальным партнерством по воде, финскими организациями - институтом окружающей среды SYKE, Финским водным форумом и министерством иностранных дел.³ Поскольку в рамках FinWater были сгруппированы уже существующие проекты, трудно судить о достижениях этой программы за исключением того, что финское присутствие в водном секторе Центральной Азии стало более ощутимым.

1 Интервью в институте окружающей среды SYKE в Хельсинки (февраль 2012 г.).

2 Например: У. Бек, Risk Society: Towards a New Modernity, Thousand Oaks: Sage Publications, 1992; С. Лаш, 'Lebenssoziologie: Georg Simmel in the Information Age', *Theory, Culture & Society*, 22:1, 1-23, 2005.

3 FinWater WEI, программа содействия Финляндии водному сектору в странах ВЕКЦА в рамках водной инициативы расширенной Европы, для дополнительной информации: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=121154&lan=en> [доступ - 19 ноября 2012 г.]; министерство иностранных дел Финляндии, Strategic Cooperation for Finland's Water Sector Support to the EECCA countries 2009-2013.

Самым активным членом ЕС в водном секторе Центральной Азии является Германия. Практически все эксперты в регионе ссылались на Немецкое агентство по международному сотрудничеству GIZ. Отдельного упоминания заслуживает немецкая инициатива «Берлинский процесс», с 2008 года нацеленная на продвижение водных вопросов как основы

сотрудничества в Центральной Азии.²⁶ Как заявило немецкое министерство иностранных дел, «Берлинский процесс» должен улучшить сотрудничество по вопросам водных ресурсов. Но, по всей видимости, эта программа отражает национальные приоритеты Германии и не может служить инструментом для координирования европейских программ в Центральной Азии. В той же области представлен и ряд других европейских национальных агентств по развитию, например, Финляндии и Великобритании.

3. Координационный процесс на международном и национальном уровнях

3.1. Международные усилия

Подход Европейского союза к управлению водными ресурсами не ограничивается нормативными документами. Большинство европейских проектов внедряются с учетом более общих международных норм и нацелены на расширенное сотрудничество. ЕС, в частности, ориентируется на Парижскую декларацию по эффективности помощи и руководства Европейской экономической комиссии ООН, такие, как Протокол по водным ресурсам и здоровью 1999 года.²⁷ Кроме Евросоюза и стран членов ЕС вопросами управления водными ресурсами в Центральной Азии занимается

26 М. Юнгиус, 'The Berlin Process to support water management in Central Asia', презентация на семинаре 'The UNECE Water Convention', Всемирная неделя воды в Стокгольме, 19 августа 2009 г., для подробной информации: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/Stockholm-WWW/2009/presentations/Jungius.pdf>, [доступ - 2 мая 2013 г.]. По официальным данным, цель Берлинского процесса - улучшение сотрудничества по использованию скудных водных ресурсов Центральной Азии для улучшения совместного управления водным и энергетическими секторами в долгосрочной перспективе через четыре основных вида деятельности. Процесс был запущен в 2007 году. См. Немецкое агентство по сотрудничеству, 'A Source of Peace - Transboundary Water Management in Central Asia', Berlin: GIZ, май 2013 г., документ доступен здесь: <http://www.giz.de/de/downloads/giz2013-en-transboundary-water-management-central-asia.pdf> [доступ - 15 ноября 2012 г.]. Тем не менее, ряд интервьюированных полагают, что этот процесс - целиком является инструментом национальной внешней политики. Другие эксперты ничего не знали об инициативе.

27 ОЭСР, Paris Declaration and Accra Agenda for Action, Париж: ОЭСР, (без даты), подробная информация здесь: <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.html>; ЕЭК ООН, Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Женева: ЕЭК ООН, 17 июня 1999 г., документ можно найти здесь: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2000/wat/mp.wat.2000.1.e.pdf> [доступ - 15 ноября 2012 г.].

множество местных и международных организаций. На первый взгляд количество проектов может показаться чрезмерным, но при ближайшем рассмотрении становится очевидно, что ряд международных доноров активно участвуют в процессе на регулярной основе. Помимо ЕС это также Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, немецкое Сообщество по международному сотрудничеству, ЮСАИД, Всемирный банк и ПРООН. Трудно говорить о том, действительно ли эти агентства пользуются наибольшим влиянием, или их работа в регионе более заметна в силу того, что они выступают самыми крупными донорами. Не всегда можно проследить прямую связь между уровнем присутствия организации, инвестируемыми ресурсами и оказываемым влиянием.

Международные организации, открывшие в регионе собственные представительства, стремятся к тесному сотрудничеству друг с другом. В основе многих водных проектов лежат положения Европейской экономической комиссии ООН, она играет активную роль в национальных водных диалогах, проводимых ЕС, но у этой организации нет представительства в Центральной Азии, поэтому она часто не воспринимается как донор, сравнимый по значимости с ООН и Европейской комиссией.²⁸ Многие крупные международные организации не только внедряют региональные программы, но и располагают региональными офисами в нескольких или во всех странах Центральной Азии. Эти представительства активно сотрудничают между собой. Особенно популярны встречи по обмену информацией между офисами разных стран. Традиционно водными вопросами занимаются один или два сотрудника представительства. Поскольку в этой сфере занято небольшое количество экспертов, все они обычно тесно взаимодействуют между собой. Это означает, что группу международных экспертов по водным вопросам в Центральной Азии составляет ограниченное число людей.

Встречи с участием представителей международных организаций, в том числе Европейского союза, часто проводятся по инициативе агентств ООН. ПРООН - одно из наиболее крупных и признанных агентств ООН, работающих в водном секторе, часто выступающее посредником, в особенности в

28 Интервью в делегации Еврокомиссии в Бишкеке. (22 мая 2012 г.).

тех случаях, когда донорские организации не располагают собственными бюро в регионе. В этих случаях ПРООН может предоставлять рекомендации на основе собственного опыта работы с НПО и международными организациями. ПРООН занимается внедрением водных проектов, например, с помощью Глобального экологического фонда, выдающего гранты на инициативы в области охраны биоразнообразия, борьбы с изменениями климата и охраны международных вод.²⁹ ПРООН также координирует распространение информации о проектах по развитию на национальном уровне. Как и Европейский союз, ПРООН принимала участие в инициативе по оценке региональных рисков в Центральной Азии – международном проекте с целью “активного вовлечения властей Центральной Азии в процесс улучшения механизмов управления гуманитарными рисками и рисками развития”.³⁰ В рамках этой инициативы проводятся регулярные конференции (одна-две в год) для обсуждения приоритетных областей, в том числе в водном секторе.³¹ ПРООН в сотрудничестве с местными консалтинговыми компаниями организовала в частности обучение в Кыргызстане и Таджикистане.

ОБСЕ курирует несколько водных проектов, в том числе создание образовательного центра в Кызылординской области в сотрудничестве с немецким и американским агентствами по развитию. Но как организация, в первую очередь, занимающаяся вопросами политической безопасности, ОБСЕ менее вовлечена в водный сектор, чем ЕС и агентства ООН.

Сотрудничество между иностранными агентствами в Центральной Азии происходит выборочно. Международные финансовые институты – Всемирный банк и ЕБРР, тесно работающий с ЕС, – формируют собственные партнерские сети. Например, британское агентство по развитию на протяжении многих

лет сотрудничает с ЮСАИД и ЮНИСЕФ в Кыргызстане. Подобные партнерские сети обусловлены структурой организаций. Банки по развитию как кредитные институты следуют иным процедурам, нежели политические и гуманитарные организации. Как замечают некоторые эксперты, по этой же причине политическим организациям бывает нелегко работать с частными компаниями даже в тех случаях, когда их интересы совпадают.³² К общему разочарованию, компании, располагающие средствами, и организации, в чьем распоряжении есть нужные знания и контакты, не дополняют работу друг друга в Центральной Азии. Различия в манере работы не позволяют некоторым донорам сотрудничать на многосторонней основе.

Работа некоторых государств носит чисто коммерческий характер. Несмотря на то, что представители таких стран, как Китай, Турция и Россия, принимают участие в координационных встречах, ими движут деловые и/или геополитические интересы. Турция участвует в управлении водными ресурсами на коммерческой основе, а также выступает внедряющей стороной ряда международных программ, в частности проекта ПРООН «Важна каждая капля», финансируемого компанией «Кока-Кола». Как и в других регионах, Китай преследует свои национальные интересы в одностороннем порядке и в характерной напористой манере. Распределение трансграничных вод между Китаем и Казахстаном послужило источником для разногласий и потребовало участия ПРООН для мониторинга новых строительных проектов в приграничных областях. Деятельность России схожа с работой, проводимой Италией, но имеет более обширный характер. Упор делается на инвестиции в противовес политическому участию. ЮСАИД придерживается особого подхода, в рамках которого водные ресурсы рассматриваются через призму противодействия изменению климата. Организация работает с субподрядчиками и предпочитает не распространять информацию о них среди других доноров.³³ США, Китай и Россия в основном работают за пределами формальных и неформальных координационных механизмов, что иногда приводит к дублированию проектов и общей неэффективности. В водном секторе Центральной

²⁹ Глобальный экологический фонд, официальный сайт: <http://www.thegef.org/> [доступ - 8 ноября 2013 г.].

³⁰ Оценка рисков в Центральной Азии, подробную информацию можно найти здесь: http://waterwiki.net/index.php/CAWSCI/Processes_and_Initiatives#Central_Asian_Regional_Risk_Assessment_.28CARRA.29 [доступ - 15 ноября 2013 г.].

³¹ Глобальная информационная платформа о рисках, региональная программа оценки рисков в Центральной Азии, Châtelaine: ГИПР, (без даты), подробнее здесь: <http://www.gripweb.org/gripweb/?q=countries-risk-information/articles/central-asia-regional-risk-assessment-programme-carra> [доступ - 23 октября 2013 г.].

³² Интервью в представительстве ОБСЕ в Астане (31 мая 2012 г.).

³³ Интервью в представительстве ПРООН в Алматы (25 мая 2012 г.).

Азии появляются и новые участники, в частности Афганистан. Некоторые доноры долгое время работают в отдельных странах Центральной Азии над специфическими задачами в водной сфере. Другие представлены во всех пяти республиках, но на более поверхностном уровне.

Определяющим фактором при создании координирующих механизмов часто выступает совместимость агентств. Огромное влияние имеет их взаимодополняемость. ЕБРР до начала проекта нанимает экспертов для проведения технико-экономического обоснования.³⁴ Это служит примером того, как выбор партнеров определяется их специализацией, стадией проекта и продолжительностью сотрудничества. Долгосрочное взаимодействие со всеми участниками по всему спектру вопросов – несомненно, дорогостоящее и нерациональное предприятие. Выборочный подход к сотрудничеству подразумевает поиск партнеров, работающих в определенных областях, с тем, чтобы дополнить их деятельность. ПРООН в отдельных случаях брала на себя дальнейшее внедрение проектов, инициированных швейцарским агентством по развитию с тем, чтобы обеспечить их непрерывность. Решения о внедряющих организациях принимают власти стран региона, но международные доноры могут в случае необходимости привлекать дополнительных партнеров.

3.2. Усилия стран Центральной Азии

Региональный экологический центр по Центральной Азии (РЭЦЦА) – одно из крупнейших профильных агентств в регионе. Он занимается внедрением местных и региональных проектов и был организован по инициативе пяти стран региона, ПРООН и Европейской комиссии. Центр функционирует одновременно как государственная и негосударственная организация и сотрудничает как с правительствами, так и с гражданским обществом и международными донорами. Европейская комиссия в течение пяти лет оказывала центру финансовую поддержку. В настоящее время он нуждается в новых источниках финансирования для продолжения своей деятельности. Многие наблюдатели считают РЭЦЦА единственной значимой местной организацией, проводящей водные проекты на региональном уровне. По водным вопросам ПРООН в основном работает с

РЭЦЦА, его представители принимают участие во встречах руководящих комитетов. В Центральной Азии внедряется ряд небольших местных проектов, но РЭЦЦА выступает единственным региональным институтом. В центре работают местные специалисты, например, в свое время РЭЦЦА выделил средства и провел обучение мониторингу качества воды и посадке саженцев для местного населения.³⁵

Очень часто доноры рассматривают правительства пяти стран региона как основных получателей помощи. Как отметили представители ПРООН, власти приглашают доноров принять участие в программах, которые страна считает приоритетными. Правительства выступают инициаторами и катализаторами проектов, беря на себя координаторские функции. Разумеется, не все международные организации действуют через правительства. ЮСАИД и Институт «Открытое общество» стараются выделять средства непосредственным исполнителям на местах. Институт «Открытое общество» напрямую не поддерживает водные инициативы, но оказывает содействие молодежным проектам, в том числе по защите окружающей среды.

Правительства стран региона за редким исключением практически не выделяют средства на водные проекты. Кыргызские власти создали фонд охраны окружающей среды, финансируемый за счет налогов на загрязнение. В целом, кыргызские власти достаточно

Пример сотрудничества в Центральной Азии: МФСА

Исполнительный комитет Международного фонда по спасению Арала (МФСА) – один из немногих примеров межгосударственных инициатив сотрудничества в области водных ресурсов. Фонд служит механизмом для поступательного внедрения совместных структур управления окружающей средой. МФСА финансируется многими организациями: Всемирным банком, Азиатским банком развития, Евразийским банком развития и рядом стран. МФСА считается особой региональной инициативой, которая также испытывает трудности из-за разногласий между странами Центральной Азии. Поначалу Кыргызстан отказывался принимать план третьей стадии программы, но в мае 2012 года он был, в результате, одобрен всеми пятью республиками. Одни эксперты с оптимизмом смотрят на достижения фонда, другие полагают, что темпы сотрудничества замедлились. Однако, специалисты едины во мнении, что координационному процессу, в первую очередь, мешают политические разногласия.

³⁴ Интервью в представительстве ЕБРР в Бишкеке (22 мая 2012 г.).

³⁵ Интервью в ЦАРЭС в Бишкеке (24 мая 2012 г.).

открыты для международного участия и рекомендаций, это объясняется в основном зависимостью Кыргызстана от иностранной помощи. Центральноеазиатские правительства порой не осведомлены обо всех водных проектах, частично из-за неактивного обмена информацией между министерствами. В Казахстане водными вопросами занимаются три ведомства (МЧС, министерства окружающей среды и сельского хозяйства), но представители минсельхоза не выражают желания делиться информацией. Некоторым европейским странам удалось решить схожие проблемы коммуникации путем создания официальных механизмов обмена информацией между министерствами и другими профильными учреждениями.³⁶

Помимо печально известного уровня коррупции в Центральной Азии другой проблемой является отсутствие у министерств необходимых знаний об управлении водными ресурсами и в целом об экономическом развитии. Многие молодые эксперты указывают на то, что лидеры стран Центральной Азии по-прежнему предпочитают масштабные и дорогостоящие проекты, например, строительство дамб. Это является отголоском советской системы, усиленным культом личности центральноазиатских президентов. Специалисты предпочитают небольшие и краткосрочные инициативы, менее подверженные коррупции, во-первых, потому, что они несут меньшую выгоду, а также потому, что они внедряются в тесном сотрудничестве с местным населением, более заинтересованном в результате, что увеличивает шансы на успех.³⁷

Многие эксперты особо подчеркивали трудности в координировании проектов на региональном уровне, но, как становится очевидно, на национальном уровне этот процесс также непрост. Некоторые доноры справляются с проблемой, концентрируясь на очень специфических проектах. Но в данном случае возникает вопрос, насколько подобный подход способен решить фундаментальные проблемы управления водными ресурсами на всем пространстве Центральной Азии. Надежды возлагаются на то, что небольшие проекты послужат началом для новых схожих инициатив, способных превратиться в масштабные программы. Но, как показывает опыт, с прекращением

финансирования результаты краткосрочных проектов постепенно сходят к нулю.

4. Трудности продвижения вперед

Несмотря на то, что в Центральной Азии внедряются многочисленные европейские, международные и региональные проекты по реформированию водного сектора, здесь сохраняется проблема недостаточного взаимодействия.

Одна из основных задач европейских национальных диалогов - вынесение на политическую повестку наиболее актуальных вопросов. Благодаря диалогам, ЕС информирует страны-партнеры об альтернативных подходах, например, к экологической сфере. Как отмечают представители Евросоюза, Брюссель старается придерживаться философии равного партнерства, включающего двухсторонние дискуссии вместо односторонних рекомендаций. Но местные наблюдатели отмечают множество проблем, связанных с международным сотрудничеством и внедрением проектов на межгосударственном уровне. В частности, население Центральной Азии, по всей видимости, по-прежнему чересчур полагается на свои правительства, когда дело касается экологических программ. Многие молодые эксперты высказывают мнение, что пришло время передать функции мониторинга населению, значительно более заинтересованному в поддержании и улучшении качества водных ресурсов. Представители ЦАРЭС отмечают, что многие недостатки управления связаны с культурой обращения с водой. Потому общество также должно чувствовать ответственность за управление водными ресурсами. Наиболее конструктивным потенциальным партнером ЕС в грядущих проектах может стать молодежь (например, молодежные инициативы фонда «Открытое общество» или ЦАРЭС»). Это особенно актуально в Центральной Азии, где отмечаются существенные различия в менталитете советского и постсоветского поколений. Старшее поколение придерживается устаревших взглядов на вопросы развития. Кроме того, в том же Кыргызстане недостаточно молодых специалистов, располагающих необходимыми опытом и знаниями, чтобы определять политику в водном секторе и прийти на смену прежним специалистам, достигшим пенсионного возраста. Причины кроются в нехватке профильных учебных заведений, так как в прежние

³⁶ Интервью с представителями Финского водного форума в Хельсинки (5 марта 2012 года).

³⁷ Интервью в ЦАРЭС в Бишкеке (24 мая 2012 г.).

годы большинство экспертов проходили подготовку в России, а также в нежелании образованных молодых людей строить карьеру на низкооплачиваемых должностях в государственном секторе.

Несмотря на трудности, возникающие в работе с правительствами стран Центральной Азии, представители ЕС оптимистично настроены относительно национальных диалогов как пути сближения доноров и ключевых государственных ведомств на национальном уровне. ПРООН и ОБСЕ также положительно отзываются о диалогах как механизме международного сотрудничества в Центральной Азии. Разумеется, координирующая функция - лишь одна из задач диалогов. Один из представителей ЕС в регионе отметил, что, возможно, двухсторонний формат как таковой не был задуман как компонент европейской стратегии, но в местных условиях является единственным доступным способом построения сотрудничества в регионе. В условиях Центральной Азии порой практически невозможно создать региональные механизмы сотрудничества или наладить прямые контакты с местным населением, поскольку правительства чрезмерно озабочены защитой суверенитета своих стран. В этом случае национальные диалоги становятся компромиссным методом работы. Попыткам добиться согласия правительств мешают неприязнь между президентами и защита национальных интересов. Во время председательства в ОБСЕ в 2010 году Казахстан вынес проблему Аральского моря как одно из основных направлений своей работы. Этот водоем крайне важен для Казахстана, но не представляет столь большой значимости для Таджикистана и Кыргызстана. Все это является демонстрацией того, как национальные интересы мешают формированию региональных подходов и стратегий. В течение многих лет не удается запустить Водную академию в регионе из-за административных разногласий между Кыргызстаном и Узбекистаном относительно ее географического расположения. В настоящее время рассматривается возможность создания директората на ротационной основе.

Один из сотрудников делегации ЕС в Бишкеке выразил мнение, что, возможно, из-за самоизоляции Узбекистана еще слишком рано пытаться восстановить региональное сотрудничество в Центральной Азии. Но необходимо заметить, что не только Ташкент,

но и власти других стран с неохотой делятся информацией или участвуют в переговорах, предпочитая не раскрывать свои национальные приоритеты. Из-за недостатка сотрудничества на региональном уровне были отменены несколько европейских проектов, ряд других не принесли ожидаемых результатов. По этой причине ЕС полагается на национальные диалоги, позволяющие работать со странами Центральной Азии над одними и теми же проблемами, но в индивидуальном порядке. Представители ЕС рассчитывают, что одновременное введение одних и тех же механизмов мониторинга управления водными ресурсами в пяти странах в будущем может способствовать усилению сотрудничества в этой сфере на региональном уровне. Деятельность в рамках региональной программы ЕС по окружающей среде в Центральной Азии, обсуждаемая выше, служит доказательством того, что двусторонний подход сам по себе является продвижением к региональному подходу, по крайней мере в сфере экологических программ.

Комплексная структура Евросоюза также представляет сложности, когда дело касается создания более эффективного координационного процесса. Некоторые представители ЕС признают, что сотрудничество с Европейской комиссией порой отнимает много времени. Рассмотрение заявок на гранты от местных НПО в делегациях Евросоюза в Центральной Азии проводится дольше, чем у остальных доноров.³⁸ В этом отношении ЕС не может конкурировать с другими организациями, поскольку они не полагаются на столь забюрократизированный процесс принятия решений. В то же время, представители НПО в Центральной Азии отмечают, что организации обычно обращаются к нескольким донорам с одним и тем же проектом, поэтому имидж грантодателя определяется объемами выделенных средств, а не скоростью их выдачи.³⁹ В некоторых случаях делегация ЕС одобряла проект настолько долго, что организация, подавшая заявку, начинала работу с другим донором без европейской поддержки. Бюрократичность европейского аппарата, негативно отражающаяся на работе ЕС в целом, имеет место и в водном секторе.

Создание совместных международных программ может обернуться большими затратами. В

38 Интервью в делегации ЕС в Бишкеке (22 мая 2012 г.).

39 Интервью в ЦАРЭС в Бишкеке (24 мая 2012 г.); Институте "Открытое общество" в Алматы (28 мая 2012 г.).

каждой организации действуют свои нормы и требования, поэтому гармонизация структур управления - нелегкий и дорогостоящий процесс. Представительство ПРООН в Бишкеке сотрудничает с ОБСЕ через офис в Братиславе, поскольку между ними уже существуют налаженные административные процедуры, но этот метод коммуникации порой приводит к бюрократическим проволочкам и неэффективности процессов.⁴⁰

Инициатива по координированию водного сектора в Центральной Азии была завершена именно по той причине, что Еврокомиссия не посчитала этот информационный портал полезным источником, так как каждая организация уже располагала сайтом, на котором информировала о своей деятельности. Несмотря на то, что общая платформа была бы более эффективным инструментом, стороны предпочитали более привычные каналы получения информации. Другая проблема неэффективности становится результатом личных взаимоотношений. Представитель ЦАРЭС отметил, что сотрудничество организации с некоторыми представителями кыргызских властей было затруднено по большей части в силу личных разногласий. Многие интервьюируемые выделяли человеческий фактор как важный элемент координационного процесса, как на политическом, так и на более низких административных уровнях.⁴¹

Даже в тех случаях, когда задачи тех или иных доноров в водном секторе совпадают, способы их достижения могут сильно отличаться. Например, большинство международных доноров заинтересованы в улучшении трансграничного сотрудничества, но одни концентрируются на роли мигрантов, другие - на экологических нормах, третьи - на рисках, связанных с региональным сотрудничеством. С одной стороны, такое разделение труда способствует работе одновременно с несколькими проблемами, с другой - тематическая специализация может еще больше затруднить координационные усилия.

Не каждому участнику выгодно улучшение сотрудничества по водным проектам. Небольшие местные НПО, конкурирующие за иностранные гранты, могут оказаться в проигрыше. Более

активный обмен информацией между донорами может обнажить дублирование проектов, что приведет к их закрытию. Некоторые неправительственные организации, возможно, пользуются недостаточной информированностью доноров о работе друг друга. Например, иностранная помощь играет важную роль в экономике Кыргызстана, и Евросоюз иногда не в состоянии проследить, каким образом осваиваются выделяемые средства.⁴² Коррупция распространяется не только на правительства стран региона, но и на гражданский сектор. Поэтому международным донорам приходится не только заниматься качеством воды, но и наблюдать за тем, как внедряется проект и на что тратятся деньги. Учитывая комплексность условий, в которых функционируют иностранные проекты, возможно, организациям стоит смириться с некоторыми финансовыми потерями и не настаивать на более строгом мониторинге.

Многие эксперты в Центральной Азии отмечают сложности в отслеживании конкретного влияния, которое оказывают средства, выделяемые на водный сектор.⁴³ Программы, подобные FinWater, могут прояснить задачи проектов и определить достижения конкретных государственных инициатив. Многосторонним проектам также не хватает непрерывности. В силу разных рабочих форматов и мандатов, а также административных издержек международные доноры сотрудничают по конкретным проектам лишь непродолжительное время. Большинство подобных программ длятся от двух до пяти лет. Эта проблема, пожалуй, одна из самых серьезных в сфере международного сотрудничества, и она характерна не только для Центральной Азии. Краткосрочные проекты - глобальная тенденция, распространяющаяся на большинство сфер оказания содействия.

Заключение

Международное сотрудничество по водным проектам в Центральной Азии лишь в редких случаях проходит по оптимальному сценарию - зачастую, это необходимость в сочетании с единственными доступными возможностями. Несмотря на относительно скромные ресурсы, которые Европейский союз способен выделить Центральной Азии, он, тем не менее, находится

40 Дж. М. Кейнс, 'The General Theory of Employment', *The Quarterly Journal of Economics* (1937) 51(2), стр. 209-23.

41 Интервью в Хельсинки и Центральной Азии (2012 г.).

42 Интервью в делегации ЕС в Бишкеке (22 мая 2012 г.).

43 Например, интервью с представителем научно-информационного центра в Алматы. (28 мая 2012 г.).

в выгодном положении для улучшения эффективности координационного процесса в водном секторе. ЕС и страны-члены Евросоюза уже достаточно активны как на официальном, так и на неформальном уровнях и сотрудничают с ведущими международными организациями, в особенности с ПРООН. Но ЕС необходимо преодолеть ряд существенных проблем для повышения эффективности своего подхода. Одна из самых значительных из них, как в водном секторе, так и в других областях, - непоследовательность. Евросоюз, страны-члены ЕС, международные организации и правительства преследуют разные цели. Отличаются и их взгляды на то, к какой сфере необходимо отнести водные ресурсы - к вопросам безопасности, экономической области, охране окружающей среды или проблеме благосостояния.

Региональный подход к Центральной Азии, которого придерживается ЕС, в данном случае оправдывается тем, что большое количество водных проблем носит трансграничный характер. Но с учетом политических реалий, в частности сложностей в налаживании сотрудничества между странами, его внедрение проходит путем двусторонних диалогов. При этом надежды возлагаются на то, что схожие для всех стран программы окажутся полезными в будущем, если отношения между государствами региона улучшатся. Однако следует отметить, что это маловероятно в ближайшей перспективе. В данном случае Евросоюз мог бы перенести в политическую область подход, давно применяемый на практике, - разработать индивидуальные программы для каждой страны (как минимум для Кыргызстана и Таджикистана, где ЕС и страны члены Евросоюза проводят активную работу), а также создать платформу для дискуссий и переговоров под эгидой ЕС или ООН в случае возникновения трансграничных споров.

Другая проблема - разрозненность действий стран-членов ЕС. Более согласованной работы можно достичь созданием индивидуальных программ для каждой страны Центральной Азии, в которых были бы изложены конкретные задачи, а не декларативные устремления, как в текущих программных документах. Европейские страны, уже имеющие опыт в водном секторе, например, Финляндия и Германия, станут более эффективными координаторами усилий ЕС в водной сфере в Центральной Азии, чем страны-кураторы, избираемые на ротационной основе.

Упор ЕС на индивидуальный подход к каждой стране региона отодвигает на второй план региональные инициативы, а также снижает потенциал участия местного населения и его осведомленность о проводимой работе. Более активное сотрудничество на местном уровне поможет более точно определить нужды населения, улучшить эффективность и целесообразность программ. В Центральной Азии крайне актуальным остается образовательный аспект - необходимо информировать молодое поколение о более осознанном отношении к воде и готовить новых технических специалистов, которым в скором времени предстоит сменить прежние кадры. Этого можно достичь, включив водную сферу в образовательные проекты Евросоюза.

Вода, как ее ежедневное потребление, так и масштабные экологические вызовы, является той сферой для Центральной Азии, в которой и население, и власти могут извлечь пользу из международной экспертизы и инвестиций. Международная дипломатия может играть важную роль в разрешении спорных вопросов, таких, как возведение дамб и другие проблемы трансграничного управления. Европейский союз и многие иностранные организации имеют большой опыт в этой сфере и в основном сосредоточены на гуманитарном аспекте проблемы. Но разнообразие и многочисленность участвующих сторон негативно влияет на эффективность их усилий, а доступ к информации о проектах, финансировании и внедряющих организациях иногда непросто. Евросоюз может внести реальные изменения в качество жизни населения Центральной Азии даже с учетом ограниченности имеющихся у него ресурсов. ЕС необходимо наладить координационный процесс, признать, что двусторонние программы более эффективны, чем региональные, а также связать водные проблемы с образовательной сферой, в которой у ЕС также есть солидный опыт.



Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех пор проект разросся и на данном этапе программа Europe – Central Asia Monitoring (EUCAM) представляет собой центр знаний о более широком спектре взаимоотношений между центральноазиатским регионом и Европой в целом. В основные задачи EUCAM, в частности, входит:

- Тщательное изучение европейской политики в отношении Центральной Азии, при этом, особый акцент делается на вопросы развития, безопасности и укрепления демократических ценностей;
- Повышение осведомленности о взаимоотношениях между Европой и Центральной Азией в европейских политических кругах, а также среди гражданского общества и предоставление высококачественных исследований в этой сфере, а также дискуссии внутри Центральной Азии об аспектах европейской политики.
- Расширение сотрудничества экспертов и организаций из стран Европы и Центральной Азии и предоставление платформы для проведения обсуждений;

Более подробную информацию о нашей деятельности можно найти на сайте: www.eucentralasia.eu. По всем интересующим вопросам Вы можете обращаться по адресу: [email.eucam\(at\)gmail.com](mailto:email.eucam(at)gmail.com)



FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) – это мозговой трест, расположенный в Мадриде, который отличает инновационный и свежий взгляд на роль Европы в современном мире. Наша миссия заключается в предоставлении разносторонней и исчерпывающей информации для политиков и практиков с целью укрепить работу ЕС по продвижению таких понятий, как многополярность, демократические ценности, безопасность и устойчивое развитие. Мы стремимся тщательно анализировать наиболее актуальные и непростые темы: демократия и права человека, Европа и международная политическая система, конфликты и безопасность, сотрудничество для развития. Работа FRIDE строится на политической независимости и разносторонности взглядов международной команды экспертов, составляющих интеллектуальное ядро организации.

Мнения авторов не обязательно совпадают с позицией EUCAM.

Все вопросы и предложения, касающиеся данной публикации, можно направлять по адресу: eucam@gmail.com