



Успешность постсоветских трансформаций в сфере управления водными ресурсами в Кыргызской Республике: картирование экспертных мнений по вопросу

Далер Байтурсунов

Университет Рицумейкан, г. Киото, Япония

Email: baitursunov@gmail.com

Данная версия является переводом статьи «Is Post-Soviet water management transformation successful in Kyrgyz Republic? Mapping of perceived problems by water experts», опубликованной в журнале 17 февраля 2020 г.

МРНТИ 70.01.75

doi: 10.29258/CAJWR/2019-R1.v5-1/95-112.rus

Аннотация

Проблема управления водными ресурсами в Кыргызской Республике остается нерешенной в течение многих лет после распада Советского Союза в силу сложности вопросов. Инициативы по региональному сотрудничеству в бассейне реки Нарын-Сырдарья до сих пор являются предметом дискуссий для многих местных и международных экспертов о том, как найти взаимовыгодное решение для всех трансграничных государств, таких как Кыргызская Республика, Республика Узбекистан, Республика Таджикистан и Республика Казахстан. Некоторые из проблем, с которыми могут сталкиваться сопредельные государства, – это асимметричное распределение полномочий в процессе переговоров и принятия решений, несправедливое использование механизмов распределения выгод в отношении водных ресурсов и неучет многолетних гидравлических колебаний в схеме распределения воды. Целью исследования является анализ существующей ситуации по управлению водными ресурсами в Кыргызской Республике. Модель Sehring о предполагаемых проблемах используется для анализа точек зрения экспертов по водным ресурсам и определения того, как принятые в прошлом решения могут негативно повлиять на развитие существующих институциональных механизмов в водном секторе Кыргызской Республики. В исследовании делается вывод о том, что в современных условиях управления водными ресурсами в Кыргызской Республике необходимы скоординированные действия сильного единого агентства (Национальной водной администрации) для разработки долгосрочного планирования и решения существующих проблем в водном секторе.

Ключевые слова: водное хозяйство, водное управление, река Нарын-Сырдарья, постсоветская трансформация, Водный кодекс Кыргызской Республики.

Тип статьи: научная статья.

1. Введение

Бывшие советские страны Центральной Азии (Республики Казахстан, Таджикистан, Узбекистан, Кыргызская Республика и Туркменистан), одни почти полностью, другие, по крайней мере, частично, географически расположенные в бассейне Аральского моря, имеют много общего: культуру, язык, обычаи и традиции, а также необходимость основного средства выживания – воды. Последняя в виде реки Сырдарья, а также Амударья, другой крупной реки региона, является ценным ресурсом для этого региона, поскольку на протяжении многих веков она использовалась для орошения Ферганской долины в Центральной Азии. Исторически сложилось так, что советское правительство в 1960-е годы начало массовое использование стока реки Сырдарья для орошения крупномасштабного производства хлопка и риса в ее бассейне. Строительство Токтогульского водохранилища (крупнейшей плотины на реке Нарын/Сырдарья) на территории Кыргызской ССР в 1970-е годы позволило центральноазиатским государствам управлять стоком реки для двух основных целей: орошения в низовьях и производства электроэнергии в верховьях. Эти два оперативных режима эффективно работали до распада Союза Советских Социалистических Республик (СССР) в 1991 году, оставив новые независимые государства решать многие проблемы самостоятельно.

Abdullaev et al. (2006) утверждают, что с распадом СССР вода стала не только важным фактором для процветания и выживания, но и источником напряженности между этими странами. Однако Dukhovny (1986) подтверждает, что эта напряженность между сопредельными республиками возникла еще до распада СССР, когда к 1980 году водные ресурсы реки Сырдарья начали уменьшаться в объеме из-за массового водозабора. В период существования СССР, когда все эти сопредельные государства находились в коллективном союзе, региональная схема водораспределения по реке Сырдарья координировалась непосредственно из Москвы, не вызывая проблем совместного использования. Это было возможным благодаря системе компенсации (бартерной системе), при которой страны верхнего течения обеспечивались топливом и энергией в зимний период в обмен на сброс воды, необходимый для сельского хозяйства стран нижнего течения в течение вегетационного периода.

Abdullaev et al. (2020) разделяют историю водного хозяйства Центральной Азии на три периода – (1) доисторическое время до 1930-х годов, (2) советская гидротехническая миссия с 1930-х по 1980-е годы и (3) постсоветский период, складывающийся с конца 1980-х годов по сегодняшний день. Настоящая статья посвящена третьему периоду, когда новые независимые государства Центральной Азии претерпели некоторые трансформационные изменения. Несмотря на многочисленные попытки донорских агентств помочь Кыргызской Республике перейти от централизованного принятия решений к речному управлению водными ресурсами с середины 2000-х годов, институциональные реформы в водном секторе все еще продолжаются.

В исследовании предпринята попытка осветить основные проблемы водных агентств Кыргызской Республики и проанализировать современный дискурс управления водными ресурсами путем изучения факторов, влияющих на эффективность водного сектора страны. Для анализа современных предполагаемых проблем в управлении водными ресурсами республики в статье рассматривается следующий вопрос: Каковы проблемы в управлении водными ресурсами Кыргызской Республики с точки зрения водных экспертов?

2. Обзор литературы

Режим работы крупнейшего водохранилища бассейна – Токтогульского – является фундаментальной проблемой управления водными ресурсами бассейна реки Сырдарья (Antipova et al., 2002; Sorg et al., 2014). Sorg et al. (2014) объясняют сложившуюся ситуацию так: “учитывая взаимосвязанный характер гидрологической системы, а также советское наследие в определении общей парадигмы управления водными ресурсами, (...) управление водными ресурсами в регионе фокусируется на инфраструктурных проектах и уделяет меньше внимания повышению адаптивности процессов управления” (стр. 73, 75). Отправной точкой в этом разделе исследования будет объяснение ключевых шагов, предпринимаемых сопредельными государствами с начала 1990-х годов.

Кыргызская Республика, государство верхнего течения бассейна с ограниченными ресурсами нефти и газа на своей территории, начиная с середины 1990-х годов начала менять ирригационный режим работы Токтогульского водохранилища на выработку электроэнергии в зимний период. Это привело к резким колебаниям уровня сбросов реки Нарын (основного притока бассейна реки Сырдарья), при этом объем сброса воды в летние сезоны снизился на 45 %, а в зимние периоды увеличился на 55 % (Moller, 2005). Стремясь “охладить” возникшую напряженность в регионе, USAID в 1998 году инициировало долгосрочное Рамочное соглашение "Об использовании водных и энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья", предусматривающее новый механизм водно-энергетического обмена (Bernauer & Siegried, 2008; World Bank, 2004) для центральноазиатских республик (ЦАР). Соглашение 1998 года, подписанное Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном (Таджикистан подписал его в 1999 году), первоначально было направлено на согласование ежегодного графика сброса воды, накапливающейся в Токтогульском водохранилище, следующим образом:

(i) Излишки электроэнергии, произведенные в результате выбросов в период орошения, должны быть доставлены в Узбекистан и Казахстан.

(ii) Поставки топлива из стран низовья в Кыргызстан должны быть гарантированы в качестве компенсации за упущенную выработку гидроэлектроэнергии в межсезонье (Teasley & McKinney, 2011).

Однако из-за засушливых лет в начале 2000-х годов уровень воды в Токтогульском водохранилище достиг критического порога в 7,5 млрд кубометров в

2002 году (в отличие от полезного объема в 14,5 млрд кубометров и максимального объема в 19,5 млрд кубометров). Это вызвало ряд напряженных ситуаций в сопредельных странах. По данным Subramanian et al. (2012), эти неожиданные многолетние гидрологические колебания привели к тому, что страна верхнего течения реки – Кыргызская Республика – увеличила сброс воды в холодный зимний сезон для выработки большего количества электроэнергии. Несмотря на риски, связанные с неопределенностью в отношении выгод, альтернатива бартерной системе водоснабжения и энергоснабжения не была согласована между государствами-членами. Dukhovny and Schutter (2011) подтверждают, что никаких обязательств по условиям поставки водных ресурсов в соответствии с графиком, установленным для гидроэлектростанций на Нарын-Сырдарьинском каскаде между этими странами верхнего и нижнего течения, успешно не было выполнено.

Унаследованная с советских времен система компенсаций (бартерная система) не помешала странам нижнего течения – Узбекистану и Казахстану – поднять цены на свои ископаемые виды топлива. Это привело к тому, что страны верхнего течения реки, Кыргызстан и Таджикистан, стали критиковать предложенную бартерную систему в пользу своей позиции. В 2001 году находящийся в то время на посту президента Кыргызской Республики А. Акаев подписал Закон “О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики”. Первоначально закон был инициирован для того, чтобы поднять вопрос о праве требовать денежной компенсации от сопредельных государств, Казахстана и Узбекистана. Кыргызская Республика, как отмечает Usabaliev (2002), обеспечивала попуски воды из своих водохранилищ в размере 23 млрд кубометров в год. Согласно Mamatkanov et al. (2006), работы по эксплуатации и техническому обслуживанию Токтогульского водохранилища привели в 2002 году к общим убыткам в размере 154,9 млн долларов США, включая убытки, понесенные республикой из-за невозможности выработки электроэнергии в объеме 2,2 млрд кВт/ч в невегетационный период.

Soliev (2014) заявил, что прибрежные государства имеют “стимулы скрывать или преувеличивать данные, чтобы получить больше воды, [и] сдерживающие факторы для повышения эффективности, поскольку другая сторона попросит пересмотреть доли, чтобы сделать уровни водоснабжения равными” (стр. 12). Dukhovny and Schutter (2011) предположили, что спекуляций по водно-энергетическому вопросу между прибрежными государствами можно было бы избежать, если бы всем сторонам были предоставлены стимулы. Для Кыргызской Республики это может быть электроэнергия по разумной цене зимой из нижележащих стран.

Кыргызская Республика испытала широкий спектр трудностей в водном секторе после распада Советского Союза. Sehring (2009) утверждает, что Департамент водных ресурсов и мелиорации при Министерстве сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики в 1999 году получил ежегодные бюджетные ассигнования в размере около 5 млн долларов США по сравнению с 35 млн долларов США в начале

1990-х годов, что составило 85-процентное сокращение расходов на содержание водной инфраструктуры в республике. Для Кыргызской Республики невозможность внедрить механизм ценообразования на воду, при котором фермеры, промышленные предприятия и домашние хозяйства могли бы вносить достаточную плату за поддержание стареющей водной инфраструктуры, была главной проблемой на протяжении более двух десятилетий. В настоящее время вопросами водных ресурсов в Кыргызской Республике занимаются четыре основные различные государственные организации:

1) Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики;

2) Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики;

3) Государственное агентство водных ресурсов при Правительстве Кыргызской Республики (ранее – Департамент водных ресурсов и землеустройства Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики);

4) Агентство по гидрометеорологии при Министерстве по чрезвычайным ситуациям Кыргызской Республики.

В соответствии со статьей 2 Водного кодекса Кыргызской Республики специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды является Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (Water Code, стр. 2). Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики является государственным органом, осуществляющим общественный надзор и контроль в области экологической и технической безопасности (Central Asia Information Portal, без даты).

Государственное агентство водных ресурсов при Правительстве Кыргызской Республики является государственным органом, обеспечивающим управление, мониторинг и регулирование водных ресурсов и их использования, ирригационную и дренажную инфраструктуру, а также выполняющим исполнительные и координирующие функции по реализации единой государственной водной политики (Central Asia Information Portal, без даты).

Агентство по гидрометеорологии при Министерстве по чрезвычайным ситуациям Кыргызской Республики является специально уполномоченным государственным органом, осуществляющим разработку информационных систем по водным ресурсам, мониторингу водных ресурсов и государственному водному кадастру (Water Code, стр. 2).

Sehring (2009) отмечает, что “цель административной реформы органов управления водными ресурсами состоит в том, чтобы улучшить координацию и предотвратить несогласованность путем устранения двойных функций и более четкого разделения функций. (...) Поскольку эти учреждения вовлечены в процесс принятия решений, вопросы реформ оказались сложными”.

Каждое из этих ведомств имеет право голоса в Национальном водном совете, находящемся под контролем Премьер-министра Кыргызской Республики. Национальный водный совет является государственным органом, созданным Правительством Кыргызской Республики, который координирует всю деятельность и политику в области управления водными ресурсами в Кыргызской Республике (Water Code, стр. 3; Sehring, 2009, стр. 123). Однако первый заместитель Премьер-министра Кыргызской Республики г-н К. Боронов заявил, что участвующие агентства Национального водного совета редко собирались вместе с момента начала его функционирования (Akipress news agency, 2018).

Правительство Кыргызской Республики в своем пресс-релизе после встречи с представителями Всемирного банка и Посольством Швейцарии в Кыргызской Республике в июне 2018 года определило две основные проблемы в управлении водными ресурсами:

(i) отсутствие активного участия Национального водного совета в решении вопросов управления водными ресурсами;

(ii) разрешение на водопользование, механизм ценообразования на воду и специальное государственное финансирование для управления водными ресурсами в республике не были предоставлены [Жогорку Кенешем Кыргызской Республики] (Akipress news agency, 2018).

Что касается первой проблемы, то статья 9 Водного кодекса Кыргызской Республики гласит, что Национальный водный совет является основным органом, созданным Правительством Кыргызской Республики для “координации деятельности министерств, административных органов и других государственных органов по управлению водными ресурсами, их использованию и охране” (Water Code, без даты). Водный кодекс (статья 9) предусматривает, что Национальный водный совет должен собираться не реже одного раза в год. На сегодняшний день он, однако, встречался только трижды – в 2006, 2013 и 2018 годах.

Специфика проблемы управления водными ресурсами бассейна реки Нарын-Сырдарья в основном базируется на ее сложной и взаимозависимой системе режима эксплуатации (ирригация и производство электроэнергии), введенной в советское время. После обретения независимости от СССР центральноазиатские республики (ЦАР) изменили свою национальную политику в направлении достижения рыночных целей, таких как максимальное извлечение экономической выгоды. Dukhovny and Schutter (2011) отмечают, что нынешняя эксплуатация Токтогульского водохранилища в Кыргызской Республике и общее управление водными ресурсами бассейна реки Сырдарья, в основном, ориентированы на краткосрочные энергетические потребности без какого-либо долгосрочного планирования. Рак (2014) поддержала это заявление, указав, что проблема реки Нарын-Сырдарья имеет не институциональное происхождение, а “политическую волю” государств-членов выработать общее видение для подготовки долгосрочного планирования. Она придала новый импульс историческому исследованию дискурса управления водными ресурсами,

проанализировав процессы советского бассейнового планирования как на высоком, так и на низком политическом уровне. Важнейшая часть ее исследования дает нам понимание того, как новые независимые государства Центральной Азии институционально воссоздали советское бассейновое планирование без надлежащего системного подхода к управлению водными ресурсами: видения, стратегии, реализации и оценки. Pak (2014) пришла к выводу, что эти государства имеют противоречащую национальную водную политику, которая препятствует созданию общебассейнового видения водной политики в соответствии с современными потребностями трансграничных государств. Abdullaev et al. (2019) указали, что земельные реформы, начавшиеся в середине 1990-х годов в Кыргызской Республике, привели к образованию из ранее коллективных орошаемых площадей множества более мелких единиц, которые используются коммерческими фермерами. С тех пор управление и руководство водными ресурсами были децентрализованы, а основная ответственность за водопользование и техническое обслуживание инфраструктуры была передана ассоциациям водопользователей (АВП). Так называемый процесс деколлективизации в Кыргызской Республике вызвал массовую раздробленность обязанностей в области водопользования, управления и обслуживания инфраструктуры по всей стране.

3. Методы исследования

Это исследование опирается на качественный метод анализа, использующий как первичные, так и вторичные источники данных. Поскольку работа исследует, в какой степени наследие советского прошлого влияет на существующие системы и практику управления водными ресурсами, модель Sehring о предполагаемых проблемах поможет нам определить, насколько институциональные возможности ответственных водных агентств влияют на эффективность водного сектора. Наиболее важным моментом в этом исследовании является определение того, какие проблемы влияют на управление водными ресурсами больше всего, а какие меньше. Sehring (2009) определяет понимание экспертных представлений о проблемах управления водными ресурсами как подходящий способ представления вопросов международной водной политики и оживления общественных дебатов и внутренних процессов реформ. Следуя модели Sehring, в данном исследовании предлагается разделить область предполагаемых проблем на следующие три категории:

- 1) Технический, финансовый и кадровый потенциал;
- 2) Внутригосударственные институциональные факторы;
- 3) Международное сотрудничество и координация.

Эти три блока представляют собой слегка измененную версию категорий Sehring. Утверждается, что путем модификации они могут стать хорошей концептуальной основой для выявления проблем, воспринимаемых кыргызскими водными экспертами.

Категория **“Технический, финансовый и кадровый потенциал”** не претерпела изменений в своем названии. Однако две его составляющие **“техническая**

инфраструктура” и “недостаточное финансирование” объединены в “слабую техническую инфраструктуру из-за нехватки финансирования”.

Категория “Институциональные факторы” в данном исследовании переименована во **“Внутригосударственные институциональные факторы”**, поскольку блок фокусируется на институциональных факторах внутри Кыргызской Республики. Две его первоначальные составляющие – “несоответствие закона о воде” и “уровень осведомленности” – не принимаются, поскольку считаются не имеющими отношения к текущему контексту в управлении водными ресурсами в Кыргызстане.

Заключительная категория “Другое” переименована в **“Международное сотрудничество и координация”**. Первоначально этот блок состоял из четырех вопросов, включая “межгосударственное водное регулирование”, “политика международных донорских агентств”, “рациональное водопользование” и “доступ к качественной воде”. Только первые два из них использованы в настоящем исследовании, так как занимают особое место в вопросах межгосударственного сотрудничества и координации. Следовательно, название данной части категории также было изменено.

Процедура сбора данных в этом качественном исследовании включала два основных типа сбора информации:

- а) подробное интервью и
- б) анализ документов.

Подробное интервью включало в себя личные беседы (интервью) с респондентами для формулировки идей и мнений экспертов-водников. Участники интервью предоставили детальную информацию для исследования.

Анализ документов состоял из письменных документов, таких как новостные сайты, официальные государственные отчеты, научные журналы и архивные письма.

Собранные данные делятся на первичные и вторичные. Первичные данные включают полуструктурированные интервью, проведенные в ходе полевого исследования в Кыргызской Республике в августе–сентябре 2018 года. Полуструктурированные интервью были проведены с государственными чиновниками, исследователями и независимыми экспертами, а также специалистами, работающими в академической сфере.

Относительно процесса собеседования следует отметить, что список участников, вовлеченных в разработку и реализацию политики в водно-энергетическом секторе Кыргызской Республики (таблица I), подготовлен в соответствии с их должностными обязанностями в секторе управления водными ресурсами, а также включены четыре других участника – два профессора университетов, один старший научный сотрудник научно-исследовательского учреждения и специалист из финансируемого донорами проекта.

Таблица I. Перечень агентств и опрошенных экспертов

Наименование организации	Тип организации	Позиция эксперта	Код
Департамент водных ресурсов и мелиорации при Министерстве сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики	Государственный орган	Заведующий отделом водных ресурсов, водопользования и межгосударственного вододеления	D1
Открытое акционерное общество “Электрические станции”	Преимущественно государственный орган	Заместитель заведующего отделом гидротехнического обслуживания	D2
Национальный проект по управлению водными ресурсами	Государственное управление, финансируемое Швейцарским Агентством по развитию и сотрудничеству	Специалист по вопросам водной политики и управления водными ресурсами	D3
Институт водных проблем и гидроэнергетики Академии наук Кыргызской Республики	Научно-исследовательский институт	Старший научный сотрудник	D4
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики	Общественный орган	Профессор	P1

Продолжение таблицы I

Наименование организации	Тип организации	Позиция эксперта	Код
Кыргызско-российский славянский университет	Общественный орган	Профессор	P2
Анонимный эксперт по воде	Международная организация	Старший эксперт по управлению	S1

		трансграничными водными ресурсами	
Анонимный эксперт по воде	Независимая организация	Старший научный сотрудник в области водной дипломатии	S2
Анонимный эксперт по воде	Независимая организация	Старший научный сотрудник в области международного управления водными ресурсами	S3

Вторичные данные были собраны из газет, журнальных статей, необходимых статистических данных и архивных документов Центральной государственной архивной службы Кыргызской Республики, а также Центрального государственного архива общественно-политической документации Кыргызской Республики. Кроме того, для обеспечения достоверности и непредвзятости информации в отношении сбора первичных данных из Кыргызской государственной библиотеки были извлечены некоторые вторичные исторические данные и статистические данные по водной инфраструктуре (например, строительство Токтогульской ГЭС).

4. Результаты собеседования

На основе информации, собранной в ходе интервью, был выявлен ряд важных мнений и идей для организации тематической системы кодов. Одним из первых шагов было определение того, в какую классификацию эти данные будут интерпретироваться и анализироваться. Пятьдесят семь кодов были сформированы по их категориальной принадлежности к проблемам, поднятым в ходе интервью.

Затем эти коды были отсортированы по количеству упоминаний респондентами и отобраны автором статьи в качестве важных данных для анализа. Однако сложной задачей было упорядочить эти коды в измеримые показатели, чтобы лучше понять, в какой степени проблемы все еще существуют в водном секторе Кыргызской Республики. С этой целью полученные данные были затем скомпилированы в классификацию, основанную на модели предполагаемых проблем Sehring (Sehring, 2009). Три основных компонента, следующие за моделью предполагаемых проблем в управлении водными ресурсами Sehring, указанные в таблице II, показывают следующие результаты.

Таблица II. Модель предполагаемых проблем в управлении водными ресурсами

Технический, финансовый и кадровый потенциал		Внутригосударственные институциональные факторы		Международное сотрудничество и координация	
Слабая техническая инфраструктура из-за нехватки финансирования	2 (67 %)	Административная раздробленность	4 (57 %)	Межгосударственное регулирование водных ресурсов	7 (64 %)
Квалификация персонала	1 (33 %)	Социально-экономическая среда (главным образом, ценообразование на воду)	2 (29 %)	Решения международных донорских агентств	4 (36 %)
Итого	3 (14 %)	Отсутствие политической стратегии	1 (14 %)	Итого	11 (52 %)
		Итого	7 (33 %)		

Источник: интервью автора

Анализ результатов интервью на основе собранных автором основных кодов показывает, что большинство проблем, затронутых в ходе интервью, связаны с внутренним управлением и региональным сотрудничеством с сопредельными государствами бассейна реки Нарын-Сырдарья. Из них наиболее часто упоминаемые респондентами проблемы – это межгосударственное водное регулирование, политика международных доноров и административная раздробленность.

4.1. Внутригосударственные институциональные факторы

Этот блок, озвученный двумя профессорами университета, должностными лицами государственного агентства и одним старшим научным сотрудником государственного научно-исследовательского учреждения, составляет 33 процента, при этом ценообразование на воду в Кыргызской Республике выделено как один из наиболее сложных вопросов в этом разделе. Эта ситуация интерпретируется в компоненте "*Социально-экономическая среда*", исходя из того, что отечественные водопользователи не производят плату за каждый кубометр потребления воды. Однако

это указание необходимо проанализировать, чтобы выявить, почему оно представляет такую большую проблему для водного сектора Кыргызской Республики. Респондент D4 заявляет, что республика могла бы получать прибыль в размере 1,5 млрд кыргызских сомов (почти 21,5 млн долларов США) в год внутри страны, если бы был введен механизм ценообразования на воду.

“Я бы предложил взимать плату [с пользователей] за пользование водой в Кыргызской Республике в размере трех кыргызских тыйынов за кубометр воды. Это приносило бы в бюджет республики общий доход в размере 1,5 млрд кыргызских сомов ежегодно. Этого было бы достаточно, чтобы покрыть все расходы, затраченные на использование водной инфраструктуры республики, а также на то, чтобы заставить соседние государства платить за водопользование” (D4).

Он пришел к выводу, что цена за водопользование, предложенная кыргызскими ассоциациями *водопользователей* (АВП), на самом деле не является платой за водопользование, вносимой фермерами, промышленными и индивидуальными бытовыми потребителями, а является платой за доставку и техническое обслуживание, выполняемое только АВП или водоканалами (муниципальными водохозяйственными управлениями).

Сектор управления водными ресурсами в Кыргызской Республике горизонтально фрагментирован и имеет очень низкий потенциал в работе с местными сообществами.

Компонент ***“Административная раздробленность”*** в основном интерпретируется как отсутствие единого или центрального координирующего органа по управлению водными ресурсами. Это вторая наиболее часто упоминаемая проблема, указанная в классификации “Внутригосударственные институциональные факторы”. Представители академических институтов и государственных органов отметили, что в Кыргызской Республике еще не выстроена система, которая объединила бы задачи и функции многих разрозненных государственных органов, ответственных за консолидацию управления водными ресурсами, в единый центральный координирующий орган. Респондент P1 отметил, что для представления национальных интересов правительства Кыргызской Республики в любом переговорном процессе должен быть назначен специальный представитель правительства по водным и энергетическим вопросам. Поэтому назначение официального представителя из соответствующего органа страны в ходе переговоров по водным вопросам не всегда является легкой задачей. Одной из проблем, поднятых несколькими специалистами по водным ресурсам в ходе интервью, является частая смена и текучесть кадров старших должностных лиц руководства. Кроме того, статья 11 Водного кодекса Кыргызской Республики (Central Asia Water Info Portal, без даты) предусматривает, что Государственная водная администрация создается Национальным водным советом для осуществления вопросов, связанных с управлением водными ресурсами, и их реализации под непосредственным руководством Правительства Кыргызской Республики в части развития ирригационной, дренажной и иной водохозяйственной деятельности.

“Необходима унификация полномочий и ответственности межправительственных органов. У нас нет единого органа по управлению водными ресурсами, подземными и поверхностными водами, ледниками и озерами. Управление водными ресурсами [представлено многими государственными организациями]” (P1).

Однако D4 указывает, что Правительство Кыргызской Республики еще не подготовилось к созданию Государственной водной администрации, деятельность которой будет утверждена Президентом Кыргызской Республики. Решение этой проблемы лежит в области эффективной межведомственной коммуникации в водном секторе. Это возможно только в случае консолидированной, разумной системы управления. D4 заявил, что для консолидации управления с постоянными ответственными задачами необходимо создать единый или центральный координационный орган в качестве подразделения государственного водного органа в управлении.

Следовательно, необходим сильный координирующий государственный орган, такой как Государственная водная администрация. Этот государственный орган мог бы отвечать за разработку и реализацию эффективной стратегии реализации водной политики и водного законодательства.

“Отсутствие политической стратегии” – третья и четвертая проблема в колонках “Внутригосударственные институциональные факторы” соответственно (см. таблицу II). Sehring (2009) определила отсутствие национальной стратегии управления водными ресурсами как одну из основных проблем в Кыргызской Республике. Они рассматриваются для межведомственной коммуникации в водном секторе с целью создания сильного координирующего государственного органа (т. е. Государственной водной администрации), который мог бы отвечать за разработку и реализацию эффективной политической стратегии. Государственная водная администрация – обязательный орган, указанный в Водном кодексе Кыргызской Республики, до сих пор не функционирует для реализации водной политики и водного законодательства в полном объеме (D4).

“У нас до сих пор нет идеологии водной политики, учитывая, что водно-энергетическая стратегия еще не разработана и не принята Правительством. Наши государственные руководители еще не принимали активного участия в вопросах управления водными ресурсами. В нашей стране нет стратегической идеологии или концепции защиты национальных интересов в программе развития водно-энергетического комплекса” (D4).

Несоответствие национальной политики/стратегий, подкрепленных региональными соглашениями, и отсутствие мероприятий по реализации и оценке регионального бассейнового плана могут относиться к дискурсу, который может быть “основан на предпосылке, что каждое [трансграничное] государство само решает, отказываться ли от некоторых своих суверенных прав или ограничивать их, подписывая соглашения с другими государствами” (Leb, 2013, стр. 22–23). Формулирование, толкование и исполнение правовых режимов в рамках водохозяйственных органов

Кыргызской Республики могут основываться на прошлых решениях, основанных на двусторонних и многосторонних соглашениях и переговорах. Такие правовые режимы, в свою очередь, могут повлиять на существующие институциональные рамки.

4.2. Международное сотрудничество и координация

Раздел "Международное сотрудничество и координация" предполагает, что наиболее заметной проблемой является **"Межгосударственное регулирование водных ресурсов"**. В нем обобщается, насколько значимую роль играет межгосударственное водное регулирование в бассейне реки Сырдарья и насколько важно сформировать новое межгосударственное водное соглашение со всеми сопредельными государствами, с учетом новых вызовов и перспектив. Сопредельные государства после подписания двух соглашений – "О сотрудничестве в области совместного управления использованием и охраной водных ресурсов" (Алматы, 1992 год) и "Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья" в 1998 году – все еще имеют продолжающиеся конфликты интересов и нерешенные вопросы межгосударственного водного регулирования. Четыре опрошенных лица (P1, D2, S1 и S2) отметили, что эти соглашения нуждаются в пересмотре, а два других подчеркнули необходимость принятия нового межгосударственного рамочного соглашения с учетом всех национальных интересов участвующих в соглашениях государств.

Вторая важная проблема в разделе "Международное сотрудничество и координация" – это **"Решения международных донорских агентств"**. Dukhovny and Schutter (2011) заявляют, что донорские организации приложили большие усилия по содействию подготовке местных специалистов для внедрения передовых практик и технологий для поддержки устойчивого функционирования водного сектора в регионе. Кыргызская Республика с помощью международных донорских агентств в 2005 году ввела в действие Водный кодекс Кыргызской Республики, устанавливающий принципы управления водными ресурсами и определяющий основы государственной водной политики (статья 2 Водного кодекса Кыргызской Республики). Однако Dukhovny and Schutter (2011) утверждают, что некоторые группы доноров использовали эту поддержку в своих собственных интересах. Почти 70–80 процентов донорской помощи возвращалось в страны-доноры в качестве выплат их собственным консультантам и приобретения оборудования.

В ходе интервью P2 упомянул, что специалисты или консультанты донорских агентств по водным ресурсам в основном нанимаются на краткосрочной основе и что некоторые из них не обладают достаточными навыками работы с проектами, связанными с водными ресурсами.

4.3. Технический, финансовый и кадровый потенциал

Третья часто упоминаемая проблема – это "Технический, финансовый и кадровый потенциал". Резкое сокращение бюджетных ассигнований привело в наши дни к **"Слабой технической инфраструктуре"** в водном секторе. D4 заявил, что проблема

со слабыми бюджетными ассигнованиями в Кыргызской Республике связана с нежеланием водопользователей платить достаточную сумму за воду для поддержания водной инфраструктуры (каналов, насосных станций, дренажных систем и водохранилищ), построенной в 1950–1970-е годы.

D4 отметил, что эта проблема была непопулярна для правительственных чиновников, поскольку большинство водопользователей физически не способны платить за воду, которую они используют, и не будут делать этого в ближайшем будущем, если Департамент водного хозяйства не предоставит убедительного объяснения этой дилемме.

Второй важный вопрос в этом блоке – *"Привлечение человеческих ресурсов"* в водный сектор. Из-за низкой заработной платы, выплачиваемой Министерством сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики, количество молодых специалистов, желающих работать в водном секторе, крайне невелико. D4 подтвердил, что низкие зарплаты в водохозяйственном секторе являются результатом недостаточных финансовых ресурсов из государственного бюджета, которые должны формироваться за счет доходов, получаемых от платы за водопользование.

В заключительной части этого раздела выделяются два основных элемента слабой технической инфраструктуры: (1) ограниченное государственное финансирование и (2) недостаточно квалифицированный персонал из-за отсутствия карьерных стимулов для привлечения специалистов в водный сектор.

5. Обсуждение и заключение

Данное исследование вносит свой вклад в литературу по управлению водными ресурсами в Кыргызской Республике. Основываясь на результатах полуструктурированных интервью и материалов, полученных из различных источников, данное исследование показало насколько сложными являются вопросы управления водными ресурсами для политиков в Кыргызской Республике. Несмотря на значительный объем инвестиций, вложенных в развитие инфраструктуры и наращивание потенциала водного сектора с 1990-х годов, в Кыргызской Республике все еще существуют значительные проблемы. Результаты проведенного исследования определили межгосударственное водное регулирование, административную разрозненность, отсутствие механизма ценообразования на воду и слабую техническую инфраструктуру в качестве основных проблем, которые Кыргызская Республика должна решить, чтобы избежать проблем в водном секторе.

В ходе интервью было подчеркнуто мнение экспертов по водным ресурсам о том, что отечественные водопользователи не увидят необходимости платить за водопользование, поскольку Кыргызская Республика обладает достаточным количеством водных ресурсов на своей территории. Исследование показало, как стратегические решения, принятые в прошлом, могут повлиять на нынешние механизмы, разработанные в водном секторе Кыргызской Республики. В наилучших

интересах правительства Кыргызстана было бы предоставить все возможные средства и варианты для среднесрочного и долгосрочного приобретения знаний для устойчивого управления водными ресурсами. Институциональные возможности государственных водных учреждений Кыргызской Республики могут быть укреплены, если заинтересованные стороны получают техническую и финансовую поддержку со стороны Правительства Кыргызской Республики. Привлечение человеческих ресурсов в водный сектор является еще одной серьезной проблемой, с которой сейчас сталкивается республика. Из-за низкой заработной платы, выплачиваемой Министерством сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики, количество молодых специалистов, желающих работать в водном секторе, сокращается.

6. Благодарности

Автор выражает свою признательность редактору и двум анонимным рецензентам за конструктивные предложения и замечания. Также хотел бы поблагодарить своего научного координатора, доктора Андрея Владимировича Митусова, за важные отзывы и большую помощь при подготовке данной публикации. Особую благодарность выражаю профессору Дайсуке Хаяси за его рекомендации и неоценимый вклад в исследовательскую работу; профессору Юичиро Амекава за ценные комментарии к первой версии этой работы; г-ну Деннису Маклэйну за поддержку в редактировании текста статьи; г-же Марине Ковалевой из Казахстанско-немецкого университета за поддержку по координационным и техническим вопросам в рамках данного исследования.

Работа выполнена при финансовой поддержке Регионального экологического центра Центральной Азии в рамках "Конкурса студенческих исследований по устойчивому управлению природными ресурсами в Центральной Азии и Афганистане".

Список источников

1. Abdullaev, I., Manthrithilake, H. and Kazbekov, J., 2006, "Water Security in Central Asia: Troubled Future or Pragmatic Partnership?", Available at: http://www.academia.edu/441416/Water_Security_In_Central_Asia_Troubled_Future_or_Pragmatic_Partnership [May 2018].
2. Abdullaev, I., Wegerich, K. and Kazbekov, J., 2020, "History of Water Management in the Aral Sea Basin", in Xenarios, S., Schmidt-Vogt, D., Qadir, M., Janusz-Pawletta, B. and

- Abdullaev, I. (Ed.), *The Aral Sea Basin: Water for sustainable development in Central Asia*, Routledge, pp. 8-24.
3. Antipova, E., Zyryanov, A., McKinney, D. and Savitsky, A., 2002, "Optimization of Syr Darya Water and Energy Uses", *Water International*, Vol. 27, No. 4, pp. 504-516.
 4. Bernauer, T. & Siegfried, T., 2008, "Compliance and Performance in International Water Agreements: The Case of the Naryn/Syr Darya Basin", *Global Governance*, Vol. 14, No. 4, pp. 479-501.
 5. The Central Asia Water Info Portal. (no date). Available at http://www.cawater-info.net/water_world/kyrgyzstan_e.html
 6. Dukhovny, V., 1986, "The letter of Dukhovny V. (October 28, 1986, No. 0101/3649) to the First Chairman of the Council of Ministers of the Kyrgyz SSR, Mr. Hodast P.", Retrieved from the Central State Archive of the Kyrgyz Republic in 2018.
 7. Dukhovny, V. & Schutter, J., 2011, *Water in Central Asia: Past, Present, Future*. London, UK: Taylor & Francis Group.
 8. Leb, Ch., 2013, *Cooperation in the Law of Transboundary Water Resources*. Cambridge University Press.
 9. Mamatkanov, D. M., Bazhanova, L. V. & Romanovsky, V. V., 2006, Vodnyie resursy Kyrgyzstana na sovremennom etape [Water Resources of Kyrgyzstan in modern times]. Nationalnaya Akademiya Nauk Kyrgyzskoi Respubliki, Institut Vodnyh problem i Hidroenergetiki. [in Russian].
 10. Moller, L., 2005, "Transboundary Water Conflicts over Hydropower and Irrigation: Can Multilateral Development Banks Help?", CREDIT Research Paper No. 05/09, University of Nottingham, p. 23.
 11. Pak, M., 2014, "Water conflict and cooperation in Central Asia: a view from the Syr Darya River basin planning perspective", Paper for the PhD dissertation work at the Oregon State University, Available at: <https://ir.library.oregonstate.edu/downloads/k3569885n>.
 12. Press release of the Government of the Kyrgyz Republic, 2018. Available at: http://pressrelease.akipress.org/unews/un_post:11961/?from=pressrel&place=author-news
 13. Sehring, J., 2009, *The Politics of Water Institutional Reform in Neopatrimonial States: A Comparative Analysis of Kyrgyzstan and Tajikistan*. VS Verlag fur Sozialwissenschaften.
 14. Soliev, I., 2014, "Examining institutional path dependency in shared water management in the Ferghana Valley, the Syr Darya basin", paper presented at the Conference on Regional Economic Cooperation in Central Asia, Available at: https://www.iamo.de/fileadmin/user_upload/Bilder_und_Dokumente/06-veranstaltungen/recca/C2_1_Ilkhom_Soliev.pdf
 15. Sorg, A., Mosello, B., Shalpykova, G., Allan, A., Clarvis, M. and Stoffel, M., 2014, "Coping with changing water resources: The case of the Syr Darya river basin in Central Asia", *Environmental Science and Policy*, 43, pp. 68-77.

16. Subramanian, A., Brown, B. and Wolf, A., 2012, *Reaching across the Water: Facing the Risks of Cooperation in International Waters*. Washington, DC: World Bank.
17. Teasley, R. & McKinney, C., 2011, "Calculating the Benefits of Transboundary River Basin Cooperation: Syr Darya Basin", *Journal of Water Resources Planning and Management*
18. Usubaliev, T., 2002, *Zakon Kyrgyzskoi Respubliki o mezhgosudarstvennom ispolzovanii vodnyh ob'yektov, vodnyh resursov i vodohozyaistvennyh sooruzhenii Kyrgyzskoi Respubliki* [The law of the Kyrgyz Republic on interstate use of hydraulic units, water resources and water facilities of the Kyrgyz Republic]. Sham Publishing House, Bishkek. [in Russian].
19. Water Code of the Kyrgyz Republic, 2005, Available at: http://www.cawater-info.net/bk/water_law/pdf/water_code_kyrgyz_en.pdf.
20. World Bank, 2004, "Water and Energy Nexus in Central Asia: Improving Regional Cooperation in the Syr Darya Basin", Available at: http://siteresources.worldbank.org/INTUZBEKISTAN/Resources/Water_Energy_Nexus_final.pdf