

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Переосмысление водного вопроса в Центральной Азии: цена бездействия и преимущества водного сотрудничества

Межгосударственное сотрудничество по совместному использованию общих водных ресурсов несколькими странами региона открывает перед ними ряд взаимовыгодных перспектив. Оно позволяет свести к минимуму негативное воздействие методов водопользования одного государства на остальные страны водотока, а также дает возможность всем государствам бассейна добиться максимальной реализации обоюдных преимуществ. Тем не менее, несмотря на декларируемую готовность стран к сотрудничеству, на деле в Центральной Азии наблюдается активная конкуренция за водные ресурсы. Водохозяйственной политикой региона движут, главным образом, нескоординированные национальные стратегии. Между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном уже неоднократно возникали разногласия и политические и дипломатические споры, обусловленные совокупностью факторов, в число которых входят низкая эффективность водопользования, сильная инфраструктурная взаимозависимость и несогласованность национальных приоритетов. Отсутствие полноценного сотрудничества по водным вопросам влечет за собой значительные убытки и серьезные риски, подрывающие будущее развитие региона в целом. Даже если учитывать не все составляющие, потери из-за недостаточно эффективного сотрудничества превышают 4,5 млрд. долларов США в год.

Настоящая аналитическая записка ставит своей целью повысить осведомленность о высокой цене бездействия и предложить различные пути устранения этих издержек в будущем, а также подвести политико-экономическое обоснование, подтверждающее целесообразность укрепления регионального сотрудничества по водным вопросам.

Вызовы времени

До начала 1990-х годов, страны Центральной Азии входили в состав Советского Союза, построившего крупные гидротехнические сооружения и водохранилища в Кыргызстане и Таджикистане – государствах верхнего течения рек данного региона. Накапливаемая в этих водохранилищах вода использовалась, главным образом, на цели орошения посевов хлопка и пшеницы на территории государств низовий – Узбекистана, Казахстана и Туркменистана – при этом, в условиях централизованной плановой экономики, энергетические потребности стран верховий удовлетворялись за счет поставок энергоносителей из стран низовий, богатых ископаемыми видами топлива. Однако с 1991 г., режим эксплуатации расположенных в верховьях водохранилищ сместился в сторону приоритета энергетического режима над ирригационным, что было обусловлено необходимостью государств верхнего течения самостоятельно обеспечивать себя электроэнергией. По мере роста цен на энергоносители для стран верховий, время попусков из водохранилищ все чаще стало определяться их потребностями в электроэнергии в зимний период, нежели чем потребностями стран низовий в

Причины недостаточной согласованности действий и отсутствия полноценного сотрудничества проистекают из ряда взаимосвязанных национальных и региональных факторов, осложняющих управление водными ресурсами

орошении в весенне-летний сезон. Это привело к возникновению напряженности в отношениях между государствами Центральной Азии, а также существенно сократило масштабы регионального сотрудничества, в том числе за пределами водного сектора. Недостаток межгосударственного взаимодействия в решении водных вопросов замедляет экономическое развитие всех стран региона и усугубляет вероятность подрыва национальной и региональной стабильности.

Причины ограниченности водного сотрудничества

После распада Советского Союза перестала существовать единая интегрированная система управления ресурсами региона, которая ранее носила централизованный характер. Попытки преобразовать ее в более четко сформулированную межгосударственную систему обмена водных ресурсов на энергетические имели лишь частичный успех, поскольку реализация заключенных для этих целей соглашений не осуществлялась на системной основе. Нарушение договоренностей нельзя считать преднамеренным; скорее, оно было обусловлено отсутствием согласованного межотраслевого взаимодействия и неспособностью его добиться. Однако убежденность либо в намеренном невыполнении, либо в недостаточной приверженности реализации соглашений, привела к росту взаимного недоверия между сторонами и повышению издержек отдельных государств вследствие дальнейшего сокращения регионального сотрудничества.

Условная «неэффективность» работы региональных водохозяйственных организаций, которую отмечают многие специалисты, частично объясняется невыполнимостью задачи по созданию интегрированной системы управления водными ресурсами, с ориентиром на недостижимый эталон существовавшей ранее единой системы. Региональные организации, создававшиеся для управления и координации распределения водных ресурсов, изначально не были предназначены для выполнения такой миссии. В контексте реализации правительствами стран независимых проектов государственного строительства, региональные организации были учреждены, в большей степени, для предотвращения губительных для всех последствий распада действовавшей ранее системы, нежели чем для содействия полноценной региональной интеграции – и им успешно удалось избежать разногласий, о потенциальной возможности которого предупреждали некоторые эксперты.

Пытаясь приспособиться к новым реалиям, требовавшим управления ресурсами на национальном уровне, государства региона в одностороннем порядке начали осуществлять инвестиции в строительство дополнительной инфраструктуры на своей территории, с целью повышения своей самодостаточности как в водном, сельскохозяйственном, так и в энергетическом секторах. Политические и финансовые ресурсы, вложенные в реализацию национальных стратегий для повышения самодостаточности, делают возвращение к единой системе управления ресурсами, как это было в прошлом, маловероятным. Тем не менее, понизив непосредственную уязвимость стран к рискам нехватки воды и, напротив, наводнений, эти инвестиции также сократили вероятность обострения напряженности в отношениях между государствами водотоков. Как следствие, правительства стран Центральной Азии теперь могут с большей уверенностью заниматься развитием регионального сотрудничества, разрабатывая прагматичные и взаимовыгодные решения проблем, связанных с общими водными ресурсами.

ЦЕНА БЕЗДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Цена бездействия выражается как в прямых убытках, так и в косвенных негативных последствиях, проистекающих из ограниченного и недостаточного регионального водного сотрудничества. Убытки, непосредственно связанные с управлением водными ресурсами, прежде всего, происходят за счет потерь в сельском хозяйстве ввиду недостаточной сезонной доступности поливной воды; потерь и убытков от наводнений в зимнее время; и затрат на строительство новой – «избыточной» с точки зрения регионального подхода – водохозяйственной инфраструктуры на местах, созданной с целью защиты стран от последствий одностороннего управления водными ресурсами. Эти прямые экономические убытки сопровождаются значительными социальными и экологическими последствиями, в частности, негативным воздействием на уровень доходов населения и состояние экосистем. Помимо описанного выше прямого влияния, недостаточное сотрудничество в водной сфере косвенным образом оказывает отрицательное воздействие и на смежные сектора экономики, что зачастую превышает издержки, непосредственно проистекающие из неэффективного управления водными ресурсами. Так, снижается эффективность торговли в энергетическом и других секторах, ухудшается доступ стран к международному финансированию, и усугубляются политические споры, что в совокупности ограничивает возможности всех государств бассейна оказывать влияние на развитие региона к взаимной выгоде всех заинтересованных сторон. В конечном итоге, эти факторы могут оказать воздействие на региональную стабильность.

Реальная ценность водного сотрудничества существенно превосходит прямые экономические выгоды от усовершенствования системы управления водными ресурсами

Важно не пренебрегать значимостью косвенных издержек неэффективного управления водными ресурсами, поскольку они доказывают, что реальная ценность водного сотрудничества существенно превосходит прямые экономические выгоды от усовершенствования системы управления водными ресурсами. Кроме того, анализ и понимание косвенных издержек зачастую указывает на то, что государства верхнего течения получают не меньше выгод от регионального водного сотрудничества чем страны низовий. Несмотря на то, что странам, расположенным выше по течению, водное сотрудничество часто приносит относительно меньшие прямые экономические выгоды, тем не менее, если принимать во внимание косвенные убытки, возникающие вследствие недостаточного межгосударственного взаимодействия, эти страны получают даже бóльшие преимущества от более тесного сотрудничества по сравнению с их соседями ниже по течению.

Инфографика 1. Категории ущерба, обусловленного недостаточным сотрудничеством



Оценка потерь от бездействия в Центральной Азии

Ограниченное сотрудничество в сфере управления трансграничными водами приводит к значительному ущербу для всех стран бассейна. Уже сегодня можно наблюдать существенные издержки ввиду недостаточного сотрудничества, которые в будущем будут только расти. При сохранении (трансграничного) управления водными ресурсами на текущем уровне, износ инфраструктуры, деградация экосистем, демографические и экономические факторы будут неизбежно вести к увеличению затрат.

- **Государства низовий** понесут наиболее высокие прямые убытки, поскольку при увеличении населения в странах верхнего течения прямо пропорционально увеличатся продовольственные и энергетические потребности этих стран, что неизбежно повлечет за собой еще больший водозабор, увеличение объемов хранения воды на их территории и загрязнение водных ресурсов. Потенциально это обусловит значительные затраты, связанные с недостаточной сезонной доступностью воды для полива в странах нижнего течения. Снижение доходов и уровня жизни в сельских районах повысит уязвимость местных сообществ, стимулирует миграционный отток и рост нестабильности. Ограниченное сотрудничество также приведет к существенному риску увеличения ущерба от чрезвычайных ситуаций, связанных с водой, в частности, наводнений и селей. В то же самое время, страны нижнего течения рискуют упустить те многочисленные преимущества, которые им могло бы дать объединение рынков региона, начиная от облегчения торговли до создания интегрированной транспортной инфраструктуры, связывающей каждую страну, например, с Китаем, а также предоставляя им доступ к резервным мощностям, которые могут обеспечить гидроэлектростанции в странах верхнего течения.
- **Государства верховий**, по самым скромным оценкам, понесут не меньший ущерб от ограниченного сотрудничества, чем страны низовий. Даже при отсутствии множества прямых убытков, недостаточно эффективное трансграничное сотрудничество по водным вопросам может привести к несоразмерно высоким издержкам в других секторах. Ввиду отсутствия у этих стран выхода к морю, а также замкнутого расположения в горной местности, относительно более высокое негативное влияние на них будут оказывать такие аспекты, как отсутствие интегрированной системы транспортной инфраструктуры, общего энергетического рынка и рынка труда. Кроме этого, споры по водным вопросам потенциально могут значительно затруднить доступ к международному финансированию и новейшим технологическим разработкам для поддержания работоспособности существующей водохозяйственной инфраструктуры и инвестиций в новые гидротехнические объекты, которые они считают критически важными для своего социально-экономического развития.

Провести реальную количественную оценку ущерба от неэффективного водного сотрудничества достаточно сложно, особенно, если помимо прямых издержек попытаться учесть косвенные убытки, суммы которых относительно более существенны, но которые не могут быть прямо и недвусмысленно отнесены на счет системы трансграничного управления водными ресурсами. Однако, принимая во внимание результаты трех предыдущих тематических исследований (ПРООН, 2005 г.; Джалилов и соавт., 2015 г.; Всемирный банк, 2016 г.) по расчету в денежном выражении издержек по трем категориям – сельскохозяйственные потери, потери от неэффективной торговли электроэнергией и потери ввиду отсутствия доступа к финансовым средствам из-за недостаточного сотрудничества – ежегодный совокупный ущерб от неэффективного взаимодействия превышает 4,5 млрд. долларов США.

Качество межгосударственного управления водными ресурсами будет оказывать огромное воздействие на будущее экономическое развитие региона

Следует отметить, что в этой сумме учтена лишь часть истинного объема убытков, так как ряд факторов систематически недооценивается. Во-первых, данные, используемые для расчета денежного выражения издержек по трем вышеуказанным категориям, не в полной степени охватывают все составляющие затрат в этих категориях. Во-вторых, из-за отсутствия комплексных исследований, данная сумма не включает стоимость другого косвенного ущерба, например, экологические и социальные издержки, или маловероятные, но масштабные по своему воздействию риски, а также не столь очевидное, но существенное отрицательное влияние споров по водным вопросам на другие процессы экономической интеграции в регионе.

Третья причина недооценки убытков и потерь заключается в том, что сумма в 4,5 млрд. долларов США не учитывает значительное перекрестное влияние недостаточного водного сотрудничества на межгосударственное и межсекторальное взаимодействие. В ходе глобального исследования Всемирного банка 2016 г. (Всемирный банк, 2016с) было подсчитано, что к 2050 г. в масштабах Центральной Азии, экономическая разница между эффективным и неэффективным управлением водными ресурсами может составить более 20% ВВП. Данная 20% разница в величине совокупного ВВП государств Центральной Азии за счет неэффективности водного сотрудничества превосходит аналогичный показатель во всех других регионах мира, что указывает на общее плачевное состояние, но вместе с тем и на огромный неосвоенный потенциал, который улучшенное управление водными ресурсами позволит реализовать.

Инфографика 2. Экономический ущерб за счет ограниченного регионального сотрудничества



Отправные точки для выработки взаимовыгодных решений

Риски и издержки ввиду недостаточного водного сотрудничества существенны, а степень и качество водного сотрудничества будут оказывать огромное влияние на будущее развитие и политическую стабильность региона. Даже если риски, с которыми столкнутся отдельные страны, не будут одинаковыми для всех стран, выгоды от сотрудничества часто имеют взаимодополняющий характер и создают множество отправных точек для выработки взаимовыгодных решений.

Стремясь укрепить сотрудничество в сфере управления водными ресурсами, правительства стран Центральной Азии могут опираться на три важных преимущества, которыми регион уже располагает в своем активе. Во-первых, в регионе существуют многочисленные механизмы сотрудничества на различных уровнях, которые можно либо усилить, или использовать в качестве основы для углубления взаимодействия с соседями по другим вопросам. Во-вторых, новая «избыточная» с региональной точки зрения инфраструктура снизила зависимость стран друг от друга и их взаимную уязвимость и, таким образом, позволила устранить, или как минимум смягчить потенциальные «очаги-источники» разногласий. В-третьих, активизация политического диалога между центральноазиатскими государствами в течение прошедшего года создает новые предпосылки и благоприятные условия для укрепления сотрудничества, главным фактором успеха, которого будет являться готовность стран принимать на себя долгосрочные обязательства.

При использовании этих преимуществ, национальным правительствам и третьим сторонам, заинтересованным в укреплении сотрудничества, необходимо учитывать следующие соображения:

- **Сначала следует сосредоточиться на вопросах, не вызывающих споров и несущих дополнительные преимущества для всех заинтересованных сторон и отражающих общие интересы.** В их число, например, могут входить такие предметы, как безопасность гидротехнических сооружений, внедрение водосберегающих оросительных технологий и практик, совместный мониторинг качества воды или подписание договоров о совместном управлении водными ресурсами в бассейнах малых рек. Такой подход позволит укрепить взаимное доверие сторон, которое ляжет в основу более глубокого сотрудничества по другим направлениям. Внешние субъекты могут посодействовать этому процессу посредством проведения мероприятий по повышению потенциала и оказания финансовой поддержки.
- **Опробование прагматичного подхода на субрегиональном уровне.** Несмотря на то, что наиболее масштабные преимущества проистекают из сотрудничества на региональном уровне, на текущем этапе более вероятно достижение значительного прогресса во взаимодействии за счет построения конструктивных отношений на уровне малых бассейнов. Таким образом, существующую в настоящее время централизованную модель региональных механизмов водного сотрудничества, при которой инициативы спускаются сверху, необходимо дополнить двух- и многосторонним техническим и политическим партнерством на субрегиональных уровнях. Децентрализованные подходы на уровне суб-бассейнов, включая соглашения по рекам Амударья и Сырдарья, могли бы дать толчок для преодоления текущих сложностей на региональном уровне.

- **Применение полицентричного подхода к сотрудничеству при одновременном обеспечении принципа общерегиональности.** Для повышения шансов на успех в укреплении водного сотрудничества, заинтересованным сторонам следует сосредоточить свое внимание на решении ряда связанных с водой вопросов (ирригация, энергетика) на разных административных уровнях (местный, национальный, субрегиональный) и в разных масштабах. Полицентричный подход к сотрудничеству имеет большие перспективы и со временем сможет оказать положительное влияние на взаимодействие на региональном уровне, поскольку стороны, не участвующие в прагматически выстроенном сотрудничестве и, соответственно, не получающие от него выгоды, будут стараться присоединиться к процессу. Вместе с тем, одновременно с полицентричностью, важно гарантировать скоординированность и согласованность реализуемых мер с единым общерегиональным подходом, например, изначально продумывая методы предотвращения непреднамеренных отрицательных последствий национальных инициатив для стран-соседей, обозначая общие и взаимные выгоды, обеспечивая совместимость форматов страновых данных и информационных систем в региональном масштабе. Роль международных субъектов в данном процессе также важна – им следует тщательно анализировать общий эффект от субрегиональных проектов, которым оказывается финансовая поддержка, и преподнести информацию в нужном ключе.



Настоящая аналитическая записка была подготовлена по материалам исследования «Переосмысление водного вопроса в Центральной Азии: цена бездействия и преимущества водного сотрудничества», проведенного консультационным бюро «adelphi» и РЭЦЦА под эгидой ШАРС. В данном исследовании осуществлялась оценка убытков от неэффективного трансграничного водного сотрудничества в регионе, которая опиралась на данные профильной литературы и ценную информацию, предоставленную национальными экспертными группами. Авторы

исследования определяют текущую величину убытков, проистекающих из недостаточно эффективного управления водными ресурсами, а также дают оценку будущих рисков, которые могут реализоваться в случае сохранения межгосударственного взаимодействия на текущем уровне, путем представления четырех возможных сценариев развития ситуации, которые позволяют сопоставить риски подхода «без кардинальных изменений» с тремя вариантами сотрудничества в более эффективном формате.

Ссылки:

Джалилов, Шокрук-Мирзо; Олли Варис и Марко Кескинен, 2015. Общие выгоды от использования трансграничных рек: экспериментальное тематическое исследование цикла «вода-энергетика-сельское хозяйство» в условиях Центральной Азии [Sharing Benefits in Transboundary Rivers: An Experimental Case Study of Central Asian Water-Energy-Agriculture Nexus]. Журнал «Water», вып. 7 (9), 4778-4805;

ПРООН, 2005. Отчет по человеческому развитию в Центральной Азии: устранение барьеров и региональное сотрудничество в интересах человеческого развития и безопасности [Central Asia Human Development Report: Bringing Down Barriers: Regional Cooperation for Human Development and Human Security]. Братислава, Словакия: ПРООН, 2005 (http://hdr.undp.org/sites/default/files/central_asia_2005_en.pdf) (по состоянию на 16 марта 2017 г.);

Всемирный банк, 2016. Региональная торговля энергоресурсами: нереализованные преимущества для Центральной Азии в 2010-2014 гг. [Regional Power Trade. Unrealized Benefits for Central Asia for 2010-2014] (http://www.carecprogram.org/uploads/events/2016/04-21st-ESCC-Meeting/Presentation-Materials/ESCC-Meeting/Element%202.%20CA%20Power%20Trade_ESCC%20Islamabad%20April%202016.pdf) (по состоянию на 16 марта 2017 г.)

Всемирный банк, 2016 (a). Повышение качества жизни в Таджикистане [Improving People's Lives in Tajikistan] (<http://www.worldbank.org/en/results/2016/04/13/improving-peoples-lives-in-tajikistan>) (по состоянию на 16 марта 2017 г.);

Всемирный банк, 2016 (b). Один на один с изменением климата, вода и экономика [High and Dry Climate Change, Water, and the Economy]. (<http://www.worldbank.org/en/topic/water/publication/high-and-dry-climate-change-water-and-the-economy>) (по состоянию на 6 мая 2017 г.)