

ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ ИНИЦИАТИВ (MSI) В УПРАВЛЕНИИ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДАМИ

Абдувалиев Шохижaxon Султонмуродович

магистрант, специализация «Водная дипломатия», Университет мировой экономики и дипломатии

Аннотация

Статья посвящена исследованию возможностей и ограничений многосторонних инициатив (Multi-Stakeholder Initiatives, MSIs) в сфере управления трансграничными водными ресурсами. В условиях роста глобального дефицита воды, климатических изменений и усиления взаимозависимости государств вопросы эффективного трансграничного водного сотрудничества приобретают особую актуальность. В работе рассматриваются теоретико-методологические основы MSIs через призму концепций социального обучения, политической экономии и подхода WEF Nexus («вода–энергия–продовольствие–экосистемы»). На основе сравнительного анализа международных кейсов из Южной Азии, Южной Африки, Юго-Восточной Европы и Центральной Азии выявлены ключевые функции многосторонних платформ: формирование доверия между участниками, создание безопасного пространства для диалога, преодоление межсекторальной разобщенности и продвижение модели совместного использования выгод. Одновременно исследование демонстрирует, что эффективность MSIs ограничивается асимметрией власти между государствами, гидрогегемонией, стратегическим неучастием ключевых акторов, отсутствием юридически обязательного характера решений и зависимостью от внешнего финансирования. Автор приходит к выводу, что многосторонние инициативы не способны заменить традиционную межгосударственную дипломатию, однако выступают важным комплементарным механизмом и «инкубатором» трансграничного сотрудничества. Наиболее перспективной моделью управления признается гибридный подход, сочетающий инклюзивность MSIs с международно-правовыми инструментами и политической волей государств.

Ключевые слова: трансграничные водные ресурсы, многосторонние инициативы (MSIs), водная дипломатия, трансграничное сотрудничество, WEF Nexus, интегрированное управление водными ресурсами, гидрогегемония, международная политическая экономия, многосторонние платформы, водная безопасность.

Введение

В эпоху глобальных экологических изменений и нарастающего дефицита природных ресурсов управление общими водными системами становится одной из наиболее острых геополитических и социально-экономических задач современности. На сегодняшний день в мире насчитывается более 310 трансграничных речных и озерных бассейнов, а также около 600 трансграничных водоносных горизонтов, пересекающих политические границы двух или более государств. Эти международные водные системы охватывают порядка 42% земной суши, обеспечивают жизнедеятельность 2,8 миллиарда человек и аккумулируют примерно 54% глобального речного стока. Учитывая эти масштабы, обеспечение стабильного и справедливого сотрудничества по поводу разделяемых вод признано центральным элементом международной безопасности и необходимым условием для реализации Целей устойчивого развития (ЦУР) ООН.

Исторически трансграничное водное взаимодействие развивалось преимущественно в рамках межгосударственной дипломатии первого уровня (Track 1), опирающейся на формальные договоры и иерархические структуры управления «сверху вниз». Однако традиционные институты часто демонстрируют негибкость и функционируют в условиях жесткой отраслевой и пространственной разобщенности — так называемых управленческих «силосов» (silos), когда водохозяйственные ведомства принимают решения изолированно от секторов энергетики, сельского хозяйства и охраны окружающей среды. В качестве ответа на эти вызовы в международной практике сформировался феномен многосторонних инициатив (Multi-Stakeholder Initiatives, MSIs) и многосторонних платформ или диалогов (Multi-Stakeholder Platforms/Dialogues, MSPs/MSDs). Под MSIs понимаются устойчивые процессы взаимодействия между различными группами акторов (государственными органами, международными организациями, структурами гражданского общества, учеными и частным сектором), которые имеют общие проблемы или устремления, но обладают разными интересами. Данные инициативы направлены на совместный поиск комплексных решений, которые ни один из участников не смог бы выработать в одиночку.

В связи с этим возникает центральный исследовательский вопрос: Насколько эффективны многосторонние инициативы (MSIs) в обеспечении сотрудничества по управлению трансграничными водами? Целью данной статьи является комплексный академический анализ потенциала MSIs через призму их ключевых возможностей и структурных ограничений, а также определение факторов, обуславливающих их реальную эффективность в международной политической экономии водных ресурсов.

Теоретико-методологические основы исследования многосторонних инициатив

Внедрение многосторонних арен в практику водного менеджмента стало логическим продолжением развития парадигмы Интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР). Согласно системному подходу ИУВР, эффективное управление требует одновременной интеграции четырех ключевых плоскостей: связей между поверхностными и подземными водами, взаимозависимости водных ресурсов и землепользования, координации между водохозяйственными институтами, а также баланса между интересами различных групп стейкхолдеров. Именно необходимость преодоления барьеров между экспертами, чиновниками и Lay люди (рядовыми водопользователями) предопределила запрос на создание децентрализованных сетей взаимодействия.

В теоретическом дискурсе, посвященном многосторонним платформам, исследователь Йерун Уорнер выделяет две фундаментальные концептуальные «школы мысли», объясняющие природу и внутреннюю динамику этих институтов:

1. Школа социального обучения (Social learning school). Представители данного направления рассматривают платформы как коммуникативные сети, ориентированные на совместное решение проблем, трансформацию восприятия участников, фасилитацию согласия и генерацию консенсуса. В рамках этой школы ключевое значение придается формированию «сообществ практиков» (Communities of Practice, CoPs) — групп специалистов и заинтересованных лиц, которые благодаря регулярным интеракциям учатся лучше понимать позиции друг друга, обмениваться знаниями и выстраивать неформальные доверительные отношения,.

2. Школа переговоров (Negotiation school). Данный подход базируется на методологии политической экономии и критически трактует платформы как арены политической борьбы, распределения дефицитных ресурсов и торга в условиях неустранимой асимметрии власти между участниками. Здесь участие понимается не как идеализированный процесс познания, а как стратегический инструмент для защиты и продвижения партикулярных интересов.

Современные MSIs в сфере трансграничных вод также тесно переплетены с концепцией взаимосвязи «вода–энергия–продовольствие–экосистемы» (WEFE Nexus),. Подход Нексуса требует выхода за рамки узкого гидроцентризма и признания того, что водные решения в одной прибрежной стране напрямую детерминируют продовольственную и энергетическую безопасность соседей по бассейну. В этом контексте многосторонние инициативы выступают важнейшим механизмом операционализации WEFE Nexus, поскольку они институционализируют

межсекторальный диалог, усаживая за один стол представителей министерств энергетики, сельского хозяйства и экологии разных государств.

Возможности многосторонних инициатив в стимулировании трансграничного сотрудничества

Анализ мировой практики, обобщенный в отчетах Глобального водного партнерства (GWP), показывает, что при правильном структурировании многосторонние инициативы открывают широкие возможности для продвижения трансграничного взаимодействия, выполняя ряд важнейших функций на различных этапах так называемого континуума сотрудничества.

1. Создание «безопасного пространства» (safe space) и формирование доверия.

В регионах, отягощенных острыми геополитическими конфликтами или историческим недоверием, официальные межгосударственные переговоры (Track 1) часто оказываются заблокированными. В таких условиях MSIs, задействующие дипломатию второго (Track 2 — эксперты, научные круги) и третьего (Track 3 — гражданское общество, НПО) уровней, предоставляют участникам неофициальную площадку. Проведение совместных технических семинаров, тренингов и ознакомительных поездок позволяет представителям прибрежных стран общаться в личном качестве, обмениваться данными и обсуждать экологические риски без страха немедленных политических последствий для своих правительств. Это способствует снижению уровня первоначальной враждебности и выстраиванию межличностного доверия, которое выступает фундаментом для будущего официального сотрудничества.

2. Инициирование и катализ бассейнового взаимодействия «с нуля».

Эмпирический опыт демонстрирует, что региональные диалоги способны запустить процесс сотрудничества в бассейнах, где ранее отсутствовали какие-либо многосторонние соглашения. Примером может служить Южная Азия, где Инициатива по водным ресурсам Южной Азии (SAWI) поддержала создание таких платформ, как Знаниевый форум бассейна Инда (Indus Basin Forum) и Сеть Верхнего Инда (UIBN). Несмотря на перманентную политическую напряженность между Индией, Пакистаном и Китаем, эти инициативы позволили наладить устойчивый академический обмен и совместный мониторинг ледников. Схожим образом Региональный диалог в Юго-Восточной Европе сыграл каталитическую роль в бассейне реки Дрин: начавшись как неформальная многосторонняя платформа, этот MSD-процесс в конечном итоге привел к подписанию официального межгосударственного Меморандума о взаимопонимании и созданию Drin Core Group.

3. Преодоление пространственной и отраслевой изоляции (silos) через многоуровневое взаимодействие. MSIs обладают уникальной способностью

связывать локальный, национальный, бассейновый и региональный уровни управления воедино. В рамках Южноафриканского союза развития (SADC) регулярные многосторонние водные диалоги позволили успешно внедрить региональную рамочную концепцию WEF Nexus в практику планирования конкретных трансграничных бассейнов — таких как Лимпопо (LIMCOM) и Замбези (ZAMCOM). Это обеспечило вовлечение местных общин и молодежных организаций (например, сети SAYWIN) в процессы принятия решений бассейновых комиссий.

4. Переориентация дискурса с деления воды на совместное использование выгод (benefit-sharing). Традиционное распределение водных ресурсов (water allocation) жестко сфокусировано на объемах, качестве и времени подачи воды, что неизбежно превращает переговоры в игру с нулевой суммой. Включение широкого круга стейкхолдеров через MSIs позволяет расширить рамки дискуссии. Вместо бесперспективного торга за кубометры участники платформы начинают искать синергетические эффекты: оптимизацию каскадов водохранилищ для одновременного обеспечения гидроэнергии в верховьях и ирригации в низовьях, совместное управление рисками наводнений и сохранение экосистемных услуг, что трансформирует взаимодействие в игру с взаимным выигрышем.

Структурные ограничения и вызовы имплементации MSIs

Несмотря на очевидные достоинства, практическая реализация многосторонних инициатив сопряжена с системными ограничениями концептуального, процедурного и политического характера, которые нередко нивелируют их позитивный потенциал.

1. Фактор гидрогегемонии и асимметрия власти. Водные бассейны практически никогда не бывают симметричными с точки зрения политического, военного или экономического веса прибрежных стран. Сильные государства (бассейновые гегемоны) зачастую не заинтересованы в участии в многосторонних платформах, поскольку открытые коллективные форматы накладывают ограничения на их суверенную свободу действий. Как подчеркивает школа переговоров, без радикального перераспределения властных ресурсов MSIs могут превратиться в инструмент легитимизации статус-кво: сильные акторы используют платформы как «информационную ширму» для демонстрации приверженности принципам ИУВР, продолжая при этом совершать односторонние действия на практике, тогда как голоса маргинализированных групп населения остаются не услышанными.

2. Стратегическое неучастие (non-participation). Йерун Уорнер указывает, что феномен неучастия является неизбежным следствием и обратной стороной организованного участия. Ключевые государственные институты или целые страны могут сознательно бойкотировать многосторонние инициативы, если их Best

Alternative to a Negotiated Agreement (BATNA — лучшая альтернатива обсуждаемому соглашению) заключается в ведении закрытых двусторонних переговоров, где они могут диктовать свои условия. Если из процесса MSIs выпадают доминирующие министерства или ключевые прибрежные государства, платформа неизбежно девальвируется, теряя статус репрезентативного органа.

3. Отсутствие юридической силы и барьеры институционализации. Решения, вырабатываемые в рамках MSIs (декларации, рамочные стратегии, совместные видения), как правило, носят исключительно рекомендательный характер,. Исторический опыт показывает, что даже жесткие межгосударственные институты распределения воды сталкиваются с кризисом неисполнения обязательств: например, Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК) в Центральной Азии, созданная в 1993 году, успешно утверждала ежегодные квоты водопотребления в бассейнах Амударьи и Сырдарьи, однако эти соглашения вскоре начали игнорироваться странами в угоду национальным энергетическим и аграрным приоритетам. Проведенная впоследствии ЕЭК ООН многосторонняя оценка Нексуса Сырдарьи выявила ценность межсекторального сотрудничества (включая развитие регионального рынка электроэнергии), но перевод этих рекомендаций многосторонней платформы в обязывающие государственные решения наткнулся на барьер национального суверенитета.

4. Финансовая уязвимость и зависимость от внешних доноров. Большинство трансграничных MSIs не обладают внутренней автономией и функционируют в проектной логике международных финансовых институтов (Всемирный банк, GEF, донорские агентства Австрии, Германии и др.). Как демонстрирует исследование функционирования многосторонних партнерств, жизнеспособность таких структур критически привязана к долгосрочной финансовой поддержке и стратегическому потенциалу партнеров. После исчерпания ресурсов донорского гранта платформы часто прекращают свою деятельность, так как прибрежные государства неохотно берут на себя бремя прямого финансирования многосторонних площадок. Кроме того, в условиях политической нестабильности, хрупкости государственных институтов или острых кризисов (как это наблюдалось в Афганистане) возможности для поддержания удаленного и инклюзивного партнерства резко сужаются.

Анализ условий эффективности (Enabling Factors)

Оценка эффективности MSIs в трансграничном контексте не может быть бинарной: их успешность носит условный характер и детерминирована наличием специфических благоприятных условий (enabling factors). Опираясь на компаративный анализ кейсов

Южной Азии, Южной Африки и Юго-Восточной Европы, можно эксплицировать четыре базовых фактора успеха:

- **Наличие легитимного внешнего фасилитатора.** Присутствие авторитетной нейтральной стороны (convening actor), такой как институты ООН или Глобальное водное партнерство, имеет критическое значение для минимизации транзакционных издержек и снижения уровня взаимных подозрений между странами. Фасилитаторы обеспечивают инклюзивность и следят за соблюдением паритетных правил игры.

- **Укорененность в макрополитическом и экономическом контексте.** MSIs демонстрируют кратно более высокую эффективность, когда они интегрированы в более широкие процессы региональной интеграции. Так, продуктивность диалогов в регионе SADC была обусловлена их жесткой привязкой к Региональным стратегическим планам действий сообщества, а на Балканах — процессами сближения стран с Европейским Союзом и необходимостью имплементации Водной рамочной директивы ЕС.

- **Тщательное проектирование архитектуры социального обучения.** Успех диалога зависит от микродизайна встреч, что позволяет участникам выйти за рамки узковедомственных позиций, расширить кругозор и сформировать подлинное «сообщество практиков» вокруг якорных тем трансграничного менеджмента.

- **Диверсификация финансовых механизмов.** Преодоление проектной уязвимости достигается за счет привлечения устойчивого климатического финансирования и фондов развития инфраструктуры (например, фонда CRIDF в Южной Африке), что позволяет трансформировать декларативный диалог в стадию реализации конкретных совместных инвестиционных проектов.

Заключение

Проведенный анализ позволяет заключить, что многосторонние инициативы (MSIs) представляют собой гибкий, адаптивный и высокоэффективный инструмент на начальных и промежуточных стадиях трансграничного водного сотрудничества. Их ключевая ценность заключается в способности деполитизировать взаимодействие, создавать «безопасные пространства» для диалога, формировать устойчивые трансграничные сети экспертов (сообщества практиков) и катализировать процессы сотрудничества там, где официальные межгосударственные каналы заблокированы. Более того, MSIs выступают безальтернативной площадкой для практической реализации межсекторального подхода WEF Nexus.

В то же время, потенциал MSIs жестко лимитирован рамками международной политической экономии. Многосторонние платформы не способны полностью заменить собой суверенную государственную дипломатию первого уровня (Track 1).

Они остаются уязвимыми перед лицом гидрогегемонии сильных игроков, феноменом стратегического неучастия ключевых министерств и финансовой зависимостью от внешних доноров,. Отсутствие у платформ наднациональных регуляторных полномочий порождает перманентный разрыв между научно обоснованными рекомендациями и их реальным внедрением в национальные политики государств,.

Таким образом, MSIs следует рассматривать не как альтернативу межгосударственным институтам, а как их необходимый «инкубатор» и комплементарный элемент. Наиболее перспективной моделью трансграничного водного менеджмента представляется гибридное управление, при котором инклюзивность, мягкая сила и потенциал социального обучения многосторонних платформ органично подкрепляются жесткой международно-правовой архитектурой, политической волей суверенных государств и долгосрочным суверенным финансированием.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ЛИТЕРАТУР

1. United Nations. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. — New York: United Nations, 2015.
2. Global Water Partnership. Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management. — Stockholm: GWP, 2021.
3. Warner J. Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management. — London: Routledge, 2007.
4. Daniell K. A., Coombes P. J., White I. Integrated Water Resources Management: Governance, Best Practice and Challenges. — London: Palgrave Macmillan, 2014.
5. United Nations Economic Commission for Europe. Reconciling Resource Uses in Transboundary Basins: Assessment of the Water-Food-Energy-Ecosystems Nexus. — Geneva: United Nations, 2015.
6. Rasul G., Molden D., Nepal S. et al. Managing Water Resources through Multi-Stakeholder Partnerships in Afghanistan // Sustainability. — 2022. — Vol. 14. — No. 15496.
7. Partnership Brokers Association. The Partnering Toolkit: An Essential Guide to Cross-Sector Partnering. — London, 2011.
8. International Centre for Integrated Mountain Development. SWaRMA Project Framework and Partnership Cycle. — Kathmandu, 2022.
9. Multi-stakeholder Regional Dialogues: Pathways for Advancing Transboundary Water Cooperation. — Stockholm: Global Water Partnership, 2023.