

Как ускорить мобилизацию финансирования трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов?

Возможности и вызовы



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Как ускорить мобилизацию финансирования трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов?

Возможности и вызовы



© 2023 Организация Объединенных Наций

Все права защищены во всем мире

Запросы на воспроизведение выдержек или фотокопирование следует направлять в Центр по проверке авторских прав по адресу www.copyright.com.

Все остальные запросы на права и разрешения, включая вторичные авторские права, следует направлять по следующему адресу: United Nations Publications, 405 East 42nd Street, S-09FW001, New York, NY 10017, United States of America. Адрес электронной почты: permissions@un.org; веб-сайт: <https://shop.un.org>.

Выводы, толкования и заключения, содержащиеся в настоящей публикации, принадлежат ее автору(-ам) и не во всех случаях отражают мнение Организации Объединенных Наций, ее должностных лиц или ее государств-членов.

Веб-ссылки, содержащиеся в настоящей публикации, приводятся для удобства читателей и являются достоверными на момент ее выпуска. Организация Объединенных Наций не несет ответственности за постоянную точность этих сведений или за содержание какого-либо внешнего веб-сайта.

Настоящая публикация издана на английском, испанском, русском и французском языках.

Публикация Организации Объединенных Наций, выпущенная Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций.

ECE/MP.WAT/72

ПУБЛИКАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

eISBN: : 978-92-1-002546-1


Фотографии для данной публикации предоставили Киара Ворт, МИУР (фотография слева на обложке), а также банки фотографий Depositphotos и Adobe Stock (все остальные фотографии, содержащиеся в публикации). Автор оформления публикации — г-жа Дивия Венкатеш.

Содержание

1. Чем обусловлена важность мобилизации финансовых ресурсов в области трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов?	5
2. Каковы главные финансовые потребности на уровне бассейнов с точки зрения активизации сотрудничества и устойчивого развития?	9
3. Каковы основные источники финансирования, которые могут быть привлечены для трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов?	13
4. Возможности и проблемы, связанные с различными источниками финансирования	24
5. Ключевые тезисы	29
6. Выводы и направления дальнейших действий	33

Настоящий справочный документ составлен на основе публикации *Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов* (Funding and financing transboundary water cooperation and basin development) (UNECE 2021), которая была подготовлена в соответствии с положениями **Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер** (далее — Конвенция по трансграничным водам) под руководством Швейцарии и Нидерландов с участием множества партнеров, включая Африканский банк развития (АФБР), Азиатский банк развития (АзБР), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Межамериканский банк развития (МБР), Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирный банк. Для ознакомления с более подробной информацией и конкретными тематическими исследованиями бассейнов, проведенными в различных регионах мира, читателям предлагается обратиться к полной версии публикации. Ссылки на примеры, более детально рассмотренные в публикации, доступны во всех разделах справочного документа.





1 Чем обусловлена
важность мобилизации
финансовых ресурсов
в области
трансграничного
водного сотрудничества
и развития бассейнов?

Трансграничные бассейны покрывают более **45 %** поверхности земного шара,

и на их территории проживает примерно половина населения планеты, зависящего от ресурсов рек, озер и водоносных горизонтов. Несмотря на всеобщее признание необходимости скоординированного управления трансграничными бассейнами и их устойчивого развития, часто эти процессы оказываются под угрозой ввиду отсутствия достаточных и стабильно поступающих финансовых ресурсов.

В действительности финансирование требуют различные элементы и этапы устойчивого и совместного управления трансграничными водными ресурсами. Поэтому, даже если все прибрежные государства стремятся к сотрудничеству и развитию, дефицит финансовых ресурсов и/или отсутствие финансовых механизмов могут препятствовать этим процессам.

Согласно второму докладу о показателе 6.5.2 Целей в области устойчивого развития (ЦУР) (UNECE/UNESCO/UN-Water, 2021) (на англ. яз.), подготовленному в 2020–2021 годах и содержащему количественные данные о доле площади трансграничных бассейнов, охваченной действующими договоренностями о водном сотрудничестве, из 129 стран, предоставивших данные о показателе 6.5.2 ЦУР, 76 указали «ресурсные ограничения» в качестве одной из основных проблем, возникающих в процессе сотрудничества по вопросу трансграничных вод. Кроме того, ряд стран одним из главных препятствий для выполнения договоренностей называют нехватку финансовых ресурсов.



ЦЕЛЕВОЙ ПОКАЗАТЕЛЬ ЦУР 6.5.2
ПРОГРЕСС В ОБЛАСТИ ТРАНСГРАНИЧНОГО
ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В сфере финансирования трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов существует множество сложностей

Преимущества трансграничного сотрудничества не всегда известны.

Вследствие ограниченного учета выгод сотрудничества и ввиду сопутствующего общего дефицита взаимодействия прибрежных стран, располагающихся на территории многих бассейнов планеты, фондирование в целях трансграничного сотрудничества на территории бассейнов и их развития может лишиться своей политической и институциональной базы.

Деятельность и проекты в области трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов часто воспринимаются как связанные с повышенным риском в силу их трансграничного характера.

В бассейнах, разделенных между несколькими странами, финансовые риски, связанные с экономическими изменениями и политической стабильностью, часто могут считаться более высокими. Эта проблема в первую очередь касается потенциального финансирования, предоставляемого из внешних источников, например со стороны многосторонних банков развития и частных компаний.

Страны сталкиваются с ограничениями финансовых возможностей, особенно в период пандемии — это касается как недавнего прошлого, так и будущего.

Приоритетным направлением расходования ограниченных государственных средств является не трансграничное водное сотрудничество, а связанные с водными ресурсами национальные проекты, например крупные инфраструктурные проекты.

В целях наиболее эффективного преодоления этих вызовов одним из первых шагов стран и совместных органов¹ по всему миру должно быть четкое определение преимуществ действующего трансграничного водного сотрудничества и его расширения в соответствующих бассейнах, а также важности этих преимуществ в достижении устойчивого развития этих стран.

¹ Любая двусторонняя или многосторонняя комиссия или другие соответствующие институциональные механизмы сотрудничества прибрежных стран.



Рыболовство на реке Салуин, протекающей по территории Китая, Мьянмы и Таиланда

Типология потенциальных выгод сотрудничества и управления трансграничными водными ресурсами

ИСТОЧНИКИ ВЫГОД	ВЫГОДЫ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	ВЫГОДЫ ЗА ПРЕДЕЛАМИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
Совершенствование управления водными ресурсами	<p>Экономические выгоды</p> <p>Расширение деятельности и повышение производительности в экономических секторах (аквакультура, орошаемое земледелие, горнодобывающая промышленность, выработка энергии, промышленное производство, природный туризм).</p> <p>Снижение издержек производственной деятельности.</p> <p>Уменьшение экономических последствий стихийных бедствий, связанных с водой (наводнений, засух).</p> <p>Рост стоимости активов.</p>	<p>Социальные и экологические выгоды</p> <p>Влияние на здоровье благодаря повышению качества воды и снижению риска бедствий, связанных с водой.</p> <p>Рост занятости и уменьшение масштабов нищеты в результате получения экономических выгод.</p> <p>Расширение доступа к услугам (например, электро- и водоснабжению).</p> <p>Рост уровня удовлетворенности благодаря сохранению культурных ресурсов или доступу к рекреационным возможностям.</p> <p>Повышение экологической целостности, уменьшение деградации среды обитания и утраты биоразнообразия.</p> <p>Расширение научных знаний о состоянии водных ресурсов.</p>
Повышение доверия	<p>Выгоды регионального экономического сотрудничества</p> <p>Развитие региональных рынков товаров, услуг и труда.</p> <p>Рост трансграничных инвестиций.</p> <p>Развитие транснациональной инфраструктуры.</p>	<p>Выгоды с точки зрения мира и безопасности</p> <p>Усиление позиций международного права.</p> <p>Повышение уровня геополитической стабильности и укрепление дипломатических отношений.</p> <p>Новые возможности благодаря более высокому уровню доверия (совместные инициативы и инвестиции).</p> <p>Снижение риска и предотвращение издержек конфликтов, экономия благодаря сокращению военных расходов.</p> <p>Формирование общей самобытности на территории бассейна.</p>

В рамках нескольких водных бассейнов мира уже внимательно изучаются потенциальные преимущества расширения трансграничного водного сотрудничества с целью налаживания диалога и акцентирования возможностей получения прибрежными странами широкого спектра ощутимых выгод.

Программная руководящая записка по выгодам трансграничного водного сотрудничества: выявление, оценка и информирование, разработанная на основе Конвенции по трансграничным водам, — один из инструментов, который страны могут использовать для этих целей.

Она уже применялась в бассейнах рек Кубанго-Окаванго, Сио-Малаба-Малакиси и Дрина, где была проведена оценка выгод.



2 Каковы главные финансовые потребности на уровне бассейнов с точки зрения активизации сотрудничества и устойчивого развития?



Финансовые потребности, связанные с трансграничным водным сотрудничеством, управлением и развитием, можно разделить на следующие категории:

- **Основные расходы** — также именуемые регулярным бюджетом или бюджетом внутриорганизационного обслуживания, которые возникают в силу самого существования и деятельности институционализированного механизма сотрудничества.
- **Расходы по программам** — также именуемые проектными расходами, расходами на деятельность или инвестиционными расходами, которые связаны

с разработкой и осуществлением деятельности по управлению бассейном и его развитию.

Основные расходы совместных органов в целом похожи, но затраченные суммы могут существенно варьироваться и в основном зависят от размера речных бассейновых организаций (РБО), или секретариата Комиссии; в свою очередь, он определяется мандатом и функциями организации. Аналогичным образом, чем шире практический мандат РБО, тем выше расходы по программам. Помимо этого, оба вида расходов подвержены значительным изменениям с течением времени.

ОСНОВНЫЕ РАСХОДЫ	РАСХОДЫ ПО ПРОГРАММАМ
 <p>Расходы на проведение заседаний руководящих органов РБО, например совещаний на уровне министров, технических совещаний (включая подготовку, документацию и т. д.).</p>	 <p>Мониторинг речных бассейнов (количество и качество воды, экологическая обстановка, рыболовство, социально-экономические факторы и т. д.), требуемое оборудование, информационно-технологические (ИТ) системы, программное обеспечение для управления бассейном и т. д.</p>
 <p>Расходы секретариата на персонал: постоянный и временный персонал, а также консультанты, не являющиеся участниками конкретных проектов по управлению речными бассейнами и их развитию.</p>	 <p>Подготовка стратегических планов и сопутствующих документов (касающихся общих концепций, планов управления бассейном и т. д.) и процессов (консультации с заинтересованными сторонами и т. п.).</p>
 <p>Расходы на здания, офисные помещения, офисное оборудование, автомобили и другие расходы, необходимые для физического функционирования РБО (главным образом ее секретариата).</p>	 <p>Осуществление стратегических планов и конкретных видов деятельности, предусмотренных в них (в том числе мониторинга их выполнения).</p>
 <p>Расходы на коммуникацию и распространение информации (среди государств-членов и заинтересованных сторон, связанных с бассейном).</p>	 <p>Разработка и реализация инфраструктурных проектов, особенно в рамках планов по управлению бассейнами и инвестициям в них.</p>
	 <p>Управление и обслуживание инфраструктурных проектов (если владение и управление ими осуществляются совместным органом или любой другой международной организацией государств бассейна).</p>

В целом совместные органы можно отнести к континууму между учреждениями с крайне ограниченными координационными функциями и учреждениями с широкими практическими компетенциями: ориентированные на координацию РБО предоставляют государствам-членам площадку для консультаций и координации деятельности по управлению водными ресурсами, но сама деятельность осуществляется государствами-членами (например, Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД); Комиссия бассейна рек Оранжевая-Сенку (КБРОС)); РБО, ориентированные на реализацию, не только обеспечивают площадку для координации, но и несут ответственность за разработку и осуществление проектов для речного бассейна (например, Организация по развитию бассейна реки Сенегал (ОРБС); Организация по развитию бассейна реки Гамбия (ОРПГ)).



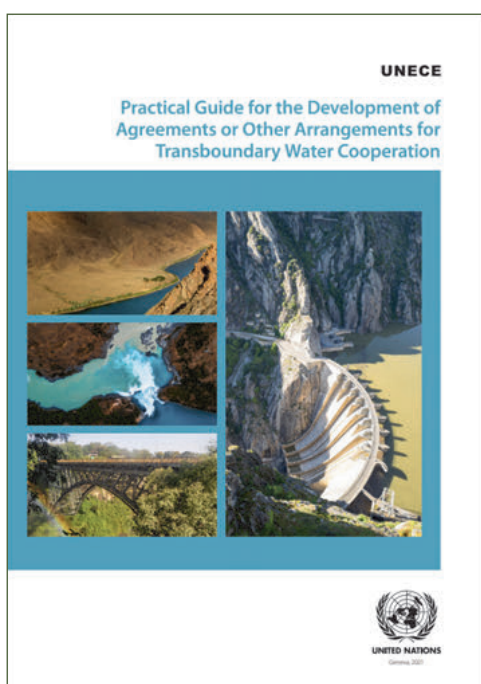
Плотина Castelo, большая река Дору, Португалия

Существуют и трансграничные бассейны, на территории которых государства регулярно организуют двусторонние совещания, часто в одном или другом государстве бассейна и на его объектах, где проводится двусторонний обмен данными и информацией, при этом решения о проектах принимаются совместно, а их реализацию обеспечивают национальные учреждения каждой из стран (например, российско-финляндская комиссия по использованию пограничных вод (КИПВ), Международная пограничная и водная комиссия (МПВК) между США и Мексикой). В течение своего существования совместные органы, в зависимости от решений государств-членов, могут менять положение на этом континууме, в разные периоды переходя к расширению координационной роли или к более активной исполнительной функции. Соответствующим образом меняются и их основные и программные расходы.

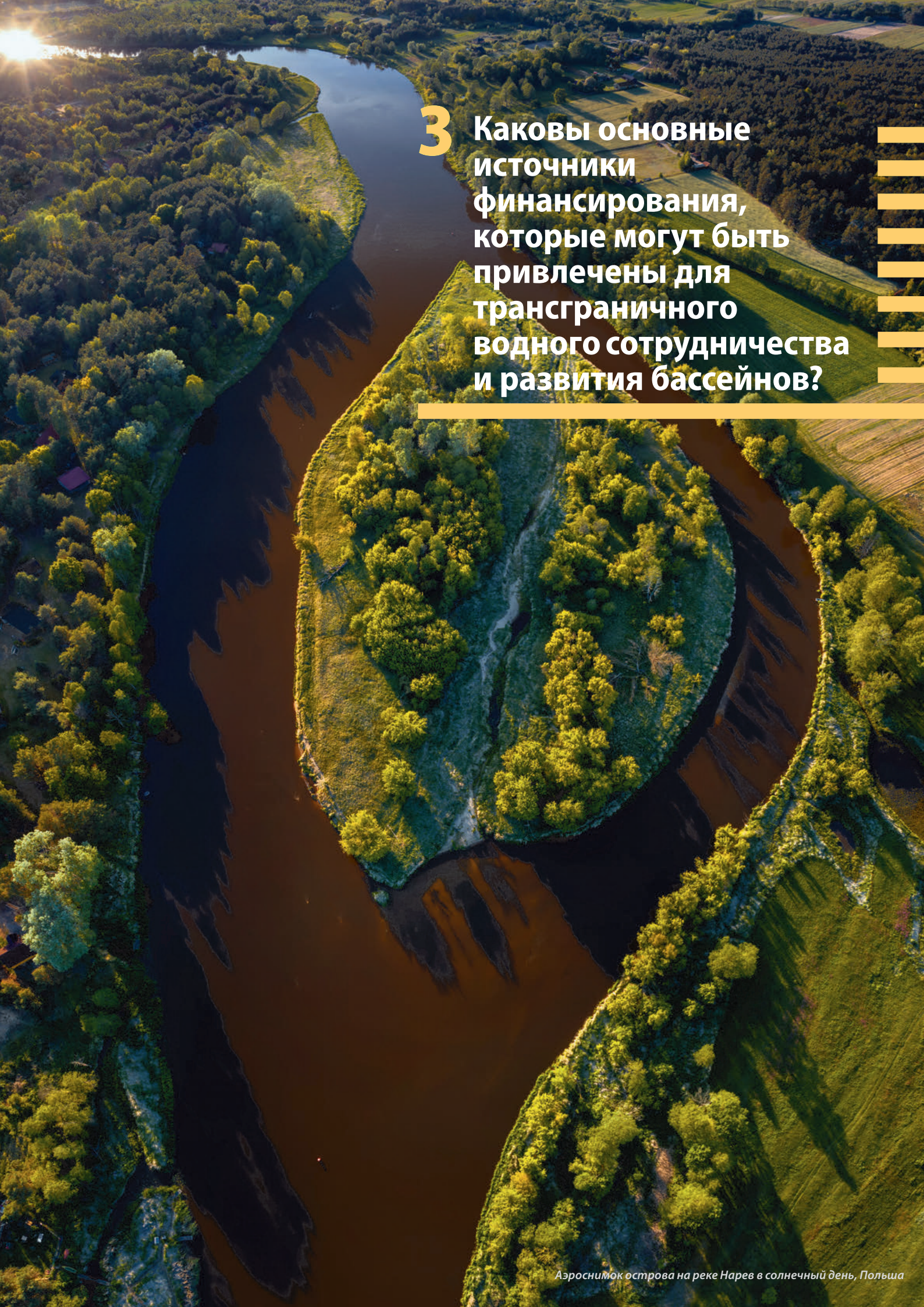
Разработка планов управления речными бассейнами и инвестиционных планов может быть интересной совместной инициативой, позволяющей надлежащим образом определить и перечислить в документе, касающемся всего бассейна, эти финансовые потребности и возможности их финансирования. Разработка и усиление международных договоров и механизмов, а также совместных организаций на уровне бассейна могут обеспечить нормативно-правовую и институциональную базу, необходимую для осуществления этой совместной работы в духе сотрудничества и с участием широкого круга сторон. Действенные соглашения и эффективные РБО также являются благоприятными факторами для привлечения и мобилизации финансовых ресурсов, требуемых для сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и управления ими. В этом случае включение согласованных договаривающимися сторонами финансовых механизмов в нормативно-правовую базу может способствовать обеспечению финансовыми ресурсами, необходимыми на уровне бассейна.



Вид на реку Эльба



Практическое руководство по разработке соглашений и других договоренностей о сотрудничестве в области трансграничных вод, подготовленное на основе Конвенции по трансграничным водам, описывает для стран и других заинтересованных сторон ключевые составляющие, требующие учета при выработке договоренностей в отношении трансграничных вод. Кроме того, в документе показано, в какой части трансграничных соглашений и каким образом следует учитывать вопрос о финансировании институциональной структуры и совместной деятельности. Примеры оформления положений о финансировании в соглашениях можно найти в соглашении о реке Замбези или в договоре о бассейне реки Днестр.



3 Каковы основные источники финансирования, которые могут быть привлечены для трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов?

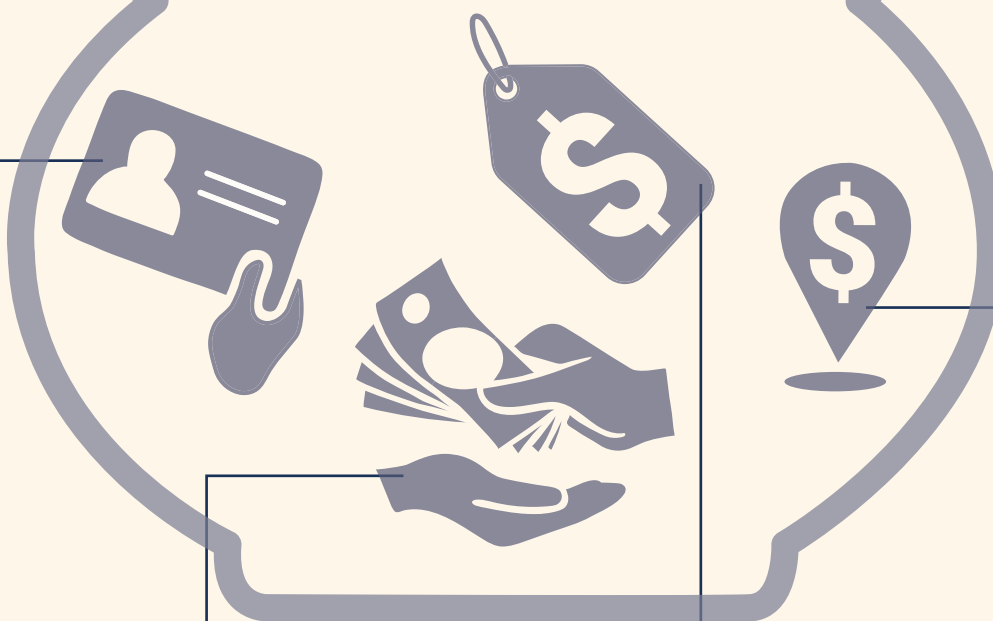
Когда речь идет о привлечении финансовых ресурсов, следует различать концепцию **финансирования**, которая подразумевает передачу средств для оплаты расходов и их возврат в будущем (также «заемное финансирование»), и **фондирования**, которая означает предоставление средств для покрытия операционных расходов без обязательства по возврату, например в виде грантов (также «дотационное финансирование»).

Таким образом, финансирование помогает преодолеть временной разрыв между первоначальными инвестициями и будущим вознаграждением, а фондирование, например в форме правительственных грантов или пользовательских платежей (сборов, пошлин), в конечном счете обеспечивает оплату реализации проектов и деятельности. Эти источники фондирования и финансирования включают как государственный, так и частный капитал национального и международного уровня.

Фондирование и финансирование со стороны государства

Государственные средства имеют ключевое значение для управления трансграничными речными бассейнами и их развития, главным образом в силу характера водных ресурсов и сопутствующих услуг как «общественного блага». В то же время мобилизация государственных средств по-прежнему вызывает затруднения. Существуют различные источники государственных финансовых ресурсов, от государств — членов совместных органов до внешних источников.

Источники государственных финансовых ресурсов



Прямые взносы государств-членов

- Членские взносы в совместные органы
- Взносы в совместные органы в натуральной форме

Внешние источники

- Государственные заемные средства
- Государственные гранты
- Техническая помощь

Платежи

- Сборы с пользователей или загрязнителей
- Управленческие и административные сборы
- Продажа данных
- Продажа услуг

Другие источники

- Взносы региональных организаций
- Региональные налоговые поступления

Примечание редактора: В данной публикации приводятся определения финансирования и фондирования, которые отличаются от принятых в финансово-экономической литературе на русском языке, где под фондированием обычно понимается формирование (привлечение) денежных средств (возвратных, таких как займы, или не возвратных, таких как бюджетные субсидии/гранты, или вклад в уставный капитал) для активных операций, а под финансированием — их использование.



Прямые взносы государств-членов

Главными источниками фондирования в целях управления речным бассейном — в случае как основных, так и проектных расходов — являются прямые денежные взносы государств-членов. Финансовые средства для оплаты членских взносов обычно выделяются из национального бюджета соответствующих стран, который формируется за счет различных налоговых поступлений и других средств, образующих доход государства. Эти взносы вступают в прямую конкуренцию со многими другими национальными бюджетными приоритетами. Поэтому важно, чтобы процессы планирования бюджетов стран и совместных органов осуществлялись согласованно. Также взносы государств-членов могут производиться в натуральной форме.

Механизмы распределения затрат

Существуют различные подходы к распределению затрат между государствами — членами совместного органа, но часто применяются два из них.

- **Равное распределение затрат между прибрежными государствами:** каждое государство — член РБО вносит в бюджет одинаковую долю (например, КБРОС; Администрация озера Танганьика (АОТ); Международная комиссия по бассейну реки Сава (МКБРС)).
- **Распределение затрат между прибрежными государствами на основе «правила-ключа»:** опирается на ряд различных параметров, в том числе на долю государств-членов в общей территории бассейна и ВВП соответствующих стран (например, бассейн реки Конго и Международная комиссия по бассейну реки Конго-Убанги-Санга (МККУС), бассейн реки Шельда и Международная комиссия по реке Шельда (МКШ), Комиссия по реке Меконг (КРМ), бассейн реки Нигер и управление бассейна реки Нигер (УБРН) или бассейн реки Вольта и управление бассейна реки Вольта (УБРВ)).

Займы



Займы потенциально могут помочь трансграничным бассейнам преодолеть разрыв между инвестиционными потребностями, существующими в настоящее время, и погашением займов в будущем. Помимо присущего им обязательства по погашению, по займам обычно также начисляются проценты. В развивающихся странах Международные финансовые учреждения (МФУ) часто могут предлагать государственным заемщикам долгосрочные займы по ставкам

Займы — это вид долговых инструментов, который предполагает, что у заемщика/получателя кредита (например, страны, муниципалитета, государственной организации, компании) возникает задолженность перед займодавцем/кредитором (например, банками) и обязательство по выплате ему процентов, а также по возврату основной суммы долга в более поздний срок, который называется датой погашения займа.

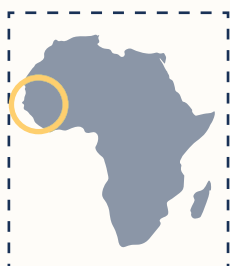
ниже рыночных (льготным ставкам) и, кроме того, играют ключевую роль в содействии развитию и соблюдению норм международного водного права в бассейнах, поддержку которым они оказывают. На практике многие РБО сталкиваются с проблемами при получении займов по одной из двух причин: 1) у них нет надлежащего правового статуса для получения займов; или 2) у них нет потока доходов, которые можно было бы использовать для погашения займа. Некоторые РБО получили займы непосредственно на реализацию совместного инфраструктурного проекта (например, ОРБС). Тем не менее, более вероятно, что национальные правительства, а не РБО, будут обращаться за льготными

займами, которые будут затем использоваться для финансирования крупных трансграничных инфраструктурных проектов. Поскольку договоры на получение таких займов заключаются национальными правительствами, а обеспечением по ним обычно выступают общие налоговые поступления, займодатели обычно не несут практически никаких коммерческих рисков в случае возможного провала инфраструктурного проекта (примеры: бассейн реки Сава, река Кагера).

Примеры трансграничных бассейнов, которым были предоставлены займы в целях реализации деятельности и проектов

Бассейн реки Сенегал

На строительство плотин были выделены средства 12 двусторонних и многосторонних организаций, в частности источников в национальных правительствах, Всемирного банка, Африканского банка развития, кредитных агентств из Германии и Швейцарии.





Бассейн реки Сава

Заём получен от Всемирного банка посредством Программы комплексного развития коридоров рек Сава и Дрина (ПКРСД).

→ Более подробная информация доступна на с. 29–30 документа «Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов» (*Funding and Financing of Transboundary Water Cooperation and Basin Development*) (на англ. яз.).



Гранты

В дополнение к выделению средств со стороны прибрежных государств РБО также могут получить доступ к грантовым средствам из различных источников, особенно в периоды и в ситуациях, когда финансовые ресурсы прибрежных стран ограничены или необходимо осуществление единичных мероприятий, прежде всего связанных с поддержкой передовой практики в области международного водного права и управления водными ресурсами. Эти средства могут быть предоставлены многосторонними учреждениями, в частности Всемирным банком, Глобальным экологическим фондом (ГЭФ), региональными банками развития, Организацией Объединенных Наций или двусторонними донорами, например Французским агентством развития (ФАР). В отличие от займов, гранты не нужно возвращать. Благодаря этому гранты идеально подходят

Гранты — это источник финансовых средств, часто предоставляемый двусторонними донорами, многосторонними организациями, целевыми фондами и некоммерческими организациями. Возврат гранта не требуется.

межгосударственным учреждениям, у которых отсутствует целевой регулярный доход, позволяющий выплачивать долг, которые не могут взять заём или государства-члены которых не могут удовлетворить бюджетные потребности таких учреждений. Часто гранты ориентированы на определенный сектор и/или определенные условия. Помимо выполнения требований для получения гранта, РБО должны подготовить заявку на грант и нередко конкурировать со многими другими претендентами на эти средства. Гранты часто сочетаются с другими видами фондирования или финансирования; в некоторых случаях предоставление гранта обусловлено наличием других источников для покрытия остальных бюджетных потребностей, например в форме взносов государств-членов.

межгосударственным учреждениям, у которых отсутствует целевой регулярный доход, позволяющий выплачивать долг, которые не могут взять заём или государства-члены которых не могут удовлетворить бюджетные потребности таких учреждений. Часто гранты ориентированы на определенный сектор и/или определенные условия. Помимо выполнения требований для получения гранта, РБО должны подготовить заявку на грант и нередко конкурировать со многими другими претендентами на эти средства. Гранты часто сочетаются с другими видами фондирования или финансирования; в некоторых случаях предоставление гранта обусловлено наличием других источников для покрытия остальных бюджетных потребностей, например в форме взносов государств-членов.

Глобальный экологический фонд

ГЭФ является многосторонним экологическим фондом, предоставляющим гранты и смешанное финансирование в целях решения наиболее неотложных проблем окружающей среды на планете, включая рациональное управление пресноводными бассейнами и водоносными горизонтами. В рамках одного из своих основных направлений работы «Международные воды» ГЭФ стремится к выработке общего представления о конкурирующих потребностях в водных ресурсах, с одной стороны, и о выгодах сотрудничества для каждой из стран — с другой. С момента его создания в 1991 году Глобальный экологический

фонд финансирует трансграничное водное сотрудничество в общих пресноводных и морских водных системах. Специализируясь на трансграничных пресноводных ресурсах, ГЭФ совместно с партнерами по реализации и исполнению обеспечивает финансирование проектов, связанных с 47 реками, 13 водоносными горизонтами и 15 озерами. Мероприятия ближайших лет в основном будут ориентированы на превентивные действия в трансграничных бассейнах, подвергающихся воздействию множества факторов стресса и поэтому обладающих потенциалом возникновения конфликтов на национальном и региональном уровнях.

Примеры трансграничных бассейнов, которым были предоставлены гранты в целях реализации деятельности и проектов



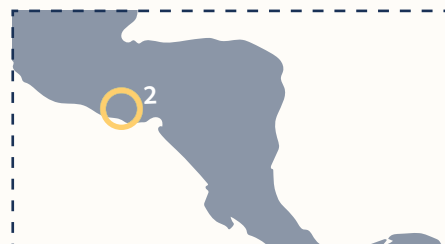
1. Озеро Танганьика

Гранты выделены по линии ГЭФ-ЮНЕП.

2. Бассейн реки Верхняя Лемпа

Средства предоставлены Межамериканским банком развития.

→ Более подробная информация доступна на с. 31 документа «Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов» (*Funding and Financing of Transboundary Water Cooperation and Basin Development*) (на англ. яз.).





Техническая помощь

Под технической помощью (ТП) обычно подразумеваются консультативные услуги и мероприятия по наращиванию потенциала для участников водного сектора, например министерств, подчиненных правительственных учреждений, организаций бассейна и т. д. ТП направлена на укрепление потенциала, что позволяет субъектам бассейна осуществлять определенные задачи, виды деятельности и функции по управлению трансграничными водными ресурсами и их развитию.

Техническая помощь — это целенаправленная поддержка, предоставляемая организации, имеющей потребности развития или проблему. Она считается нефинансовой помощью и может варьироваться от предоставления информации и экспертных знаний до наращивания потенциала.

Примеры трансграничных бассейнов, для которых была предоставлена техническая помощь в целях реализации деятельности и проектов

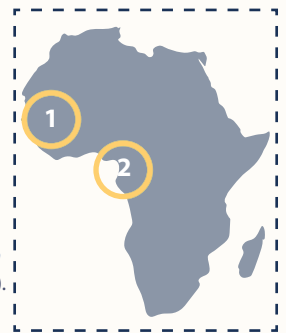
1. Бассейн реки Нигер

Помощь оказана Немецким агентством по сотрудничеству в целях развития (GIZ).

2. Бассейн реки Конго-Убанги-Санга

Помощь предоставлена GIZ.

→ Более подробная информация доступна на с. 32 документа «Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов» (*Funding and Financing of Transboundary Water Cooperation and Basin Development*) (на англ. яз.).



Управленческие/административные и проектные сборы

РБО могут воспользоваться своей ролью в трансграничных водных проектах для финансирования собственной деятельности путем взимания управленческих и административных сборов и/или сборов за управление проектами. Эти источники финансирования зависят от мандата конкретной РБО; организации, мандат которых ограничен координационными функциями, не могут взимать сборы за управление проектами, и их возможности могут быть ограничены управленческими и административными сборами. Как управленческие и административные сборы, так и сборы за управление проектом — спорный инструмент в силу ограничений мандата и необходимости обеспечивать превышение суммы сборов над расходами. Управленческие и административные сборы отличаются от сборов за управление проектами, поскольку не привязаны к инфраструктуре. Они взимаются за «мягкие», финансируемые из внешних источников неинфраструктурные проекты или виды деятельности, в осуществлении которых активно участвует персонал РБО. Сбор взимается за каждый платеж или понесенные расходы, отвечающие требованиям финансирования со стороны партнеров по развитию. РБО может быть поручено осуществление различных видов деятельности, и за них она может получить компенсацию в виде сбора за управление проектом, в котором могут быть учтены первоначальный анализ, переговоры и обеспечение финансирования инфраструктурного проекта; управление процессом технико-экономического обоснования; контроль закупок и строительства; и даже участие в эксплуатации и обслуживании.

Продажа данных и услуг



В последние годы продажа услуг все чаще воспринимается как новый потенциальный источник финансирования для управления трансграничными речными бассейнами и их развития. Различные совместные органы, национальные правительства и учреждения-доноры предлагают продавать собранные и обработанные региональные данные другим заинтересованным сторонам с целью получения дополнительного дохода, который позволит покрыть некоторые (как правило, основные) расходы совместного органа (пример: КРМ). Кроме того, некоторые совместные органы пытаются продавать услуги в форме учебных занятий или курсов или даже создавать специальные образовательные учреждения, за обучение или участие в работе которых они взимают плату или планируют это делать (например, МККУС).



Климатические фонды

С момента введения в действие глобального режима борьбы с изменением климата, и в частности статьи 4 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), которая обязывает развитые страны оказывать финансовую поддержку мерам смягчения воздействия на климат и адаптации к изменению климата в развивающихся странах, был создан новый источник международного финансирования для целей борьбы с изменением климата и охраны окружающей среды: международные климатические фонды. Средства климатических фондов — это особая категория грантов, которые потенциально могут быть использованы как источник фондирования для определенных видов деятельности, связанных с адаптацией к изменению климата и смягчением его последствий, которые осуществляются совместными органами, хотя в настоящее время имеется мало примеров успешных заявок РБО на получение таких финансовых ресурсов. Для содействия мерам по адаптации к изменению климата на уровне бассейнов привлекались средства Зеленого климатического фонда и Адаптационного фонда.

Адаптационный фонд

Целью Адаптационного фонда (АФ) является помощь развивающимся странам в преодолении последствий изменения климата, и доступ к его средствам может быть предоставлен любой стране, учредившей целевую и аккредитованную национальную исполнительную организацию. В последние годы фонд нарастил поддержку проектов регионального уровня или с региональным уклоном, в реализации которых принимают участие совместные органы и другие региональные организации. АФ непосредственно ориентирован на региональные и трансграничные проекты: соседние страны с общими проблемами адаптации могут подать совместную заявку, если смогут доказать преимущества регионального подхода, а их национальные исполнительные учреждения объединят усилия. С 2015 года АФ поддержал ряд трансграничных адаптационных

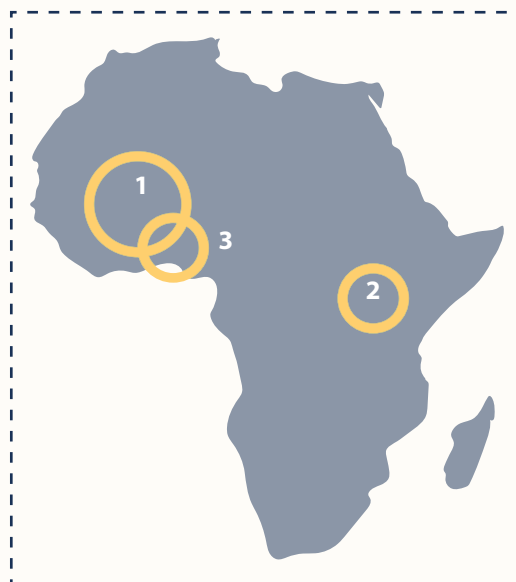
проектов, связанных с общими водными ресурсами.

Благодаря АФ была оказана помощь в адаптации к существующим проблемам изменения климата в бассейнах озера Виктория, реки Вольта и реки Дрина. В своем исследовании под названием «Трансграничные подходы к климатической адаптации: опыт региональных проектов и программ Адаптационного фонда» (*Transboundary Approaches to Climate Adaptation: Lessons Learned from the Adaptation Fund's Regional Projects and Programmes*) (на англ. яз.) (апрель 2022 года) АФ отмечает, что за счет повышения результативности и эффективности адаптации трансграничный подход обеспечивает дополнительное преимущество в борьбе с последствиями изменения климата, которое выходит за рамки национальных границ, особенно в сфере управления водными бассейнами.

Примеры трансграничных бассейнов, на уровне которых были привлечены средства климатических фондов в целях реализации деятельности и проектов

- 1. Бассейн реки Нигер**
Средства предоставлены Зеленым климатическим фондом через УБРН.
- 2. Бассейн озера Виктория**
Средства выделены Адаптационным фондом через Комиссию по бассейну озера Виктория (КБОВ).
- 3. Бассейн реки Вольта**
Средства выделены Адаптационным фондом через управление бассейна реки Вольта (УБРВ). (МОРВ).

→ Более подробная информация доступна на с. 33–35 документа «Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов» (*Funding and Financing of Transboundary Water Cooperation and Basin Development*) (на англ. яз.).



Предоставление частных средств и частное финансирование

Помимо предоставления государственных средств и государственного финансирования, существует потенциал для привлечения **частного капитала** в трансграничное водное сотрудничество и развитие бассейнов; при этом такое финансирование обычно ограничивается инфраструктурными проектами. Несмотря на то, что частный капитал поступает в основном в форме заемного или долевого финансирования, есть небольшое число примеров выделения частных средств в форме пожертвований и грантов.



Предоставление частных средств

Частные благотворительные взносы и пожертвования в пользу РБО и государств — членов бассейна без каких-либо обязательств по погашению долга и без ожидания возврата средств являются редкостью. Такие примеры, в основном, имеют место в случае стихийных бедствий, когда частные лица осуществляют косвенные пожертвования в пользу РБО для поддержки мероприятий по восстановлению после наводнений или подобных событий.



Пример выделения частных средств для РБО

Комиссия по Великим озерам, чья трансграничная проектная деятельность напрямую финансируется различными фондами, включая Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Фонд Джойса и Фонд семьи Эрб.

→ Более подробная информация доступна на с. 36 документа «Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов» (*Funding and Financing of Transboundary Water Cooperation and Basin Development*) (на англ. яз.).

Частное финансирование



Частное финансирование в форме предоставления **заемного капитала** и **участия частных партнеров в капитале** проекта или проектной компании относится к инвестициям, осуществляемым частными лицами в проекты государственного сектора. Ожидается, что эти инвестиции не только окупятся, но и принесут положительную прибыль. В зависимости от вида используемого частного финансирования эта прибыль может быть в форме выплат процентов по долгу или дивидендов на капитал. Финансирование может предоставляться, в частности, коммерческими банками, частными компаниями, предпринимателями или инвестиционными фондами и т. д.

Заемный капитал: *Заемный капитал относится к займам или облигациям, которые со временем необходимо выплатить или погасить соответственно. В качестве компенсации кредиторы получают проценты на остаток непогашенной задолженности. Помимо этого, они могут получить определенную комиссию за финансирование.*

Участие в капитале: *Под собственным капиталом понимается стоимость компании или проекта за вычетом ее (его) непогашенной задолженности. Таким образом, он отражает ценность компании для ее владельцев. Он также касается вкладов инвесторов в капитал, используемый для развития или приобретения проекта. В качестве компенсации инвесторам, участвующим в капитале проекта или проектной компании, они имеют право на получение дивидендов, которые представляют собой распределение прибыли компании или проекта.*



Лодка в гавани дельты реки Меконг, Кантхо, Вьетнам

Виды инструментов частного финансирования, используемых для проектов трансграничной водной инфраструктуры

Примеры потенциальных инвесторов/источников финансирования

Банковские займы

- Национальные/международные коммерческие банки
- Международные финансовые учреждения, уполномоченные вести работу с частным сектором

Облигации

- Индивидуальные облигационные инвесторы
- Инвестиционные фонды

Частное размещение

- Пенсионные фонды
- Страховые компании



Заемный капитал



Кредитные гарантии и страхование политических рисков



Участие в капитале

Примеры потенциальных инвесторов/источников финансирования

- Международные финансовые учреждения
- Агентства по кредитованию экспорта

Примеры потенциальных инвесторов/источников финансирования

- Национальные/международные предприниматели/корпорации, в том числе строительные компании и предприятия жилищно-коммунального сектора
- Фонды развития инфраструктуры
- Международные финансовые учреждения, уполномоченные вести работу с частным сектором и обладающие возможностями инвестиций в капитал

Частное финансирование сопряжено со множеством рисков и трудностей. Поэтому оно редко используется для целей трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов с учетом таких проблем, как необходимость возврата основной суммы инвестиций и получения положительной доходности с поправкой на риск, что отражается на процентной ставке (по долгу) и внутренней норме доходности (вложений в капитал). Для этого требуется надежный и достаточный регулярный доход, что не всегда возможно. Другие трудности связаны со сложной обстановкой на территории трансграничных бассейнов или (воспринимаемым) риском политической нестабильности, что приводит либо к росту стоимости частного капитала, либо к невозможности привлечь частный капитал в принципе.

Эти факторы ограничивают доступность частного капитала в сфере управления водными ресурсами. Несмотря на эти проблемы, частный капитал используется для развития трансграничных инфраструктурных проектов в области управления водными ресурсами — обычно в форме государственно-частного партнерства (ГЧП) в отношении доходных активов, хотя аналогичная структура может быть создана и для активов, не приносящих доход.

Государственно-частные партнерства (ГЧП)

ГЧП — это форма финансирования, нацеленная на получение выгоды посредством сочетания ресурсов государственного и частного секторов, а также путем получения преимуществ, которые может предложить каждая из сторон. ГЧП означает долгосрочное соглашение между государственной и частной организациями в отношении проекта, подразумевающее предоставление государственного актива. Часто государственная организация несет ответственность за разработку, строительство, эксплуатацию, обслуживание и финансирование актива. Для привлечения частных

заемных средств (от национальных коммерческих банков, международных коммерческих банков и международных финансовых учреждений с мандатом на взаимодействие с частным сектором) и инвестиций в капитал (от национальных и международных предпринимателей и/или компаний, фондов развития инфраструктуры и международных финансовых учреждений с мандатом на взаимодействие с частным сектором) используется финансовая структура проекта без права регресса или с ограниченным правом регресса. При такой структуре возврат долга и инвестиций в капитал обеспечивается за счет денежного потока, создаваемого проектом.

ГЧП в области водной инфраструктуры потенциально могут быть крайне выгодными для межгосударственных учреждений благодаря использованию творческих возможностей частного сектора и дисциплине, которую могут привнести частные финансовые организации. Для получения таких выгод также крайне важен налаженный процесс закупок, в рамках которого поощряется здоровая конкуренция. Во многих ГЧП для финансирования требуемых капитальных вложений используются частные долговые инструменты и инвестиции в капитал. Оба инструмента обладают собственными характеристиками риска и отдачи, при этом компенсация долга обеспечивается за счет процентных платежей, а инвестиций в капитал — за счет выплаты дивидендов акционерам².

Пример трансграничных бассейнов, на уровне которых рассматривается возможность создания ГЧП для реализации водного инфраструктурного проекта



Бассейн реки Оранжевая-Сенку (через КБРОС) и **Схема передачи воды из Лесото в Ботсвану** (СПВЛ-Б): трансграничный водный проект, который позволит увеличить объем водоснабжения в ЮАР и Ботсване путем переброски воды из реки Макхаленг в Лесото.

→ Более подробная информация доступна на с. 38 документа «Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов» (*Funding and Financing of Transboundary Water Cooperation and Basin Development*) (на англ. яз.).

Инновационные финансовые инициативы



Импакт-инвестиции — это инвестиции, осуществляемые с намерением оказать благотворное измеримое социальное и экологическое воздействие наряду с получением финансовой отдачи. В контексте импакт-инвестирования появился ряд **специальных облигаций**, включая «зеленые» облигации и социальные облигации. Эти облигации представляют собой разные виды частного размещения, доходы от которого используются для финансирования заранее определенных видов проектов с высоким потенциалом экологического или социального воздействия. В случае «зеленых» облигаций эти проекты ориентированы на проблемы климата и/или окружающей среды. В случае социальных облигаций такие проекты способствуют достижению

Облигации — это вид долговых инструментов, который предполагает, что у эмитента облигаций/заемщика (например, страны, муниципалитета, государственной организации, компании) возникает задолженность перед держателями облигаций/кредиторами (например, частными лицами, институциональными инвесторами) и (в зависимости от условий размещения облигаций) обязательство по выплате им процентов (купона), а также по возврату основной суммы долга в более поздний срок, который называется датой погашения. Как правило, процент выплачивается через фиксированные интервалы времени. Часто, но не всегда, облигации могут находиться в открытом обращении, что превращает их в ликвидный инвестиционный инструмент. Ключевое отличие облигаций от займа заключается в том, что займы предоставляются на основе прямого договора между займодавцем (часто это банк) и заемщиком.

общих положительных социальных результатов. Этот инструмент помогает покрыть первоначальные расходы на оказание социально значимых услуг. Это позволяет социальным инвесторам взять на себя риски, связанные с инновационными или экспериментальными методами оказания услуг. Несмотря на то что рынок «зеленых» и социальных облигаций растет, конкуренция со стороны других экологических или социальных инициатив может осложнить для РБО задачу использования их преимуществ. Кроме того, (условное) обязательство погашения облигаций означает, что РБО все же потребуются регулярный доход для обслуживания долга — по аналогии с более традиционными долговыми инструментами. У специалистов-практиков вызывает интерес новая концепция облигации в рамках инициативы «Голубой мир»³ — инициатива Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству (ШАРС) и Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКР ООН), предусматривающая разработку межсекторального и трансграничного генерального плана, состоящего из более конкретных инвестиционных планов, охватывающих

инфраструктурные потребности, данные, мониторинг и другие «мягкие» активы, а также использование «синих» облигаций мира (сочетающих государственные и частные инструменты), выпущенных трансграничными водными организациями или муниципалитетами и погашаемых за счет денежных потоков соответствующих проектов.

² Более подробную информацию об использовании долговых инструментов и инвестиций в капитал в рамках ГЧП см. на с. 40–42 публикации “Funding and financing transboundary water cooperation and basin development” (UNECE, 2021).

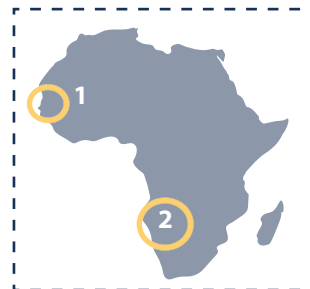
³ Более подробная информация об инициативе «Голубой мир» доступна на веб-странице: <https://www.uncdf.org/mif/blue-peace-financing-initiative> (на англ. яз.).

Еще одним инновационным подходом к привлечению финансовых ресурсов является создание дотационных фондов. Такие фонды учреждаются другими фондами или аналогичными структурами, при этом они получают финансовые ресурсы благодаря пожертвованиям, из которых в течение длительного периода могут изыматься средства для конкретных (обычно некоммерческих) целей.

Примеры инновационных финансовых инициатив

1. «Синие» облигации мира в бассейне реки Гамбия.
2. Фонд целевого капитала по бассейну реки Кубанго-Окаванго.

→ Более подробная информация доступна на с. 43–44 документа «Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов» (*Funding and Financing of Transboundary Water Cooperation and Basin Development*) (на англ. яз.).



Смешанное финансирование

Сочетая выделение государственных средств и государственное финансирование с конкретными инструментами, коммерческие финансовые организации могут преодолеть риски, которые им нелегко принять на себя. Кроме того, подход на основе смешанного финансирования может мобилизовать частное заемное и доленое финансирование, которые в противном случае могли бы быть недоступны. Дополнительным обоснованием для смешивания государственного и частного капитала является то, что оба имеют свои явные преимущества и

недостатки, которые потенциально могут быть преодолены, как минимум частично, в случае их сочетания. Точнее говоря, частное финансирование, как правило, является более дорогостоящим, поскольку оно компенсирует инвесторам принимаемые ими риски, тогда как при государственном финансировании отсутствует аналогичный уровень переноса рисков, и оно часто значительно дешевле, чем частное финансирование, поскольку возврат средств обычно не связан с самим проектом. Принимая во внимание значительные потребности в капитале для большинства инфраструктурных проектов ГЧП в области трансграничных водных ресурсов, многие проекты действительно используют как государственное, так и частное финансирование, хотя, возможно, термин «смешанное» финансирование используется не всегда.

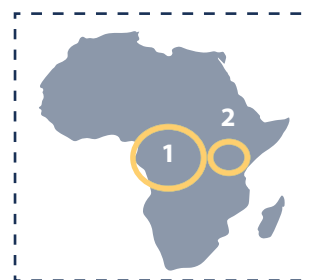
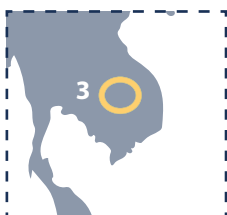
→ Стратегическое использование финансирования развития для мобилизации дополнительных финансовых ресурсов в интересах устойчивого развития в развивающихся странах.

→ К ключевым инструментам, которые могут способствовать смягчению определенных рисков для частных финансирующих организаций и таким образом привлекать коммерческие заемные средства и инвестиции в капитал, относятся гарантии и страховые продукты, валютное хеджирование, капитал до первого убытка, фонды, выделяемые на преодоление дефицита рентабельности, и техническая помощь.

Примеры механизмов смешанного финансирования, обеспечивших привлечение государственных и частных дотационных и заемных средств с помощью ГЧП и применявшихся на уровне трансграничных бассейнов в целях финансирования деятельности, связанной с водными ресурсами, и/или инфраструктурных проектов

1. Голубой фонд бассейна реки Конго (на стадии разработки).
2. Проект гидроэлектростанции «Буджагали» на реке Нил в Уганде.
3. Проект гидроэлектростанции «Нам Теун-2» в Лаосской НДР.

→ Более подробная информация доступна на с. 46–48 документа «Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов» (*Funding and Financing of Transboundary Water Cooperation and Basin Development*) (на англ. яз.).





Плотина Альдеадавила в природном парке «Аррибес-дель-Дуэро» в Испании, вблизи границы с Португалией

Возможности и проблемы, связанные с различными источниками финансирования

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИСТОЧНИКИ		Возможности	
	Прямой взнос государства-члена	<ul style="list-style-type: none"> → Отражает функцию управления водными ресурсами как «общественного блага». → Демонстрирует стремление государств-членов к институционализированному сотрудничеству и межсекторальному совместному развитию бассейнов. → Обеспечивает финансовую самодостаточность и независимость от внешнего финансирования. → Может приносить множество выгод прибрежным государствам, стремящимся к сотрудничеству, в том числе мир, региональное сотрудничество и интеграцию и т. д. 	
	Продажа данных и услуг	<ul style="list-style-type: none"> → Новый подход к финансированию, обеспечивающий монетизацию продукции совместных органов. → Может способствовать популяризации работы РБО, создавая возможность более широкого признания в обществе. 	
	Управленческие и административные сборы	<ul style="list-style-type: none"> → Потенциально действенный способ обеспечить покрытие некоторых оперативных расходов РБО за счет доноров/партнеров. → Возлагают дополнительную ответственность на доноров/партнеров. 	
	Сборы за управление проектом	<ul style="list-style-type: none"> → Могут сделать более видимым участие РБО в подготовке потенциально крупных инфраструктурных проектов. → Возлагают дополнительную ответственность на доноров/партнеров. → Предоставляют сотрудникам широкие возможности обучения. 	
	Государственные заемные средства	<ul style="list-style-type: none"> → Процентные ставки по таким займам часто ниже рыночных. → Выплата займа может не быть привязана к финансируемой деятельности, при этом она обеспечена налоговыми поступлениями в национальный бюджет. 	
	Государственные гранты	<ul style="list-style-type: none"> → «Бесплатные деньги», возврат не требуется. 	
	Техническая помощь	<ul style="list-style-type: none"> → Может способствовать началу сотрудничества благодаря техническим и финансовым возможностям. → Обеспечивает привлечение внешних экспертных знаний и опыта, накопленного в других странах. 	
	Средства климатических фондов	<ul style="list-style-type: none"> → Инновационный источник финансирования с доступом к потенциально крупным суммам. 	

Проблемы	Использование	Более подробная информация доступна в полной версии публикации
<ul style="list-style-type: none"> → Необходимы сильные юридические, институциональные и процедурные связи между сотрудничеством на уровне бассейна, национальным планированием, управлением и формированием бюджета. → Может возникать конкуренция за бюджетные средства с другими национальными приоритетами. → Может быть ненадежным источником средств в зависимости от национального бюджета в разные годы. → Принятие решений о распределении расходов может быть затруднительным и приводить к конфликтам. 	<ul style="list-style-type: none"> → Основные расходы → Расходы на проекты, программы и деятельность 	с. 18–24
<ul style="list-style-type: none"> → Не предполагает притока значительных объемов выделенных средств. → Может отвлекать от работы совместного органа по ключевым вопросам управления водными ресурсами и переносить внимание на более прибыльные виды деятельности. 	<ul style="list-style-type: none"> → Незначительное 	с. 27
<ul style="list-style-type: none"> → Зависят от мандата РБО (управленческие и административные сборы не могут взиматься РБО, ориентированными на координацию). → Зависят от готовности доноров/партнеров оплачивать сборы, которая может со временем снижаться. → Соответствующие сборы могут не покрывать все расходы на персонал. → Могут отвлекать сотрудников от основных целей РБО/ключевых проблем управления водными ресурсами. 	<ul style="list-style-type: none"> → Расходы на проекты, программы и деятельность 	с. 28
<ul style="list-style-type: none"> → Зависят от мандата РБО (сборы за управление проектом могут взиматься только при наличии у РБО мандата на создание инфраструктуры). → Соответствующие сборы могут не покрывать все расходы на персонал/ прочие расходы. → Персонал должен обладать необходимым (и потенциально крайне узкоспециализированным) набором навыков. 	<ul style="list-style-type: none"> → Развитие инфраструктуры 	с. 29
<ul style="list-style-type: none"> → Право на получение займов зависит от юридического статуса РБО. → Обязательство по возврату плюс накопленные проценты. → Колебания курсов валют, если кредит номинирован в свободно конвертируемой валюте. → Выдача займа может быть обусловлена широкими обязательствами. 	<ul style="list-style-type: none"> → Расходы на проекты, программы и деятельность → Развитие инфраструктуры 	с. 29
<ul style="list-style-type: none"> → Зависят от мандата РБО (гранты могут предоставляться только при наличии у РБО мандата на реализацию проектов). → Выдача грантов может быть обусловлена определенными обязательствами. → Условия предоставления грантов могут не совпадать со стратегическими планами РБО. → Ориентированы на проектную деятельность и обычно не могут использоваться для повседневных операций. 	<ul style="list-style-type: none"> → Расходы на проекты, программы и деятельность → Развитие инфраструктуры 	с. 30–32
<ul style="list-style-type: none"> → Потенциально может повлиять на структуру контроля в процессах сотрудничества и управления бассейном. → Может создать зависимость от внешних ресурсов (технических, финансовых и т. д.). 	<ul style="list-style-type: none"> → Основные расходы → Расходы на проекты, программы и деятельность 	с. 32
<ul style="list-style-type: none"> → Длительные и трудоемкие процедуры подачи заявок, которые иногда превышают возможности совместных органов. → Правовые механизмы и требования не всегда понятны. → Могут быть направлены только на деятельность, непосредственно связанную с климатом, а не на другие меры по управлению и бассейном и его развитию. 	<ul style="list-style-type: none"> → Расходы на проекты, программы и деятельность, связанные с проблемами климата → Развитие инфраструктуры, связанной с климатом 	с. 33

ЧАСТНЫЕ ИСТОЧНИКИ		Возможности	
	Частные гранты и пожертвования	→ «Бесплатные деньги», возврат не требуется.	
	Частные инвестиции в капитал	→ В рамках структуры ГЧП у инвесторов в капитал есть все стимулы для содействия успешной реализации проекта. → Более существенный перенос риска на частный сектор, чем при традиционной структуре проекта (не ГЧП).	
	Частные заемные капиталы (займы, облигации)	→ В рамках структуры ГЧП у кредиторов есть все стимулы для содействия успешной реализации проекта. → Более существенный перенос риска на частный сектор, чем при традиционной структуре проекта (не ГЧП). → Частные кредиторы обеспечивают более строгое соблюдение принципов должной осмотрительности и рыночной дисциплины. → Использование частного заемного капитала снижает расходы на капитал по сравнению с кредитованием исключительно за счет инвестиций в капитал.	
	Инновационное финансирование	→ Позволяет привлечь частные источники финансирования с потенциально более низкими ожиданиями доходности, поскольку инвесторам требуется невысокая отдача в сочетании с положительным социальным/экологическим воздействием. → Потенциально обеспечивает доступ к решениям кредитного финансирования для РБО, которые в настоящее время не могут привлекать заемные средства.	
	Смешанное финансирование	→ Позволяет использовать гранты, что снижает расходы на проект. → Позволяет привлекать государственные заемные средства, что сокращает общие расходы на капитал. → Позволяет привлекать частные заемные средства и инвестиции в капитал наряду с грантами и государственными заемными средствами, что обеспечивает сравнительно малозатратную структуру кредитования, в которой происходит полный перенос риска, как и в хорошо структурированном ГЧП.	

Проблемы	Использование	Более подробная информация доступна в полной версии публикации
<ul style="list-style-type: none"> → Выдача грантов может быть обусловлена определенными обязательствами. → Условия грантов могут не совпадать со стратегическими планами РБО. → Ориентированы на проектную деятельность и обычно не могут использоваться для повседневных операций. → Встречаются редко, поскольку благотворительные организации обычно предпочитают выделять средства на нужды НПО, непосредственно осуществляющим проект, а не на трансграничное водное сотрудничество под руководством государства. 	<ul style="list-style-type: none"> → Расходы на проекты, программы и деятельность 	с. 36
<ul style="list-style-type: none"> → Часть проектной структуры ГЧП, требующая значительных финансовых затрат и ресурсов с точки зрения закупок и организации. → Инвесторы в капитал рассчитывают на положительную доходность с поправкой на риск, поэтому проект должен быть достаточно прибыльным. → Инвестиции в капитал стоят дороже по сравнению с государственными и частными заемными средствами, поскольку инвесторы берут на себя больший риск. 	<ul style="list-style-type: none"> → Развитие трансграничной водной инфраструктуры 	с. 37–41
<ul style="list-style-type: none"> → Часть проектной структуры ГЧП, требующая значительных финансовых затрат и ресурсов с точки зрения закупок и организации. → Кредиторы ожидают выплаты полной суммы долга (включая проценты), поэтому проект должен быть достаточно прибыльным. → Частные заемные средства стоят дороже государственных, поскольку кредиторы в рамках ГЧП берут на себя больший риск. 	<ul style="list-style-type: none"> → Развитие трансграничной водной инфраструктуры 	с. 37–41
<ul style="list-style-type: none"> → Практически не применялось в сфере трансграничного водного сотрудничества. → Финансирующие организации рассчитывают на справедливую доходность с поправкой на положительное социальное/экологическое воздействие, поэтому проект должен быть достаточно прибыльным. 	<ul style="list-style-type: none"> → Расходы на проекты, программы и деятельность → Развитие трансграничной водной инфраструктуры 	с. 42
<ul style="list-style-type: none"> → Разработка решения на основе смешанного финансирования — сложная задача, требующая значительных ресурсов. 	<ul style="list-style-type: none"> → Развитие трансграничной водной инфраструктуры 	с. 45–47



Озеро на горе Маджестик и лопинь



Демонстрация выгод трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов и создание прочной организационно-правовой базы — это важные шаги для мобилизации финансовых ресурсов государствами с общими бассейнами и их совместными органами

- Управление трансграничными водными ресурсами и сотрудничество в этой сфере обеспечивают преимущества в виде взаимовыгодных решений, которые не могут быть получены при одностороннем использовании общих водных ресурсов, и по этой причине управление и сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов включено в ЦУР. Следовательно, невозможность доступа к выделяемым средствам и финансированию в интересах управления и сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов во многих бассейнах означает, что потенциальные преимущества трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов реализованы не полностью.
- На разных этапах сотрудничества и развития бассейнов требуются разные виды финансовых ресурсов.
- Международные договоры и механизмы в отношении бассейнов, а также совместные органы, в частности РБО, предоставляют правовую и институциональную основу для управления и сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов, а также играют ключевую роль в создании благоприятных условий для получения выделяемых средств и привлечения финансирования. Эти правовые и институциональные рамочные механизмы уникальны и отражают стратегический замысел государств-членов. Они служат основой для создания и распределения выгод сотрудничества с течением времени, между прибрежными государствами и внутри них, а также между пользователями. Финансовые соглашения договаривающихся сторон должны быть включены в нормативно-правовую базу.
- Кроме того, важными инструментами информирования государств-членов о выгодах сотрудничества и содействия привлечению дополнительных финансовых ресурсов являются планы управления речными бассейнами и инвестиционные планы. Как правило, реализация этих планов требует значительного объема работы и инвестиций, при этом некоторые виды деятельности и инвестиций могут осуществляться и на национальном уровне.

Ключевые тезисы



Несмотря на некоторые сложности, внутренние бюджетные ресурсы прибрежных государств являются и должны быть основным источником финансирования для поддержки совместных органов и бассейновой деятельности

- Как правило, государства-члены вносят основной вклад в бюджет совместных органов, особенно в части основных расходов, но не ограничиваясь ими. Помимо взносов в бюджеты РБО, государства-члены нередко привлекают финансовые ресурсы за пределами совместных органов/бассейнов для деятельности, осуществляемой на национальном уровне и также способствующей управлению и сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов.
- Совместным органам часто бывает сложно получить от государств-членов дотационные средства на покрытие основных расходов, расходов по программам и реализацию трансграничных проектов, поскольку они конкурируют за бюджетные ассигнования со многими другими национальными приоритетами, что затрудняет им задачу полноценного использования всех потенциальных выгод сотрудничества. В некоторых регионах мира основные расходы и расходы на деятельность могут быть обременительными для бюджета государств-членов, хотя обычно по сравнению с совокупными государственными расходами их общая доля невелика. Необходимо более активное участие в национальных и местных процессах планирования и составления бюджета развития, чтобы обеспечить совместным органам предоставление достаточного объема бюджетных ресурсов.
- Совместные органы должны более убедительно демонстрировать преимущества своей работы государствам-членам и всем значимым субъектам в этих странах. По возможности РБО следует пытаться провести количественный анализ выгод своей работы или использовать качественную оценку, чтобы помочь отдельным министерствам финансов и другим министерствам, ответственным за планирование, лучше понять влияние трансграничного сотрудничества на общество, таким образом подкрепляя аргументы в пользу увеличения бюджетных ассигнований.
- При распределении расходов совместных органов между прибрежными государствами (равными долями или на основе ключей) должен тщательно соблюдаться баланс между принципом суверенного равенства, с одной стороны, и их потенциально неравных экономических возможностей — с другой. Со временем проблемы бассейна или финансовые возможности государств подвержены изменениям, поэтому бюджеты и механизмы распределения расходов могут меняться.
- Будучи главными источниками фондирования на цели трансграничного сотрудничества, прибрежные государства должны формулировать и высказывать свои ожидания от работы совместных органов, регулярно проводя анализ и мониторинг их деятельности. Поскольку бюджет РБО наполняется главным образом за счет взносов государств-членов, а в итоге, следовательно, — за счет частных налогоплательщиков, государства-члены должны обеспечить эффективное и результативное расходование этих ресурсов при достижении коллективных целей.

Ключевые тезисы



Другие источники государственного финансирования и предоставления государственных средств: возможности для диверсификации финансовых источников для прибрежных государств и совместных органов

- Международное сообщество часто играет ключевую роль в запуске и поддержке трансграничных инициатив, но активное участие и контроль на местном уровне чрезвычайно важны для их продолжительной и устойчивой реализации. Наличие у стран твердых намерений, выраженных в выделении на национальном уровне средств на цели трансграничного сотрудничества, может способствовать получению доступа к международным финансовым ресурсам или поддержке, которые часто предоставляются в форме грантов, займов и технической помощи. Без фондирования со стороны государств-членов при прекращении внешней помощи проекты могут утратить устойчивость. Поэтому стратегии по достижению финансовой самостоятельности — это важный элемент долгосрочного планирования.
- Все механизмы финансирования сопряжены с теми или иными обязательствами, например предоставление грантов может зависеть от выполнения определенных условий или требований. Следовательно, РБО и государствам-членам необходимо применять разумный подход к поиску возможностей фондирования, которые в значительной степени соответствовали бы общему мандату и планам РБО.
- На разных этапах управления речным бассейном и его развития, а также на разных этапах отдельных проектов требуются разные источники фондирования и финансирования. На ранних стадиях разработки проекта потребуются финансовые средства иного рода, нежели для строительства инфраструктуры или более поздних этапов эксплуатации и обслуживания.
- Существуют дополнительные механизмы фондирования и финансирования со стороны государства, дополняющие и устраняющие нехватку взносов государств-членов, при этом некоторые из них более перспективны по сравнению с другими. К таким механизмам относятся:



Региональные налоги



Продажа данных/услуг



Займы



Техническая помощь



Гранты



Климатические фонды

Ключевые тезисы



Предоставление частных средств и частное финансирование: потенциальные возможности финансирования затрат на развитие инфраструктуры трансграничных бассейнов

- Существует крайне мало примеров использования в сфере управления трансграничными водными ресурсами частных финансовых средств, не требующих возврата. Несмотря на наличие ряда примеров благотворительного финансирования деятельности совместных органов, они чрезвычайно редки и за пределами Северной Америки не встречаются.
- Частное заемное финансирование тоже играет определенную роль, но обычно оно сосредоточено на прибыльных видах деятельности или проектах. Частный капитал стремится к получению отдачи от инвестиций, поэтому часто он ограничивается инфраструктурными проектами со значительным доходным потенциалом, например проектами в области гидроэнергетики. Хотя частный капитал может также привлекаться для реализации неприбыльных проектов, для этого потребуется другой источник регулярного дохода, который позволит выплатить долг перед финансирующими организациями. В условиях эффективного руководства и широких возможностей такой источник регулярного дохода может быть предоставлен государством. При этом для стран с формирующимся рынком такая ситуация менее характерна. Необходимость возврата частных капиталовложений ограничивает их пригодность для финансирования текущей деятельности совместных органов, которые обычно не приносят дохода.
- Государственно-частные партнерства (ГЧП) помогают привлечь частный капитал в проекты создания трансграничной водной инфраструктуры. Как правило, межгосударственная организация сохраняет формальное право собственности на проект на протяжении всего срока его существования, но восстанавливает свои оперативные функции по возвращении имущества в конце срока реализации проекта, обычно без взимания платы. Хорошо структурированное ГЧП может способствовать привлечению частного капитала в форме заемных средств и инвестиций в капитал, при этом также происходит перенос риска с государства на частную сторону.
- Трансграничные водные инфраструктурные проекты чреваты рисками с учетом сложности среды со множеством участников, но они могут быть нивелированы с помощью инструментов смягчения риска. Для преодоления некоторых из этих проблем могут использоваться кредитные гарантии, страхование политического риска и другие инструменты, содействующие привлечению частного капитала в проекты развития трансграничной водной инфраструктуры. Еще одним способом снижения риска могут быть механизмы сотрудничества, в рамках которых несколько государств бассейна распределяют расходы и риски посредством совместного управления им и его развития.
- Смешанное финансирование означает использование дотационных и заемных государственных средств наряду с частным заемным финансированием. В случае создания продуманной структуры правительства могут использовать выделенные государством средства/гранты, а также снизить расходы на государственные заемные средства для частичного покрытия расходов на капитал проекта, обеспечив при этом существенный перенос риска за счет привлечения частных финансовых средств для оплаты остальных расходов по проекту. Многие ГЧП в мире эффективно используют концепцию смешанного финансирования, хотя оно не всегда называется так.
- Разрабатываются и проходят испытания инновационные финансовые инструменты, потенциально способные обеспечить новые решения для финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и их развития. К недавним финансовым инновациям относятся «зеленые» и социальные облигации. Оба инструмента требуют погашения, что означает их пригодность в основном для финансирования прибыльных проектов. Кроме того, усиление конкуренции со стороны других экологических и социальных инициатив осложняет для РБО задачу воспользоваться растущим интересом рынка к этим инновационным финансовым продуктам.

6 Выводы и направления дальнейших действий



Мост через реку Замбези

Можно рассмотреть множество источников выделения финансовых средств и финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и их развития, — на национальном и международном уровнях, в государственном и частном секторах — но поступление средств из национальных бюджетов прибрежных стран всегда должно оставаться главным источником дотационных и заемных финансовых ресурсов, который при необходимости может быть дополнен другими механизмами.

Для получения выгод от достижения нескольких целей в области устойчивого развития необходимо увеличивать финансирование в интересах водного сотрудничества и улучшать его координацию на всех уровнях. Следует демонстрировать финансовые и нефинансовые преимущества инвестирования в водное сотрудничество с помощью более глубокого анализа, повышения осведомленности, наращивания потенциала и обмена опытом.

Помимо этого, необходимо создавать более благоприятные условия для финансирования за счет усиления координации, учета, укрепления нормативной и регуляторной базы, прозрачности, мер борьбы с коррупцией и обеспечения подотчетности, а также более широких механизмов генерирования дохода. На трансграничном уровне ключевыми действиями по устранению любых воспринимаемых рисков и созданию

устойчивых благоприятных условий для водного сотрудничества являются учреждение и укрепление механизмов и совместных органов, а также расширение возможностей таких органов по осуществлению процессов совместного описания и подготовки проектов.

Для этого требуется обмен опытом между странами и общими бассейнами наряду с соответствующим наращиванием потенциала в целях наиболее эффективной мобилизации национальных источников и их дополнения другими источниками государственного и частного фондирования и финансирования.

В этой связи такие международные организации, как Организация Объединенных Наций и международные финансовые учреждения, должны продолжать сотрудничество для содействия такому диалогу и обмену опытом на глобальном уровне по вопросам возможностей финансирования, а также проблем и накопленного опыта на территории общих бассейнов.

В частности, по-прежнему необходимо использовать платформу **Конвенции по трансграничным водам** (работу которой обеспечивает ЕЭК ООН) для обсуждения способов ускорения финансирования трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов путем наращивания потенциала и создания возможностей обмена опытом на международном уровне.



Вид с воздуха на дикую природу дельты реки Окаванго в Ботсване

Как ускорить мобилизацию финансирования трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов? Возможности и вызовы

Более 60 процентов мировых запасов пресной воды сосредоточено в водных бассейнах, простирающихся по территории двух или более прибрежных государств. Устойчивое совместное управление этими трансграничными водными ресурсами имеет решающее значение для обеспечения доступа к водным ресурсам, устойчивого развития, региональной стабильности и мира.

Однако многие страны и бассейны сталкиваются с трудностями при определении источников и мобилизации необходимого финансирования для трансграничного водного сотрудничества и проектов развития бассейнов. Ограниченные финансовые возможности стран, а также ограниченное понимание выгод сотрудничества часто препятствуют мобилизации финансовых ресурсов для трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов.

В настоящем справочном документе представлен обзор основных проблем, связанных с финансированием трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов. Здесь описаны существующие потребности в финансовых ресурсах для создания и работы совместных органов, а также для разработки и осуществления проектов по управлению бассейнами и их развитию; рассмотрены имеющиеся источники финансирования для поддержки трансграничного водного сотрудничества и деятельности, связанной с управлением общими бассейнами и их развитием, проанализированы основные возможности и проблемы, связанные с каждым из них.

Задачей настоящего документа является изложение ключевых проблем для их учета разработчиками политики и лицами, принимающими решения, в сообществах, обеспечивающих управление водными ресурсами и финансирование этого процесса, с целью ускорения предоставления финансовых ресурсов для трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов.

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 12 34
E-mail: unece_info@un.org
Website: <http://www.unece.org>