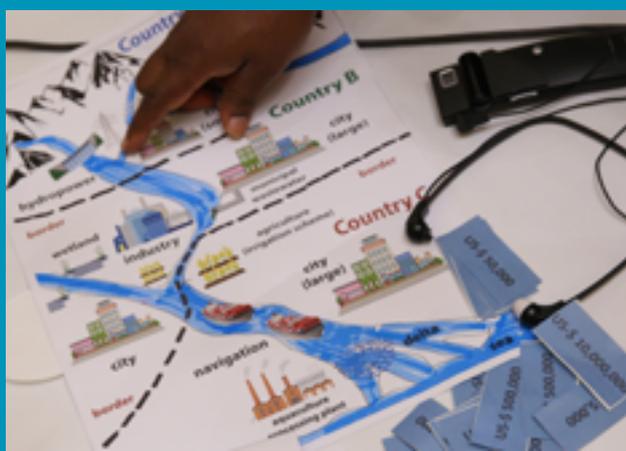


Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов



Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов



© Организация Объединенных Наций, 2023 г.
Все права защищены во всем мире.

Запросы на воспроизведение фрагментов публикации или на ее фотокопирование следует направлять в Центр по проверке авторских прав по адресу: www.copyright.com.

Все другие вопросы, касающиеся прав и лицензий, в том числе производных авторских прав, следует направлять по адресу: United Nations Publications, 405 East 42nd Street, S-09FW001, New York, NY 10017, United States of America. Электронная почта: permissions@un.org; веб-сайт: <https://shop.un.org>

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

Употребляемые обозначения и представление материала на любой карте в настоящей работе не означают выражения какого-либо мнения со стороны Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их органов власти, или относительно делимитации их границ. В частности, границы, указанные на картах, не означают их официального одобрения или признания со стороны Организации Объединенных Наций.

Ссылки, содержащиеся в настоящей публикации, предоставлены для удобства читателя и являются верными на момент издания. Организация Объединенных Наций не несет ответственности за дальнейшую точность этой информации или за содержание любого внешнего веб-сайта.

Эта публикация издается на английском, испанском, русском и французском языках.

Настоящая публикация Организации Объединенных Наций выпущена Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций.

ECE/MP.WAT/61

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

eISBN: 978-92-1-005831-5

Фотографии для этой публикации были предоставлены Киарой Уорт из МИУР (стр. 17 и 59), а также фотобанком Deposit photos (в отношении всех остальных фотографий).

ПРЕДИСЛОВИЕ

Более 60% мировых запасов пресной воды сосредоточено в водных бассейнах, расположенных на территории двух или более прибрежных государств. Устойчивое совместное управление этими трансграничными водными ресурсами имеет решающее значение для обеспечения доступа к водным ресурсам, устойчивого развития, а также региональной стабильности и мира, как признается в задаче 6.5 Цели в области устойчивого развития 6 («Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех»). Однако многим странам и бассейнам трудно найти необходимое финансирование, что ставит под угрозу достижение Целей в области устойчивого развития.

Ограниченные финансовые возможности стран, а также ограниченное понимание выгод сотрудничества часто препятствуют мобилизации финансовых ресурсов для трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов. Одна из основных проблем заключается в предполагаемом риске, связанном с инвестированием в трансграничные проекты. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам), секретариат которой расположен в Европейской экономической комиссии Организации Объединённых Наций (ЕЭК ООН), оказывает содействие странам в создании или укреплении правовых и институциональных основ сотрудничества, тем самым обеспечивая благоприятные условия для привлечения финансирования, а также поддерживает страны и бассейны в получении доступа к финансированию.

В настоящей публикации проанализированы основные возможности и проблемы, связанные с финансированием трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов, а также различные финансовые потребности для развития и функционирования совместных органов и осуществления проектов развития бассейнов. В ней предоставлен комплексный обзор выделения средств и финансирования, в том числе из государственных и частных источников, а также инновационных возможностей финансирования.

Эта публикация была подготовлена в рамках Конвенции по трансграничным водам под руководством Швейцарии и Нидерландов и в сотрудничестве со многими партнерами, включая Африканский банк развития (АФБР), Азиатский банк развития (АБР), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Межамериканский банк развития (МАБР) и Всемирный банк. Глобальный семинар по рассматриваемой теме, который состоялся в декабре 2020 года, внес важный вклад в эту работу и тематические исследования.

Мы сможем решить проблему финансирования только через широкое партнерство, включающее правительства, международные финансовые учреждения, международные и неправительственные организации, а также частный и финансовый сектор. Мы надеемся, что эта публикация укрепит диалог между экспертами по трансграничным ресурсам или организациями, ответственными за управление речными бассейнами, с одной стороны, и финансовыми субъектами – как государственными, так и частными – с другой, тем самым повышая устойчивое управление трансграничными водными ресурсами и внося вклад в Глобальную рамочную программу ускоренного достижения ЦУР 6 и, в конечном счете, благополучие сообществ по всему миру.



Г-жа Ольга Алгаерова

Заместитель Генерального секретаря
Организации Объединённых Наций,
Исполнительный секретарь
Европейской экономической комиссии
ООН



Г-жа Патрисия Данци

Генеральный директор
Швейцарского агентства
по развитию и
сотрудничеству



Г-жа Барбара Виссер

Министр инфраструктуры и
водного хозяйства Нидерландов



Мост у водопада Виктория

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящая публикация была подготовлена в рамках программы работы по Конвенции по трансграничным водам и предназначена для содействия финансированию сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов. Подготовка настоящей публикации была бы невозможной без сотрудничества, вклада и материалов, предоставленных экспертами из нескольких стран и партнерских организаций.

ЕЭК ООН хотела бы поблагодарить, в частности, г-жу Изабеллу Паготто из Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству (ШАРС), расположенного в Швейцарии, и г-на Нильса Влаандерена из Министерства инфраструктуры и водного хозяйства Нидерландов, как представителей Сторон Конвенции, отвечающих за программную область работы по содействию финансированию сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов. Они внесли вклад в разработку концептуальной структуры и подготовку текста публикации и выполнили экспертную оценку документа.

Секретариат Конвенции по трансграничным водам также хотел бы поблагодарить следующих экспертов за их ценный вклад и комментарии:

Г-н Абабакар Ндао, Организация по развитию бассейна реки Гамбия

Г-н Ричард Амальви, Браззавильский фонд

Г-н Джелле Бикма, Азиатский банк развития

Г-н Эдоардо Боргомео, Всемирный банк

Г-н Фрэнсис Даниэль Бугейр, Африканский банк развития

Г-жа Патрисия Каstellарнау, Европейский инвестиционный банк

Г-н Рауль Муньос Кастильо, Межамериканский банк развития

Г-н Эммануэль Шапоньер, Европейский инвестиционный банк

Г-н Федерико Франко Кордон, Трехнациональная комиссия по реализации плана Трифинио

Г-н Джеймс Далтон, Международный союз охраны природы

Г-н Роберт Дессуасси, Управление бассейна реки Вольта

Г-жа Кэтлин Доминик, Организация экономического сотрудничества и развития

Г-н Иджеома Эменанджо, Африканский банк развития

Г-жа Джудит Эно, Международная комиссия по бассейну рек Конго-Убанги-Санга

Г-н Миш Хамид, Глобальный экологический фонд IW:LEARN

Г-н Марк Даниэль Хайнц, Международная комиссия по охране Рейна

Г-н Эванс Касеке, Комиссия по водотоку Замбези

Г-н Тран Минх Кхой, Комиссия по реке Меконг

Г-н Петер Ковач, Министерство внутренних дел Венгрии

Г-жа Кейт Лэмб, Проект по раскрытию информации о выбросах углерода

Г-жа Кристина Леб, Всемирный банк

Г-н Джаффер Мачано, Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций

Г-жа Руқан Маназ, Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций

Г-н Ник Марчези, Европейский инвестиционный банк

Г-н Хорхе Пенья Мендес, Двунациональная автономная администрация озера Титикака

Г-н Ниохор Ндур, Министерство водоснабжения и санитарии, Сенегал

Г-н Мамман Нуху, Комиссия по бассейну озера Чад

Г-н Ксайпасеут Фомсуфа, партнер S&A Law, Лаосская Народно-Демократическая Республика

Г-жа Биляна Радоевич, независимый эксперт

Г-жа Гульмира Сатымкулова, Государственное агентство водных ресурсов и Чу-Таласская водохозяйственная комиссия, Кыргызстан

Г-н Кристиан Северин, Глобальный экологический фонд

Г-н Каллист Тиндимугая, Министерство водных ресурсов и окружающей среды, Уганда

Г-н Аарон Вермёлен, Всемирный фонд дикой природы

Г-жа Сюзанна Шмайер и г-н Вим Вердо, консультанты ЕЭК ООН, являются основными авторами публикации. От секретариата ЕЭК ООН разработку текста координировали Диан Герье и Соня Коппель. Юлия Тромбицкая, Шанталь Демилекамп, Аннука Липпонен, Лючия де Штрассе, Анна Плотникова, Комлан Сангбана, Сара Тифенауэр-Линардон, Индира Уразова и Клаудио Меза предоставили ценные материалы и комментарии. Майола Лидом и Каммиль Марсело оказали административную поддержку. Публикацию на английском редактировала Кэти Ли. Елена Ивкина и Александр Мартусевич выполнили перевод публикации на русский язык и редактирование перевода, соответственно.

Секретариат выражает признательность за финансирование, предоставленное Германией, Швейцарией, Нидерландами и Швецией, благодаря которому стала возможной подготовка настоящей публикации.



Аэроснимок острова на реке Нарев в солнечный день, Польша

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	iii
Выражение признательности.....	v
Сокращения.....	x
Глоссарий.....	xiii
Резюме.....	1
Введение.....	5
Глава 1 Потребности в выделении средств для сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов.....	9
1.1 «Затраты на поддержание» сотрудничества – через совместные органы и не только.....	9
1.2 Затраты на проект, программу и мероприятия.....	11
1.2.1 Данные и информация для управления бассейном и его развития.....	13
1.2.2 Мероприятия по управлению бассейном.....	14
1.2.3 Развитие водохозяйственной инфраструктуры и управление ею.....	14
Глава 2 Источники и способы финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов.....	17
2.1 Выделение государственных средств и государственное финансирование.....	18
2.1.1 Прямые взносы государств-членов.....	18
2.1.2 Региональные налоги.....	25
2.1.3 Плата за использование и загрязнение водных ресурсов.....	26
2.1.4 Продажа данных и услуг.....	27
2.1.5 Управленческие и административные сборы.....	28
2.1.6 Плата за управление проектом.....	29
2.1.7 Государственные займы.....	29
2.1.8 Государственные гранты.....	30
2.1.9 Техническая помощь.....	32
2.1.10 Климатические фонды.....	33
2.2 Предоставление частных средств и частное финансирование.....	36
2.2.1 Предоставление частных средств.....	36
2.2.2 Частное финансирование проектов.....	37
2.2.3 Инновационные финансовые инициативы.....	42
2.3 Смешанное финансирование.....	45
2.3.1 Гидроэлектростанция в Буджагали – Уганда.....	46
2.3.2 Гидроэлектростанция Нам Теун 2 – Лаос.....	48
Глава 3 Проблемы и возможности привлечения средств и финансирования трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов.....	51
3.1 Основные выводы о затратах на сотрудничество в области общих водных ресурсов, управление ими и их развитие.....	51
3.2 Основные проблемы и возможности различных источников предоставления средств и финансирования.....	52
Заключение и выводы.....	59
Источники.....	65

ПЕРЕЧЕНЬ ВСТАВОК

Вставка 1.	Децентрализация основных функций управления речными бассейнами КРМ.....	13
Вставка 2.	Национальный бюджетный процесс в Венгрии.....	19
Вставка 3.	Финансирование управления речным бассейном на разных уровнях в бассейне реки Эльба.....	20
Вставка 4.	Решение проблем, связанных с задолженностью по взносам государств-членов (на примере МККУС).....	22
Вставка 5.	Развитие механизмов распределения затрат в Комиссии по реке Меконг (КРМ).....	24
Вставка 6.	От распределения затрат на основе «правила-ключа» до равного распределения затрат в Международной комиссии по охране реки Дунай (МКОРД).....	24
Вставка 7.	Дополнение прямых взносов региональными налогами (на примере МККУС).....	26
Вставка 8.	Продажа данных и услуг со стороны КРМ.....	27
Вставка 9.	Региональная школа профессиональной подготовки в области внутреннего судоходства МККУС.....	27
Вставка 10.	Государственные займы для совместных проектов в бассейне реки Сенегал.....	30
Вставка 11.	Гранты ГЭФ-ПРООН на осуществление мероприятий по устойчивому управлению озером Танганьика.....	31
Вставка 12.	Техническая помощь GIZ для управления бассейном реки Нигер и его развития.....	32
Вставка 13.	Бассейн реки Нигер: первый трансграничный бассейн, получивший финансирование ЗКФ под проект адаптации к изменению климата в трансграничном бассейне.....	33
Вставка 14.	Финансирование Комиссии по бассейну озера Виктория (КБОВ) за счет средств Адаптационного фонда.....	34
Вставка 15.	Поддержка со стороны МКИ управления водно-болотными угодьями в бассейне реки Нил.....	35
Вставка 16.	Комиссия по Великим озерам – предоставление частных средств в действии.....	37
Вставка 17.	Схема перекачки воды из Лесото в Ботсвану.....	39
Вставка 18.	Облигации в рамках инициативы «Голубой мир».....	43
Вставка 19.	Фонд целевого капитала по бассейну реки Кубанго-Окаванго.....	44
Вставка 20.	Голубой фонд бассейна реки Конго.....	45

ПЕРЕЧЕНЬ РИСУНКОВ

Рисунок 1.	Программные затраты совместных органов.....	13
Рисунок 2.	Виды источников финансирования.....	17
Рисунок 3.	Источники государственных средств.....	18
Рисунок 4.	Механизмы распределения затрат.....	22
Рисунок 5.	Типичная структура ГЧП.....	38
Рисунок 6.	Структура финансирования проекта строительства ГЭС в Буджагали.....	47

ПЕРЕЧЕНЬ КАРТ

Карта 1.	Трансграничные бассейны рек и озер и водоносные горизонты.....	5
Карта 2.	Бассейн реки Дунай.....	19
Карта 3.	Гидроэлектростанция в Бужагали, Уганда.....	46
Карта 4.	Гидроэлектростанция Нам Теун 2 в Лаосе.....	49

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

Таблица 1.	Виды инструментов частного финансирования.....	37
Таблица 2.	Возможности и проблемы, связанные с источниками предоставления средств и финансирования.....	53

СОКРАЩЕНИЯ

ААОТ	(Двунациональная) автономная администрация озера Титикака
АБР	Азиатский банк развития
АМР США	Агентство США по международному развитию
АОТ	Администрация озера Танганьика
АФ	Адаптационный фонд
АФБР	Африканский банк развития
БРКО	Бассейн реки Кубанго-Окаванго
ВАС	Восточноафриканское сообщество
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВСГ	Водоснабжение, санитария и гигиена
ВФДП	Всемирный фонд дикой природы
ГВП	Глобальное водное партнерство
ГВтч	Гигаватт-час
ГПРУВР	Генеральный план развития и управления водными ресурсами (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux)
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ГЧПР	Гарантия частичного покрытия рисков
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ДКПЭ	Договоры купли-продажи электроэнергии
ДРК	Демократическая Республика Конго
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕС	Европейский Союз

ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЗКФ	Зеленый климатический фонд
ИБН	Инициатива по бассейну Нила
КАМР	Канадское агентство международного развития
КБОЧ	Комиссия по бассейну озера Чад
КБОВ	Комиссия по бассейну озера Виктория
КБРОС	Комиссия бассейна рек Оранжевая-Сенку
КВО	Комиссия по Великим озерам
КИПВ	(российско-финляндская) комиссия по использованию пограничных вод
КРМ	Комиссия по реке Меконг
МАБР	Межамериканский банк развития
МАИГ	Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям
МАР	Международная ассоциация развития, входящая в Группу Всемирного банка
МВт	Мегаватт
МКБРС	Международная комиссия по бассейну реки Сава
МКИ	Международная климатическая инициатива (Die Internationale Klimaschutzinitiative) Федерального министерства экологии, охраны природы и ядерной безопасности Германии
МККУС	Международная комиссия по бассейну рек Конго-Убанги-Санга (Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha)
МКОР	Международная комиссия по охране Рейна
МКОРД	Международная комиссия по охране реки Дунай
МКОРЭ	Международная комиссия по охране реки Эльба
МКШ	Международная комиссия по реке Шельда
МПВК	Международная пограничная и водная комиссия
МФК	Международная финансовая корпорация, входящая в Группу Всемирного банка
МФУ	Международное финансовое учреждение
МЧР	Механизм чистого развития
НБР	Немецкий банк развития (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW)
ННКПВ	Немецко-нидерландская комиссия по пограничным водам
НОИР	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (Немецкое общество инвестиций и развития, являющееся частью KfW)
НПДА	Национальные программы действий в области адаптации
НТ2	Проект гидроэлектростанции Нам Теун 2
ОАГ	Организация американских государств
ОКАСОМ	Постоянная водная комиссия по бассейну реки Окаванго
ОНУВ	Определяемые на национальном уровне вклады
ОПР	Официальная помощь в целях развития
ОРБС	Организация по развитию бассейна реки Сенегал (L'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal)
ОРРГ	Организация по развитию бассейна реки Гамбия (Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie)
ОСС	Обсерватория Сахары и Сахеля

ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПВГКЛ	Проект высокогорного гидроэнергетического комплекса Лесото
ПЗС	Проектирование, закупки и строительство
ПКРАИК	Программа комплексного развития и адаптации к изменению климата в бассейне реки Нигер
ПКРСД	Программа комплексного развития коридоров рек Сава и Дрина
прим.ред.	примечание редактора русского перевода
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПСТК	Постоянный совместный технический комитет
РБО	Речная бассейновая организация
РКИК ООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
РШППВС	Региональная школа профессиональной подготовки в области внутреннего судоходства (Ecole Régionale de Formation aux Métiers de la Navigation Intérieure)
СПК	Специальная проектная компания
СТКСГ	Смешанная техническая комиссия ГЭС «Сальто-Гранде»
СФБИК	Специальный фонд для борьбы с изменением климата
ТП	Техническая помощь
ТФБН	Трастовый фонд бассейна Нила
УБРВ	Управление бассейна реки Вольта
УБРН	Управление бассейна реки Нигер
ФАР	Французское агентство развития (Agence Française de Développement, AFD)
ФКРООН	Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций
ФНРС	Фонд для наименее развитых стран
ЦУР	Цель (цели) в области устойчивого развития
ЦАВЭС	Центральноафриканское валютно-экономическое сообщество (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale)
ШАРС	Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству
ЭКНТ	Энергетическая компания Нам Теун 2
ЯАМС	Японское агентство международного сотрудничества
BEL	Компания Bujagali Energy Limited
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
FMO	Финансовая компания развития Нидерландов (Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden)
WFI	Инициатива по финансированию водных ресурсов под названием «Water Funder Initiative»

ГЛОССАРИЙ

- **Актив:** Имеющий экономическую ценность ресурс, которым владеет или который контролирует физическое лицо, корпорация или страна, в расчете на то, что этот ресурс принесет определенные экономические выгоды в будущем.
- **Вклад в капитал (компании):** Под (чистым) собственным капиталом понимается остаточная стоимость компании или проекта за вычетом ее/его непогашенной задолженности. Таким образом, этот термин отражает ценность компании для ее владельцев. Он также относится к инвестициям (вкладам) в капитал, осуществленным инвесторами для развития или приобретения проекта. В качестве компенсации инвесторам (вкладчикам) в капитал компании, они имеют право на получение дивидендов, которые представляют собой распределение (чистой) прибыли компании или проекта.
- **Водный фонд:** здесь: Организация, которая объединяет заинтересованные стороны из государственного и частного секторов и представителей гражданского общества вокруг общей цели: внести вклад в обеспечение водной безопасности с помощью «природоподобных» решений, а также устойчивого управления водосборными бассейнами, и разрабатывает и совершенствует финансовые и управленческие механизмы достижения этой цели.
- **Всесторонняя оценка (полный аудит) с целью должной осмотрительности:** Процедура, осуществляемая финансирующими организациями и другими лицами с целью оценки преимуществ рассматриваемой инвестиции путем изучения соответствующих финансовых отчетов и результатов прошлой деятельности компании, прогнозов и всего прочего, что считается существенным.
- **Гранты:** предоставление денежных средств двусторонними донорами, многосторонними организациями, трастовыми фондами и организациями, не имеющими целью извлечение прибыли. Гранты предоставляются без обязательств их возврата.
- **Долг:** Относится к таким долговым инструментам, как займы и облигации.
- **Заем (вид кредита):** Вид долгового инструмента, по которому заемщик (например, страна, муниципалитет, общественная организация, компания) получает у заимодавца (кредитора) определенную сумму денег в долг, имеет задолженность перед заимодавцем (кредитором) (например, банком) и (в зависимости от условий займа) обязан уплатить ему проценты и выплатить основную сумму долга в определенный срок в будущем, называемый датой погашения. Личные займы не могут торговаться на бирже, что делает их менее ликвидными по сравнению с облигациями. К другим ключевым отличиям от облигаций относится потенциально повышенная гибкость в части получения и погашения займа, а также возможность согласовывать условия напрямую с заимодавцем (например, банком).
- **«Зеленые» облигации:** Долговой инструмент, используемый для финансирования климатических и экологических проектов.
- **Импакт-инвестирование:** Импакт-инвестиции – это инвестиции, осуществляемые с намерением оказать благотворное, измеримое социальное и экологическое воздействие, наряду с финансовой отдачей. Импакт-инвестиции могут осуществляться как на развивающихся, так и на развитых рынках и, в зависимости от стратегических целей инвесторов, могут ориентироваться на диапазон доходности от ставок ниже рыночных до выше рыночных. Примерами инструментов импакт-инвестирования являются «зеленые» облигации и импакт-облигации.
- **Коэффициент соотношения заемных и собственных средств:** Обозначает соотношение собственных и заемных средств, используемых для финансирования проекта. Это понятие также называют финансовым рычагом или леввериджем.
- **Кредитная гарантия:** Обязательство третьего лица погасить долг в случае отсутствия такой возможности у заемщика.
- **Налоговые поступления:** Доход, получаемый правительством от налогообложения. Правительства могут взимать различные налоги, включая подоходный налог, налог на прибыль предприятий, налог на прирост капитала, налог на имущество, налог на потребление, налог на импорт и т.д.
- **Облигация:** Вид долгового инструмента, по которому эмитент облигации (заемщик) (например, страна, муниципалитет, общественная организация, компания) имеет задолженность перед держателями облигаций - кредиторами (например, физическими лицами, институциональными инвесторами) и (в зависимости от условий облигации) обязан уплатить им проценты (купонный доход) и выплатить основную сумму долга в определенный срок в будущем, называемый датой погашения. Обычно проценты

выплачиваются через определенные промежутки времени (раз в полгода, раз год и т.д.). Облигациями часто, но не всегда, можно торговать на бирже, что делает их ликвидным инвестиционным инструментом.

- **Пенсионный фонд:** Фонд, из которого выплачиваются пенсии, средства которого формируются за счет страховых взносов работодателей и (или) работников. Долгосрочные цели инфраструктурных проектов часто делают их привлекательными объектами для инвестирования из пенсионных фондов.
- **Перенос риска:** Стратегия управления рисками, которая перекладывает риск с одной стороны на другую в попытке передать риск той стороне, которая может наилучшим образом и с наименьшими затратами управлять риском и (или) его потенциальными последствиями.
- **Проектное финансирование без права регресса/с ограниченным правом регресса:** Структура финансирования, по которой задолженность погашается исключительно за счет денежных потоков, генерируемых проектом; кредиторы не имеют права обращения взыскания на другие активы спонсора проекта в случае дефолта Проектной компании.
- **Процентная ставка:** Сумма, взимаемая кредитором с заемщика за пользование заемными средствами, выраженная в процентах от основной суммы долга. Процентные ставки могут быть постоянными (фиксированными) и переменными (плавающими).
- **Развитие (трансграничных) бассейнов:** Развитие водных ресурсов посредством мероприятий, проектов и инфраструктурных систем (объектов) с целью содействия социально-экономическому развитию в бассейне.
- **Речная бассейновая организация (РБО):** институциональная форма сотрудничества, основанная на международных соглашениях, имеющих обязательную силу и охватывающих географически определенный район международного речного или озерного бассейна, характеризующаяся определенными принципами, нормами, правилами и механизмами управления.
- **Риск спроса:** Риск, создаваемый потенциальным разрывом между прогнозируемым и фактическим более низким спросом, например, в контексте платной дороги.
- **Смешанное финансирование:** Смешанное финансирование – это стратегическое использование финансирования, выделенного на цели развития, для мобилизации дополнительных финансовых средств в интересах устойчивого развития в развивающихся странах.
- **Совместные органы:** Любая двусторонняя или многосторонняя комиссия или другие соответствующие организационные структуры, предназначенные для осуществления сотрудничества между прибрежными странами.
- **Страхование политических рисков:** Страхование, оформленное финансирующими организациями для защиты от конкретных политических рисков, таких как ограничения на перевод (включая неконвертируемость), экспроприация, война и гражданские беспорядки, нарушение контракта и невыполнение финансовых обязательств. Страхование политических рисков не покрывает коммерческие или технические риски, от которых лицо, ответственное за проект развития, может застраховаться отдельно или не страховать вообще.
- **Социальные облигации:** Долговой инструмент, используемый для финансирования проектов, которые способствуют достижению социальных и общественных результатов. Также называются «платой за успех».
- **Сотрудничество в области (трансграничных) водных ресурсов:** Совместная деятельность между прибрежными государствами, которые имеют общие водотоки, возникающая и возможная только из-за трансграничного характера водных ресурсов.
- **Специальная проектная компания:** Отдельное юридическое лицо, созданное для выполнения и финансирования инфраструктурного проекта. Использование механизма Специальной проектной компании помогает изолировать от материнской компании связанные со сделкой риски, тем самым защищая инвесторов от обязательств, выходящих за рамки их инвестиций. Аналогичным образом, механизм Специальной проектной компании помогает защитить проект и государственное учреждение от риска дефолта материнской компании. Также называется Компанией специального назначения или Проектной компанией.
- **Техническая помощь:** Адресная нефинансовая поддержка, предоставляемая организации, нуждающейся в развитии или имеющей проблемы. Может варьироваться от обмена информацией и опытом до наращивания потенциала.
- **Требования к раскрытию информации:** Правила, которых необходимо придерживаться при подаче заявлений о раскрытии информации в контексте привлечения капитала.

- **Финансирование:** Денежные средства, доступные для оплаты первоначальных капитальных затрат, которые требуют погашения в будущем, как правило, дополнительно к определенной компенсации за время и риск (уплата процентов или выплата дивидендов).
- **Фондирование:** Предоставление денежных средств для оплаты первоначальных капитальных затрат или текущих затрат без обязательства возврата. Например, источниками денежных средств могут быть предоставление государственных дотаций и выручка от реализации - поступления от взимания платы с потребителей (например, дорожных сборов и тарифов на электроэнергию).

Прим.ред.: 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. В концепции 3Ts (taxes, tariffs, transfers) также различают невозвратное финансирование из указанных конечных источников, от возвратного финансирования - в форме займов, например. Далее в русском переводе данной публикации используются определения, предложенные ее авторами.

- **Частное размещение ценных бумаг:** Продажа облигаций или акций напрямую путем частного их предложения небольшому числу отобранных инвесторов (например, пенсионным фондам и страховым компаниям), а не в рамках публичного предложения.
- **Частное финансирование:** Финансирование, предоставляемое частными лицами, такими как коммерческие банки, страховые компании, корпорации и индивидуальные инвесторы, а также Международными финансовыми учреждениями (МФУ), которые имеют полномочия финансировать частный сектор. Последнее относится к тем МФУ, которые финансируют проекты в частном секторе почти на коммерческих условиях и по коммерческим ставкам процента.



Озеро Охрид, расположенное в Северной Македонии и Албании

РЕЗЮМЕ

Устойчивое совместное управление трансграничными водными ресурсами и их развитие имеют решающее значение для обеспечения доступа к водным ресурсам, экономического роста, устойчивого развития, а также региональной стабильности и мира. Различные элементы и этапы устойчивого совместного управления трансграничными водными ресурсами и их развития требуют финансирования. Эти элементы следует учитывать при обсуждении предпосылок и требований для успешного сотрудничества в сфере трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов. Нехватка финансовых ресурсов, ненадлежащее финансирование и (или) отсутствие финансовых механизмов могут препятствовать этому, даже если все прибрежные государства привержены сотрудничеству и развитию. Основными проблемами при привлечении средств и финансировании проектов сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, являются следующие:

- Мероприятия и проекты в области водного сотрудничества и развития, особенно в странах с переходной экономикой и развивающихся странах, часто воспринимаются как особенно рискованные в трансграничных условиях, учитывая, что риски, обычно присущие одной стране (с точки зрения экономического развития, политической стабильности и т. д.), часто усугубляются в бассейнах, находящихся в совместном пользовании нескольких стран.
- Многие страны сталкиваются с ограничениями финансовых возможностей и должны принимать жесткие решения о том, как использовать свои скудные государственные средства. Несмотря на то, что подобная ситуация имеет место во всех секторах и в отношении всех инициатив, зачастую сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов и развитие бассейнов не входят в список приоритетных направлений финансирования стран.
- Во многих бассейнах мира зачастую уделяется мало внимания выгодам сотрудничества или вообще отсутствует какое-либо сотрудничество между прибрежными государствами, что препятствует финансированию сотрудничества в трансграничных бассейнах и развитию политической и институциональной основы такого сотрудничества.
- Большая часть официальной помощи в целях развития (ОПР), которая могла бы временно восполнить этот дефицит финансирования, направляется на проекты и инициативы в области водоснабжения, санитарии и гигиены (ВСГ), тогда как большая часть международного частного финансирования идет на крупные инфраструктурные проекты, которые разрабатываются и реализуются на национальном уровне.

Настоящая публикация имеет целью изучить различные финансовые потребности и возможности, связанные с управлением трансграничными водными ресурсами, сотрудничеством в этой области, а также с развитием бассейнов. Другая цель - дать профессионалам, имеющим опыт в области управления водными ресурсами, финансирования или в других, смежных областях специализации, более глубокое понимание потребностей и имеющихся ресурсов для устойчивого финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов.

В первой главе публикации представлен обстоятельный обзор потребностей в финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов. В ней проводится разграничение между «затратами на поддержание» (создание и поддержание институциональных механизмов сотрудничества) и «программными затратами» (затратами, связанными с управлением трансграничным бассейном и развитием его водных ресурсов, а также реализацией связанных с этим мероприятий и проектов). В разных совместно используемых бассейнах мира оба вида затрат, как правило, существенно отличаются, по большей части в зависимости от направленности и целей сотрудничества, которые прибрежные государства договорились реализовать, а также от полномочий и обязанностей, возложенных на совместный орган.

Во второй главе публикации оцениваются различные источники, доступные для удовлетворения вышеупомянутых финансовых потребностей. Они сгруппированы в разные категории, а именно: выделение государственных средств и государственное финансирование, а также выделение частных средств и частное финансирование; при этом признается тот факт, что существуют смешанные формы финансирования, на основе которых могут быть выработаны оптимальные решения.

Что касается выделения государственных средств и государственного финансирования, в публикации рассматриваются непосредственные вклады государств-членов в сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов, управление и развитие бассейнов; при этом подчеркивается их большое значение для обеспечения долгосрочной финансовой, а также и политической устойчивости совместных действий. Также дается оценка некоторых характерных особенностей и проблем, связанных с осуществлением этих вкладов. Затем в публикации оцениваются другие, менее распространенные прямые государственные источники финансовых ресурсов, такие как региональные налоги или сборы за использование/загрязнение водных ресурсов. Использование этих источников сопряжено с многочисленными трудностями и пока что не стало общепринятой базой финансирования совместных органов. В публикации далее рассматривается продажа данных и услуг, полученных в результате сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, а также управленческие и административные сборы/плата за управление проектом, которые могут взиматься совместными органами по

проектам и могут служить источником дохода, даже если этот источник неустойчив в долгосрочной перспективе. В заключение проводится анализ источников государственных средств и государственного финансирования, которые включают государственные займы, гранты и механизмы технической помощи. В публикации признается их потенциальное значение для преодоления ограничений финансовых возможностей в бассейнах развивающихся стран и запуска сотрудничества для совместного управления и развития бассейнов даже во времена бюджетных ограничений, но также подчеркиваются проблемы, связанные с долгосрочной финансовой устойчивостью.

Что касается выделения частных средств и частного финансирования, в публикации сначала анализируются механизмы выделения частных средств и роль, которую могут играть частные благотворительные организации. Наряду с признанием существования ограниченного потенциала для удовлетворения финансовых потребностей во многих бассейнах мира за счет благотворительности и других частных источников, в публикации рассматривается частное финансирование инфраструктурных проектов в области водных ресурсов. Уделяется внимание государственно-частным партнерствам с целью разъяснить, как их можно структурировать для достижения эффективного распределения рисков при одновременном преодолении некоторых ключевых проблем, связанных с развитием инфраструктуры. Затем в публикации дается оценка роли собственного и заемного капитала в частном финансировании, а также рассматривается то, как их можно использовать в трансграничных бассейнах. Также подчеркиваются некоторые ограничения, связанные с этими инструментами, в том числе обязательство погашения частного долга и ожидание положительной доходности собственного капитала с поправкой на риск, что делает частное финансирование, как правило, более дорогостоящим, чем государственное.

В публикации также рассматриваются новые тенденции и возможности для финансирования проектов в области трансграничных водных ресурсов. К ним относятся инновационные механизмы и инициативы финансирования, появившиеся в последние годы, особенно в форме «зеленых», социальных и «голубых» облигаций. В публикации подробно описывается, как эти механизмы могут работать, а также признается инновационный потенциал этих подходов; наряду с этим приводится информация о неизвестных факторах и рисках, присущих этим механизмам, которые продолжают развиваться.

Анализ выделения средств и финансирования завершается рассмотрением «смешанного финансирования» как способа финансирования инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов; также рассматриваются два соответствующих тематических исследования, в которых успешно применялся такой подход. Публикация ОЭСР (OECD, 2018) определяет смешанное финансирование как стратегическое использование финансирования на цели развития для мобилизации дополнительных финансовых средств в интересах устойчивого развития в развивающихся странах. Посредством использования государственных средств и государственного финансирования в сочетании с конкретными финансовыми инструментами для преодоления рисков, которые нелегко принять на себя коммерческим финансовым организациям, подход на основе смешанного финансирования может мобилизовать частное заемное и доленое финансирование, которые в противном случае могли бы быть недоступны. Помимо мобилизации дополнительных финансовых ресурсов, смешанное финансирование помогает эффективной передаче рисков тем из заинтересованных сторон, которые лучше всего могут управлять ими и (или) брать на себя такие риски, что потенциально ведет к снижению общей стоимости капитала для проекта. Таким образом, смешанное финансирование предоставляет значительные возможности для мобилизации средств на инфраструктурные проекты в области управления трансграничными водными ресурсами.

В данной публикации широко использованы тематические исследования, с тем чтобы проиллюстрировать различные механизмы выделения средств и финансирования в действии. В тематических исследованиях представлено, как эти механизмы использовались в трансграничных условиях. Они варьируются от подходов, основанных на использовании исключительно государственных средств, до подходов на основе использования исключительно частного капитала. Смешанное финансирование изучено более подробно в двух более объемных тематических исследованиях. Другие примеры можно найти во вставках по всей публикации. Таким образом, публикация связывает реальные проекты с различными механизмами, исследуя уникальные проблемы и возможности, существующие при различных сценариях, и показывая отсутствие универсального решения для финансирования проектов в области трансграничных водных ресурсов.

Затем в публикации резюмированы основные выводы с акцентированием внимания на проблемах и возможностях каждого механизма финансирования, и для каждого механизма подчеркивается его потенциал с точки зрения вклада в долгосрочное устойчивое выделение средств или финансирование сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, с тем чтобы проинформировать организации, ответственные за управление речными бассейнами, и другие институты, вовлеченные в эти процессы, о трудностях, с которыми они могут столкнуться.

Наконец, основные результаты резюмированы в конце публикации в форме 20 подробных основных выводов, адресованных высокопоставленным лицам, ответственным за выработку политики, а также лицам, принимающим решения, как в водохозяйственной, так и в финансовой сферах. Ниже приведены основные положения этой публикации:

- Решающее значение имеет создание государствами с общими бассейнами и их совместными органами благоприятных условий для мобилизации финансовых ресурсов. Этого можно достичь путем создания

прочной правовой и институциональной основы, укрепления управления и тщательной разработки планов развития бассейнов.

- Невзирая на проблемы, связанные с бюджетными ограничениями и политической волей государств-членов, внутренние бюджетные ресурсы прибрежных государств являются и должны оставаться основным источником финансирования «затрат на поддержание» совместных органов и деятельности по управлению водными ресурсами бассейна. Выявление выгод трансграничного водного сотрудничества и информирование о них может помочь в получении такого финансирования из национальных бюджетов.
- В дополнение к финансированию из национальных бюджетов, для обеспечения сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и удовлетворения потребностей в финансировании развития бассейнов, прибрежным государствам и совместным органам доступен ряд других источников государственных средств и государственного финансирования.
- Можно привлекать частное финансирование, поскольку оно открывает возможности для покрытия затрат на развитие инфраструктуры трансграничных бассейнов.
- Также разрабатываются и тестируются инновационные финансовые инструменты. Эти инструменты потенциально могут дать странам и совместным органам новые возможности финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов.
- Существует потребность в дальнейшем наращивании потенциала и обмене опытом и информацией об источниках средств и направлениях финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, а также о проблемах и уроках, извлеченных в разных бассейнах по всему миру.

На основе этих выводов специалисты, практикующие в сфере управления водными ресурсами, организации, ответственные за управление речными бассейнами, представители министерств, отвечающих за экономическое планирование и финансы, представители совместных органов и международных финансовых учреждений, а также частные финансирующие организации могут более предметно обсудить, как лучше всего удовлетворить потребности в финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов.



Меандры реки Дрин в Шкодер, Албания

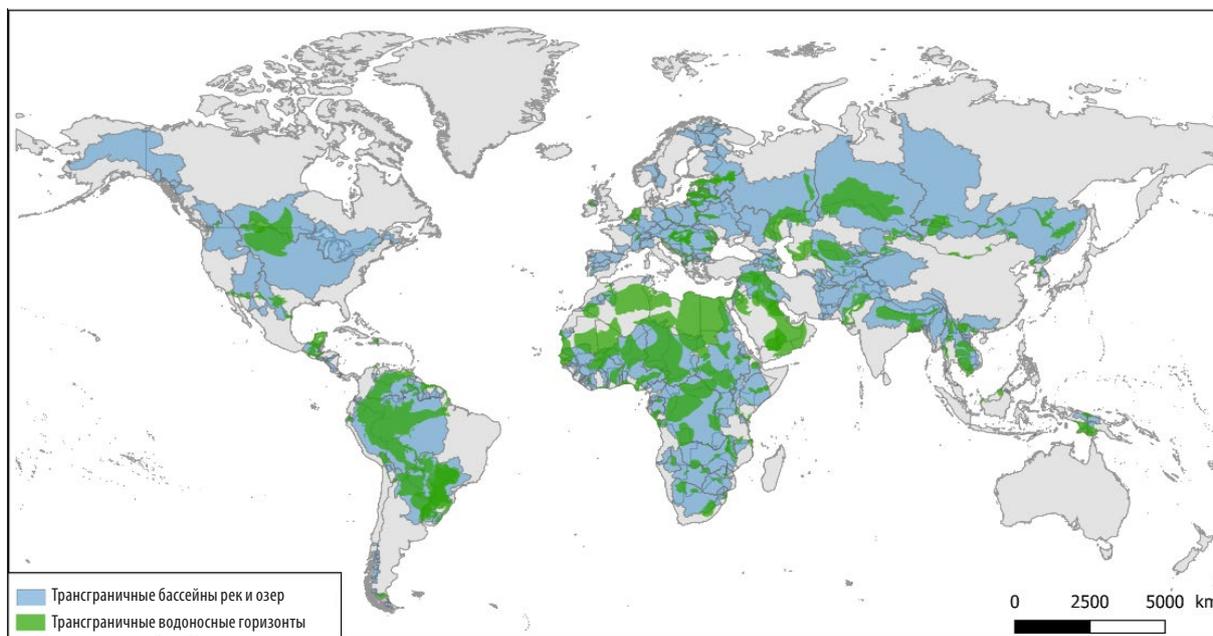


Река Пяндж, Таджикистан

ВВЕДЕНИЕ

Сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов и развитие бассейнов связаны с огромными финансовыми потребностями в мировом масштабе. Трансграничные водные объекты – реки, озера и водоносные горизонты – имеют решающее значение для прибрежных сообществ, муниципалитетов (местных органов власти), стран и их бассейнов, в том числе для состояния их окружающей среды, социально-экономического развития и политической стабильности. Однако уровень финансирования, необходимый для управления водными объектами и бассейнами, их развития и охраны остается недостаточным в большинстве регионов мира. Эта ситуация затрагивает жизнь и интересы более 40% мирового населения, проживающего на территории более чем 300 трансграничных бассейнов рек и озер (и еще большего числа трансграничных водоносных горизонтов) на нашей планете или зависящего от них (карта 1).

Карта 1. Трансграничные бассейны рек и озер и водоносные горизонты



Источник: ЕЭК ООН/ЮНЕСКО от имени Механизма «ООН-Водные ресурсы» (2018), «Прогресс в области трансграничного водного сотрудничества: Глобальный базисный уровень для показателя 6.5.2 ЦУР»

Для понимания проблем, возникающих при удовлетворении потребностей в финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, может быть полезно сначала взглянуть на проблемы, связанные с развитием водной инфраструктуры в целом. По данным ОЭСР (OECD, 2018), водные ресурсы зачастую недооцениваются и, соответственно, цены на воду зачастую занижены, что имеет следствием низкое возмещение затрат. Кроме того, водная инфраструктура, как правило, требует больших капиталовложений, а это означает, что для возврата этих инвестиций требуется много времени. К тому же многие выгоды от управления водными ресурсами и водохозяйственной инфраструктурой нелегко обратить в денежную форму, что ограничивает потенциальные доходы государственных и частных финансирующих организаций. Финансирующие организации также может отпугнуть отсутствие надлежащих аналитических инструментов и надежных данных. Более того, водные проекты, как правило, сильно зависят от контекста, что увеличивает операционные издержки и потенциально ограничивает эффективное использование новых инновационных моделей финансирования. Наконец, сосредоточив внимание на финансовых потоках, а не на экономических выгодах, финансирующие учреждения и структуры/организации, ответственные за планирование, скорее всего, будут отдавать приоритет проектам со значительным потенциалом получения дохода, избегая проектов, которые могут не иметь надежного финансово-экономического обоснования, но будут иметь значительные положительные внешние эффекты. Помимо проблем с монетизацией экономических выгод, водные проекты, затрагивающие несколько секторов, часто испытывают затруднения с получением, количественной оценкой и доведением до сведения общества других выгод по всем секторам, которые могут включать, среди прочих, энергетику, сельское хозяйство, рыбоводство, судоходство и туризм.

Все вышеуказанное в равной степени касается проектов в области управления трансграничными водными ресурсами и развития бассейнов, однако существует ряд дополнительных сложностей, которые делают удовлетворение потребностей в финансировании таких инициатив особенно трудной задачей. Во-первых, проекты водного сотрудничества и, в частности, инвестиции в эту сферу могут восприниматься как рискованные, особенно в развивающихся странах. Более того, их часто считают сопряженными с еще большим риском в трансграничных условиях, учитывая, что риски, обычно связанные с одной страной (с точки зрения

экономического развития, политической стабильности и т. д.), часто усугубляются в бассейнах, находящихся в совместном пользовании нескольких стран. Это особенно верно в тех случаях, когда между странами нет международно-правового соглашения о сотрудничестве в области трансграничных водных ресурсов. Наличие благоприятных условий, включая стабильную и эффективную правовую и институциональную базу, имеет решающее значение для любых инвестиций. Глобальные конвенции, такие как Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам),¹ могут оказаться полезными в этом отношении.

Во-вторых, многие страны сталкиваются с ограничениями финансовых возможностей и поэтому должны принимать жесткие решения о том, как распределить свои скудные государственные средства. Несмотря на то, что подобная ситуация имеет место во всех секторах и в отношении всех инициатив, управление трансграничными водными ресурсами и развитие бассейнов часто не входят в список приоритетных направлений финансирования стран. Координация использования водных ресурсов в разных странах, развитие и поддержка совместных институтов или реализация проектов в области совместного управления речными бассейнами обычно не входят в число национальных приоритетов стран. В-третьих, большая часть официальной помощи в целях развития (ОПР), которая могла бы временно восполнить этот дефицит финансирования, направляется на проекты и инициативы в секторе водоснабжения, санитарии и гигиены (ВСГ), тогда как большая часть международного частного финансирования идет на крупные инфраструктурные проекты, которые разрабатываются и реализуются на национальном уровне. Таким образом, в области управления трансграничными водными ресурсами и их развития, несмотря на растущий интерес со стороны международных доноров, до сих пор наблюдается значительный дефицит финансирования.

Наконец, еще одна ключевая проблема связана с тем, во многих бассейнах мира уделяется недостаточно внимания выгодам сотрудничества и в целом отсутствует сотрудничество прибрежных государств. В 2020–2021 годах состоялось второе мероприятие по представлению отчетности по показателю 6.5.2 Целей в области устойчивого развития (ЦУР) (ЕЭК ООН, ЮНЕСКО, Механизм «ООН-Водные ресурсы», 2021)², который измеряет долю трансграничных водных бассейнов, охваченных действующими договоренностями о сотрудничестве. Его результаты говорят о том, что в последнее время был достигнут прогресс в укреплении трансграничного водного сотрудничества во всем мире, но все еще существует значительная потребность в наращивании такого сотрудничества. Согласно данным, полученным от 101 из 153 стран, совместно использующих трансграничные водные ресурсы, только 24 страны сообщили о том, что действующими договоренностями охвачены все их трансграничные водные ресурсы. Это также отражает сложные геополитические вопросы, которые стоят за управлением трансграничными водными ресурсами в некоторых бассейнах. Ограниченная готовность к трансграничному сотрудничеству выливается в нежелание предоставлять для этого финансовые средства. Более того, из 129 стран, представивших отчетность по показателю 6.5.2 ЦУР, 76 стран указали «нехватку ресурсов» как одну из основных проблем, с которыми они сталкиваются в процессе сотрудничества в области трансграничных вод. Нехватка финансовых ресурсов была также определена рядом стран как одна из основных проблем, с которыми они сталкиваются при реализации договоренностей.

Следовательно, сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов и развитие бассейнов часто отстают от своего потенциала, что препятствует формированию выгод от сотрудничества и их распределению по всему бассейну. Это может создать порочный круг сокращения доступного финансирования. Неспособность согласованно и устойчиво управлять совместно используемыми водными ресурсами и развивать их создает множество угроз, некоторые из которых имеют последствия, выходящие далеко за рамки водного сектора.

Поэтому крайне важно лучше понять потребности и доступные источники финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов и провести их комплексную оценку. Это может помочь государственным служащим, бассейновым организациям, другим совместным органам, специалистам, практикующим в сфере водных ресурсов, и другим заинтересованным сторонам, принимающим участие в управлении общими водными ресурсами и их развитии на различных уровнях управления, а также содействовать лучшему пониманию представителями донорских организаций и частного сектора механизмов привлечения средств и финансирования, и процессов, лежащих в основе различных механизмов. В конечном счете, это будет способствовать лучшему пониманию и диалогу между государственными и частными субъектами, участвующими в фондировании и финансировании инициатив и проектов в области трансграничных водных ресурсов, и, таким образом, внесет важный вклад в устойчивое управление общими водными объектами и их развитие. В этом контексте также важно признать, что причины нехватки доступных финансовых ресурсов часто лежат вне финансового сектора. Как упоминалось выше, они обычно связаны с различными политическими приоритетами или полным отсутствием приверженности

¹ <https://www.unece.org/env/water/text/text.html>

² ЕЭК ООН, ЮНЕСКО, Механизм «ООН-Водные ресурсы» (2021), *Прогресс в области трансграничного водного сотрудничества: Показатель 6.5.2 ЦУР на общемировом уровне и необходимость ускорения прогресса по его достижению*. Доступно по ссылке: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380285>

сотрудничеству в области общих водных ресурсов, что также помогает объяснить отсутствие благоприятных условий для сотрудничества и достаточных финансовых средств.

Существует очень мало научных публикаций, а также документов с анализом политики, посвященных данной тематике. В большинстве случаев, анализ сосредоточен на финансировании услуг в области ВСГ или управлении водными ресурсами на национальном уровне (см. (Ress *et al*, 2018), (World Water Council, 2015), (OECD, 2015)). Вопросы финансирования трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов практически не рассматриваются³, а исследования часто сосредоточены только на конкретных темах, таких как выделение средств ОПР для управления трансграничными водными ресурсами (см. (ODI, 2002) и (GTZ, 2007)), климатические фонды (World Bank, 2019) или инновационные механизмы привлечения государственного и частного финансирования (Blue Peace, 2018). Дополнительная информация для этой публикации была позаимствована из документов по конкретным бассейнам, разработанных речными бассейновыми организациями (РБО) в контексте процессов реализации реформ и финансовых изменений, а также из соответствующих тематических исследований предыдущих инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов. Данная публикация была подготовлена также с учетом результатов обсуждений и обмена мнениями и информацией, которые состоялись 16-17 декабря 2020 года в ходе глобального семинара по финансированию сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов,⁴ организованного ЕЭК ООН в сотрудничестве с АфБР, АБР, ЕИБ, сетью ГЭФ IW:LEARN, МАБР, ОЭСР, Сенегалом, Швейцарией, Нидерландами, ФКРООН, Всемирным банком и ВФДП.

Эта публикация состоит из трёх основных частей. В первой главе представлены потребности в финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов с разграничением потребностей в финансировании «затрат на поддержание» совместных органов, а также потребностей в финансировании проектов и мероприятий, связанных с управлением бассейнами и их развитием. Во второй главе проанализированы различные источники выделения государственных и частных средств и государственного и частного финансирования для покрытия этих видов затрат. Третья глава резюмирует основные проблемы и возможности по каждому из источников и направлений финансирования, после чего приводятся выводы. Глоссарий содержит список основных терминов, используемых в настоящей публикации.



Побережье озера Верхнее, расположенного в Канаде и США

³ Для ознакомления с некоторыми из немногих исключений см. (Henkel *et al*, 2014) и (UNECE, 2018), а также доклады, в которых проблемы трансграничного сотрудничества рассмотрены в более широком контексте и в которых также подчеркнута важность финансирования трансграничного сотрудничества, такие как Доклад Глобальной группы высокого уровня по вопросам воды и мира (2017 г.).

⁴ Дополнительная информация по этому семинару доступна по ссылке: <https://unece.org/environmental-policy/water/events/virtual-workshop-financing-transboundary-water-cooperation-and-basin>.



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

ГЛАВА 1 ПОТРЕБНОСТИ В ВЫДЕЛЕНИИ СРЕДСТВ ДЛЯ СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ И РАЗВИТИЯ БАСЕЙНОВ



Стадо коров на водопое у реки Чу в летний день, Казахстан

В первой главе исследуются различные потребности финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов, управления ими и их развития. При этом различаются «затраты на поддержание» существования институционального механизма сотрудничества (административно-хозяйственные расходы), а также «программные затраты», связанные с разработкой и реализацией мероприятий в области управления бассейнами и их развития. В публикации показано, что «затраты на поддержание» совместных органов довольно похожи, хотя суммы существенно отличаются и во многом определяются размером секретариата РБО, который, в свою очередь, определяется мандатом РБО и ее функциями. Аналогичным образом, чем больше у РБО полномочий, тем выше программные затраты. Оба показателя затрат также значительно изменяются во времени, как показано на примерах ниже.

1.1 «Затраты на поддержание» сотрудничества – через совместные органы и не только

В этом разделе особое внимание уделяется затратам, связанным с существованием совместного органа управления общим бассейном, – часто именуемым «основными затратами», «регулярным бюджетом» или «бюджетом корпоративных услуг». «Затраты на поддержание» включают затраты, которые возникают из-за самого только существования совместного органа, и, таким образом, включают затраты на заработную плату персонала, офисы, офисные материалы и другие статьи затрат, которые обеспечивают функционирование совместного органа, в частности, его секретариата. К ним также относятся затраты на проведение и подготовку заседаний руководящих органов совместного органа, например, Совета министров или совещаний глав государств, поскольку они обеспечивают непрерывное существование и функционирование организации.

При этом следует отметить, что для этих терминов не существует четких определений, и они иногда используются как взаимозаменяемые, хотя могут относиться к немного разным понятиям. В самом узком смысле «бюджет корпоративных услуг» можно определить как бюджет на администрирование и услуги, например, в области финансирования, информации и коммуникаций, управления человеческими ресурсами (Henkel *et al*, 2014, с. 12). «Затраты на поддержание» имеют аналогичное значение, но могут быть немного шире. «Регулярный бюджет» имеет еще более широкое значение и может быть определен как «постоянный и пополняемый бюджет, который выделяется

или согласовывается странами-членами для поддержания регулярной основной деятельности учреждения» (см. там же), что также может включать в себя определенные проектные мероприятия, если они считаются регулярной основной деятельностью совместного органа, например, гидрологический и экологический мониторинг. В этой публикации термин «затраты на поддержание» будет использоваться и пониматься как включающий затраты, понесенные в связи с существованием и функционированием совместного органа, но не затраты, связанные с управлением и развитием водных ресурсов бассейна. Таким образом, «затраты на поддержание» включают:

- Затраты на проведение совещаний органов управления РБО, таких как совещания на уровне министров, технические совещания (в том числе на подготовку к совещанию, на разработку документации и т.д.);
- Затраты на персонал секретариата, как постоянный, так и временный, а также на консультантов, не участвующих в конкретных проектах по управлению речным бассейном и его развитию;
- Затраты на здания, офисы, офисное оборудование, транспортные средства и другие статьи затрат, необходимых для физического функционирования РБО (в основном, ее секретариата);
- Затраты на коммуникацию и распространение информации (для государств-членов, а также для заинтересованных сторон бассейна).

В этом контексте также важно отметить, что существует много разных форм совместных органов. Специфика совместного органа также определяет связанные с ним затраты. В целом совместные органы можно охарактеризовать, расположив по континууму, который простирается от учреждений с очень ограниченными функциями координации до учреждений, обладающих сильными полномочиями по реализации. Первый вид – ориентированные на координацию РБО (Schmeier, 2013) – это учреждения, которые предоставляют государствам-членам платформу для консультаций и координации деятельности по управлению водными ресурсами, но сами мероприятия осуществляются государствами-членами. Как правило, эти совместные органы имеют узкие структуры управления и небольшие секретариаты, а иногда и вовсе не имеют постоянных секретариатов. В качестве примеров РБО, имеющих секретариат, можно привести Международную комиссию по охране Эльбы (МКОЭ) и Комиссию бассейна рек Оранжевая-Сенку (КБРОС). В то же время, Немецко-нидерландская комиссия по пограничным водам (ННКПВ) и Постоянный совместный технический комитет (ПСТК) по реке Кунене не имеют постоянных секретариатов.

Противоположная модель – РБО, ориентированные на выполнение совместных проектов и мероприятий. Они представляют собой учреждения, которые не только обеспечивают платформу для координации, но и несут ответственность за разработку и реализацию проектов по управлению речными бассейнами и их развитию. Они, как правило, имеют более широкие полномочия и обладают большей независимостью по отношению к государствам-членам РБО (Schmeier, 2013, с. 46). Наиболее яркими примерами являются Организация по развитию бассейна реки Сенегал (ОРБС), Организация по развитию бассейна реки Гамбия (ОРРГ) и – в немного меньшей степени – Управление бассейна реки Нигер (УБРН) и Комиссия по бассейну озера Чад (КБОЧ). Большинство РБО – это что-то среднее между этими двумя крайними моделями. Более того, РБО могут продвигаться по этому континууму в течение своего жизненного цикла, стремясь к усилению координирующей роли или к более активной реализации конкретных мероприятий в разное время.

«Затраты на поддержание» этих различных видов совместных органов значительно различаются. «Затраты на поддержание» РБО, ориентированных исключительно на координацию деятельности, как правило, более низкие, особенно при отсутствии постоянного секретариата. Большинство затрат, возникающих у РБО, ориентированных на координацию, – это затраты на персонал секретариата. Например, Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД) и Международная комиссия по охране Рейна (МКОР) работают с годовыми бюджетами «затрат на поддержание» в сумме около 1 млн. долл. США (в основном покрывающими затраты на персонал). С другой стороны, РБО, ориентированные на выполнение проектов, обычно имеют значительно больший бюджет, а львиная доля всех затрат приходится на проектные затраты или затраты на мероприятия⁵.

С точки зрения затрат, совместные органы могут принимать осознанные решения при определении рамок деятельности и функций своих секретариатов с учетом определенных бюджетных ограничений. Иными словами, фактор затрат может быть параметром, помогающим определить рамки деятельности и мандат организации, обеспечив при этом, чтобы эти запланированные виды деятельности также были включены в бюджет в долгосрочной перспективе и не превышали бюджетные возможности соответствующих государств-членов. Для этого требуется тщательное обсуждение между государствами-членами, а также, возможно, с внешними спонсорами, функций РБО, которые страны хотят видеть выполняемыми, а также затрат на выполнение этих функций. Затем государства-члены могут принять решение о приоритетах и основных направлениях деятельности РБО на основе финансирования, располагаемого в ближайшей и среднесрочной перспективе.

Важно отметить, что «затраты на поддержание» РБО могут меняться со временем и неизменно будут расти, особенно в отношении новых или молодых РБО. В первые годы после создания РБО «затраты на поддержание», как правило, возрастают по мере продвижения институционализации, заполнения штатных должностей и

⁵ Однако на некоторые РБО, ориентированные на выполнение проектов, также приходится относительно большая доля затрат на персонал, несмотря на то, что значительный объем средств относительно общих затрат они расходуют также и на проекты. В частности, постоянное увеличение затрат на персонал с течением времени может быть связано с проблемами эффективности и, следовательно, может требовать мониторинга и, вероятно, изменений. В случае с УБРН, например, затраты на персонал увеличились с 62% от общей величины затрат организации – число, которое и так было достаточно велико для РБО, ориентированных на выполнение проектов, – до более чем 70% в 2008 г. (NBA, 2009, с. 43).

выявления и устранения оставшихся пробелов в потенциале. Как показывают примеры МКОРД и МКОР, как только организация стабилизируется, «затраты на поддержание» (административно-хозяйственные расходы), как правило, остаются неизменными на протяжении более длительных периодов времени.

Ключевой частью «затрат на поддержание» РБО являются затраты на персонал. В некоторых РБО наблюдается тенденция к значительному увеличению затрат на персонал с течением времени по мере расширения организационной структуры секретариата, приводящего к увеличению затрат, связанных с персоналом. УБРН приводит интересный пример такого развития: его затраты на персонал выросли с 302 млн. «франков французских колоний Африки» (денежная единица, которая использовалась в восьми франкоязычных странах Западной Африки в 1945–2019 годах - прим.ред.) (около 460 000 евро) в 2004 году до 481 млн. франков французских колоний Африки (732 000 евро) в 2008 году (УБРН, 2009 г.: с. 43) и продолжали расти в последующие годы. Это связано с увеличением затрат на заработную плату (из-за найма персонала и увеличения заработной платы отдельных сотрудников), но также и с увеличением сопутствующих затрат, а именно расходов на командировки и льгот, некоторые из которых связаны с расширением деятельности организации.

Здесь важно упомянуть два дополнительных элемента: во-первых, затраты, связанные с созданием совместного органа в качестве институционального механизма трансграничного сотрудничества, и во-вторых, затраты, связанные с сотрудничеством, которое институционализируется не через полноценный совместный орган, а через другие (преимущественно двусторонние) механизмы.

Начало сотрудничества уже само по себе сопряжено со значительными финансовыми последствиями. Оно начинается с обмена, построения доверия и проведения переговоров между прибрежными государствами, создания необходимых платформ (позволяющих представителям стран собраться вместе в хорошо организованной обстановке), а также фактического обсуждения и исполнения международного договора по водным ресурсам и, в конечном итоге, создания совместного органа. Соответствующие затраты существенно различаются в разных бассейнах. Во многих случаях, в развивающемся мире третьи стороны поддерживают переговорные процессы не только путем содействия переговорам, но и путем предоставления финансовых средств, которые в первую очередь позволяют провести эти переговоры. Примеры включают участие Всемирного банка в переговорах по Договору о водах Инда 1960 года или оказание поддержки Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в период с 1991 года по 1994 год в проведении переговоров по заключению Соглашения по реке Меконг 1995 года. Среди недавних примеров можно привести GIZ, которое сыграло важную роль в поддержке — и в значительной степени в финансировании — переговоров в бассейнах рек Кунене и Кувелай на юге Африки, что привело к принятию соглашений и созданию РБО.

В некоторых бассейнах мира, как правило в небольших бассейнах с меньшим количеством прибрежных государств (преимущественно, только с двумя), сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов, управление ими или их развитие организованы без создания совместных органов, т.е. без постоянного институционального механизма сотрудничества, например, в форме секретариата. Государства-члены регулярно встречаются в двустороннем формате, часто на территории того или иного государства и в выделенном этим государством помещении, где обмен данными и информацией происходит в двустороннем режиме без вовлечения совместного органа, а решения по проектам принимаются совместно. При этом выполняются эти проекты через национальные организации каждой из стран. Примеры включают российско-финляндскую комиссию по использованию пограничных вод (КИПВ), Международную пограничную и водную комиссию (МПВК) между США и Мексикой и Совместную речную комиссию Индии и Бангладеш (СКИБ). В этом случае «затраты на поддержание» совместных органов не возникают. Вместо этого каждая из стран обычно имеет в соответствующем министерстве координационное подразделение, отвечающее за водные ресурсы (или отдельную структуру с такими обязанностями). В этом случае затраты на выполнение совместно согласованных мероприятий обычно покрываются каждой из стран на национальном уровне, равно как и затраты на участие каждой из стран в совещаниях и других мероприятиях. Они, как правило, входят в обычный бюджет соответствующего министерства или ведомства (на национальном уровне) и часто не выделяются специально для трансграничного сотрудничества, особенно если деятельность также должна осуществляться в рамках национальных стратегий управления водными ресурсами. Поэтому их конкретный размер трудно отследить.

1.2 Затраты на проект, программу и мероприятия

Помимо жизненно-важных «затрат на поддержание», необходимых для обеспечения функционирования совместного органа или, в более общем смысле, для развития и поддержания сотрудничества в институциональном формате, возникают затраты на разработку и выполнение конкретных мероприятий по управлению речным бассейном и его развитию на уровне бассейна с целью достижения желаемых преимуществ сотрудничества. Обычно их называют «проектными затратами», «программными затратами», «затратами на проведение мероприятия» или, в некоторых случаях, также «инвестиционными затратами». Программные затраты, как они будут именоваться в настоящей публикации, могут включать затраты на:

- мониторинг речных бассейнов (количество воды, качество воды, здоровье экосистем, рыболовство, социально-экономические факторы и т.д.), необходимое оборудование, информационно-технологические (ИТ) системы, программное обеспечение для управления речными бассейнами и т.д.;

- подготовку стратегических планов и связанных с ними документов (об общем видении, планах управления бассейнами и т.д.) и процессов (консультации с заинтересованными сторонами и т.д.);
- выполнение стратегических планов и конкретных определенных в них мероприятий (включая мониторинг выполнения);
- подготовку и выполнение инфраструктурных проектов, особенно в контексте планов бассейнового управления и инвестиционных планов;
- управление и обслуживание инфраструктурных проектов (если они принадлежат совместному органу или любому другому международному субъекту государств бассейна, или находятся под их управлением).

Программные затраты варьируются в зависимости от бассейна и также от РБО (при наличии таковой). Величина этих затрат в значительной степени определяется характером координации или выполнения проектов со стороны РБО. РБО, ориентированные на координацию, сами выполняют меньше мероприятий, сводя к минимуму свои затраты. Вместо этого они координируют проекты и мероприятия, осуществляемые государствами-членами. Это сводит их проектные затраты к нескольким статьям, которые должны выполняться на уровне бассейна, а именно: сбор, анализ и обмен данными и информацией (включая затраты на моделирование гидрологических характеристик бассейна или состояния окружающей среды и соответствующие инструменты поддержки принятия решений) или затраты на разработку совместных планов бассейнового управления. Другие мероприятия, такие как меры по снижению загрязнения реки или реабилитации водно-болотных угодий трансграничного значения, осуществляются государствами-членами, как правило, не на национальном, а на субнациональном уровне. С другой стороны, РБО, ориентированные на выполнение проектов, имеют значительно больший бюджет, особенно если выполнение включает подготовку, обслуживание и управление крупными инфраструктурными проектами, как в случае с ОРБС. Подавляющее большинство РБО находятся где-то посередине между этими двумя крайностями.

Здесь следует отметить, что в случае совместных органов, ориентированных на координацию, которые осуществляют совместно согласованные мероприятия по управлению и развитию бассейнов через национальные организации, как правило, с участием различных уровней власти, таких как области (штаты, земли) и местные органы управления водными ресурсами (Schmeier, 2021), эти затраты часто не отражаются на бассейновом уровне, и поэтому их также трудно учитывать в совокупности.⁶ Это еще более актуально для многих мероприятий (например, регулярного мониторинга состояния качества воды), осуществляемых для достижения как национальных, так и бассейновых целей (например, национальных стандартов качества воды, а также бассейновых соглашений в отношении определенного состояния бассейна). По этим причинам невозможно представить одним общим числом подробные сведения обо всех понесенных в бассейне затратах на программы управления и развития бассейна.

Эти программные затраты обычно определяются планами управления, планами действий или инвестиций РБО, определяющими мероприятия, которые необходимо выполнить для достижения конкретных целей по бассейну в части управления им и его развития. В случае с Международной комиссией по бассейну Конго-Убанги-Санга (МККУС), в ее Стратегическом плане действий на 2010 год содержится призыв к управлению водными ресурсами и изложена подробная программа мер по реализации Генерального плана управления водными ресурсами и их развития (CICOS, 2016). В этих документах перечислен ряд мероприятий, которые должны быть реализованы в период с 2010 по 2015 гг. и в период с 2016 по 2020 гг. и для которых должен быть предусмотрен бюджет, тем самым определяя проектные затраты совместного органа. К таким мероприятиям относятся предварительное технико-экономическое обоснование строительства плотины на реке Убанги, которая будет генерировать гидроэлектроэнергию и улучшит судоходство; строительство причалов для лодок вдоль реки; и проведение исследования возможностей для экотуризма. В случае с МККУС затраты на выполнение мероприятий в рамках ГПИРУВР в период с 2016 по 2020 годы оценивались в 25 млн. евро. Следует отметить, что выполнение этих мероприятий было отложено из-за низкого уровня поступления финансовых ресурсов, предусмотренных в бюджете, и недостаточного финансирования отдельных проектов.

По мере развития совместных органов, начиная с ранних стадий их существования, их проектные затраты имеют тенденцию к увеличению ввиду осуществления все большего количества мероприятий в рамках их полномочий. Полномочия РБО могут быть даже расширены по мере развития. Например, в случае с МККУС, проектные затраты увеличились, хотя и нелинейным способом, из-за большой задолженности некоторых государств-членов (см. также раздел 2.1), но особенно после расширения в 2004 году мандата МККУС (изначально направленного на внутреннее судоходство) на вопросы комплексного управления водными ресурсами. На более поздних этапах процесса в некоторых случаях РБО могут также пересмотреть программные затраты, особенно в свете возрастающих финансовых затрат, и могут инициировать процессы, направленные на снижение возросших программных затрат, например посредством децентрализации.

⁶ Учет затрат на бассейновом уровне дополнительно усложняется тем фактом, что затраты на выполнение определенных мероприятий возникают на разных уровнях в каждой из стран – на национальном, государственном, областном, муниципальном или местном уровне. Например, в случае бассейна реки Эльба затраты на управление и развитие реки Эльба в немецкой части бассейна возникают на национальном уровне, но также и на уровне немецких земель, совместно использующих реку Эльба (Бавария, Саксония, Саксония-Анхальт, Тюрингия, Берлин, Бранденбург, Нижняя Саксония, Мекленбург-Передняя Померания, Гамбург, Шлезвиг-Гольштейн), а также на местном и муниципальном уровнях (Schmeier, 2021).

Вставка 1. Децентрализация основных функций управления речными бассейнами КРМ

Затраты Комиссии по реке Меконг (КРМ) – как основные, так и проектные затраты – увеличились с момента ее создания в 1995 году. Одной из причин постоянного увеличения проектных затрат был централизованный характер выполнения функций управления речным бассейном, таких как мониторинг стока и качества воды и подготовка национальных бассейновых планов.

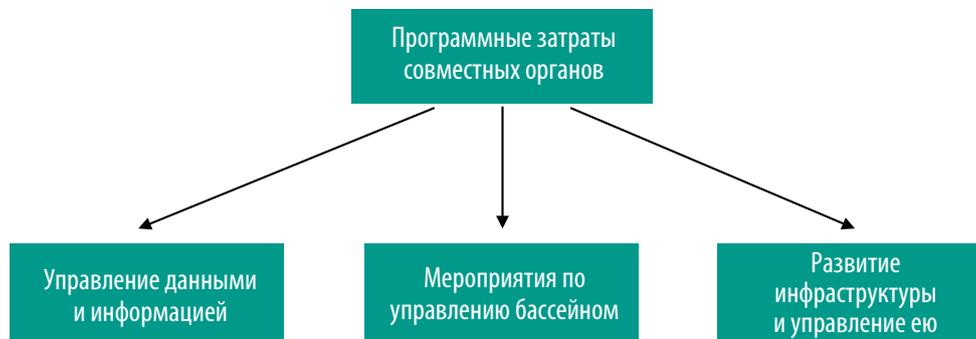
В конце 2000-х годов стало ясно, что это развитие было неустойчивым, с учетом увеличивающегося бюджета КРМ, не соответствовавшего взносам государств-членов, а также ожидаемого сокращения донорского финансирования в ближайшем будущем. Кроме того, в государствах-членах наблюдался экономический рост и они вышли из группы развивающихся стран, а развитие потенциала в государствах-членах позволило им реализовать функции управления речным бассейном более децентрализованным способом. На саммите глав государств и правительств стран-членов КРМ в Хуахине в 2010 году было принято решение децентрализовать значительную часть работы КРМ по управлению речным бассейном в рамках усилий по проведению более широкой организационной реформы. Конечной целью этих усилий было обеспечение финансовой самостоятельности организации к 2030 году. В последующие годы были определены основные функции по управлению речным бассейном (ОФУРБ), такие как мониторинг параметров стока или наносов, для их подготовки к децентрализации на основе оценки технических и финансовых возможностей государств-членов выполнять эти функции. Впоследствии эти функции были децентрализованы, и КРМ стала играть в большей степени координирующую роль.

Хотя в этом процессе были некоторые задержки, и не все ОФУРБ, которые были определены для децентрализации, были децентрализованы (или децентрализованы в изначально предусмотренном объеме), эта реформа помогла снизить проектные затраты КРМ, одновременно укрепив сопричастность государств-членов к управлению речным бассейном.

Источники: MRC (2014), MRC (2019a).

К стандартным элементам программных затрат относятся следующие (рисунок 1):

Рисунок 1. Программные затраты совместных органов



1.2.1 Данные и информация для управления бассейном и его развития

Информация необходима для понимания состояния бассейна, его наиболее значительных проблем, связанных с управлением водными ресурсами, а также изменений со временем, связанных с естественными колебаниями или особенностями инфраструктуры. Информация необходима РБО и прибрежным странам для принятия взвешенных решений по управлению бассейнами и их развитию на основе доскональных знаний. Это требует, среди прочего, создания и поддержки сети мониторинга для сбора гидрологических данных, анализа данных в квалифицированных лабораториях, построения бассейновых моделей, использования инструментов поддержки принятия решений, получения отчетов о состоянии бассейна, обслуживания системы раннего предупреждения о наводнениях и (или) оценки воздействия инфраструктурных проектов на окружающую среду. Все вышеупомянутое связано с затратами, которые могут быть значительными. Например, затраты на создание системы гидрометеорологического мониторинга с минимальной функциональностью оцениваются Всемирной метеорологической организацией (ВМО) в 1,8 млн. долл. США на одну страну. Затраты на подготовку отчета о состоянии бассейна могут достигать 250 000 долл. США, как в случае с МККУС (в 2015 году) и ИБН (в 2012 году), и вплоть до 400 000 долл. США, как в случае с последним отчетом КРМ о состоянии бассейна в 2018 году. Во многих случаях прибрежные государства не имеют таких финансовых средств (или не желают их инвестировать в подготовку отчетов) на национальном, не говоря уже о трансграничном уровне. Поэтому совместные органы, которые занимаются деятельностью по управлению данными и информацией, часто ищут для этого средства.

1.2.2 Мероприятия по управлению бассейном

Проекты и программы бассейнового управления также связаны с различными затратами. К ним относится разработка плана управления бассейном, а также реализация различных мероприятий, направленных на достижение желаемого состояния бассейна, согласованного государствами-членами. Например, Стратегией развития бассейна, принятой КРМ на 2016-2020 годы (MRC, 2016), предусмотрен ряд мероприятий, таких как обзор и обновление руководств по проектированию плотин в русле реки; подготовка руководящих принципов по снижению рисков изменения климата, включая воздействие засух; создание системы прогнозирования ливневых паводков и создание региональной сети оповещения о чрезвычайных ситуациях, связанных с наводнениями и засухами, или проведение исследования возможностей согласованного управления поверхностными и подземными водами (MRC, 2016). Мероприятия по управлению бассейнами часто также являются основой для скоординированного развития бассейнов, включая развитие инфраструктуры. Средства на выполнение таких мероприятий часто труднее получить, чем на покрытие основных затрат совместных органов, а также затрат на выполнение ими большего объема функций секретариата или функций, связанных с управлением данными, поскольку фактическое осуществление конкретных мероприятий часто является значительно более затратным (USAID, CAREC, 2020), чем оперативное обслуживание совместного органа. Эта тенденция наблюдается во всех регионах мира, в том числе и в Европейском Союзе (ЕС), несмотря на общую доступность финансовых ресурсов. Более того, одним из основных препятствий для осуществления Рамочной водной директивы ЕС (РВД ЕС) остается недостаточное выделение средств для реализации мероприятий по управлению бассейнами (Zingraff-Hamed *et al*, 2020).

1.2.3 Развитие водохозяйственной инфраструктуры и управление ею

Инфраструктурные проекты также требуют финансовых ресурсов, от подготовки проектов, включая потенциально бассейновый инвестиционный план, до создания, эксплуатации и технического обслуживания инфраструктурных объектов. Затраты на подготовку капитальных инвестиций в инфраструктуру, например, предварительного и полного технико-экономического обоснования, часто недооцениваются. Они могут составлять 10–15 % от общих затрат по проекту, и их часто приходится нести не тем, кто продвигает инфраструктурный проект и получает прибыль от инвестиций. Когда совместные органы уже созданы и функционируют, подготовка инфраструктурных проектов часто осуществляется в контексте комплексных планов развития бассейна. Примерами могут служить Инвестиционный проект по повышению устойчивости бассейна реки Нигер к изменению климата, который направлен на согласование капитальных инвестиций в бассейн, являющихся наиболее выгодными с точки зрения управления бассейном и его развития, или, безусловно, Стратегический план ЗАМКОМ по бассейну реки Замбези на 2018–2040 годы, который обеспечивает основу для инвестиционного плана, направленного на получение финансирования для выполнения конкретных мероприятий и проектов.

На уровне суббассейнов, инвестиционные планы также могут составляться небольшой группой стран в суббассейне с целью привлечения финансирования для выполнения инвестиционных проектов, связанных с водными ресурсами, на более низком уровне. В качестве примера можно привести План инвестиций и Стратегию финансовой устойчивости, подготовленные совместно Кенией и Угандой для бассейна рек Сио-Малаба-Малакиси (СММ). Она состоит из восьми приоритетных проектов инвестирования в водную инфраструктуру, в основном сосредоточенных на орошении, управлении бассейном и многоцелевых инвестициях, а также на экологических вопросах, таких как управление водно-болотными угодьями, а также стратегии финансовой устойчивости, направленной на то, чтобы показать потенциальным донорам и инвесторам ценность предлагаемых инвестиций (IUCN *et al*, 2020). Кроме того, была создана институциональная структура для поддержки этого инвестиционного плана. В ее состав входят комитет на уровне министерств, а также постоянные секретариаты и консультативный комитет. Это подчеркивает важность надежных институциональных механизмов и растущее признание заинтересованными сторонами бассейна того факта, что этот структурный элемент также необходим для привлечения финансовых ресурсов.

Выполнение инфраструктурных проектов обычно требует наибольшего объема финансовых ресурсов. Размер затрат зависит от сектора, вида и размера проекта, проектного решения и многих других факторов, но почти во всех случаях затраты превышают финансовые возможности отдельных участников, государственных учреждений или бассейновых организаций. Поэтому в большинстве случаев требуется государственное и частное финансирование, которое будет более подробно рассмотрено в главе 2.

При оценке затрат на водную инфраструктуру также необходимо учитывать затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание (ЭиТО) объектов инфраструктуры. Многие страны, как развивающиеся, так и развитые, испытывают затруднения с формированием надлежащего бюджета на эксплуатацию и техническое обслуживание существующей инфраструктуры водоснабжения (Rozenberg and Fay, 2019). Затраты на ЭиТО могут существенно отличаться в зависимости от вида инфраструктуры и выбранного технологического решения, но часто они превышают первоначальные величины, если их рассматривать в разрезе всего срока службы актива. Достаточные и своевременные расходы на ЭиТО водной инфраструктуры предотвращают дальнейшие расходы; невыполнение планового технического обслуживания увеличивает общие затраты на замену оборудования как минимум на 60% (Rozenberg and Fay, 2019). В энергетическом секторе, еще одной ключевой инвестиционной сфере, связанной с управлением трансграничными водами, ежегодные затраты на техническое обслуживание составляют от 0,5% до 6% от стоимости первоначальных капитальных вложений, по большей части в зависимости от технологии и установленной мощности (Rozenberg and Fay, 2019). Затраты на ЭиТО могут представлять собой серьезную финансовую проблему, особенно если они

не спланированы должным образом и (или) если ни один субъект не считает управление этими конкретными объектами инфраструктуры финансово привлекательным. Например, в бассейне реки Сенегал южноафриканская инфраструктурная компания Eksom заключила контракт на управление и обслуживание плотины Манантали, но, столкнувшись с явно более низкой, чем ожидалось, доходностью, она отказалась от продления контракта в 2014 году, поскольку проект перестал быть финансово жизнеспособным для компании. Это поставило ОРБС, владельца инфраструктуры, перед серьезной проблемой и внезапным увеличением затрат.

Во избежание подобных ситуаций, может потребоваться достижение совместных договоренностей между странами. Это было сделано, например, в бассейне рек Чу и Талас, где затраты на ЭИТО были включены в соглашение между Казахстаном и Кыргызстаном об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас (World Bank, 2018). В данном случае Казахстан, расположенный ниже по течению, благодаря своему более сильному экономическому положению покрывает затраты на техническое обслуживание ГЭС в Кыргызстане, расположенном выше по течению. К тому же Казахстан является основным бенефициаром этой инфраструктуры. Данный пример представляет собой редкий пример распределения бремени затрат в общем бассейне.

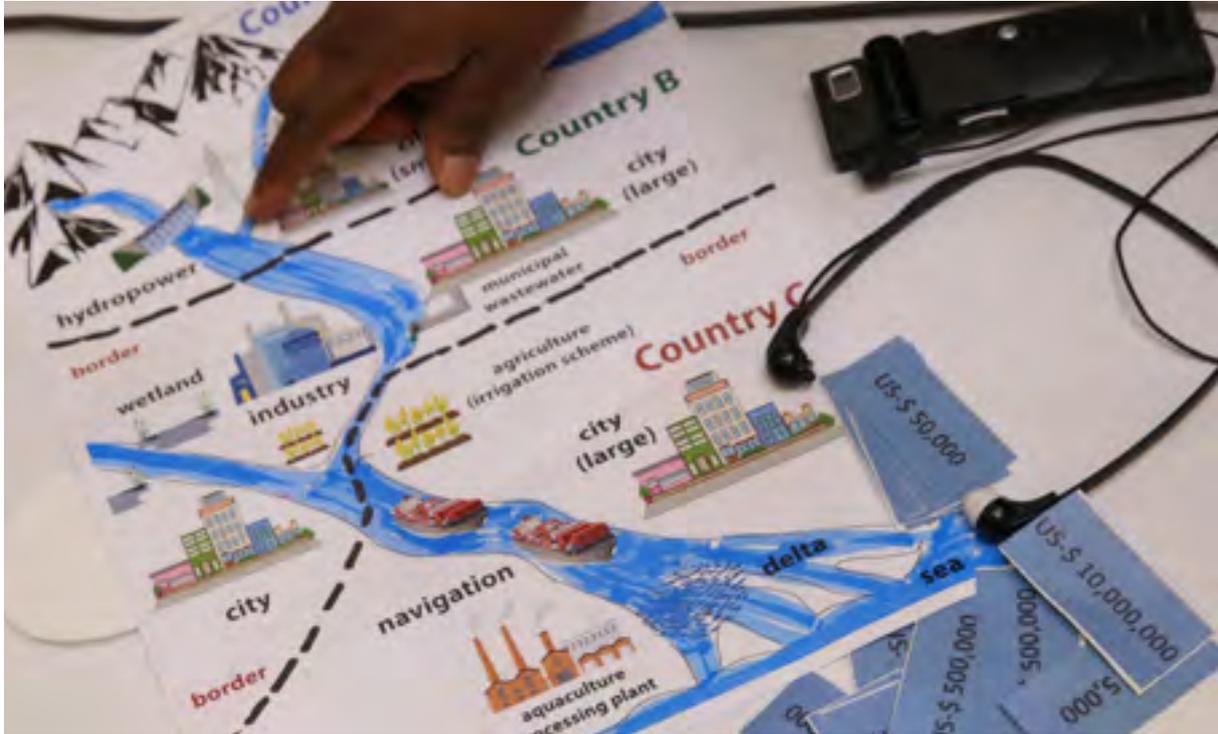


Мост через реку Замбези



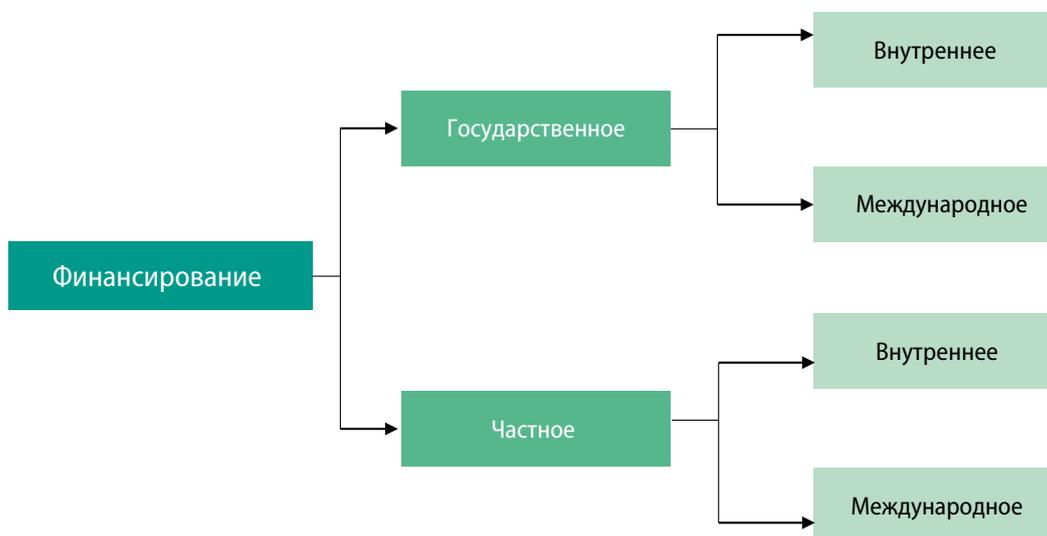
Плотина Вандерклоф на Оранжевой реке между провинциями Фри Стейт и Северный Кап

ГЛАВА 2 ИСТОЧНИКИ И СПОСОБЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ И РАЗВИТИЯ БАССЕЙНОВ



В Главе 2 основное внимание уделяется различным источникам и способам финансирования управления трансграничными водными ресурсами и развития бассейнов. В настоящей публикации фондирование относится к предоставлению денежных средств, по которым отсутствуют обязательства возврата, тогда как финансирование включает элемент возврата. При этом (возвратное) финансирование помогает сократить временной разрыв между первоначальными инвестициями и будущей финансовой отдачей от них, тогда как фондирование, например, в форме государственных дотаций или поступлений от взимания платы с потребителей или пользователей (например, дорожных сборов или тарифов на электроэнергию), в конечном итоге, является источником покрытия затрат на проекты и мероприятия. Эти источники финансирования включают в себя и государственный, и частный капитал, как на национальном, так и на международном уровне (рисунок 2), которые будут отдельно рассмотрены в разделах 2.1 и 2.2, соответственно.

Рисунок 2. Виды источников финансирования



2.1 Выделение государственных средств и государственное финансирование

Государственные средства имеют решающее значение для управления трансграничными речными бассейнами и их развития, во многом по той причине, что водные ресурсы и связанные с ними услуги являются «общественным благом». В то же время мобилизация государственных средств была и остается непростой задачей по причинам, рассмотренным выше во введении к настоящей публикации. Готовность платить за водные ресурсы и связанные с ними услуги часто ограничена, а (полная и своевременная) уплата налогов или сборов зачастую не обеспечивается, что ограничивает доступность государственных средств для управления трансграничными речными бассейнами и их развития. В то же время государства-члены совместного органа часто не в достаточной степени признают многосекторальные преимущества совместного управления трансграничными речными бассейнами и развития бассейнов, которые могут быть недостаточно понятны им из-за отсутствия ощутимых результатов работы совместного органа, что еще больше снижает готовность государств речного бассейна платить. В следующих разделах будут рассмотрены различные источники государственных средств (рисунок 3): от их выделения государствами-членами совместного органа до поступления из внешних источников.

Рисунок 3. Источники государственных средств



2.1.1 Прямые взносы государств-членов

Основными источниками финансовых средств на управление речными бассейнами, для покрытия как «затрат на поддержание», так и проектных затрат, являются прямые денежные взносы государств-членов. Как упоминалось ранее, полное покрытие бюджета совместного органа за счет взносов государств-членов является более сложной задачей, если годовой бюджет учреждения является высоким (при этом РБО, ориентированные на выполнение проектов, требуют более высоких взносов от своих членов) и (или) если государства-члены РБО имеют меньше финансовых возможностей. Средств, полученных только за счет прямых взносов государств бассейна, может в таком случае оказаться недостаточно, и поэтому необходимо искать другие источники.

Финансовые средства в виде взносов государств-членов обычно поступают из национального бюджета соответствующей страны, формирующегося за счет различных налогов и других средств, составляющих доход государства. Таким образом, внесение национального взноса в совместный орган или на конкретные мероприятия по управлению водными ресурсами и их развитию становится статьей ежегодного бюджета при его планировании государством. Во вставке 2 более подробно описаны связи между бюджетом бассейновой организации и национальным бюджетом. Эти связи могут также означать, что указанные взносы напрямую конкурируют со многими другими приоритетными статьями национального бюджета. Поэтому важно, чтобы национальные бюджетные процессы и бюджетные процессы совместных органов были согласованы. Это поможет избежать (временных) финансовых ограничений, которые могут, например, задержать выполнение запросов на оплату членских взносов, если они будут с опозданием поданы государствам-членам для рассмотрения в процессе соответствующего ежегодного бюджетного планирования на национальном уровне.

Помимо этого, отдельным источником финансовых средств для внесения своего взноса страной могут быть специальные налоги на воду, экологические налоги и т.д. Следует отметить, что они отличаются от сборов за пользование водой или таких инструментов, как плата за загрязнение водных ресурсов, которые рассматриваются в разделе 2.1.3. Хотя этот подход применяется на национальном и субнациональном уровнях, примеры на

трансграничном уровне неизвестны. В обоих случаях требуются прочные правовые, институциональные и процедурные связи между сотрудничеством на бассейновом уровне, национальным планированием, а также процессами управления и формирования бюджета.

Вставка 2. Национальный бюджетный процесс в Венгрии

Управление трансграничными бассейнами и их развитие играет важную роль в Венгрии, поскольку она вместе с соседними странами совместно использует воды 24 рек и более мелких поверхностных водных объектов, включая реку Дунай, «самую международную» реку мира, бассейн которой простирается по территории 19 прибрежных государств (карта 2). Это также находит отражение в хорошо налаженных процессах финансирования, с помощью которых правительство Венгрии вносит свой вклад в управление трансграничным бассейном и его развитие, а также в соответствующих совместных органах, созданных для этой цели.

Карта 2. Бассейн реки Дунай



Источник: Британская энциклопедия, <https://www.britannica.com/place/Danube-River>

Средства для внесения взносов в совместные органы регулярно выделяются через Министерство внутренних дел, тогда как средства для финансирования их региональных учреждений поступают из бюджета центрального правительства. Департамент управления речными бассейнами и охраны водных ресурсов отвечает за распределение членских взносов (в Международную комиссию по охране реки Дунай [МКОРД], Всемирный водный совет и т.д.), которые поступают из бюджета министерства, а также затрат на персонал и других сопутствующих расходов (на проведение заседаний, оплату услуг переводчиков и т.д.) для двустороннего и многостороннего сотрудничества по вопросам управления водными ресурсами. Есть специальная статья бюджета, касающаяся оплаты членских взносов и других добровольных взносов (в ЕЭК ООН, ГВП), а также расходов на командировки и проведение заседаний. Мероприятия по трансграничному сотрудничеству в основном осуществляются через региональные Управления водных ресурсов и Главное управление водного хозяйства, которые имеют ассигнования из государственного бюджета, однако эти расходы не являются целевыми, а включаются в общий бюджет. Эти статьи бюджета обеспечивают все необходимые денежные средства для непрерывной деятельности. Помимо прямых, заранее определенных взносов в совместные органы и мероприятия по управлению трансграничным речным бассейном на национальном уровне, Венгрия также может вносить вклад в конкретные мероприятия и проекты МКОРД, для которых может использоваться другой бюджет. Однако, поскольку этот бюджет ограничен и уменьшается, Венгрия часто осуществляет взносы в натуральной форме, в основном проводя подготовительную работу, например, в проекте по вопросам водного баланса, осуществляемом с Сербией в рамках МКОРД.

Это финансирование предоставляется Министерством финансов в рамках составления общего годового бюджета национального правительства. Это означает, что каждое министерство, в том числе Министерство внутренних дел, предлагает Министерству финансов бюджет, как правило, в июне каждого года. После утверждения национального бюджета, в том числе парламентом, каждому министерству выделяется определенная сумма, обычно в сентябре. В Министерстве внутренних дел эта сумма далее распределяется к концу каждого года между различными департаментами для осуществления ими необходимой деятельности, а взносы в совместные органы, такие как МКОРД, поступают из отдельной статьи бюджета.

Важно отметить, что процесс составления бюджета совместных органов тесно связан с такими процессами на национальном уровне. Поскольку МКОРД составляет свой бюджет на относительно длительный срок, государствам-членам, таким как Венгрия, заранее хорошо известно, сколько они должны будут заплатить в части их конкретных членских взносов и взносов в проекты. Это означает, что к декабрю каждого года во время ежегодных заседаний МКОРД, когда государствам-членам рассылается письмо с просьбой о внесении членских взносов, Венгрия уже завершила свой национальный бюджетный процесс и может при необходимости уплатить свой взнос в МКОРД в январе.

Источник: Информация, предоставленная г-ном Петером Ковачем, руководителем департамента управления речными бассейнами и охраны водных ресурсов Министерства внутренних дел Венгрии

Другой формой взносов государств-членов являются взносы в натуральной форме. Они могут принимать множество различных форм, включая предоставление здания или офисных помещений принимающим государством, предоставление постоянных или прикомандированных национальных сотрудников, покрытие путевых расходов должностных лиц государственных органов и бассейновых организаций или покрытие прочих расходов совместного органа или в контексте конкретных проектов. Например, Правительство Ботсваны оплачивает аренду офисных помещений за ОКАСОМ (Постоянную водную комиссию по бассейну реки Окаванго), которая сначала базировалась в Мауне, а теперь располагается в Габороне, тогда как правительство Южной Африки предоставляет офисные помещения КБРОС (Комиссии бассейна рек Оранжевая-Сенку) в Центурионе и предоставляет ее персоналу некоторые налоговые льготы.

Финансовые взносы на разных уровнях управления

Основной орган, ответственный за управление речным бассейном и сопутствующей деятельностью, находится на бассейновом уровне, где действуют совместные органы. Однако есть также согласованные мероприятия, осуществляемые на различных других уровнях управления: от регионального или международного уровня, такого как Европейский Союз в контексте Рамочной водной директивы ЕС (РВД ЕС), до местного уровня через местные органы управления водными ресурсами и муниципалитеты (Schmeier, 2021). На разных уровнях управления имеются разные финансовые потребности. На региональном уровне можно использовать региональные фонды, если таковые имеются; они могут возникать в результате региональной интеграции или на уровне организаций в области сотрудничества, таких как ЕС. На национальном уровне финансовые взносы делаются не только на бассейновом уровне в форме членских взносов, но и на мероприятия, осуществляемые на национальном уровне. В зависимости от соответствующих государственных и административных систем, более низкие уровни области или штата, муниципалитета и сообщества также участвуют в управлении водными ресурсами в трансграничных бассейнах, испытывая потребность в собственных финансовых ресурсах. В то же время финансовые ресурсы также могут формироваться на этих уровнях, например, за счет сбора за водопользование или платы за сброс сточных вод, которые, хотя и взимаются полностью под контролем национальных органов и, таким образом, не имеют прямого отношения к работе совместных органов, могут способствовать осуществлению мероприятий, совместно согласованных различными прибрежными странами в общем бассейне. Пример бассейна реки Эльба (вставка 3) иллюстрирует этот момент. В нем акцентировано внимание на средствах, используемых на соответствующем уровне.

Вставка 3. Финансирование управления речным бассейном на разных уровнях в бассейне реки Эльба

Как и в других бассейнах ЕС, управление речным бассейном в бассейне реки Эльба осуществляется на различных уровнях: от уровня ЕС до бассейнового уровня (через Международную комиссию по охране реки Эльба [МКОРЭ]), национального уровня (национальные правительства Чехии и Германии), до уровня областей/земель (а именно, федеральных земель (*Bundesländer*) в Германии) и, наконец, до уровня муниципалитета.



Финансовые средства как собираются, так и предоставляются на разных уровнях, однако очень разными способами. К этим средствам относятся не только прямые взносы государств-членов МКОРЭ в совместный орган для финансирования «затрат на поддержание» организации и ее усилий по координации мероприятий по управлению бассейном (финансируемых из бюджета Федерального министерства окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности [BMU], который поступает из государственного бюджета Германии), но также путем финансирования мероприятий, осуществляемых на национальном и субнациональном (*Bundesländer*) уровнях.

На национальном и субнациональном уровнях различные федеральные министерства и министерства соответствующих земель вносят вклад в осуществление конкретных мероприятий из своих соответствующих бюджетов, в зависимости от конкретных мероприятий по управлению речным бассейном. Все эти взносы поступают из бюджетов министерств. Следовательно, в конечном итоге, они финансируются за счет налогов, сборов, пошлин и других источников государственного дохода, которые формируются на этих разных уровнях управления. Особенно интересно отметить, как собранные на местном уровне финансовые ресурсы в виде сборов и пошлин, таких как сборы за забор воды и плата за сброс сточных вод, способствуют осуществлению мероприятий по управлению речным бассейном и мер по улучшению качества воды, соответственно, как согласовано на трансграничном уровне в рамках МКОРЭ, но осуществляется на местном уровне.

Источники: (BMU, 2010); (Nolden, 2019); (Schmeier, 2021).



Вид на реку Эльба

Надежность внесения взносов государств-членов

Полнота и своевременность внесения взносов государств-членов является весьма проблематичной в некоторых бассейнах мира. Если государства-члены не платят согласованные ими взносы или не делают это вовремя, накапливается задолженность, которая может оказать значительное давление на РБО, что может задержать ее работу или иным образом повлиять на нее и, таким образом, негативно сказаться на проектах и мероприятиях, которые ей предлагается выполнить. В итоге, это может снизить общую эффективность управления речным бассейном и его развития.

Ранее с такими проблемами столкнулись несколько РБО. Например, в бассейне реки Нигер Управление бассейна реки Нигер (УБРН) долгое время боролось со значительной задолженностью стран-членов по уплате взносов. Взносы государств-членов не соответствовали согласованным суммам или уплачивались с серьезными задержками. В то же время расходы УБРН значительно выросли, в результате чего разрыв между доходами и расходами все более увеличивался, особенно в начале и середине 2000-х годов (NBA, 2009). Это привело к проблемам с движением денежных средств, из-за которых Исполнительный секретариат УБРН допустил перерасход денежных средств, содержащихся на его банковских счетах, а также стало причиной задержки с осуществлением мероприятий. Партнеры по развитию покрыли часть необходимых средств, включая финансирование некоторых штатных должностей в Исполнительном секретариате и заседаний руководящих органов. Комиссия по бассейну озера Чад (КБОЧ) и другие совместные органы столкнулись с аналогичными проблемами.

Вставка 4. Решение проблем, связанных с задолженностью по взносам государств-членов (на примере МККУС)

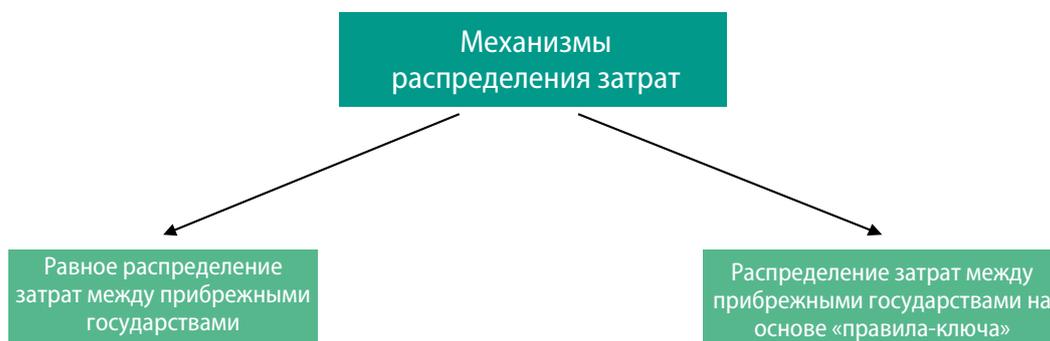
Международная комиссия по бассейну реки Конго (МККУС) столкнулась с серьезными финансовыми проблемами из-за неуплаты государствами-членами установленных для них взносов на регулярной основе. Это касается, в частности, Демократической Республики Конго (ДРК), поскольку она не включена в региональную схему налогового финансирования Центральноафриканского валютно-экономического сообщества (ЦАВЭС) (см. раздел 2.1.2) и, следовательно, должна вносить взносы в МККУС непосредственно из своего национального бюджета. В период с 2004 по 2018 годы ДРК по большей части не выполняла свои финансовые обязательства перед МККУС и осуществила всего два платежа, которые составили около 30% от размера ее обязательств за этот период.

Во многом из-за невыполнения ДРК своих финансовых обязательств, МККУС не смогла заполнить все штатные должности, что, в свою очередь, привело к значительным задержкам в выполнении мероприятий и увеличению зависимости от донорского финансирования. Более того, неспособность достичь запланированных результатов как в отношении судоходства, так и в отношении управления и развития речных бассейнов привела к снижению приверженности государств-членов сотрудничеству, поскольку выгоды от сотрудничества не оправдали ожидания государств бассейна.

Вследствие этих проблем государства-члены и руководящие органы МККУС рассматривают возможность применения механизмов взыскания в случае серьезной задолженности, в том числе в рамках последних усилий МККУС по проведению организационной реформы. В соответствии с Соглашением МККУС 1999 года (статья 28), члены, неоднократно нарушающие свои обязательства по уплате взносов, могут потерять право голоса при принятии МККУС решений. Несмотря на то, что этот пункт еще не применялся, он все чаще обсуждается государствами-членами МККУС. Кроме того, в рамках продолжающихся усилий по проведению организационной реформы в МККУС также обсуждался потенциальный перенос штаб-квартиры МККУС, которая в настоящее время находится в Киншасе, ДРК.

Источник: (IMG Rebel, 2019)

Рисунок 4. Механизмы распределения затрат



Существует множество подходов к распределению затрат между государствами-членами совместного органа (рисунок 4). В ряде бассейнов затраты распределяются поровну между всеми государствами-членами, т.е. каждое государство-член РБО вносит в бюджет одинаковую долю. Например, в КБРЭС каждое из государств-членов вносит в КБРЭС 500 000 рандов (около 34 000 долл. США) в год; при этом годовой бюджет секретариата КБРЭС установлен на уровне 2 000 000 рандов (около 136 200 долл. США). После утверждения руководящими органами совместного органа общий бюджет делится на количество государств-членов. Другими примерами равного распределения затрат являются Администрация озера Танганьика (АОТ) и Международная комиссия по бассейну реки Сава (МКБРС).

В других бассейнах различия в экономических возможностях, доля в бассейне и (или) выгодах от ресурсов бассейна привели к тому, что страны согласились разделить затраты не поровну и вместо этого установили определенные «правила-ключи» распределения затрат. Примерами бассейнов с механизмами распределения затрат на основе «правила-ключа» являются бассейн реки Конго и МККУС, бассейн реки Шельда и Международная комиссия по реке Шельда (МКШ), бассейн реки Нигер и УБРН, а также бассейн реки Вольта и Управление бассейна реки Вольта (УБРВ). Эти «правила-ключи» распределения затрат могут основываться на различных параметрах (или их комбинациях), включая долю территории стран-членов в общей площади бассейна и ВВП этих стран. Доля территории страны в общем бассейне является наиболее распространенным параметром. В некоторых случаях выгоды, которые страна получает от ресурсов бассейна, используются для расчета вклада страны в механизм распределения затрат. Так обстоит дело, например, со Смешанной технической комиссией ГЭС «Сальто-Гранде» (Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (СТК Сальто-Гранде), в которой Аргентина и Уругвай распределяют между собой затраты в зависимости от количества гидроэлектроэнергии, которую они получают от совместного проекта. В других случаях взносы стран-

членов различаются в зависимости от конкретной статьи бюджета, на покрытие которой они делают взносы. В отношении озера Титикака, например, и Боливия, и Перу в равной степени финансируют «затраты на поддержание» Двунациональной автономной администрации озера Титикака (ААОТ), однако затраты на двусторонние проекты Перу покрывает на 75%, а Боливия только на 25%.

Оба подхода имеют под собой определенные основания. В конечном счете, решения государств-членов о распределении затрат должны определяться конкретным контекстом бассейна. Однако в качестве предостережения здесь следует упомянуть, что механизмы распределения затрат на основе «правила-ключа» сопряжены с рядом проблем: а именно, они противоречат принципу суверенного равенства государств, который обычно определяет поведение государств в международных отношениях. Например, он может означать, что те страны, которые финансируют большую долю затрат – или потому что они занимают большую часть бассейна, или потому что они занимают экономически доминирующее положение – могут требовать предоставления им большего влияния в управлении и развитии бассейна, что не всегда может быть желательным для всех прибрежных государств, особенно если они уже занимают господствующее положение в регионе.

Следует также отметить, что механизм распределения затрат может со временем меняться, отражая изменения в бассейне и в финансовых возможностях государств бассейна, как показано в двух случаях ниже (вставка 5 и вставка 6).



Плавучая деревня на реке Меконг

Вставка 5. Развитие механизмов распределения затрат в Комиссии по реке Меконг (КРМ)

С момента создания КРМ в 1995 году, взносы государств-членов в основной бюджет распределялись поровну между четырьмя государствами-членами: Камбоджей, Лаосом, Таиландом и Вьетнамом (ст. 14 Соглашения по реке Меконг 1995 года).

Однако со временем основной бюджет организации увеличился, и потребовалось внесение корректировок в величину взносов государств-членов для удовлетворения новых бюджетных потребностей. Страны договорились, что это увеличение размера взносов не будет одинаковым для всех стран, а будет зависеть от «правила-ключа», определяемого на основе пяти факторов: доля страны в водосборном бассейне; средний объем стока с участка реки на территории страны; площадь орошаемых земель в стране; численность населения страны; и ВВП страны. Этот подход направлен на то, чтобы лучше отразить возможности участников, а также выгоды, получаемые от использования ресурсов бассейна. Это привело к принятию в 2000 году решения о ежегодном увеличении взносов государств-членов на 18% для Камбоджи и Лаоса, на 30% для Вьетнама и на 34% для Таиланда.

Однако в последние годы правило распределения затрат вновь было пересмотрено в связи с общей организационной реформой КРМ. Это также было вызвано неудовлетворенностью более крупных доноров, особенно Таиланда, из-за неравных взносов по сравнению с выгодами, получаемыми от сотрудничества, особенно в свете услуг и выгод, предоставляемых со стороны КРМ каждой стране-участнице. Более того, возникло беспокойство по поводу параметров, используемых в «правиле-ключе» распределения затрат, а именно того факта, что в нем учитывались площади орошаемых земель, но не выгоды, получаемые от гидроэнергетики. В результате для основного бюджета КРМ, оцениваемого в 6,5 млн. долл. США на 2030 год, взносы стран снова будут распределяться поровну.

Источники: (MRC, 2000); (MRC, 2019b).

Тщательная оценка финансовых возможностей государств-членов также имеет решающее значение при определении договоренностей о распределении затрат, при одновременном учете последствий неравного распределения затрат на политическом уровне и уровне принятия решений, как показано во вставке 6 ниже.

В целом, взносы государств-членов в совместных органах довольно многих бассейнов мира остаются очень небольшими, поскольку они были зафиксированы на низком уровне по сравнению с общими бюджетными потребностями совместного органа и (или) потому, что у государств-членов накопилась значительная задолженность. Это побудило совместные органы исследовать другие источники, которые представлены и проанализированы далее в этом разделе.

Вставка 6. От распределения затрат на основе «правила-ключа» до равного распределения затрат в Международной комиссии по охране реки Дунай (МКОРД)

В учредительных документах МКОРД указано, что затраты МКОРД должны распределяться поровну между всеми государствами-членами. В то же время, сразу после создания РБО государства-члены признали огромные различия в экономических возможностях в бассейне реки Дунай; причем этот разрыв оказался больше, чем в любом другом бассейне мира. Чтобы сохранить принцип суверенного равенства и в то же время позволить всем государствам, включая экономически менее развитые страны нижнего течения, участвовать в процессе сотрудничества, было принято временно действующее правило распределения затрат, с помощью которого страны-члены были сгруппированы по четырем различным категориям в зависимости от экономического потенциала. Сначала страны, относящиеся к категории экономически менее развитых, будут платить меньше, а разрыв будет покрываться за счет экономически более развитых стран, расположенных выше по течению. Это привело к ситуации, когда наиболее экономически развитые страны, включая Австрию, Венгрию, Германию, Словакию, Словению и Чешскую Республику, изначально оплачивали наибольшую долю затрат, но доли других стран со временем увеличивались, сначала у Болгарии, Румынии, Сербии и Хорватии, затем у Боснии и Герцеговины и Украины, и далее у Молдовы и Черногории. Однако со временем взносы развитых стран будут постепенно уменьшаться, а взносы остальных будут увеличиваться, пока не будет достигнуто равное распределение затрат.

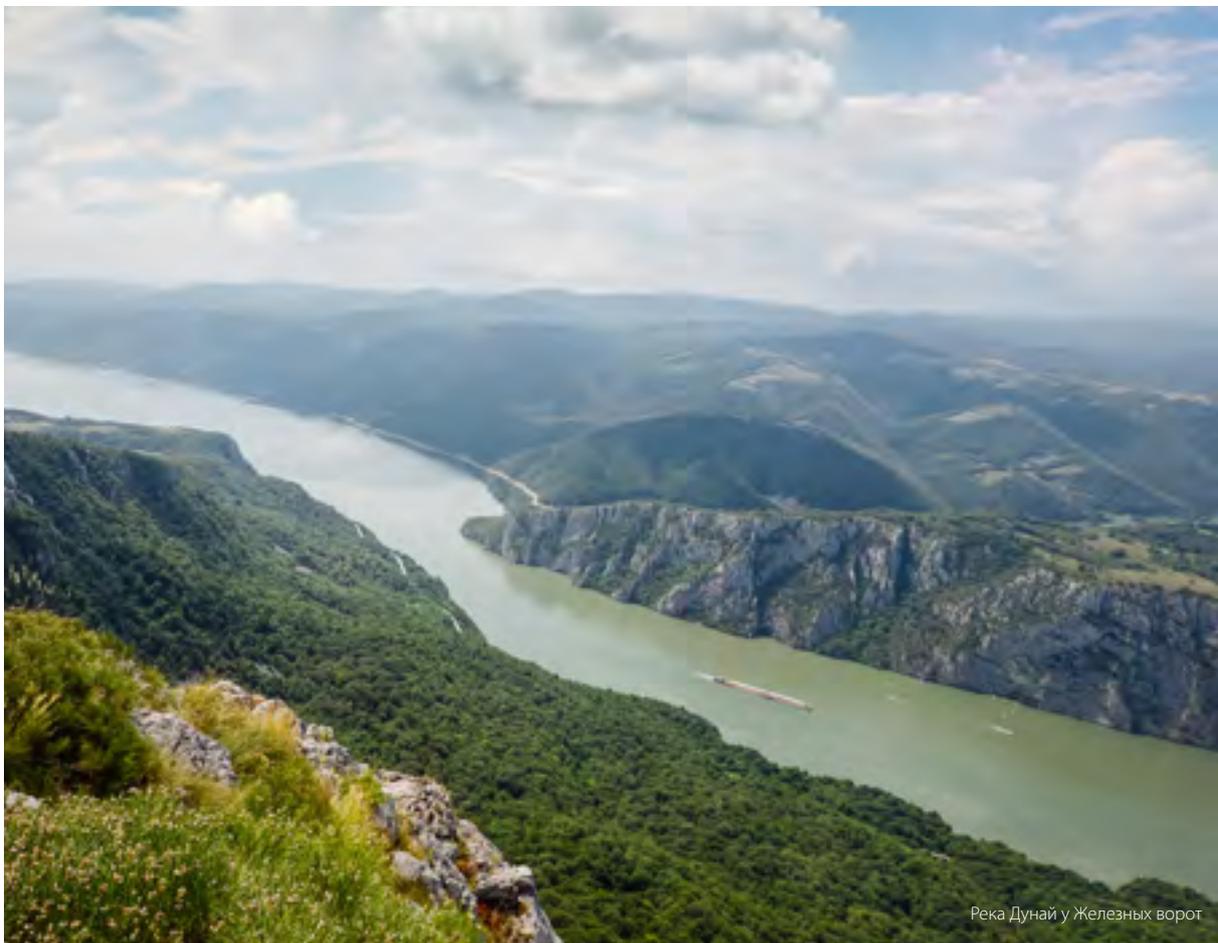
Источник: (Henkel et al, 2014, с. 30)

2.1.2 Региональные налоги

Речные бассейновые организации также могут финансироваться за счет взносов региональных организаций, финансирование которых может осуществляться за счет регионального налога, такого как налог на импорт. Налог на импорт обычно взимается государствами-членами от имени региональной организации, однако точный порядок взимания налога может отличаться в зависимости от государства. Налоговые поступления используются для поддержания собственной деятельности региональной организации, а также, возможно, ряда связанных специализированных организаций и (или) проектов. К специализированным организациям, поддерживаемым за счет поступлений от регионального налога, могут относиться РБО. Поскольку объем импорта и поступления от налога на импорт обычно не сильно колеблются из года в год, этот источник финансирования обычно более стабилен и надежен, чем прямые взносы правительств из национального бюджета.

Стабильность, обеспечиваемая региональными налогами в качестве источника финансирования, гарантирует, что РБО могут выполнять установленные финансовые обязательства, а также позволяет им более эффективно планировать будущие капиталоемкие проекты и выполнять проекты, находящиеся в стадии разработки. Сводя к минимуму зависимость от прямого национального финансирования, РБО может преодолеть слабые места в национальных бюджетах и избежать необходимости конкурировать с многочисленными приоритетами внутреннего финансирования. Кроме того, это потенциально может помочь избежать попадания в зависимость от интересов крупных государств-участников, делающих большие взносы. Однако, учитывая ее роль основного спонсора, региональная организация может оказывать или восприниматься как оказывающая неправомерное влияние на работу и (или) приоритеты РБО. Отсюда могут возникнуть проблемы, связанные с правом собственности, а также с конкретными правовыми и институциональными механизмами финансирования.

Невзирая на стабильность, региональный налог не связан с деятельностью в области водных ресурсов, которую осуществляет РБО. С одной стороны, это отсутствие связи позволяет РБО действовать вне конкретных национальных интересов или политики и осуществлять соответствующую деятельность на бассейновом уровне. Это возможно, потому что региональный налог удовлетворяет основные потребности в финансировании независимо от национальных взносов. С другой стороны, поскольку выделение средств осуществляется более или менее автоматически и не связано с работой РБО, оно также может снизить заинтересованность со стороны национальных правительств, поскольку они прямо не платят за деятельность РБО. Кроме того, РБО не может устанавливать налоговую ставку, т.е. не может взимать более высокие налоги для покрытия дефицита финансирования, если других форм взносов оказывается недостаточно.



Река Дунай у Железных ворот

Вставка 7. Дополнение прямых взносов региональными налогами (на примере МККУС)

МККУС является ярким примером того, как региональные налоги могут способствовать финансированию РБО. МККУС является специализированным учреждением Центральноафриканского валютно-экономического сообщества (ЦАВЭС). МККУС получает выгоды как от прямого взноса двух государств-членов МККУС (Демократической Республики Конго и Анголы), так и от выделения средств ЦАВЭС за счет специального налога, предназначенного для интеграции сообщества ЦАВЭС, в форме налога на импорт в размере 1%, который покрывает взносы остальных четырех государств-членов. Несмотря на нестабильность и недостаточность прямых взносов государств-членов в последние 15 лет, как описано в разделе 2.1.1, выделение средств ЦАВЭС за счет налогов осуществлялось относительно стабильно, что обеспечивало МККУС надежный поток доходов для поддержания ее деятельности и мероприятий. Эта разница в надежности и достаточности выделения средств также подтверждается долей покрытия затрат (МККУС), которая составляла 80% для средств, выделенных ЦАВЭС за счет налогов, по сравнению с примерно 30% для прямых взносов стран-членов.

Отношения между МККУС и ЦАВЭС также демонстрируют потенциальную сложность институциональных механизмов, связанных с региональными налогами. Не все члены ЦАВЭС входят в состав МККУС, равно как и не все страны бассейна являются членами МККУС и (или) ЦАВЭС. Как уже говорилось, отсутствие прямых связей стран (с МККУС) может привести к снижению индивидуальной поддержки со стороны соответствующего государства. Кроме того, это может создать прецеденты бесплатного участия стран-членов бассейна, которые не входят в состав ЦАВЭС и которые могут не вносить причитающиеся прямые взносы, как рассмотрено выше в случае с ДРК, которая контролирует 70% бассейна, но не является членом ЦАВЭС (вставка 4). Хотя за последние 15 лет ДРК внесла свой взнос только дважды и поэтому значительно отстает от графика выполнения своих финансовых обязательств, она продолжает получать выгоды от многих мероприятий, осуществляемых МККУС.

Источник: (IMG Rebel, 2019)

2.1.3 Плата за использование и загрязнение водных ресурсов

В основе применяемых на трансграничном уровне подходов к фондированию за счет собранной платы за использование или за загрязнение водных ресурсов, которые относятся к более инновационным механизмам финансирования на трансграничном уровне, лежит идея о том, что те, кто использует или загрязняет водные ресурсы, должны вносить вклад в финансирование организации, ответственной за управление водными ресурсами и (или) внутреннее судоходство. Эти подходы применялись во многих странах на национальном и субнациональном уровнях, что дает некоторые руководящие указания по их потенциальному применению на трансграничном уровне.

Хотя теоретически все водопользователи и виновники загрязнения водных ресурсов потенциально могут внести свой финансовый вклад, с учетом операционных издержек (т.е. затрат на инкассацию денежных средств) более эффективным с финансовой точки зрения считается нацеливание этого механизма на ограниченную группу крупных водопользователей (например, отрасли гидроэнергетики, крупномасштабного орошения, судоходства и т.д.) или на отрасли, являющиеся источниками загрязнения (например, горнодобывающая и перерабатывающая промышленность и т.д.). Однако есть и другие аспекты, которые следует учитывать при разработке системы взимания платы с водопользователей или виновников загрязнения водных ресурсов [на основе принципов «потребитель платит» и «загрязнитель платит»], включая возмещение затрат выгодополучателями, стимулы для более рационального использования водных ресурсов и их охраны (в случае системы взимания платы с виновников загрязнения).

Согласно механизму фондирования из собранной платы за пользование водными ресурсами ожидается, что платить за водные ресурсы будут водопользователи. От крупных водопотребителей, таких как гидроэнергетика, орошение, горнодобывающая и перерабатывающая промышленность, может требоваться внесение платы за право забора определенного количества воды. Аналогичным образом, коммерческие суда могут вносить плату за использование акватории. Чтобы оправдать такую систему, РБО или прибрежные государства должны иметь возможность предоставлять конкретные услуги или выгоды своим пользователям. Однако в контексте трансграничного водного сотрудничества РБО или прибрежным государствам может быть сложно обосновать стоимость услуг. Еще одна потенциальная проблема в контексте фондирования из собранной платы за пользование водными ресурсами заключается в том, что государства-члены могут принять решение не передавать РБО (все) доходы от сборов за водопользование. Несколько трансграничных РБО в развивающихся странах (Комиссия по реке Меконг, Управление бассейна реки Нигер) рассматривали механизм финансирования за счет собранной платы за пользование водными ресурсами, но столкнулись с конфликтом интересов государств-членов. Однако некоторые бассейны в настоящее время работают над созданием таких механизмов, например, в бассейне реки Конго в рамках МККУС изучается возможность введения налога за пользование водными ресурсами для девелоперов и операторов гидроэнергетических объектов.

Нетрансграничные РБО более успешно внедряют механизм финансирования из собранной платы за пользование водными ресурсами. Примеры включают Буркина-Фасо, где крупные водопользователи, такие как горнодобывающие компании, помогают поддерживать субнациональные РБО, а также Францию и Нидерланды, где механизмы финансирования из собранной платы за пользование водными ресурсами используются в течение многих десятилетий, принося существенные доходы соответствующим организациям. В случае с Нидерландами доходы от взимания платы за пользование водными ресурсами используются не только для поддержания деятельности РБО, но и для реализации конкретных проектов.

Согласно механизму финансирования из собранной платы за загрязнение водных ресурсов, предприятия, виновные в загрязнении, возмещают ущерб, причиненный загрязнением. Штраф, который платят предприятия, виновные в загрязнении водных ресурсов, должен довольно точно отражать отрицательные внешние эффекты, связанные с загрязнением. При слишком низком размере штрафа структура, основанная на использовании собранной платы за загрязнение водных ресурсов, может создать «право на загрязнение» без поощрения изменения поведения, например, без поощрения установки фильтров для очистки воды, если сумма, подлежащая уплате для компенсации отрицательных внешних эффектов, является высокой. При уровне платы, примерно равном стоимости внешних эффектов, вызванных загрязнением, механизм финансирования из собранной платы за загрязнение может принести значительные доходы, потенциально превышающие потребности РБО в выделении средств. Если же суммы платы за загрязнения будут слишком высокими, система может негативно повлиять на экономику в целом, поскольку это может дестимулировать осуществление благоприятной экономической деятельности. Если сумму (или ставки) платы будет устанавливать РБО и все связанные с ней доходы также будут поступать в РБО, РБО, в конечном итоге, может получать доходы, превышающие ее финансовые потребности. Таким образом, механизм финансирования за счет собранной платы за загрязнение водных ресурсов может работать только в том случае, если доходы собирает независимая организация, которая также обеспечивает надлежащее установление ставок платы и штрафов. Механизм финансирования из собранной платы за загрязнение также требует, чтобы виновников загрязнения можно было выявить и контролировать с помощью эффективной системы контроля, например, с помощью «водной полиции».

Несмотря на то, что многие государства включили в свое национальное законодательство идею взимания платы за пользование водными ресурсами и за их загрязнение, известно несколько примеров, когда такая система генерирует значительные финансовые средства для поддержания управления водными ресурсами. Различные РБО (например, КРМ или УБРН) изучали возможность внедрения системы взимания платы за пользование водными ресурсами, но столкнулись с конфликтами интересов государств-членов. Считается, что ни одна РБО не внедрила систему взимания платы за пользование водными ресурсами на уровне трансграничного речного бассейна (Henkel *et al.*, 2014).

2.1.4 Продажа данных и услуг

В последние годы продажа услуг все чаще воспринимается как новый потенциальный источник финансирования управления трансграничными речными бассейнами и их развития. Различные совместные органы, национальные правительства и донорские организации предлагали продавать данные, собранные и обработанные на уровне региона или бассейна, другим заинтересованным сторонам с целью получения дополнительного дохода для покрытия некоторых затрат совместного органа, обычно затрат на его поддержание (вставка 8).

Вставка 8. Продажа данных и услуг со стороны КРМ

КРМ теперь продает пользователям свои данные и конкретные продукты, связанные с данными, например, массивы данных, доступные в виде компакт-дисков, печатных публикаций КРМ или фотографий бассейна. В зависимости от групп пользователей (например, коммерческие или образовательные учреждения), цены варьируются от 3 до 50 долл. США за продукт или элемент, плюс затраты на транспортировку и обработку данных. Общий доход от таких продаж остается крайне низким: менее 500 долл. США в год. Таким образом, продажа данных и связанных с ними услуг является, скорее, механизмом возмещения затрат, компенсирующим затраты труда сотрудников РБО над дополнительными данными и картами, чем многообещающим источником дохода.

Источник: Портал данных КРМ

Некоторые совместные органы также пытались продавать услуги в форме тренингов или учебных курсов, или даже создали специальные учебные заведения, за обучение или участие в которых они взимают или планируют взимать плату (вставка 9).

Вставка 9. Региональная школа профессиональной подготовки в области внутреннего судоходства МККУС

МККУС имеет свою региональную школу профессиональной подготовки в области внутреннего судоходства (École Régionale de Formation aux Métiers de la Navigation Intérieure) – РШППВС, которая обучает студентов со всего бассейна профессиям в области судоходства (судовой механик, матрос, капитан и т.д.). Студенты вносят плату за обучение по учебной программе школы (10 долл. США в год за регистрацию на программу и 500 долл. США в год за обучение). Помимо этих образовательных программ, МККУС также предлагает краткосрочные курсы и тренинги для сотрудников коммерческих судоходных компаний, работающих в бассейне, взимая плату за курс и создавая дополнительный вид деятельности для РШППВС. Однако в действительности таким способом было получено мало доходов: на данный момент сумма платы за обучение может достигать более 100 000 долл. США (данные за 2015 год), но она не покрывает всех расходов школы (расходы на содержание здания, на жилье для студентов, на преподавательский состав и т.д.). На самом деле, доход от взимания платы за обучение составляет всего 14% от общих расходов школы. Кроме того, РШППВС изо всех сил пытается привлечь участников на краткосрочные курсы, поскольку финансовые возможности многих местных судоходных компаний остаются на невысоком уровне, а интерес к улучшению возможностей судоходства ограничен. Как следствие, РШППВС остается финансово зависимой от МККУС и ее доноров, которые предоставляют финансирование для поддержания работы и обеспечения деятельности МККУС, и кажется маловероятным, чтобы она стала источником дополнительного выделения средств для МККУС в будущем.

Источник: (CICOS, 2015)

В целом продажа услуг – будь то в форме данных и информации или в форме обучения или другого рода деятельности – до сих пор не подтвердила свою способность стать существенным источником дохода для совместных органов. Несмотря на то, что в качестве потенциального дополнительного источника дохода для финансирования бассейнового сотрудничества и развития может оказаться полезным периодически рассматривать возможность продажи услуг, ожидается, что связанный с этим потенциал доходов будет ограниченным.

2.1.5 *Управленческие и административные сборы*

РБО могут использовать свою роль в проектах по трансграничным водам для финансирования своей деятельности за счет взимания управленческих и административных сборов (рассматриваемых в этом разделе) и (или) платы за управление проектом (рассматриваемой в следующем разделе). Эти источники выделения средств зависят от мандата конкретной РБО: РБО, полномочия которых ограничены координацией, не могут использовать плату за управление проектом и могут быть ограничены в части взимания управленческих и административных сборов. Управленческие и административные сборы, а также плата за управление проектом сопряжены с трудностями, связанными с ограничением полномочий, а также зависимостью от сборов (платы) для покрытия затрат.

Управленческие и административные сборы отличаются от платы за управление проектом, поскольку они не ограничиваются инфраструктурой. Они взимаются по финансируемым извне «нематериальным» проектам, не касающимся развития инфраструктуры, или мероприятиям, в реализации которых непосредственно участвуют сотрудники РБО. Сбор взимается за каждый произведенный платеж или понесенный вид затрат, которые отвечают критериям для выделения средств партнерами по развитию. РБО, такие как КРМ, использовали управленческие и административные сборы для финансирования бюджета своей операционной деятельности и затрат; размер сбора составляет 11% от суммы расходов по проекту. В проектах этот сбор обозначается как накладные расходы. Фактически это означает, что доноры совместно финансируют бюджет операционной деятельности КРМ, аналогично структурам, используемым агентствами международного развития при реализации проектов от имени другого агентства. Для КРМ эти сборы покрывают стоимость технических и административных услуг, оказываемых проекту.

Существует риск того, что количество человеко-часов, затрачиваемых на управление и администрирование проекта, превысит размер сборов, выплачиваемых в пользу РБО, т.е. затраты на оплату труда превысят размер поступающих сборов. Это может привести к негативным последствиям для бюджета РБО. Также существует вероятность того, что в рамках этих проектов, необходимых для удовлетворения бюджетных потребностей, персонал будет перенаправляться с более актуальных проектов на проекты, которые приносят наиболее высокий доход в виде управленческих и административных сборов. Это может в конечном итоге подорвать основную цель РБО как организации, предназначенной для содействия региональному сотрудничеству и предоставлению выгод путем управления сотрудничеством в области общих водных ресурсов. Также важно отметить, что управленческие и административные сборы не могут быть долгосрочным жизнеспособным вариантом финансирования, поскольку, по мере уменьшения размера или количества донорских проектов в регионе будет уменьшаться и поток доходов.



Местные жители в деревянной лодке на реке Конго

2.1.6 Плата за управление проектом

Плата за управление проектом отличается от управленческого и административного сборов, поскольку она обычно связана с инфраструктурными проектами. РБО может быть уполномочена осуществлять различные виды деятельности, за которые она может получать компенсацию в виде платы за управление проектом, к которым может относиться первоначальное определение объема работ, проведение переговоров и организация финансирования инфраструктурного проекта; управление подготовкой технико-экономических обоснований; контроль закупок и строительства; и даже участие в эксплуатации и обслуживании. В конечном итоге, плата взимается с владельца объекта инфраструктуры, будь то правительство или частный застройщик.

Предоставление таких услуг является реальным, если персонал имеет необходимую квалификацию. Задачи, требующие проведения специализированных работ, могут повлечь за собой дополнительные расходы. Во всех случаях плата за управление проектом служит механизмом финансирования только в той степени, в которой она превышает фактически понесенные расходы РБО. Опять же, этот вариант недоступен для РБО, полномочия которых ограничиваются координацией.

УБРН рассматривало плату за управление проектом как один из многочисленных механизмов финансирования, предлагаемых для покрытия его операционных расходов. Государства-члены УБРН на политическом уровне взяли на себя обязательство оплачивать помощь УБРН, но по большей части оно еще не выполнено. В другом бассейне, ИБН использует плату за управление проектом для покрытия своих операционных расходов. Средства для ИБН на проектную деятельность переводил отдельный трастовый фонд, Трастовый фонд бассейна Нила (ТФБН), а позже Трастовый фонд сотрудничества в области международных вод в Африке (СМВА), созданный Всемирным банком; предыдущая работа включала проведение исследования в масштабах всего бассейна для оценки спроса на электроэнергию и оказание помощи в реализации нескольких проектов в области гидроэнергетики. В 2018 финансовом году такие переводы составили 23% от общего размера средств, выделенных ИБН, превысив размер взносов государств-членов в натуральной форме (15%), а также размер взносов государств-членов в денежной форме (2%); при этом остальная часть денежных средств поступила от различных международных доноров. Эта система оказалась эффективной для ИБН, так как большинство ее операций осуществляется получателем.

2.1.7 Государственные 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 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. Частные заемщики также могут брать займы у отдельных МФУ, таких как Международная финансовая корпорация (МФК), Proparco или Финансовая компания развития Нидерландов (Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden FMO), но они обычно применяют рыночные процентные ставки.

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. Таким образом, 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. Примером этого может быть проект строительства ГЭС Русумо-Фоллс на реке Кагера, которая находится в совместном пользовании Бурунди, Руанды и Танзании. В качестве финансирования Всемирный банк предоставил каждому правительству кредит в сумме 113 млн. долл. США под низкую процентную ставку, на общую сумму 340 млн. долл. США. Еще одним примером является Программа комплексного развития коридоров рек Сава и Дрина (ПКРСД), разработанная Всемирным банком, которая направлена на поддержку сотрудничества стран бассейна (Сербии, Боснии и Герцеговины, и Черногории) в области трансграничных водных ресурсов, с особым акцентом на взаимосвязи между водой, энергией, продовольствием и экосистемами, которая может обеспечить дополнительные выгоды сотрудничества в случае более комплексного управления ресурсами. Она предусматривает выделение инвестиций в размере около 332,4 млн. долл. США в период с 2021 по 2030 годы, в основном в области судоходства и защиты от наводнений, для прибрежных государств. Международная комиссия по бассейну реки Сава (МКБРС) играет ключевую координирующую роль и участвует в проведении региональных исследований, а также принимает у себя региональное подразделение по реализации проекта.

Как и гранты, займы могут предоставляться при условии соблюдения многочисленных требований. Условия предоставления таких займов во многом зависят от финансового положения страны и ее предыдущих займов. Помимо процентной ставки и условий погашения, заемщики также должны учитывать колебания валютных курсов, если доходы, которые будут получены от проекта, будут выражены в валюте, отличной от той, в которой был предоставлен заем; это особенно актуально для РБО, работающих в развивающихся странах с менее стабильной местной валютой. Учитывая, что требуется погашение займа, использование займов может быть наиболее

целесообразным для финансирования приносящих доход проектов или деятельности, хотя страны могут принять решение использовать поступления от займов для финансирования не приносящей доход трансграничной инфраструктуры или деятельности. Экономическое обоснование этого сценария является более слабым, учитывая тот факт, что правительство не будет получать никаких доходов от проекта и вместо этого будет полагаться исключительно на поступления от налогов или другие доходы своего бюджета для обслуживания займа. Заём фактически становится вкладом страны в сотрудничество в рамках РБО.

Несмотря на вышеизложенное, некоторые РБО, такие как Организация по развитию бассейна реки Сенегал (ОРБС), получали займы напрямую (вставка 10).

Вставка 10. Государственные займы для совместных проектов в бассейне реки Сенегал

Одним из ключевых проектов ОРБС, начатых вскоре после ее учреждения, было строительство двух плотин, Манантали и Диамы, которые были предназначены для того, чтобы способствовать орошаемому земледелию, вырабатывать электроэнергию, обеспечивать навигацию, стабилизировать течение реки для предотвращения наводнений и засух (а также засоления воды, как в случае с плотиной Диамы), и в более широком смысле, способствовать социально-экономическому развитию в бассейне.

Для мобилизации финансирования, необходимого для реализации такого амбициозного проекта, в 1982 году была разработана Конвенция о финансировании сооружений, находящихся в общей собственности, которая является частью общей нормативно-правовой базы ОРБС. Это позволило ОРБС заключать кредитные договоры от имени своих государств-членов и управлять финансовыми средствами по проектам, а также самими проектами. Кроме того, ОРБС создала специальную проектную компанию (СПК), акционерами которой стали все страны-члены. СПК осуществляла управление гидроэлектростанциями и займом, предоставленным для ОРБС. Кроме того, был разработан механизм распределения затрат, определяющий финансовые и другие обязательства каждой из стран, на основе выгод от орошения, энергетики и судоходства, которые каждая страна получит от совместных проектов.

Двенадцать двусторонних и многосторонних организаций (включая правительства Саудовской Аравии, Кувейта, Объединенных Арабских Эмиратов и Ирана, банки развития, такие как Африканский банк развития и Всемирный банк, а также экспертные кредитные агентства из Германии и Швейцарии), предоставили ОРБС займы и гранты на строительство плотины Манантали. Были сделаны конкретные оговорки о том, что каждая из стран-членов должна составить план финансирования для покрытия своей доли бюджета ОРБС с тем, чтобы РБО смогла погасить заём, а страны-члены покрыли перерасход средств (по сути, предоставив суверенные гарантии).

Источники: (Yu, 2008), (Schmeier, 2013).

2.1.8 Государственные гранты

Помимо выделения финансовых средств прибрежными государствами, РБО также могут получать доступ к грантовым средствам из множества источников, особенно в периоды и в случаях, когда финансовые ресурсы прибрежных государств ограничены или когда необходимо провести определенные разовые мероприятия, особенно направленные на поддержку внедрения передовой практики в области осуществления международного водного права и управления водными ресурсами. Грантовые средства могут поступать от многосторонних учреждений, таких как Всемирный банк, Глобальный экологический фонд (ГЭФ) (вставка 11), региональные банки развития, Организация Объединенных Наций, и от двусторонних доноров, таких как Французское агентство развития (ФАР) или Немецкий банк развития (НБР). В отличие от займов, гранты не нужно возвращать. Это делает гранты идеальным инструментом для учреждений, у которых нет специального потока доходов, который можно было бы использовать для погашения долга, которые не могут получить денежные средства в долг или страны-члены которых не могут удовлетворить их бюджетные потребности. Часто гранты сочетаются с другими видами фондирования или финансирования; некоторые гранты предоставляются при наличии других источников для покрытия оставшейся части бюджета, таких как взносы государств-членов.

Хотя гранты не нужно возвращать, и они имеют различные другие преимущества, особенно для наименее развитых стран и стран, сильно пострадавших от кризиса, такого как текущий кризис, связанный с COVID-19, они обычно имеют ограничения на направления расходования денежных средств. Например, поступления от грантов часто используются для выполнения конкретных проектов или мероприятий и обычно не могут использоваться для покрытия расходов текущей операционной деятельности РБО.

Поиск грантов под конкретный проект, на которые может претендовать РБО, может быть нелегкой задачей. Гранты часто имеют конкретную отраслевую направленность и (или) определенные условия. Помимо права на получение гранта, РБО должна подготовить заявку на грант и часто конкурировать за получение средств со многими другими претендентами. Подготовка заявок на грант может занять много времени, и это может отвлекать сотрудников от их работы, связанной с повседневной деятельностью РБО. Создается порочный круг, в котором РБО, располагающая меньшей суммой денежных средств, больше зависит от грантов, что означает, что больше человеко-часов тратится на подготовку заявок на гранты. В более долгосрочной перспективе, особенно когда прибрежные страны станут экономически сильнее, предпочтительными будут другие источники финансирования.

Вставка 11. Гранты ГЭФ-ПРООН на осуществление мероприятий по устойчивому управлению озером Танганьика

В отношении озера Танганьика, находящегося в совместном пользовании Бурунди, Демократической Республики Конго, Танзании и Замбии, возникают многочисленные проблемы, связанные с совместным использованием водных ресурсов и их развитием. Поэтому совместное управление озером и его бассейном имеет решающее значение, однако возможности государств были довольно ограниченными.

Для решения этой проблемы ГЭФ – с участием ПРООН в качестве учреждения-исполнителя – с 1990-х годов оказал финансовую поддержку четырем прибрежным государствам на сумму более 24 млн. долл. США. Эта поддержка была предоставлена в форме грантов, позволивших государствам бассейна осуществить ряд мероприятий, а именно разработку Трансграничного диагностического анализа (ТДА) и Стратегического плана действий (СПД), а также нарастить потенциал Администрации озера Танганьика (АОТ), которая была учреждена в 2008 году на основе результатов предыдущей проектной деятельности.



Озеро Танганьика

Источник: (UNDP-GEF, 2016)

Даже после удовлетворения квалификационных требований для получения гранта, РБО должна убедиться в том, что имеет право на получение средств. Некоторые доноры требуют, чтобы РБО выполняла функции органа, ответственного за исполнение, с тем чтобы средства использовались на установленных условиях; это исключает РБО, полномочия которых ограничены координацией. Следует отметить, что эти требования могут отличаться от требований для получения займов, рассматриваемых в следующем разделе. Например, Управление бассейна реки Нигер (УБРН) может заключать соглашения о предоставлении грантов, но не может заключать соглашения о займах и платежах, которые обязательно должны быть одобрены государствами-членами. В случае с ИБН был создан ТФБН в качестве отдельного трастового фонда Всемирного банка и Комитета ТФБН, поскольку сама ИБН продолжает функционировать без статуса юридического лица. ТФБН координирует донорские средства и выделение грантов для ИБН.

Специальные водные фонды, предназначенные для финансирования бассейновой деятельности, представляют собой еще один способ получения грантов и управления ими. Примером может служить бассейн верхнего течения реки Лемпа, протекающей по территории Сальвадора, Гватемалы и Гондураса. Несмотря на то, что он не находится под управлением совместного органа, существует рамочное соглашение о трансграничной деятельности в форме договора и соответствующего «Плана Трифинио». С использованием его в качестве основы, совместная трансграничная деятельность включала гидроэнергетические проекты и инициативы по охране водных ресурсов бассейна. На сегодняшний день эта деятельность финансируется за счет грантов Межамериканского банка развития (МАБР) и региональных банков развития.⁷ Для поддержки долгосрочной непрерывной деятельности и успеха этих усилий, МАБР в настоящее время (по состоянию на 2020 год) возглавляет инициативу по созданию специального трансграничного водного фонда в рамках Плана Трифинио. В этом отношении МАБР совместно с исследовательским институтом в настоящее время завершает подготовительную работу по проекту ГЭФ по продвижению водной безопасности в Трифинио, который осуществляет ЮНЕП и выполняет ОАГ. Сборы и тарифы за пользование водными ресурсами также рассматривались в качестве вариантов выделения средств (Artiga, 2003), но они до сих пор не стали источником финансирования трансграничных инициатив.

⁷ МАБР возглавил проект «Региональные общественные блага» (RPG) в Сальвадоре, Гватемале и Гондурасе с целью развития потенциала для более эффективного управления общими ресурсами. В результате была выработана трехнациональная трансграничная государственная политика, известная под названием «Совместно используемые воды». Трастовый фонд ГЭФ инициировал проект для лучшего понимания коренных причин, последствий и пробелов, связанных с экологическими угрозами, с которыми столкнулся бассейн реки Лемпа; в проекте приняли участие все три страны бассейна.

2.1.9 Техническая помощь

Помимо займов и грантов, поддержка партнеров по развитию часто заключается в технической помощи (ТП) в рамках официальной помощи в целях развития (ОПР). И то, и другое идет рука об руку, и часто нет четкого разделения между финансовой помощью в форме займов или грантов и ТП, поскольку оба вида помощи часто предоставляются одним и тем же донором одновременно, в результате чего иногда возникают сложности с разграничением этих двух видов помощи. ТП обычно касается финансирования консультационных услуг и деятельности по развитию потенциала субъектов водного сектора, таких как министерства, подчиненные им государственные учреждения, бассейновые организации и т.д. Основное предназначение ТП – это развитие потенциала, обеспечение возможности для субъектов, расположенных в бассейне, выполнять определенные задачи, действия и функции, связанные с управлением и развитием трансграничных водных ресурсов. Предоставление ТП для развития инфраструктуры менее актуально, если только речь не идет о способности партнеров планировать и управлять инфраструктурными проектами или эффективно оценивать и смягчать их воздействие. Таким образом, суммы, предоставляемые трансграничным бассейнам в рамках ТП, также значительно меньше сумм, предоставляемых в виде займов или грантов, но часто они по-прежнему составляют значительную часть взносов в РБО. Например, для МККУС взносы в виде ТП со стороны GIZ – в течение продолжительного времени единственного партнера по развитию – обеспечили функционирование РБО и разработку ключевых продуктов, таких как план управления речным бассейном, а также предоставление важных услуг, таких как школа навигации. Таким образом, ТП часто играет ключевую роль в функционировании РБО.

Размер ТП увеличивался с 2000-х по 2010-е годы, когда различные европейские доноры активно содействовали управлению трансграничными водными ресурсами, особенно в африканских бассейнах. Однако в последние годы финансирование проектов управления трансграничными водными ресурсами в рамках ТП снова сократилось. Различные двусторонние и многосторонние доноры сократили размер помощи или даже прекратили оказывать поддержку конкретным бассейнам и их совместным органам, часто в связи с вопросами, касающимися общей эффективности работы этих органов, их финансовой самостоятельности или эффективного использования средств ТП для содействия достижению целей регионального сотрудничества.

Вставка 12. Техническая помощь GIZ для управления бассейном реки Нигер и его развития

Немецкое агентство по сотрудничеству в целях развития – GIZ – долгое время поддерживало трансграничное водное сотрудничество в бассейне реки Нигер и, в частности, УБРН, потратив с 2009 года более 13 млн. евро. На текущем этапе проект ТП поможет УБРН разработать всеобъемлющую правовую основу для трансграничного сотрудничества, а также разработать и внедрить всеобъемлющий механизм планирования для бассейна, с особым акцентом на взаимосвязи между водной, энергетической и продовольственной безопасностью. Эта поддержка заключается в привлечении в УБРН внешних технических экспертов, предоставлении консультантов на краткосрочной основе для конкретных, технически сложных задач, таких как подготовка разделов Водной хартии вместе с персоналом УБРН и государствами-членами, а также в организации тренингов и семинаров для сотрудников УБРН и государств-членов.

Источник: (GIZ, 2020a)



Вид с воздуха на реку Нигер в Ниамей, Нигер

Следует отметить, что получатели ТП часто предпочитают получать непосредственно финансовые средства, например в виде грантов или пожертвований, а не ТП. Это сложный вопрос, поскольку сама природа ТП направлена на наращивание технического и кадрового потенциала посредством тренингов, семинаров, обучения на рабочем месте, совместной реализации проектов и т.д. Эти цели не могут быть достигнуты путем только лишь предоставления финансовых ресурсов совместному органу. В то же время предоставление ТП часто связано с прикомандированием или наймом международных технических экспертов, что, как правило, требует значительно больших затрат, чем наем местного персонала. В этом контексте важно, чтобы ТП, предоставляемая двусторонними или многосторонними донорами, была напрямую связана со стратегическими планами и рабочими планами совместных органов, или соответствующими планами государств-членов, и была включена в них.

2.1.10 Климатические фонды

С момента разработки глобального режима в отношении изменения климата и, в частности, статьи 4 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), которая обязывает развитые страны оказывать финансовую поддержку усилиям по смягчению воздействия на климат и адаптации к изменению климата в развивающихся странах, появился новый источник международного финансирования для климатических и экологических целей: международные климатические фонды. Хотя эти фонды часто упоминаются в контексте сотрудничества в целях развития (World Bank, 2019, с. 18), это совсем другой механизм ввиду того, что они проистекают из обязательств по климатическим соглашениям, заключенным развитыми странами в рамках глобального режима в отношении изменения климата. Тем не менее, у них есть много общего с международным финансированием развития. В этом разделе представлен обзор некоторых существующих климатических фондов; при этом не делается попытка рассмотреть все фонды. Основное внимание уделяется возможностям и проблемам, связанным с использованием этих фондов для управления трансграничными водами и развития бассейнов.

Зеленый климатический фонд

Зеленый климатический фонд (ЗКФ) начал полноценно работать в 2015 году, после чего в 2016 году было подписано Парижское соглашение, с целью финансирования деятельности, направленной на адаптацию к изменению климата и смягчение воздействия на климат в контексте Определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ) развивающихся стран за счет финансирования дополнительных затрат, связанных с изменением климата. Для получения доступа к ресурсам ЗКФ страна-заявитель должна сотрудничать с аккредитованными ЗКФ учреждениями. Для региональных проектов ЗКФ требует предоставить подтверждение поддержки со стороны всех участвующих стран.

Несмотря на очень привлекательный характер привлечения финансирования со стороны ЗКФ, опыт его получения региональными организациями, в том числе совместными органами, по-прежнему остается ограниченным. Обсерватория Сахары и Сахеля (ОСС) успешно прошла процесс аккредитации в ЗКФ в 2017 году, что позволило ей подготовить проектные предложения для получения финансирования от ЗКФ. На основании конкретного вида аккредитации, полученной ОСС, она может подать в ЗКФ заявку на выделение средств на сумму до 10 млн. долл. США. На сегодняшний день были разработаны концептуальные записки для потенциальных проектов, многие из которых касаются региональных вопросов, не связанных с водными ресурсами, но до окончательной разработки проекта, а также принятия решения о выделении средств на его реализацию дело пока не дошло. Другим примером является УБРН, мобилизовавшее финансирование ЗКФ, помимо других финансовых источников, для выполнения своей Программы комплексного развития и адаптации к изменению климата в бассейне реки Нигер (ПКРАИК), которая была подготовлена на основе действий, определенных в Инвестиционном проекте по повышению устойчивости бассейна реки Нигер к изменению климата (ИППУ) (вставка 13).

Вставка 13. Бассейн реки Нигер: первый трансграничный бассейн, получивший финансирование ЗКФ под проект адаптации к изменению климата в трансграничном бассейне

В бассейне реки Нигер на территории Бенина, Буркина-Фасо, Гвинеи, Камеруна, Кот-д'Ивуар, Мали, Нигера, Нигерии и Чада проживает более 112 млн. человек. Река Нигер обеспечивает эти девять прибрежных стран питьевой водой, водой для полива, рыбного хозяйства, энергетики и транспорта. Изменчивость климата долгое время была проблемой и препятствием для развития в бассейне. Разработанный в 2015 году Инвестиционный проект по повышению устойчивости бассейна реки Нигер к изменению климата (ИППУ) был положен в основу Программы комплексного развития и адаптации к изменению климата в бассейне реки Нигер (ПКРАИК). ПКРАИК была разработана УБРН и его государствами-членами, а ее цель состоит в смягчении последствий изменения климата в бассейне реки Нигер, в том числе за счет усиления совместного управления природными ресурсами. После нескольких лет сотрудничества и переговоров с финансовыми партнерами ЗКФ, наконец, одобрил выделение средств ПКРАИК через Африканский банк развития, в результате чего бассейн реки Нигер стал первым трансграничным бассейном, получившим финансовую поддержку от ЗКФ для реализации трансграничного проекта. Успех УБРН в привлечении финансовых партнеров и обеспечении выделения средств для ПКРАИК связан с политической волей государств-членов к сотрудничеству, о чем свидетельствует предоставление совместного финансирования государствами-членами УБРН. Наличие надежного совместного инвестиционного плана, разработанного для бассейна, также сыграло ключевую роль в этом процессе, благодаря его согласованности с долгосрочными целями развития. Наконец, решающее значение имело также участие других организаций, финансирующих проект, таких как АфБР, ГЭФ, НБР, Европейский Союз и Всемирный банк.

Источник: Презентация на тему «Разработка и финансирование Инвестиционного проекта по повышению устойчивости бассейна реки Нигер к изменению климата», Исполнительный секретарь УБРН г-н Абдерахим Бирем Хамид, КС-24, декабрь 2018 г.

Адаптационный фонд

Адаптационный фонд (АФ) был создан в 2001 году и официально начал работать в 2007 году в рамках Киотского протокола с целью поддержки развивающихся стран в борьбе с последствиями изменения климата. В последние годы он все активнее поддерживает проекты на региональном уровне или с региональной направленностью, с участием совместных органов и других региональных организаций. Финансирование АФ осуществляется через Механизм чистого развития (МЧР), предусмотренный Киотским протоколом, который генерирует финансирование

для проектов в развивающихся странах за счет проектов сокращения выбросов парниковых газов, а также схем торговли выбросами между развитыми и развивающимися странами. Управление АФ осуществляет ГЭФ, и к нему может получить доступ любая страна, которая создала специальный аккредитованный национальный исполнительный орган. Это позволяет получить доступ к средствам без обращения к конкретным учреждениям-исполнителям, обычно участвующим в проектах ГЭФ, например, Всемирному банку или ПРООН. АФ непосредственно открыт для региональных и трансграничных проектов; соседние страны, которые сталкиваются с аналогичными проблемами адаптации к изменению климата, могут подавать заявки совместно, если их национальные учреждения-исполнители сотрудничают друг с другом и если они могут доказать, что региональный подход имеет дополнительные преимущества.

Вставка 14. Финансирование Комиссии по бассейну озера Виктория (КБОВ) за счет средств Адаптационного фонда

Бассейн озера Виктория и Комиссия по бассейну озера Виктория (КБОВ) одними из первых получили финансирование от АФ. Основываясь на предыдущих исследованиях по оценке климатической уязвимости и стратегии адаптации к изменению климата для бассейна, проведенных головной организацией КБОВ, Восточноафриканским сообществом (ВАС), КБОВ предложила проект по реализации этих стратегических документов, который был принят АФ в 2017 году и осуществлялся с 2018 года по 2020 год.

Исполнителем проекта выступила ЮНЕП, поскольку ВАС не аккредитовано ЗКФ (см. (World Bank, 2019), (LVBC, 2019)). Проект был направлен на снижение уязвимости к негативным последствиям изменения климата в странах бассейна, и в его рамках КБОВ как учреждению-исполнителю было выделено 5 млн. долл. США. Мероприятия проекта были направлены на: укрепление институционального и технического потенциала для интеграции устойчивости к изменению климата в управление трансграничными водными ресурсами; улучшение климатической информации и ее доступности для лиц, формирующих политику, технических экспертов и местных сообществ; и реализацию конкретных проектов с местными сообществами.

Источник: (GCF, 2020)

ОСС также аккредитована АФ с 2013 года. На этой основе был подготовлен национальный проект по водным ресурсам в Уганде, который стал первым проектом ОСС по водным ресурсам, связанным с предоставлением финансирования со стороны АФ. Несколько лет спустя последовали два региональных проекта: проект 2019 года под названием «Интеграция мер по адаптации к изменению климата в совместное управление инструментами трансграничного биосферного комплекса Дубль-Ве-Арли-Пенджари (ADAPT-WAP)» реализуется на территории Бенина, Буркина-Фасо и Нигера и, в частности, трансграничного биосферного заповедника и двух парков в этих странах, с целью повышения устойчивости экосистем к климатическим угрозам, таким как наводнения, засухи и кустарниковые пожары; и проект 2020 года под названием «Повышение устойчивости мелких фермерских и скотоводческих хозяйств к засухам в регионе Межправительственного органа по вопросам развития (МОБР) (DRESS-EA)», который осуществляется на территории Джибути, Кении, Уганды и Судана, направлен на повышение устойчивости мелких фермерских и скотоводческих хозяйств к засухам путем разработки систем раннего предупреждения и принятия мер по адаптации. В настоящее время готовится еще одно предложение, направленное на обеспечение устойчивости к засухам местных сообществ в Юго-Западной Африке.

В качестве третьего примера предоставления со стороны АФ финансирования управления трансграничными водными ресурсами можно привести проект по бассейну реки Дрин под названием «Комплексное климатоустойчивое управление рисками трансграничных наводнений в бассейне реки Дрин на Западных Балканах», который был одобрен в 2019 году. Этот проект основывается на предыдущей деятельности других доноров и сосредоточен на аспектах устойчивости к наводнениям Стратегического плана действий (СПД) по бассейну реки Дрин, который был разработан в предыдущие годы. Его реализует ПРООН, как и в случае с КБОВ, описанном выше (вставка 14).

Еще одним примером успешного финансирования со стороны АФ может служить бассейн реки Вольта. В сотрудничестве с Глобальным водным партнерством (ГВП), среди прочего, Управление бассейна реки Вольта (УБРВ) успешно получило 7,9 млн. долл. США на проект, направленный на поддержку управления наводнениями и засухами в период с 2019 года по 2023 год. Аналогично другим бассейнам и проектам, финансируемым со стороны АФ, УБРВ также столкнулось с трудностями при получении средств и осуществлении проекта, что может послужить важным уроком для других совместных органов, намеревающихся привлечь такого рода финансирование. Эти трудности связаны с необходимостью координации работы различных участников проекта (совместный орган должен был действовать совместно с другими участниками при подаче заявки на финансирование) – задача, которая, безусловно, не является уникальной для финансирования из климатического фонда, но кажется особенно сложной для многих проектов с привлечением климатического финансирования с точки зрения организации и структуры.

Другие глобальные климатические фонды

Для определенных групп стран или секторов также были созданы менее масштабные климатические фонды. Специальный фонд для борьбы с изменением климата (СФБИК), например, оказывает поддержку проектам адаптации в развивающихся странах в конкретных секторах, в том числе в области управления водными ресурсами, и открыт для всех развивающихся стран, являющихся сторонами РКИК ООН. Фонд для наименее развитых стран (ФНРС) поддерживает подготовку Национальных программ действий по адаптации (НПДА) в наименее развитых

странах. Управление обоими фондами осуществляет ГЭФ. До сих пор они не поддерживали проекты по управлению трансграничными водами и их развитию и не работали с РБО.

Опыт совместных органов в части привлечения поддержки со стороны климатических фондов все еще ограничен. В целом ситуация по состоянию на сегодняшний день свидетельствует о том, что получить доступ к этим фондам для управления трансграничными водами непросто по разным причинам. Во-первых, управление трансграничными водами не стоит в числе первоочередных задач в списке приоритетных направлений финансирования, выделяемого этими фондами. Это связано с тем, что сообщество по управлению трансграничными водами до сих пор, несмотря на очевидную связь между гидрологическим циклом и изменением климата, изо всех сил старалось подчеркнуть конкретные выгоды трансграничных проектов по адаптации к изменению климата, или показывало дополнительную ценность этих проектов по сравнению с более традиционным финансированием развития за счет займов и грантов вместо привлечения климатических фондов. Кроме того, данные об изменении климата в поддержку формулирования климатического обоснования зачастую отсутствуют, особенно в наименее развитых странах и их бассейнах, тогда как краткосрочные потребности развития кажутся более насущными, чем долгосрочные климатические меры.

Более того, по большей части остается неясным, могут ли (а если да, то каким образом) региональные организации и межправительственные организации, такие как РБО, получить прямой доступ к этим фондам, если это вообще возможно, а если да, то на каких условиях. В этом контексте важно отметить, что некоторые фонды, такие как ЗКФ, не всегда покрывают все затраты на осуществление проекта. Это означает, что совместному органу необходимо получить оставшиеся средства от государств-членов этого органа, у которых часто отсутствуют такие финансовые возможности, или же привлечь средства из других источников, а именно от доноров, как в случае с привлечением со стороны УБРН финансирования для ПКРАИК.

Наконец, для того чтобы РБО могли получить доступ к таким схемам финансирования, они должны пройти очень сложные и значительно различающиеся процессы и процедуры в разных фондах. Однако, как и в случае с другими видами грантов, рассматриваемых в разделе 2.1.8, технические, кадровые и финансовые возможности совместных органов по подготовке предложений и участию в зачастую очень длительных и сложных процессах подачи заявок являются ограниченными. К сожалению, так обстоят дела особенно у совместных органов в развивающихся регионах, которые больше всего нуждаются в финансовых ресурсах для выполнения своей важной роли в координации мер прибрежных государств по адаптации к изменению климата и участию в совместных мероприятиях, таких как подготовка оценки уязвимости в масштабах всего бассейна, но имеют меньше всего возможностей для этого. РБО сталкиваются с таким количеством различных проблем, требований и задач, что ожидать от них эффективного выполнения роли бассейновых координаторов и исполнителей мер по адаптации к изменению климата может быть несколько нереалистично, поскольку выполнение этой роли будет зависеть от бюджета, полномочий, финансовой структуры и кадровых ресурсов соответствующего совместного органа. Предоставление этого опыта государствами-членами своим РБО через соответствующие министерства и государственные учреждения, занимающиеся вопросами финансирования борьбы с изменением климата на национальном уровне, может позволить преодолеть такого рода трудности, несмотря на то, что это не всегда возможно, особенно в наименее развитых странах. Более того, это требует от государств-членов значительной приверженности своим РБО, а также совместному доверительному управлению бассейнами и их развитию на принципах сотрудничества.

Вставка 15. Поддержка со стороны МКИ управления водно-болотными угодьями в бассейне реки Нил

Немецкий механизм МКИ предоставил финансирование в размере 6 млн. евро (2015-2021 гг.) Инициативе по бассейну Нила (ИБН) и государствам-членам этой инициативы для укрепления их технического и институционального потенциала с целью устойчивого управления водно-болотными угодьями в бассейне реки Нил в качестве средства адаптации к изменению климата.

В рамках проекта было подготовлено несколько важных аналитических инструментов и исследований, включая оценку экономических аспектов водно-болотных угодий, роли торфяников бассейна в сдерживании уровня выбросов парниковых газов и, таким образом, смягчения последствий изменения климата, а также инвентаризации важных для региона водно-болотных угодий и их экологического состояния. Проект также помог проанализировать потребности в экологическом стоке в бассейне реки Нил, которые учитываются в процессе бассейнового планирования со стороны ИБН, с целью интеграции потребностей водно-болотных угодий в планирование в масштабах всего бассейна и разработки конкретных планов управления водно-болотными угодьями, которые могут помочь в адаптации к изменению климата за счет сохранения зеленых насаждений, защиты от наводнений и т.д.

Проект реализует ИБН.

Источники: (GiZ, 2020b), (IKI, 2020)



Национальные климатические фонды

Помимо этих глобальных усилий, некоторые развитые страны создали свои собственные климатические фонды для достижения конкретных целей. Их организация, направления и виды финансируемых проектов значительно различаются. Например, Международная климатическая инициатива (МКИ), созданная в 2008 году Федеральным министерством экологии, охраны природы и ядерной безопасности Германии (BMU), помогает выполнять обязательства Германии в рамках РКИК ООН и Конвенции о биологическом разнообразии (КБР). В рамках МКИ поддерживаются мероприятия в развивающихся странах, указанные в ОНУВ этих стран, включая меры по адаптации к изменению климата в водном секторе. Отбор проектов осуществляется на конкурсной основе в два этапа, на основе регулярно размещаемого объявления о проведении конкурса, касающегося конкретной страны или конкретной тематики. На сегодняшний день МКИ выделила более 3,9 млрд. евро (2008-2019 гг.) на реализацию более чем 730 климатических проектов. К ним относятся проекты, ориентированные на трансграничные водные ресурсы в бассейнах рек Конго, Меконг, Моно и Нил (вставка 15), касающиеся сценариев изменения климата и их воздействия на тропические леса, защиты от наводнений с учетом климатических факторов, защиты трансграничного биоразнообразия и управления водно-болотными угодьями, соответственно.

2.2 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.

В этом контексте интересно отметить, что все большее количество частных инвесторов принимают во внимание критерии устойчивости. По мере роста интереса акционеров к принципам устойчивости и их приверженности им, эти критерии все чаще используются крупными инвесторами, такими как инвестиционные фонды или пенсионные фонды. Зачастую они делают это при поддержке консультационных компаний или некоммерческих организаций, отслеживающих инвестиционные риски, а также инвестиционные критерии, касающиеся устойчивости, которые получают все более широкое применение. Несмотря на то, что трансграничные аспекты, такие как соблюдение принципов международного водного права, обязательство предотвращения значительного ущерба или участие совместного органа в сотрудничестве по общему бассейну, еще не включены в состав инвестиционных критериев, по всей видимости, существует глобальная тенденция к осуществлению устойчивых инвестиций, необходимых для общих бассейнов и деятельности учреждений, занимающихся управлением и развитием таких бассейнов.

Особый подход представлен в документе «Методология оценки ГЧП на благо людей в интересах достижения ЦУР», разработанном ЕЭК ООН (UNECE, 2021). Он направлен на оценку инфраструктурных проектов, особенно тех, которые финансируются через государственно-частное партнерство (ГЧП), с точки зрения выгод, получаемых прибрежными сообществами, т.е. предполагаемыми основными бенефициарами проектов. К инфраструктурным проектам в трансграничных бассейнах применимы пять желаемых результатов от использования механизма ГЧП, а именно: доступ и равенство; экологическая устойчивость; экономическая эффективность; тиражируемость; и взаимодействие с заинтересованными сторонами.

2.2.1 Предоставление частных средств

Следует подчеркнуть, что 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. В качестве примера можно привести пожертвования в размере 5,5 млрд. долл. США, полученные в связи с землетрясением и цунами в Индийском океане в 2004 году. Денежные средства в основном поступили в некоммерческие организации, которые направили часть этих средств на проекты по трансграничным водам, а также на восстановление и реконструкцию.⁸ Еще одним примером выделения частных средств является Комиссия по Великим озерам (вставка 16).

Наряду с этими примерами разрабатываются некоторые новые многообещающие инициативы, которые подчеркивают растущий интерес к частным благотворительным организациям в контексте поиска средств для решения проблем, касающихся трансграничных вод, а также растущее признание выделяющими средства донорами необходимости согласованных действий. Например, Инициатива по финансированию водных ресурсов под названием «Water Funder Initiative» представляет собой коалицию семейных фондов, предоставляющих благотворительные средства на различные цели; их целью является выявление и финансирование перспективных решений в области водных ресурсов. Это включает в себя обязательство по управлению в бассейновом масштабе для обеспечения баланса экологических, социальных и экономических аспектов (Earth Security Partnerships, 2018).

⁸ Средства направлялись через ЕС, Всемирный банк и ПРООН в соответствии с трехсторонним соглашением, в рамках которого были мобилизованы РБО для оказания помощи с планами восстановления и реконструкции. На основании имеющихся документов невозможно определить, кто являлся фактическим получателем средств.

В целом, важно отметить, что такие частные благотворительные пожертвования могут покрыть только определенные виды деятельности, такие как конкретные проекты, которые характеризуются тем, что представляют большой общественный интерес и являются особенно привлекательными. Они не заменяют и не должны пытаться заменить выделение государственных средств для управления трансграничными водами и развития бассейнов.

Вставка 16. Комиссия по Великим озерам – предоставление частных средств в действии

Комиссия по Великим озерам (КВО) – это трансграничная РБО, созданная в рамках межгосударственного соглашения. Значительная часть ее бюджета поступает за счет частной благотворительности. Во многих отношениях КВО работает как некоммерческая организация, несмотря на то что она является РБО. Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Фонд Джойса и Фонд семьи Эрб составляют основу базы доноров КВО. Работы по трансграничным проектам оплачиваются напрямую различными фондами, тогда как операционный и базовый бюджет покрывается за счет государственных средств. Поскольку выделение частных средств составляет значительную часть бюджета, КВО должна обладать определенной гибкостью, так как приоритеты фондов и, следовательно, направления выделения средств меняются из года в год.

Источник: Интервью с бывшими сотрудниками КВО

2.2.2 Частное финансирование проектов

В связи с тем, что выделение частных средств для финансирования трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов является редким явлением, остальная часть этой главы будет посвящена частному финансированию инфраструктурных проектов. В этом контексте 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. В таблице 1 представлен обзор наиболее актуальных доступных инструментов частного финансирования инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов, а также групп потенциальных инвесторов по каждому из них.

Таблица 1. Виды инструментов частного финансирования

Категория	Инструмент	Примеры потенциальных инвесторов/поставщиков финансирования
Заемный капитал	Банковские займы	<ul style="list-style-type: none"> Отечественные и международные коммерческие банки Международные финансовые учреждения с полномочиями в частном секторе
	Облигации	<ul style="list-style-type: none"> Инвесторы в облигации, поступающие в свободную продажу Инвестиционные фонды
	Частное размещение ценных бумаг	<ul style="list-style-type: none"> Пенсионные фонды Страховые компании
Участие в капитале проекта или проектной компании		<ul style="list-style-type: none"> Отечественные и международные предприниматели и юридические лица, включая строительные компании и коммунальные предприятия Фонды развития инфраструктуры Международные финансовые учреждения с полномочиями в частном секторе и возможностью инвестировать в акционерный капитал
Кредитные гарантии и страхование политических рисков		<ul style="list-style-type: none"> Международные финансовые учреждения Экспортно-кредитные агентства

Частное финансирование сопряжено со множеством рисков и проблем. По этой причине оно широко не используется в трансграничном водном сотрудничестве и развитии бассейнов из-за проблем, связанных с необходимостью возврата основной суммы инвестиций и получения положительной прибыли с поправкой на риск, что отражается в процентной ставке (для заемного капитала) и внутренней норме доходности (для случая участия в капитале). Для этого требуется надежный и достаточно большой поток доходов, который не всегда может быть доступным. Задачу получения доходов усугубляет убеждение общества в том, что вода – это бесплатное общее благо. Это может уменьшить готовность потребителей платить, тем самым усложняя монетизацию (часто нематериальных) выгод от управления водными ресурсами и ограничивая потенциал получения доходов.

Другой проблемой являются сложные условия, характерные для трансграничных бассейнов. Многочисленные заинтересованные

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 получать 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.

стороны, работающие в разных секторах и странах с потенциально разными гидрологическими, экологическими, экономическими, социальными или политическими условиями, должны согласовывать свои действия и сотрудничать друг с другом. Кроме того, в зависимости от географического положения может существовать более высокий (предполагаемый) риск политической нестабильности, что либо увеличивает стоимость частного капитала, либо делает частный капитал полностью недоступным. Валютные риски могут еще больше усложнить частное финансирование, поскольку кредиторы обычно не хотят брать на себя валютные риски. Это особенно актуально, если местных долговых рынков недостаточно и необходимо использовать иностранную валюту. При этом особенно уязвимыми являются трансграничные проекты, охватывающие несколько валютных режимов. Все эти проблемы усугубляются типичными сложностями, возникающим при реализации крупных инфраструктурных проектов на потенциально удаленных территориях.

Эти аспекты ограничивают доступность частного капитала для управления водными ресурсами. Несмотря на эти проблемы, частный капитал используется для выполнения инфраструктурных проектов в области управления трансграничными водными ресурсами, как правило, с использованием механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в отношении приносящих доход активов, хотя аналогичная структура может использоваться и для активов, не приносящих доход. Прежде чем приступать к рассмотрению того, как можно использовать частный заемный капитал и участие частного сектора в капитале инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов, в следующем разделе дается общее представление о том, что представляет собой ГЧП и как оно работает.

Определение государственно-частного партнерства (ГЧП)

ГЧП – это форма финансирования, которая находится между *публичной* собственностью и ответственностью публичной власти за эксплуатацию и техническое обслуживание активов и *полной частной* собственностью и ответственностью за эксплуатацию и техническое обслуживание активов. ГЧП направлено на получение выгод за счет сочетания участия государства и частного сектора и дополнительных преимуществ, которые может обеспечить каждая из сторон. ГЧП может принимать разные формы и часто может означать разные вещи для разных людей. В контексте данной публикации ГЧП будет относиться к долгосрочному соглашению (Проектному соглашению) между государственной или муниципальной и частной структурами о создании актива, который будет находиться в публичной собственности. Несмотря на существование разных моделей, частная структура (часто именуемая Проектной компанией), как правило, будет нести ответственность за проектирование, строительство, эксплуатацию, техническое обслуживание и финансирование актива. Проектное соглашение определяет конкретные права и обязанности как Проектной компании, так и публичной (государственной или муниципальной) структуры и, таким образом, закладывает правовую и операционную основу для сотрудничества между сторонами в подготовке и реализации проекта. В состав Проектной компании часто входят разработчик (девелопер), а также несколько субподрядчиков, каждый из которых привлекается по договору субподряда для выполнения части работ по проекту, например, проектирования, строительства, эксплуатации или технического обслуживания.

Многие риски, связанные с проектированием, строительством и эксплуатацией актива, обычно возлагаются на Проектную компанию; при этом государственная или муниципальная структура несет гораздо меньший риск, чем риски в рамках полностью государственного проекта. После окончания срока действия Проектного соглашения актив возвращается публичной структуре в состоянии, удовлетворяющем требованиям, которые изложены в Проектном соглашении, часто бесплатно для публичной структуры. Долгосрочный и комплексный характер Проектного соглашения стимулирует Проектную компанию максимально использовать инновации и включать аспекты эксплуатации и технического обслуживания в разрабатываемый ею конструкторский проект, тем самым снижая общие затраты на протяжении жизненного цикла актива. Кроме того, более эффективное управление рисками может еще больше снизить эти затраты. Упрощенный обзор договорной структуры типичного проекта ГЧП представлен на рисунке 5.

Рисунок 5. Типичная структура ГЧП



Для привлечения частного заемного и собственного капитала обычно используется структура проектного финансирования без права регресса или с ограниченным правом регресса. При такой структуре возврат заемных и вложенных собственных средств осуществляется за счет денежного потока, генерируемого проектом. Кредиторы имеют право обращения взыскания на доходы и активы проекта только в случае дефолта Проектной компании. Эта структура позволяет создать персонализированную и, следовательно, эффективную структуру финансирования, которая отражает профиль рисков проекта и распределение рисков между различными участвующими сторонами. В зависимости от типа создаваемой инфраструктуры могут использоваться различные механизмы возмещения Проектной компании ее инвестиций, включая платежи за эксплуатационную готовность в зависимости от результатов работы и платежи за пользование или потребление (тарифы на электроэнергию, дорожные сборы и т.д.). На развивающихся рынках структура ГЧП чаще использовалась для активов, приносящих доход, поскольку активы, не приносящие доход, создают дополнительные государственные обязательства, которые необходимо будет погашать за счет налоговых доходов. Режим вычетов или штрафов для конкретного проекта, как определено в Проектном соглашении, может помочь обеспечить эффективность в течение всего срока реализации проекта.

Для генерирующих объектов в энергетике, таких как гидроэлектростанции, механизм оплаты обычно напрямую привязан к количеству произведенной электроэнергии, тогда как разработка механизма оплаты для проектов ГЧП в сфере многоцелевой водохозяйственной инфраструктуры может оказаться более сложной задачей. Например, механизм оплаты в отношении многоцелевой плотины, которая используется для производства электроэнергии, регулирования уровня реки, орошения и оптового водоснабжения, не должен приводить к тому, чтобы Проектная компания неоправданно предпочитала производство электроэнергии другим видам водопользования. В случае трансграничной водной инфраструктуры эти проблемы могут еще больше усугубляться проблемой наличия потенциально конкурирующих национальных взглядов на то, как эксплуатировать актив, включая приоритетные направления использования в верхнем течении по сравнению с нижним течением, а также увеличением количества вовлеченных заинтересованных сторон.

Последнее также касается вопроса о том, кто в конечном итоге будет владеть активом после истечения срока действия Проектного соглашения, особенно в трансграничных сценариях, когда несколько стран могли работать вместе над осуществлением инфраструктурного проекта в форме ГЧП. Кроме того, финансирование инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов может иметь дополнительный уровень сложности, например, если задействовано несколько валют, когда произведенная энергия продается в разных странах и (или) когда было мобилизовано финансирование в твердой валюте.

ГЧП в сфере водной инфраструктуры потенциально могут создавать значительные преимущества для публичного сектора за счет использования творческого потенциала частного сектора и дисциплины, которую могут принести частные финансовые организации, однако хорошо организованные закупки, способствующие здоровому конкурентному давлению, также являются важным инструментом достижения этих преимуществ.

Пример проекта многоцелевой водохозяйственной инфраструктуры, который мог бы быть реализован в форме ГЧП и который показывает потенциальную роль, которую могут играть РБО, рассмотрен во вставке 17.

Вставка 17. Схема перекачки воды из Лесото в Ботсвану

Схема перекачки воды из Лесото в Ботсвану (СПВЛ-Б) – это проект в области трансграничных водных ресурсов, направленный на увеличение снабжения водой не только Южной Африки, которая уже снабжается водой в рамках существующего Проекта высокогорного гидроэнергетического комплекса Лесото (ПВГКЛ), но также и Ботсваны путем переброски воды из реки Махаленг в Лесото. Этот проект будет способствовать повышению устойчивости Ботсваны, Лесото и Южной Африки к изменению климата, а также выработке электроэнергии с помощью гидроэлектростанций и увеличит потенциал орошения. Устойчивость к изменению климата стала особенно актуальной после сильных засух в этом районе; проект призван повысить региональную безопасность в области водных ресурсов. Главным спонсором выступает Комиссия бассейна рек Оранжевая-Сенку (КБРОС) от имени государств-членов: Лесото, Намибии и Южной Африки.

Проект оценивается в 15–20 млрд. песо (1,3–1,7 млрд. долл. США) капитальных затрат и 450 млн. песо (39 млн. долл. США) годовых операционных затрат. По результатам камерального исследования, проведенного от имени Республики Ботсвана, для этой схемы может быть рассмотрен вариант использования ГЧП. Учитывая размер проекта, выделяемые средства и финансирование, вероятно, будут поступать из различных источников, в том числе со стороны правительства и МФУ. В случае использования ГЧП, частичным решением могло бы стать частное финансирование. По состоянию на 2021 год КБРОС проводила исследование, направленное на улучшение понимания масштаба, маршрута и долгосрочных экономических последствий проекта. Эти исследования, особенно находящиеся в процессе разработки технико-экономические обоснования, финансируются Всемирным банком (которым был выделен грант на сумму 2 млн. долл. США для проведения первого кабинетного исследования схемы), Африканским фондом по водным ресурсам, Специальным фондом Фонда подготовки инфраструктурных проектов НЕПАД (который выделил 2,1 млн. евро на проведение масштабной общей оценки технической осуществимости), а также за счет технической помощи, предоставленной Глобальным водным партнерством по Южной Африке и другими организациями.

Как это характерно для многоцелевых водных проектов, данный проект должен будет учитывать конкурирующие интересы и приоритеты стран-участниц, что еще более осложняется трансграничным характером этого проекта. Например, Лесото, вероятно, будет стремиться к максимальному увеличению производства гидроэлектроэнергии,

тогда как Ботсвана сосредоточится на долгосрочном питьевом водоснабжении и орошении. Несмотря на то, что это может потенциально привести к конфликту и конкуренции за распределение ресурсов, тот факт, что эти усилия возглавляет КБРОС, является важным признаком того, что государства-члены стремятся к сотрудничеству по этим вопросам. Кроме того, КБРОС может служить платформой для достижения этих конкурирующих целей. Это тем более верно, поскольку в состав КБРОС также входит Намибия, государство, расположенное в самой нижней части течения, которое будет необходимо держать в курсе ситуации и с мнением которого необходимо будет считаться, несмотря на то что прямой выгоды от этого проекта Намибия не получает.

Источник: Фонд развития инфраструктуры, устойчивой к изменению климата (CRIDF, 2018)

Инструменты финансирования проектов государственно-частного партнерства

Во многих ГЧП частный заемный капитал и участие частных партнеров в капитале (проекта или Проектной компании) используются для финансирования необходимых капитальных вложений. И у заемного капитала, и у вкладов частных партнеров в капитал есть свой профиль риска и доходности; при этом заемный капитал компенсируется за счет выплаты процентов, а вклады в капитал – за счет выплаты дивидендов акционерам. Частный заемный капитал и участие частных партнеров в капитале также могут сочетаться с выделением государственных средств и государственным финансированием, образуя так называемое «смешанное финансирование».

Чтобы привлечь частное финансирование, для снижения некоторых политических рисков и обеспечения большей привлекательности общего профиля рисков для потенциальных инвесторов могут использоваться инвестиционные гарантии и страхование. Поскольку эти гарантии используются для покрытия частных инвестиций, Проектная компания и ее инвесторы несут ответственность за их получение и оплату. Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МАИГ), входящее в состав Группы Всемирного банка, может гарантировать покрытие некоммерческих рисков на сумму до 90% трансграничных частных инвестиций в акционерный капитал и 95% от основной суммы частного заемного капитала. Например, МАИГ гарантирует покрытие, охватывающее ограничения на перевод средств (включая неконвертируемость), экспроприацию, войну и гражданские беспорядки, нарушение контракта и невыполнение финансовых обязательств. МАИГ взимает ежегодный сбор за гарантию, обычно выражаемый в виде небольшого процента от суммы займа. Другие МФУ при выдаче гарантий часто требуют от правительства принимающей страны предоставления встречной гарантии, тогда как гарантии МАИГ предоставляются без необходимости предоставления встречной гарантии, но они требуют одобрения принимающей страны. Этот вид гарантии может минимизировать влияние политических рисков на частных инвесторов, предоставивших займы или вклады в капитал, поскольку он обеспечивает защиту от возможного государственного вмешательства и (или) споров между инвесторами и правительствами, что особенно актуально для развивающихся рынков. В результате инвесторы могут быть защищены от рисков, которыми они не могут хорошо управлять; при этом они будут продолжать нести полную ответственность за технические и коммерческие риски.

В следующем разделе будут рассмотрены вклады частных инвесторов в капитал (проекта или Проектной компании), и заемный капитал для инфраструктурных проектов в форме ГЧП, после чего в разделе 2.3 будет представлено понятие смешанного финансирования, сопровождаемое несколькими тематическими исследованиями, которые наглядно демонстрируют, как выделение частных и государственных средств, а также частное и государственное финансирование используются для инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов.

Вклад в капитал

В инфраструктурных ГЧП частные инвесторы в капитал (проекта или Проектной компании) фактически играют роль собственников, хотя формальное право собственности на актив обычно сохраняется за государственной или муниципальной структурой. Частным инвесторам в капитал дается право управлять активом и получать доход от своих инвестиций в виде дивидендов в течение заранее определенного периода времени. По истечении этого времени актив передается в публичную собственность, как правило, бесплатно. Частные вклады в капитал могут поступать из различных источников, в том числе от местных и международных предпринимателей и (или) предприятий, фондов развития инфраструктуры и международных финансовых учреждений с полномочиями в частном секторе и способностью инвестировать в капитал (проекта или Проектной компании), таких как Международная финансовая корпорация (МФК), входящая в состав Группы Всемирного банка.

Частные инвесторы в капитал контролируют Проектную компанию инфраструктурного объекта. Проектное соглашение определяет права и обязанности Проектной компании и государственной (или муниципальной) структуры. К ним обычно относятся требования к реализации проекта, а также используемый механизм оплаты. Последний определяет порядок получения Проектной компанией компенсации за свои инвестиции, а также штрафные вычеты, которые могут осуществляться в том случае, если Проектная компания не может выполнить требования к показателям проекта и другие обязательства. Если проект хорошо структурирован, инвесторы в капитал (проекта или Проектной компании) первыми возьмут на себя убытки от перерасхода средств, низкой эффективности проекта или более низких, чем ожидалось, доходов, которые не могут быть возмещены в рамках контрактов с подрядчиками. Этот фактор «первых убытков» является ключевым преимуществом участия в капитале, поскольку он служит для стимулирования Проектной компании, контролируемой частными инвесторами в ее капитал, к реализации проекта в установленные сроки и в рамках бюджета, при одновременном соблюдении требований к реализации проекта.

Несмотря на то, что участие частных инвесторов в капитале (Проектной компании), как правило, обходится значительно дороже, чем привлечение частного и государственного заемного капитала с точки зрения его целевой доходности, участие частного капитала в структуре финансирования проектов ГЧП часто рассматривается как необходимое условие для обеспечения переноса существенного риска с государственной (или муниципальной) структуры на Проектную компанию. Такая договорная конструкция ограничивает подверженность публичного партнера проекта строительным, эксплуатационным и финансовым рискам, а также перерасходу средств. В зависимости от специфики проекта инвесторы, участвующие в капитале (Проектной компании), могут получить хорошую прибыль на свои инвестиции; однако они также могут потерять все, что вложили. Характер проектного финансирования без права регресса или с ограниченным правом регресса обычно гарантирует, что инвесторы не могут потерять больше размера своих первоначальных инвестиций. Принимая во внимание характерную неопределенность рисков и прибылей в сочетании с потенциальной возможностью потерять все инвестиции, стоимость участия в капитале часто значительно выше стоимости заемного капитала. Эта более высокая стоимость отражает профиль риска или, скорее, предполагаемый профиль риска, которому подвержены инвесторы, участвующие в капитале (Проектной компании). К этим рискам относятся риски, связанные с конкретным проектом, а также страновые и региональные риски.

Заемный капитал

Несмотря на то, что основным преимуществом привлечения частного капитала в структуре финансирования проектов ГЧП является перенос существенных рисков с публичной структуры-партнера на Проектную компанию, как рассматривалось выше, более высокая стоимость привлечения частного капитала отрицательно влияет на общую стоимость проекта. В связи с этим участие частных партнеров в капитале (Проектной компании) часто сочетается с привлечением частного заемного капитала для снижения общей стоимости капитала, при одновременном обеспечении существенного уровня переноса рисков. Дополнительные преимущества привлечения частного заемного капитала включают *всестороннюю оценку* (в т.ч. финансово-правовой аудит) проекта, проводимую кредиторами прежде чем дать согласие на предоставление займа, а также требование соблюдения Проектной компанией *установленной практики* на протяжении всего срока реализации проекта. В отношении государственного заемного капитала обычно отсутствует такой же уровень всесторонней оценки и соблюдение установленной практики, поскольку погашение государственного долга часто не связано с доходами проекта и вместо этого обеспечивается за счет налоговых поступлений.

Ключевой задачей структурирования проектного финансирования является определение подходящего коэффициента соотношения заемных и собственных средств. Это понятие также называют «финансовым рычагом» или «левериджем». Поскольку частный заемный капитал обычно дешевле, чем собственный капитал, использование большего объема заемного капитала снижает общую стоимость капитала, а, следовательно, и стоимость проекта. Однако кредиторы имеют ограниченный потенциал увеличения суммы займа (лучший для них сценарий – своевременно получить полный возврат заемных средств), и несмотря на то, что инвесторы, участвующие в капитале Проектной компании, потенциально могут получить значительную денежную прибыль (но также в большей степени рискуют потерять все свои инвестиции), существуют строгие ограничения суммы заемного капитала, которую инвесторы готовы предоставить данному проекту. Как рассматривалось ранее в отношении целевой доходности вложений в собственный капитал (проекта или Проектной компании), эти ограничения зависят от видов рисков, которым подвергаются кредиторы. Например, если проект подвержен риску спроса, кредиторы могут потребовать не менее 25% доходности на свои вклады в капитал (проекта или Проектной компании), тогда как при отсутствии риска спроса эта цифра может быть уменьшена до 15%.

Помимо требования к величине финансового рычага, процентная ставка по частному заемному капиталу также отражает риск, которому подвергаются кредиторы. Это означает, что в некоторых регионах или секторах инфраструктуры, которые считаются более рискованными, процентные ставки будут выше. В крайних случаях кредиторы могут вообще не желать ссужать денежные средства определенным проектам, если они считают их слишком подверженными риску. Кроме того, инфляционные ожидания также влияют на процентную ставку, поскольку финансирующие организации рассчитывают получить положительную прибыль с поправкой на инфляцию. Как обсуждалось ранее, гарантии и страхование политических рисков могут помочь снизить риски проектов, что должно привести к более привлекательным условиям финансирования и потенциально более низким процентным ставкам.

Сравнение займов и облигаций. Ключевое различие между облигацией и займом заключается в том, что облигация является высоколиквидным инструментом. Если вы покупаете облигацию, обычно существует рынок, на котором вы можете торговать облигациями. Еще одно ключевое отличие заключается в том, что переговоры о получении займа ведутся напрямую между кредитором (часто банком) и заемщиком. Ограниченное количество вовлеченных сторон позволяет легче адаптировать заем к потребностям заемщика по сравнению с облигациями.

Частный заемный капитал можно разделить на банковские кредиты и облигации. Банковские кредиты могут поступать из различных источников, включая местные коммерческие банки, международные коммерческие банки и международные финансовые учреждения с полномочиями в частном секторе, такие как МФК, ФМО и Proparco. Что касается последней группы, важно отличать эти финансирующие организации от банков развития, которые предоставляют кредиты непосредственно правительствам, поскольку, по всей вероятности, условия финансирования у них существенно отличаются. Предоставление государственных кредитов правительствам часто осуществляется на льготных условиях; при этом для погашения такой задолженности используются налоговые поступления. В случае кредитования Проектной компании, например, МФК, погашение такого долга осуществляется исключительно за счет доходов от проекта, как правило, без использования налоговых поступлений или других государственных средств.

Стоимость этих долговых инструментов, как правило, устанавливается аналогично ставкам коммерческих банков, которые, по всей вероятности, значительно выше процентных ставок по государственному долгу.

Помимо банковского финансирования, частный заемный капитал можно привлечь посредством выпуска облигаций или частного размещения акций. Выпуск облигаций означает продажу долговых ценных бумаг посредством публичного предложения. Частное размещение осуществляется аналогичным образом, но ограничивает предложение небольшим количеством избранных финансирующих организаций, таких как пенсионные фонды и страховые компании. Одним из преимуществ частного размещения по сравнению с выпуском государственных облигаций является снижение требований к раскрытию информации, которое может потребовать больших денежных и временных затрат. Следует отметить, что за пределами Соединенных Штатов частное финансирование путем выпуска облигаций менее распространено в качестве решения по финансированию инфраструктуры.

2.2.3 Инновационные финансовые инициативы

В последние годы все более заметное место занимают так называемые «импакт-инвестиции». Импакт-инвестиции – это инвестиции, осуществляемые с намерением оказать благотворное измеримое социальное и экологическое воздействие наряду с получением финансовой отдачи. Импакт-инвестиции могут осуществляться как на развивающихся, так и на развитых рынках и, в зависимости от стратегических целей инвесторов, могут приносить доходность в диапазоне от ставок ниже рыночных до выше рыночных. 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. Их также иногда называют «облигациями с целевым использованием привлеченных средств». Для «зеленых» облигаций эти проекты касаются изменения климата и (или) охраны окружающей среды. Всемирный банк выпускает свои собственные «зеленые» облигации, которые используются для «сбора средств от инвесторов с фиксированным доходом для поддержки кредитования, предоставляемого Всемирным банком для проектов, соответствующих установленным критериям и направленных на смягчение воздействия на климат или помощь пострадавшему населению в адаптации к изменению климата» (World Bank, 2013). Всемирный банк выпустил «зеленые» облигации на сумму более 13 млрд. долл. США, каждая с рейтингом «AAA», аналогично другим облигациям Всемирного банка.

Что касается социальных облигаций, эти проекты поддерживают чистые положительные социальные результаты; этот вид облигаций также именуется финансированием по принципу «оплата за успех». Он предназначен для покрытия первоначальных затрат на оказание социально значимых услуг. Социальные облигации также выполняют функцию снижения роли государства в обеспечении благосостояния; они позволяют социальным инвесторам брать на себя риски, связанные с инновационными или экспериментальными методами предоставления услуг. Социальные облигации «обеспечивают рыночную норму прибыли, если достигаются заранее определенные цели» (Warner, 2013). Принимая такой вид условий погашения, инвесторы фактически принимают финансовую прибыль с поправкой на риск ниже рыночной, поскольку в процессе принятия инвестиционных решений они учитывают также ценность социальных выгод.

Несмотря на то, что круг инвесторов в «зеленые» облигации и социальные облигации растет, конкуренция со стороны других экологических или социальных инициатив может затруднить использование их преимуществ со стороны РБО. Кроме того, обязательство по погашению облигаций означает, что РБО по-прежнему нуждается в потоке доходов для обслуживания долга, аналогично более традиционным формам долга.



Река Гамбия

Новым понятием, которое вызывает интерес у практикующих специалистов в области водных ресурсов, являются облигации в рамках инициативы «Голубой мир» (вставка 18).

Вставка 18. Облигации в рамках инициативы «Голубой мир»

В последние годы появились новые концептуальные основы альтернативного и инновационного выделения средств и финансирования бассейнового управления и развития, хотя в настоящее время большинство из них остаются в основном на концептуальной стадии. Одной из таких потенциальных инноваций является финансирование в рамках инициативы «Голубой мир» (Blue Peace), которую продвигает Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (ШАРС) вместе с различными другими партнерами из государственных органов, академических кругов, а также международными партнерами и представителями гражданского общества, такими как Женевский центр водных ресурсов и Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН).

Инициатива «Голубой мир» предусматривает разработку многоотраслевого и трансграничного генерального плана, состоящего из инвестиционных планов, которые охватывают инфраструктурные потребности, а также данные, мониторинг и другие нематериальные активы. При этом генеральный план становится совместной собственностью всех стран бассейна, что обеспечивает основу для долгосрочного сотрудничества на благо всех отраслей и стран при одновременном снижении риска конфликтов и повышении стабильности и мира.

С целью финансирования проектов, предусмотренных в таких генеральных планах, концепция финансирования инициативы «Голубой мир» предусматривает использование облигаций в рамках инициативы «Голубой мир», которые направлены на объединение государственных и частных финансовых инструментов в единый инструмент с меньшим риском. В этом случае государственные средства используются для привлечения дополнительного государственного и частного финансирования с целью удовлетворения общих потребностей в финансировании проекта, предположительно в форме кредитных гарантий или грантов, аналогично смешанному финансированию (см. раздел 2.3).

Вместо государственных облигаций, выпущенных прибрежными странами, эти облигации будут выпущены трансграничными водохозяйственными организациями или муниципалитетами и будут погашаться за счет денежных потоков от основных проектов, аналогично подходу к финансированию проектов ГЧП (см. раздел 2.2.). Излишек (профицит) денежного потока от одного проекта потенциально можно использовать для поддержки других проектов, по которым не хватает надежного потока доходов. Облигации в рамках инициативы «Голубой мир» будут продаваться как отечественным, так и международным инвесторам.

Одной из проблем, которую пытается преодолеть финансирование инициативы «Голубой мир», является дорогостоящий и трудоемкий процесс переговоров об условиях финансирования между эмитентом, банками и правительствами, с целью упростить процесс привлечения финансирования для реализации проекта. Помимо того, что такой подход требует правовой основы, позволяющей трансграничным водохозяйственным организациям или муниципалитетам выпускать долговые обязательства для финансирования инфраструктурных проектов, решающим фактором успеха для этого новаторского подхода является сильное политическое руководство прибрежных стран, которое должно поддержать такую инициативу.

ФКРООН как основное учреждение, отвечающее за осуществление инициативы «Голубой мир», находится в процессе развертывания пилотного проекта «Голубой мир» в сотрудничестве с Организацией по развитию бассейна реки Сенегал (ОРБС) и Организацией по развитию бассейна реки Гамбия (ОРПГ). По состоянию на начало 2021 года ОРПГ продолжает осуществлять эту инициативу и уже начался процесс оказания технической помощи с целью разработки генерального плана со стороны ОРБС для всего бассейна. Вторая часть Технической помощи будет предназначена для разработки финансовой структуры на основе результатов генерального плана, и она будет направлена на поддержку ОРБС в процессе выпуска финансового инструмента на рынке капитала. Несмотря на то, что пилотный проект Финансирования инициативы «Голубой мир» все еще находится на ранней стадии реализации, практикующим специалистам будет интересно проследить за тем, как он будет развиваться, чтобы оценить, как его можно адаптировать к другим РБО.

Источник: (Blue Peace, 2018), интервью с сотрудниками ФКРООН

Как показано в разделах выше, существует много различных видов частного заемного капитала, которые потенциально можно использовать для финансирования проектов ГЧП в области трансграничной водной инфраструктуры. В сочетании с собственным капиталом может быть выработано оптимальное решение по финансированию, которое обеспечит перенос существенных рисков с государственной структуры на частные финансирующие организации. Однако на практике проекты ГЧП часто включают также государственные средства и (или) финансирование, что будет рассматриваться ниже в разделе 2.3, посвященном смешанному финансированию.

Еще один новаторский подход к привлечению финансовых ресурсов заключается в создании фондов целевого капитала. Эти фонды создаются учреждениями, существующими на пожертвования, или аналогичными субъектами; при этом финансовые ресурсы предоставляются в форме пожертвований, которые могут использоваться в течение более длительного периода времени для конкретных (обычно некоммерческих) целей. На сегодняшний день таких фондов целевого капитала в отношении общих бассейнов не существует. Однако были разработаны интересные идеи и концепции, заслуживающие дальнейшего изучения, в том числе полностью независимый гибридный Фонд целевого капитала по бассейну реки Кубанго-Окаванго (вставка 19).

Вставка 19. Фонд целевого капитала по бассейну реки Кубанго-Окаванго

Недавно появившийся инновационный инструмент финансирования – фонд целевого капитала – был разработан для бассейна реки Кубанго-Окаванго (БРКО). Целью фонда является обеспечение долгосрочного финансирования проектов, связанных с улучшением средств к существованию и сохранением окружающей среды в бассейне. Структура сочетает в себе два вида фондов: фонд погашения и фонд целевого капитала, с конечной целью обеспечения последовательного вывода средств из инвестированного капитала для финансирования бассейновых проектов.

Целью фонда погашения является сбор дополнительных 20 млн. долл. США, поступающих от двусторонних и многосторонних организаций развития, а также трех прибрежных государств: Анголы, Ботсваны и Намибии. Целью фонда целевого капитала является получение 250 млн. долл. США от частных лиц, фондов, корпораций и инвесторов. Как только целевой показатель величины фонда будет достигнут, фонд начнет инвестировать в средства к существованию и проведение мероприятий по сохранению экосистемы.

Фонд создан по законодательству Ботсваны в форме независимой компании с ответственностью, ограниченной гарантией. Его институциональная структура имеет три уровня управления: i) высший орган, принимающий решения, состоящий из пяти членов (по одному от каждого прибрежного государства, а также одного представителя неправительственного сектора, занимающегося вопросами благосостояния населения, и одного представителя неправительственного сектора, занимающегося вопросами охраны экосистем); ii) совет директоров, состоящий из семи членов, по одному от каждого прибрежного государства и четырех независимых неправительственных экспертов, которые будут собираться ежеквартально для осуществления надзора за делами компании, а также для обеспечения того, чтобы фонд выполнял возложенные на него задачи; iii) один исполнительный директор, нанятый советом директоров, который отвечает за административную деятельность и операционную эффективность.

Источник: http://cridf.net/RC/wp-content/uploads/2019/10/P3669_CORB_4_pager_WEB_ARTWORK.pdf



Вид с воздуха на участки дикой природы в дельте Окаванго в Ботсване

2.3 Смешанное финансирование

Смешанное финансирование относится к стратегическому использованию финансирования развития для мобилизации дополнительных финансовых средств в интересах устойчивого развития развивающихся стран. 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.

Смешанное финансирование: ОЭСР (OECD, 2018) определяет смешанное финансирование как стратегическое использование финансирования развития для мобилизации дополнительных финансовых средств в интересах устойчивого развития развивающихся стран. Ключевые инструменты, которые могут помочь снизить определенные риски для частных финансирующих организаций и, таким образом, мобилизовать коммерческий заемный и собственный капитал, включают гарантии и страховые продукты, валютное хеджирование, капитал на покрытие первых убытков, финансирование пробелов в жизнеспособности, а также техническую помощь.

При разумной структуре финансирования правительства могут использовать выделение государственных средств (гранты), а также более дешевое государственное финансирование для покрытия части капитальных затрат по проекту ГЧП, при этом обеспечивая перенос существенных рисков за счет использования частного финансирования оставшейся части стоимости проекта. При необходимости можно использовать инструменты снижения рисков, такие как гарантии и страховые продукты, для снижения стоимости частного капитала и (или) преодоления барьеров, препятствующих частному финансированию. Общая стоимость капитала при таком подходе будет ниже по сравнению с финансированием, использующим только частный капитал. Кроме того, государственные средства потенциально могут использоваться для подстраховки с целью защиты Проектной компании от конкретных неблагоприятных сценариев, что может способствовать улучшению условий частного финансирования и тем самым снизить общую стоимость проекта. 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.

Вставка 20. Голубой фонд бассейна реки Конго

Несмотря на то, что предложенная структура Голубого фонда бассейна реки Конго не характеризуется ее основателями как «смешанное финансирование», по всей видимости, она имеет некоторые сходства со смешанным финансированием.

Голубой фонд бассейна реки Конго – это механизм, направленный на оказание помощи странам бассейна реки Конго в финансировании деятельности, связанной с водными ресурсами (например, судоходства, гидроэнергетики, орошения, рыболовства и туризма), которая, как ожидается, должна способствовать смягчению последствий изменения климата в регионе и, таким образом, стимулирования их экономики при одновременном укреплении сотрудничества и мира между странами. Поставлена цель создать фонд с ежегодными взносами в размере 100 млн. евро, который будет использоваться для уплаты процентов по займам, полученным от МФУ, а также для покрытия расходов на страхование и других технических издержек. Таким образом, Голубой фонд бассейна реки Конго будет использовать выделенные грантовые средства, чтобы потенциально помочь снизить стоимость капитала по трансграничным инфраструктурным проектам. Среди предлагаемых вкладчиков в фонд – ЗКФ и ГЭФ, а также государства, МФУ и частные доноры. Управление фондом будет осуществлять управляющий совет, в который войдут представители правительств, региональных организаций и МФУ. Фонд должен заработать к 26-й Конференции сторон ООН по изменению климата (КС-26), запланированной на ноябрь 2021 года.

Источник: <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>; информация, предоставленная исполнительным директором Браззавильского фонда

Приведенные ниже тематические исследования иллюстрируют различные способы использования выделения государственных и частных средств, а также государственного и частного финансирования в структуре ГЧП для проектов в секторе трансграничной водной инфраструктуры.

2.3.1 Гидроэлектростанция в Буджагали – Уганда

Карта 3. Гидроэлектростанция в Буджагали, Уганда



программой действий по экваториальным озерам Нила (ВПДЭОН), являющейся частью ИБН, в качестве инициативы по совместному использованию энергии.

Из-за местоположения объекта (карта 3) возникла возможность осложнений. Плотина находится на пересечении бассейнов озера Виктория и реки Нил. В бассейне озера Виктория Уганда находится ниже по течению от Кении и Танзании; в бассейне реки Нил Уганда расположена в верхнем течении бассейна, который используется ею совместно с еще девятью странами, включая Судан и Египет. Прибрежные государства озера Виктория, интересы которых были менее затронуты объектом, практически не выразили желания участвовать в проекте, тогда как государства бассейна реки Нил, интересы которых объект затронул в большей степени, изначально выразили обеспокоенность по поводу того, как он может повлиять на сток реки на их территории. Поскольку Уганда расположена в пределах обоих бассейнов и подвергается влиянию объекта как в нижнем, так и в верхнем течении, она потенциально могла бы заслуживать большего доверия как страна, действующая в интересах всего бассейна, а также восприниматься как в большей степени учитывающая интересы государств, расположенных ниже по течению.

Кроме того, главная цель объекта, заключающаяся в производстве электроэнергии, помогла избежать потенциального трансграничного конфликта. По результатам технических исследований было установлено, что русловая гидроэлектростанция не будет оказывать значительное влияние на сток. Это позволило странам, расположенным в нижнем течении Нила, меньше беспокоиться о возможности влияния этой гидроэлектростанции на речной сток на их территории. Египет направил Уганде письмо о том, что не возражает против реализации этого проекта. В результате проект смог сдвинуться с места.

Следующая проблема заключалась в большой потребности в капитале. Проект осуществлялся в форме ГЧП с целью получения максимальных выгод от частных инвестиций, но для его реализации также привлекалось государственное финансирование. Общая стоимость проекта составила 866 млн. долл. США, при соотношении заемных и собственных средств 78:22. Для разработки проекта была создана Проектная компания «Буджагали Энерджи Лимитед» (БЭЛ). Спонсорами БЭЛ выступили компания Sithe Global Power (58%), кенийская компания Industrial Promotion Services (31,5%) и правительство Уганды (10,5%). Привлекая государства бассейна, расположенные ниже по течению, например, Кению, Проектная компания могла бы представлять интересы нескольких участников бассейна. Контракт на проектирование, закупки и строительство (ПЗС) представлял собой контракт «под ключ» с фиксированной ценой, заключенный между БЭЛ и итальянской компанией Salini Costruttori; при этом одним из основных субподрядчиков выступила компания Alstom Power. Согласно контракту на ПЗС «под ключ», от подрядчика ПЗС требовалось соблюдение 44-месячного графика строительства, установленного БЭЛ; при этом в случае задержки предусматривалась уплата штрафа в пользу БЭЛ.

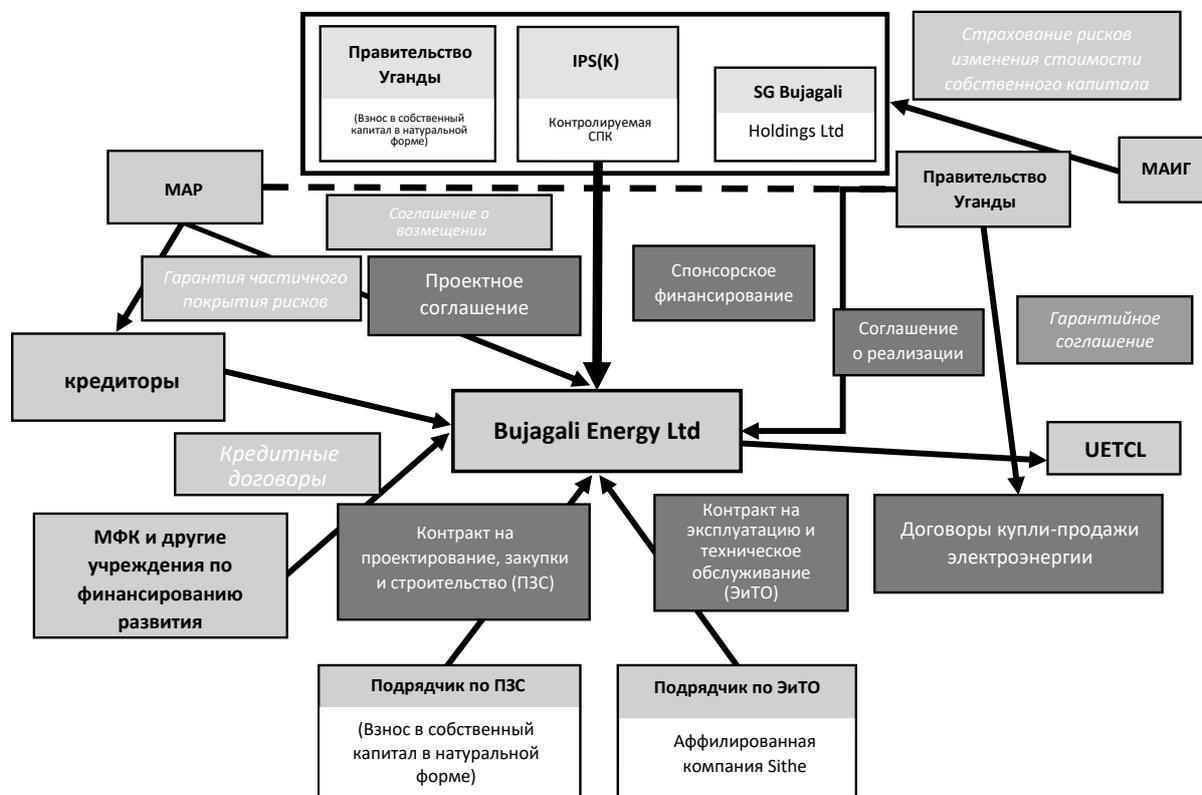
Объект в Буджагали представляет собой русловую гидроэлектростанцию мощностью 250 мегаватт (МВт) на реке Нил в Уганде с подходящим резервуаром для ежедневного хранения воды, комплексом водозаборной электростанции и каменабросной плотиной с максимальной высотой около 30 метров. Объект был введен в эксплуатацию в 2012 году, и вырабатываемая им электроэнергия продается местным коммунальным предприятиям по договору купли-продажи электроэнергии (ДКПЭ), заключенному на 30 лет. Для передачи электроэнергии от объекта потребовалось строительство линии электропередачи протяженностью около 100 километров, а также строительство подстанции. Указанная ЛЭП является частью трансграничной высоковольтной линии электропередачи, соединяющей плотину Буджагали в Уганде с (трансформаторной) подстанцией в Лессосе, Кения. Линия соединяет электрические сети двух стран и продвигается Вспомогательной

Для БЭЛ и его коммерческих кредиторов широкое участие Группы Всемирного банка имело решающее значение для смягчения других рисков, связанных с предоставлением долгосрочного финансирования для трансграничного проекта по строительству ГЭС в Африке к югу от Сахары. Участие Группы Всемирного банка заключалось в предоставлении:

- Всемирным банком: Гарантии частичного покрытия рисков (ГЧПР) на сумму 115 млн. долл. США для защиты коммерческих кредиторов, в рамках которой гарантированные риски охватывают невыполнение государством платежных обязательств, связанных с покупкой электроэнергии и причитающимися выплатами в связи с прекращением действия соглашения, политические форс-мажорные обстоятельства, изменения в законодательстве (лишающие договорные соглашения исковой силы), а также конвертируемость или возможность перевода валюты.
- МФК: Кредитов на сумму до 130 млн. долл. США.
- МАИГ: Гарантий на сумму до 120,3 млн. долл. США для защиты от политических рисков.
- Международной ассоциацией развития (МАР): Общей бюджетной поддержки на сумму 80 млн. долл. США и технической помощи на сумму 13,5 млн. долл. США.

Участие Группы Всемирного банка обеспечило снижение рисков и предоставление гарантий коммерческим банкам и другим кредиторам. ЕИБ, АфБР, Proragco, ФАР, НОИР, НБР, FMO и коммерческие банки (Absa Capital, Standard Chartered Bank) присоединились к проекту в рамках ГЧП (рисунок 6). Строительство линии электропередачи для передачи электроэнергии от объекта осуществлялось АфБР и Японским агентством международного сотрудничества (ЯАМС). ГЭС в Буджагали стала примером значительного достижения в области финансирования проектов, учитывая риски, связанные с реализацией крупного гидроэнергетического проекта в Африке к югу от Сахары. Более того, несмотря на сложности, присущие крупной трансграничной инфраструктуре, проект получил одобрение со стороны прибрежных государств, и в нем были успешно использованы несколько видов государственного и частного финансирования и выделения средств, что свидетельствовало об успешности подхода на основе смешанного финансирования.

Рисунок 6. Структура финансирования проекта строительства ГЭС в Буджагали



Источник: Всемирный банк

Завершение оформления финансовых аспектов проекта продемонстрировало готовность частного сектора инвестировать в крупную сложную сделку, которая стала возможной только после проведения масштабных реформ в энергетическом секторе. Каталитическую роль в этом отношении сыграл Всемирный банк в части обеспечения снижения рисков и разработки договорной базы, послужившей основой привлечения финансирования в проект со стороны частного сектора.

2.3.2 Гидроэлектростанция Нам Теун 2 – Лаос

Гидроэлектростанция Нам Теун 2 (НТ2) – это трансграничная и трансбассейновая деривационная электростанция на реке Нам Теун в Лаосе (карта 4), введенная в эксплуатацию в 2010 году (хотя планы ее строительства вынашивались еще в 1920-х годах, когда эта река была впервые определена как подходящее место для строительства ГЭС).

Река Нам Теун, будучи частью реки Меконг, является притоком реки Ксе Банг Фай. Эта взаимосвязанность еще больше усугубила сложные взаимоотношения между заинтересованными сторонами, поскольку проект повлиял не только на сам бассейн, которого он касался, но и на реку Меконг, из которой река Нам Теун вытекала и впадала в реку Ксе Банг Фай. Несмотря на то, что бассейн расположен на территории Лаоса, он простирается до Таиланда.

В результате этих сложностей за десять лет строительства в рамках многоцелевого проекта было потрачено 1,45 млрд. долл. США после почти десяти лет подготовки проекта. Наконец, в марте 2010 года начался коммерческий экспорт электроэнергии с ГЭС в Таиланд. ГЭС имеет установленную мощность 1070 МВт и вырабатывает 6000 гигавайт-часов (ГВтч) электроэнергии в год. Значительная часть мощности ГЭС (995 МВт) используется для производства электроэнергии на экспорт в Управление по производству электроэнергии Таиланда в рамках долгосрочного ДКПЭ, подписанного в 2003 году. При этом остальные 75 МВт будут использованы для электроснабжения Лаосской государственной энергетической компании. И Таиланду, и Лаосу производство электроэнергии приносит огромную выгоду, давая государствам бассейна большой стимул для сотрудничества с целью достижения оптимальных результатов.

Управление объектом ГЧП осуществляет Энергетическая компания Нам Теун 2 (ЭКНТ), а концессионный период по нему установлен продолжительностью в 31 год, включая период эксплуатации продолжительностью 25 лет. Владельцем ЭКНТ является консорциум, в состав которого входят французская компания Électricité de France International (35%), таиландская компания Electricity Generating Public Company Limited (25%), таиландская компания Italian-Thai Development (15%) и правительство Лаоса (25%). Таким образом, он представляет собой типичную структуру ГЧП с участием как государственных, так и частных субъектов, а также правительства государства, на территории которого находится рассматриваемый объект. По окончании периода эксплуатации, после того как объект принесет выгоды всем партнерам, участвующим в данном проекте, как государственным, так и частным, он будет передан правительству Лаоса.

Совместное трансграничное владение ЭКНТ помогло привлечь различные заинтересованные стороны, представляющие интересы как Лаоса, так и Таиланда. Благодаря использованию сочетания государственного и частного заемного капитала, а также капитала в рамках ГЧП, был успешно мобилизован необходимый для проекта капитал, несмотря на (предполагаемые) высокие риски, обусловленные трансграничным характером проекта. Ключом к успеху этого проекта стали гранты и займы, предоставленные различными международными финансовыми учреждениями, в том числе:

- Группой Всемирного банка: Грант МАР на сумму 20 млн. долл. США правительству Лаоса для финансирования экологических и социальных расходов, а также для приобретения правительством доли в проектной компании; гарантия МАИГ на сумму 91 млн. долл. США для покрытия политических рисков; и предоставленная МАР гарантия частичного покрытия рисков на сумму 50 млн. долл. США.
- АБР: Кредит на сумму 70 млн. долл. США и гарантия на сумму 50 млн. долл. США для покрытия политических рисков.
- Гранты, предоставленные МАР и Французским агентством развития (ФАР).

Участие международных финансовых учреждений и экспортно-кредитных агентств обеспечило снижение рисков и послужило гарантией для девяти международных коммерческих банков и семи коммерческих банков Таиланда.

Учитывая трансграничный характер проекта и участие множества международных финансовых субъектов, были выпущены долговые обязательства как в твердой валюте (в долларах США, 64%), так и в местной валюте (в тайских батах, 36%). Собственный капитал Проектной компании также был предоставлен в обеих валютах, хотя сумма акций, купленных за тайские бата, была значительно меньше суммы акций, приобретенных за доллары США.

Карта 4. Гидроэлектростанция Нам Теун 2 в Лаосе



Источник:
Британская энциклопедия.
Примечание:
Указанные на карте границы и названия и употребляемые на ней обозначения не означают их официального одобрения или признания со стороны Организации Объединенных Наций.

Гидроэлектростанция Нам Теун 2

Лаос



Деревья по берегам реки Сырдарья в Казахстане

ГЛАВА 3 ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СРЕДСТВ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ БАСЕЙНОВ



Озеро Пейпси/Чудское, расположенное в Эстонии и России

В этой главе представлены основные выводы публикации, при этом особое внимание уделяется проблемам и возможностям, связанным с целевым предоставлением средств и финансированием. В ней обрисованы дальнейшие действия по повышению финансовой устойчивости сотрудничества в области водных ресурсов и управления ими, а также развития бассейнов.

3.1 Основные выводы о затратах на сотрудничество в области общих водных ресурсов, управление ими и их развитие

Существуют разнообразные потребности в финансовых ресурсах для сотрудничества, а также управления и развития общих водных ресурсов в трансграничных бассейнах, и такие потребности часто воспринимаются как относительно высокие. Большое значение имеют приверженность государств-членов трансграничному водному сотрудничеству и развитию бассейнов, а также их соответствующие финансовые вклады в это дело.

Затраты, связанные с созданием и поддержкой деятельности совместных органов и их эффективным функционированием, значительно различаются в разных бассейнах мира. Это во многом зависит от сферы полномочий и основных направлений деятельности совместных органов, на которые влияют такие факторы, как технические возможности государств-членов и полномочия совместного органа. Затраты на управление общими водными ресурсами и их развитие различаются еще больше – опять-таки, в зависимости от полномочий и функций совместного органа (или обязательств по сотрудничеству, взятых на себя прибрежными государствами при отсутствии совместных органов). Здесь важно еще раз отметить, что расходы, которые несут непосредственно государства-члены совместного органа в связи с реализацией совместно согласованных мероприятий на национальном уровне, обычно не фигурируют в бассейновых бюджетах и поэтому их трудно выделить и оценить.

Со временем полномочия и функции совместных органов часто расширяются. Периодический пересмотр объема их полномочий, а, следовательно, и видов деятельности, осуществляемых ими, необходим для содействия совместным органам в направлении их ограниченных ресурсов на те проблемы управления водными ресурсами, которые имеют наибольшее значение в бассейне. Это может способствовать решению ключевых проблем управления водными ресурсами, а также проблем, возникающих в бассейне, при одновременном удовлетворении потребностей государств-членов.

В то же время следует отметить, что, хотя расходы как на институциональное сотрудничество, так и на совместное бассейновое управление и развитие могут оказаться высокими в абсолютных цифрах, они, как правило, являются довольно низкими по сравнению с выгодами, которые приносит сотрудничество, совместное управление и

развитие бассейна, и, учитывая общий бюджет прибрежных стран, это вывод остается актуальным даже для развивающихся стран с ограниченными финансовыми возможностями. Например, в бассейне реки Меконг взносы стран-членов в КРМ в настоящее время установлены на уровне около 2 млн. долл. США в год на одну страну. По сравнению с общим размером экономики (Лаоса – около 18 млрд. долл. США в 2018 году) или государственными бюджетами (Лаоса – 3,9 млрд. долл. США в 2019 году) и принимая во внимание большое значение реки Меконг для стран бассейна, эта сумма не кажется необоснованно высокой. Зачастую речь идет об установлении приоритетов для государственных расходов, а также придании большего значения бассейновому сотрудничеству, управлению и развитию.

Поскольку выгоды от трансграничного водного сотрудничества часто недостаточно понятны и заметны, может быть полезно выявить и оценить эти выгоды, и информировать о них, например, с помощью методологии оценки выгод, разработанной в рамках ЕЭК ООН (2015)⁹, или других подходов для выявления, оценки и, по возможности, количественного определения выгод для всех участвующих сторон.

3.2 Основные проблемы и возможности различных источников предоставления средств и финансирования

Определение источника средств и получение из него финансирования для сотрудничества в области общих водных ресурсов, а также для управления ими и их развития было и остается сложной задачей во многих бассейнах по всему миру. Основным источником финансирования любого вида сотрудничества в области водных ресурсов, управления ими и их развития, будь то на национальном или трансграничном уровне, обычно является выделение государственных средств в форме прямых государственных взносов. Поскольку управление водными ресурсами является «общественным благом», выделение государственных средств продолжает играть (или, по крайней мере, должно играть) при этом решающую роль.

Однако во многих регионах мира прямого выделения государственных средств для управления трансграничными водными ресурсами и их развития было недостаточно. Пандемия COVID-19 и связанные с ней экономический спад и социально-экономический кризис только усугубили ситуацию, ввергнув миллионы людей в бедность, перенацеливая внимание лиц, принимающих политические решения, на другие насущные проблемы. Это привело к сокращению финансовых взносов государств-членов в несколько бассейновых организаций. Поэтому в прошлом использовались или, по крайней мере, изучались различные другие источники. Однако это не должно отвлекать внимание от того факта, что исполнение основных функций управления трансграничными водными ресурсами остается государственной задачей и вряд ли вызовет интерес у частных финансирующих организаций. Эта задача требует от правительств прибрежных государств общих водных бассейнов взять на себя финансовые обязательства в отношении управления своими речными бассейнами и их развития; это задача, которую, возможно, может быть легче решать в контексте переговоров по национальному бюджету, если выгоды от сотрудничества будут очевидны для всех участвующих сторон, в том числе из других секторов, например, министерства финансов, министерства экономического планирования и т.д.

Помимо прямого выделения государственных средств для управления трансграничными водными ресурсами и их развития, в этой публикации были изучены многочисленные другие виды государственных и некоторых частных источников выделения средств и финансирования. Один из ключевых выводов заключается в том, что не существует единой очевидной замены прямому выделению государственных средств, по крайней мере в том случае, когда речь идет о покрытии «затрат на поддержание» РБО, а также затрат на проекты, программы и мероприятия по трансграничному водному сотрудничеству. Несмотря на то, что в разных РБО и разных странах были опробованы разные модели выделения средств, каждая из которых имела свои преимущества и недостатки, очевидной «выигрышной стратегии» не появилось. Поскольку РБО и прибрежные страны изо всех сил пытаются удовлетворить потребности в финансировании трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов, выдвигаются предположения о том, что помощь в финансировании может оказать частный сектор. Данная публикация показывает, что частный капитал, по большому счету, доступен только для проектов, которые могут приносить доход финансирующим их инвесторам. По своей природе операционная деятельность РБО, как правило, не приносит доходов, не говоря уже о прибыли, даже несмотря на то, что работа РБО может иметь важные благоприятные социальные, экологические и экономические последствия для бассейна и его прибрежных государств. В этом контексте частный капитал может и должен играть свою роль в трансграничном водном сотрудничестве и, в частности, в развитии трансграничных бассейнов, но, вероятно, останется ограниченным инфраструктурными проектами, где у финансирующих организаций из частного сектора есть четкий путь для получения справедливой прибыли на свои инвестиции, с поправкой на риск.

Несмотря на отсутствие данных о скрытых источниках предоставления денежных средств, данная глава предоставляет РБО и прибрежным государствам исчерпывающий обзор потенциальных источников привлечения средств, которые они могли бы рассмотреть. В таблице 2 представлен краткий обзор этих различных источников привлечения средств и финансирования, а также обозначены связанные с ними трудности и возможности с точки зрения РБО и прибрежных государств.

⁹ «Программная руководящая записка по выгодам трансграничного водного сотрудничества: выявление, оценка и информирование» (публикация ЕЭК ООН, 2015 г.). Доступна по ссылке: https://unesco.org/DAM/env/water/publications/WAT_47_Benefits/1522752_R_ECE_MPWAT_47_WEB_updated.pdf

Таблица 2. Возможности и проблемы, связанные с источниками предоставления средств и финансирования

	Возможности	Проблемы	Использование	Пример
Прямой взнос государства-члена	<ul style="list-style-type: none"> • Отражает функцию управления водными ресурсами как «общественным благом» • Подтверждает приверженность государственных институциональному сотрудничеству и многосекторальному совместному развитию бассейна • Обеспечивает финансовую самостоятельность и независимость от внешних источников финансирования • Может принести многочисленные выгоды бережным государствам, приверженным сотрудничеству, в т.ч. такие как укрепление мира, региональное сотрудничество и интеграция и т.д. 	<ul style="list-style-type: none"> • Требуется наличие прочных правовых, институциональных и процедурных связей между сотрудничеством на бассейновом уровне, национальным планированием, а также управлением и формированием бюджета • Может создать конкуренцию за бюджетные средства с другими национальными приоритетами • Может быть ненадежным источником средств, объем которых меняется от года к году, в зависимости от национального бюджета • Принятие решения о распределении взносов (между прибрежными странами) может быть трудной задачей и чревато конфликтами 	<ul style="list-style-type: none"> • «Затраты на поддержание» • Затраты на программы, проекты и мероприятия 	Большинство совместных органов Раздел 2.1.1
Региональные налоги	<ul style="list-style-type: none"> • Могут обеспечить относительно стабильную выделяемых от года к году сумм средств, что позволяет более эффективно планировать с учетом будущих перспектив • Помогают преодолеть слабости национальных бюджетов и ограничивают конкуренцию с другими национальными приоритетами • Могут помочь уравнивать влияние государственных с несбалансированными бюджетными средствами • Отражают региональный характер и комплексный подход к общим бассейнам 	<ul style="list-style-type: none"> • Налогообложение не связано с деятельностью в сфере трансграничных вод, что потенциально снижает участие и заинтересованность национальных правительств • РБО обычно имеют ограниченное влияние на распределение бюджета и не могут устанавливать ставки налога • Членство в региональном органе может не полностью совпадать с членством в РБО, что может создать напряженность в отношении права собственности и взносов • Создает зависимость от других региональных органов и уязвимость перед изменениями в них 	<ul style="list-style-type: none"> • «Затраты на поддержание» • Затраты на программы, проекты и мероприятия 	МККУС Раздел 2.1.2
Плата за пользование водными ресурсами и за их загрязнение	<ul style="list-style-type: none"> • Отражает фактическое использование водных ресурсов и связанные с ним обязанности • Предотвращает экстернализацию затрат отдельных водопользователей (групп водопользователей) за счет всего прибрежного сообщества • Крупные промышленные водопользователи и предприятия, загрязняющие водные ресурсы, могут иметь значительные финансовые средства для осуществления взноса 	<ul style="list-style-type: none"> • Трудности с установлением платы на трансграничном уровне, учитывая различные национальные нормы о плате за использование и загрязнение водных ресурсов • Высокие трансакционные издержки (т.е. затраты, связанные с взиманием платы), особенно для мелких водопользователей и предприятий, загрязняющих водные ресурсы 	<ul style="list-style-type: none"> • «Затраты на поддержание» • Затраты на программы, проекты и мероприятия 	Нет примеров на трансграничном уровне Раздел 2.1.3

Возможности	Проблемы	Использование	Пример
	<ul style="list-style-type: none"> Новый подход к выделению средств, позволяющий монетизировать продукцию совместных органов Может помочь популяризировать работу РБО, сделав ее более узнаваемой у более широких слоев населения 	<ul style="list-style-type: none"> Потенциально сложно продемонстрировать добавленную ценность трансграничного водного сотрудничества для конечных водопользователей, что ограничивает их готовность платить Неправильное определение ставок платы за загрязнение может иметь непредвиденные побочные эффекты (чрезмерное загрязнение, подавление экономической деятельности) Пока что нет успешных примеров применения на трансграничном уровне 	
Продажа данных и услуг	<ul style="list-style-type: none"> Новый подход к выделению средств, позволяющий монетизировать продукцию совместных органов Может помочь популяризировать работу РБО, сделав ее более узнаваемой у более широких слоев населения 	<ul style="list-style-type: none"> Не ожидается привлечение значительных дополнительных средств Может отвлекать совместный орган от работы над основными вопросами управления водными ресурсами в пользу более прибыльных мероприятий 	<ul style="list-style-type: none"> Носит нематериальный характер <p>КРМ, МККУС Раздел 2.1.4</p>
Управленческие и административные сборы	<ul style="list-style-type: none"> Потенциально эффективный способ привлечь доноров и партнеров для покрытия некоторых операционных расходов РБО Повышает ответственность доноров и партнеров 	<ul style="list-style-type: none"> Зависит от мандата РБО (управленческий и административный сборы не применимы к РБО, ориентированным на координацию) Зависит от готовности доноров и партнеров платить, которая со временем может снизиться Соответствующий сбор может не покрывать все затраты на персонал РБО Может отвлекать персонал от работы над основными целями РБО, ключевыми вопросами управления водными ресурсами 	<ul style="list-style-type: none"> Затраты на программы, проекты и мероприятия <p>КРМ Раздел 2.1.5</p>
Плата за управление проектом	<ul style="list-style-type: none"> Может сделать более видимым участие РБО в подготовке потенциально крупных инфраструктурных проектов Повышает уровень ответственности владельцев проектов и финансирующих организаций Предоставляет значительные возможности для обучения персонала 	<ul style="list-style-type: none"> Зависит от мандата РБО (плата за управление проектом может взиматься только РБО, обладающими полномочиями на осуществление инфраструктурных проектов) Соответствующий сбор может не покрывать все затраты на персонал и прочие расходы Персонал должен иметь необходимую (нередко узкоспециализированную) квалификацию 	<ul style="list-style-type: none"> Развитие инфраструктуры <p>ИБН Раздел 2.1.6</p>

	Возможности	Проблемы	Использование	Пример
Государственные займы	<ul style="list-style-type: none"> Часто предлагаются процентные ставки ниже рыночных Погашение займа, скорее всего, не привязано к финансируемой деятельности, а вместо этого обеспечено государственными налоговыми поступлениями 	<ul style="list-style-type: none"> Наличие права на получение займа зависит от правового статуса РБО Обязательство по возврату займа вместе с начисленными процентами Колебания валютного курса в случае предоставления займа в твердой валюте Предоставление займа может потребовать соблюдения многочисленных условий 	<ul style="list-style-type: none"> Затраты на программы, проекты и мероприятия Развитие инфраструктуры 	ОРБС Раздел 2.1.7
Государственные гранты	<ul style="list-style-type: none"> «Бесплатные деньги», без требования возврата 	<ul style="list-style-type: none"> Зависимость от полномочий РБО (могут предоставляться только РБО, обладающим полномочиями на осуществление проектов) Могут предоставляться на определенных условиях Могут быть не согласованными со стратегическими планами РБО Предоставляются под конкретный проект и обычно не могут выделяться на повседневную деятельность 	<ul style="list-style-type: none"> Затраты на программы, проекты и мероприятия Развитие инфраструктуры 	Многие совместные органы Раздел 2.1.8
Техническая помощь	<ul style="list-style-type: none"> Может помочь положить начало сотрудничеству в развитии как технических, так и финансовых возможностей Использование внешнего опыта и уроков, извлеченных из других проектов 	<ul style="list-style-type: none"> Потенциально может повлиять на солидарность государств-членов к бассейновому сотрудничеству и управлению Может создать зависимость от внешних ресурсов (технических, финансовых и т.д.) 	<ul style="list-style-type: none"> «Затраты на поддержание» Затраты на программы, проекты и мероприятия 	Многие совместные органы Раздел 2.1.9
Климатические фонды	<ul style="list-style-type: none"> Инновационный источник финансирования с потенциально большими доступными суммами 	<ul style="list-style-type: none"> Длительная и утомительная процедура подачи заявок, которая иногда превышает возможности совместных органов Правовые механизмы и требования не всегда ясны Пока что мало успешных примеров Могут использоваться только для конкретных мероприятий, связанных с изменением климата, но не для других мер, касающихся бассейнового управления и развития 	<ul style="list-style-type: none"> Затраты на программы, проекты и мероприятия, связанные с изменением климата Развитие инфраструктуры в связи с изменением климата 	ОСС КБОВ УБРН УБРВ Раздел 2.1.10

Частные ресурсы	Возможности	Проблемы	Использование	Пример
<p>Частные гранты и пожертвования</p>	<ul style="list-style-type: none"> «Бесплатные деньги», без требования возврата 	<ul style="list-style-type: none"> Могут предоставляться на определенных условиях Могут быть не согласованными со стратегическими планами РБО Предоставляются под конкретный проект и обычно не могут выделяться на повседневную деятельность Предоставляются редко, поскольку благотворительные учреждения, как правило, отдают предпочтение осуществлению взносов в НПО с целью практической реализации проектов, вместо финансирования трансграничного водного сотрудничества под руководством государственных органов 	<ul style="list-style-type: none"> Затраты на программы, проекты и мероприятия 	<p>Раздел 2.2</p>
<p>Частные вклады в капитал проекта (проектной организации)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Благодаря структуре ГЧП инвесторы участвующие в капитале проекта (Проектной организации) инвесторы получают полную мотивацию для содействия успеху проекта Перенос большего количества существенных рисков на частный сектор, чем при традиционной структуре проектов (без использования ГЧП) 	<ul style="list-style-type: none"> Проект ГЧП по своей структуре является дорогостоящим и ресурсоемким в части материально-технического обеспечения и организации Участвующие в капитале инвесторы должны получить положительную доходность с поправкой на риск, поэтому проект должен принносить достаточный доход Собственный капитал дороже государственного и частного заемного капитала, поскольку участвующие в капитале инвесторы берут на себя больший риск 	<ul style="list-style-type: none"> Развитие трансграничной водной инфраструктуры 	<p>Буджагали и Нам Теун 2 Разделы 2.3.1 и 2.3.2</p>
<p>Частный заемный капитал (займы, облигации)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Благодаря структуре ГЧП займодатели получают полную мотивацию для содействия успеху проекта Перенос большего количества существенных рисков на частный сектор, чем при традиционной структуре проектов (без ГЧП) Частные займодатели проявляют дополнительную осмотрительность и больше соблюдают рыночную дисциплину Использование частного заемного капитала снижает стоимость капитала по сравнению с решением по финансированию за счет только собственного капитала 	<ul style="list-style-type: none"> Проект ГЧП, по своей структуре, является дорогостоящим и ресурсоемким в части материально-технического обеспечения и организации Займодатели ожидают полного возврата заемных средств (с процентами), поэтому проект должен принносить достаточный доход Частный заемный капитал дороже государственного заемного капитала, поскольку в рамках ГЧП займодатели берут на себя больший риск 	<ul style="list-style-type: none"> Развитие трансграничной водной инфраструктуры 	<p>Буджагали и Нам Теун 2 Разделы 2.3.1 и 2.3.2</p>

	Возможности	Проблемы	Использование	Пример
Инновационное финансирование	<ul style="list-style-type: none"> Получение доступа к частным источникам финансирования с потенциально более низкими ожиданиями доходности, поскольку инвесторы стремятся получить умеренную прибыль в совокупности с (положительным) социальным и (или) экологическим воздействием Потенциально создает возможность финансирования за счет заемного капитала для РБО, которые в настоящее время не могут брать займы 	<ul style="list-style-type: none"> По большей части не опробовано в части финансирования трансграничного водного сотрудничества Финансирующие стороны рассчитывают получить справедливую прибыль с поправкой на социальное и (или) экологическое воздействие, поэтому проект все равно должен принести достаточный доход 	<ul style="list-style-type: none"> Затраты на программы, проекты и мероприятия Развитие трансграничной водной инфраструктуры 	ОРБС ОРРГ
Смешанное финансирование	<ul style="list-style-type: none"> Использование грантов для снижения стоимости проекта Использование государственного заемного капитала для снижения общей стоимости капитала Использование частного заемного и собственного капитала в сочетании с грантами и государственным заемным капиталом для создания относительно низкозатратной структуры финансирования, имитирующей полный перенос рисков (на частных партнеров) в рамках хорошо структурированного ГЧП 	<ul style="list-style-type: none"> Комплексное решение по смешанному финансированию, требующее значительных ресурсов 	<ul style="list-style-type: none"> Развитие трансграничной водной инфраструктуры 	Буджагали и Нам Теун 2 Разделы 2.3.1 и 2.3.2



Река Инд в Гималаях в Индии

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ



В данном последнем разделе резюмируются основные выводы настоящей публикации, с акцентом на потребностях в финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, а также на различных источниках финансирования, потенциально доступных для удовлетворения этих потребностей. Эти ключевые выводы, основанные на анализе и различных примерах, рассмотренных в настоящей публикации, содержат ценную информацию для организаций, ответственных за управление речными бассейнами, лиц, формирующих политику, а также представителей государственного и частного финансового сектора. Эта информация будет способствовать укреплению совместных усилий по обеспечению устойчивого предоставления средств и финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов на благо общих бассейнов и прибрежных сообществ во всем мире.

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.

- 1. Управление трансграничными водными ресурсами и сотрудничество в этой области имеют решающее значение для предотвращения и смягчения конфликтов из-за общих водных ресурсов.** Кроме того, такое сотрудничество может способствовать экономическому росту и развитию государств-членов, а также улучшить показатели качества жизни населения. Таким образом, управление трансграничными водными ресурсами и сотрудничество в этой области могут принести выгоды в виде беспроигрышных решений, которых невозможно достичь в случае одностороннего использования общих водных ресурсов. Вот почему управление трансграничными водными ресурсами и сотрудничество в этой области включены в ЦУР. По этой причине отсутствие доступа к предоставлению необходимых средств и финансированию управления трансграничными водными ресурсами и сотрудничества в этой области во многих бассейнах означает, что потенциальные выгоды от сотрудничества в трансграничных бассейнах и их развития не реализованы в полной мере.
- 2. Для разных этапов бассейнового сотрудничества и развития бассейнов необходимы разные виды финансовых ресурсов.** Финансовые ресурсы требуются для: сбора и обработки данных и информации, необходимых для управления водными ресурсами в бассейне; запуска и поддержания процесса трансграничного сотрудничества и его институциональных механизмов; а также осуществления требуемых инвестиций и принятия других мер по бассейновому управлению и развитию.

3. **Международные бассейновые соглашения и договоренности, совместные органы и особенно РБО обеспечивают организационно-правовую базу для управления трансграничными водными ресурсами и сотрудничества в этой области и играют решающую роль в создании благоприятной среды для мобилизации средств и финансирования.** Организационно-правовые рамки уникальны в каждом конкретном случае и отражают видение соответствующих государств-членов. Они служат основой для создания и распределения выгод от сотрудничества между прибрежными государствами и между пользователями. Эффективные соглашения и сильные РБО также являются факторами, способствующими привлечению и мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для трансграничного водного сотрудничества и управления трансграничными водными ресурсами. В некоторых случаях финансовые договоренности между договаривающимися сторонами включены в нормативно-правовую базу.
4. **Планы управления речными бассейнами и инвестиционные планы играют важную роль в усилиях совместных органов по поощрению трансграничного водного сотрудничества, в том числе между разными секторами посредством применения подхода, основанного на учете системы взаимосвязей, а также по продвижению развития бассейна.** Они также являются важным инструментом для информирования государств-членов о выгодах сотрудничества и помогают привлечь дополнительные финансовые ресурсы. Реализация этих планов обычно требует значительных усилий и инвестиций, хотя определенные мероприятия и инвестиции также могут осуществляться на национальном уровне.

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

5. **Государства-члены обычно вносят основной вклад в бюджеты совместных органов, особенно для покрытия затрат на их поддержание, но не только этих затрат.** Это является логическим следствием, учитывая общее восприятие управления водными ресурсами как сферы ответственности государства. Статус РБО как межправительственных организаций еще больше подкрепляет эту идею, поскольку они создаются и их деятельность поддерживается договаривающимися государствами. Помимо взносов в бюджеты РБО, государства-члены часто мобилизуют финансовые ресурсы вне совместного органа (бассейна) для осуществления деятельности на национальном уровне, что также способствует управлению трансграничными водными ресурсами и сотрудничеству в этой области.
6. **Совместным органам часто бывает трудно получить средства от государств-членов для покрытия программных затрат, «затрат на поддержание», а также реализации трансграничных проектов, поскольку они конкурируют со многими другими национальными приоритетами за бюджетные ассигнования, что ставит под сомнение их способность реализовать все потенциальные выгоды сотрудничества.** «Затраты на поддержание» деятельности совместных органов и затраты на проведение мероприятий могут серьезно повлиять на бюджеты государств-членов в некоторых регионах мира, даже несмотря на то, что на это, как правило, расходуется лишь небольшая часть их бюджета по сравнению с общими государственными расходами. Для обеспечения предоставления совместным органам достаточного объема бюджетных ресурсов необходимо более активное участие РБО в процессах планирования и составления бюджета на национальном и местном уровнях.
7. **Совместные органы должны лучше информировать государства-членов и всех своих соответствующих субъектов о выгодах от своей работы.** По возможности РБО должны попытаться количественно измерить выгоды, получаемые от их работы, или использовать качественную оценку, чтобы помочь министерствам финансов и другим ответственным за планирование министерствам лучше понять социально-экономическое влияние трансграничного сотрудничества, тем самым укрепив аргументы в пользу увеличения бюджетных ассигнований.
8. **Распределение затрат совместного органа между прибрежными государствами (равное распределение затрат или распределение затрат на основе «правила-ключа») требует достижения разумного баланса между принципом суверенного равенства, с одной стороны, и потенциально неравными экономическими возможностями прибрежных государств, с другой.** Бюджеты и механизмы распределения затрат могут изменяться по мере изменения со временем проблем в бассейне или финансовых возможностей государств. Однако механизмы распределения затрат всегда должны быть направлены на отражение приверженности сотрудничеству всех участвующих государств, что часто отражается в принципе равенства.
9. **Как основные спонсоры трансграничного сотрудничества прибрежные государства должны определять и выражать свои ожидания от работы совместного органа и осуществляемых им мероприятий, а также регулярно проверять и контролировать его деятельность.** Поскольку бюджет РБО формируется в основном за счет взносов государств-членов и, следовательно, в конечном итоге за счет налогоплательщиков, государства-члены должны обеспечить эффективное и действенное расходование этих ресурсов при одновременном удовлетворении их коллективных

потребностей. Важными элементами являются четко определенные требования, четкие ожидания и эффективный мониторинг деятельности совместных органов и результатов их деятельности.

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

- 10. В то время как международное сообщество часто играет ключевую роль в развертывании и поддержании трансграничных инициатив, для их продолжительного существования и устойчивости необходимы сильная заинтересованность и участие местного сообщества.** Твердые обязательства стран, выраженные в форме выделения национальных средств для финансирования трансграничного сотрудничества, могут облегчить доступ к международным фондам или международной поддержке, которая часто предоставляется в форме грантов, займов и технической помощи. Требование предоставления государствами-членами средств для покрытия операционных расходов, даже в годы создания совместных органов, в обмен на донорскую поддержку конкретных мероприятий или закупок может помочь обеспечить ответственность на местах. Без выделения средств государством-членом существует вероятность того, что проект станет неустойчивым, как только иссякнет внешняя поддержка. Поэтому стратегии достижения финансовой самостоятельности (совместных органов и инициатив) являются важным элементом долгосрочного планирования.
- 11. Не существует «волшебной палочки» или припрятанного «сундука с золотом» для покрытия дефицита денежных средств, выделяемых для трансграничного сотрудничества; однако существуют альтернативы и (или) дополнительные инструменты помимо традиционных взносов государств-членов, некоторые из которых доказывают свою большую перспективность по сравнению с другими.** Такого понятия, как «бесплатные деньги» не существует; все механизмы выделения средств и финансирования, рассматриваемые в этой публикации, требуют выполнения определенных условий в той или иной форме. Даже гранты могут предоставляться на определенных условиях или при условии соблюдения определенных требований. Таким образом, РБО и государства-члены должны проявлять мудрость при распределении усилий по поиску возможностей для выделения средств, которые полностью соответствуют общему мандату и планам РБО.
- 12. На разных этапах управления речным бассейном и его развития (равно как и на разных этапах отдельных проектов) требуются разные источники финансирования.** Разработка проекта на ранней стадии потребует финансовых средств, размер которых будет отличаться от тех, которые будут необходимы для строительства инфраструктуры или последующей ее эксплуатации и технического обслуживания. Соответственно, государства-члены, доноры, финансирующие организации и другие лица имеют возможность вносить свой вклад на разных этапах таким образом, чтобы он наилучшим образом соответствовал потребностям бассейна (и отдельных проектов), а также их собственным приоритетам.
- 13. Существуют дополнительные механизмы выделения государственных средств и государственного финансирования, которые дополняют и восполняют взносы государств-членов; причем некоторые из них являются более перспективными, чем другие.**

Региональные налоги: Незначительное число РБО успешно использовали налоги, взимаемые региональными организациями, для финансирования различных инициатив, но нет ни одного известного примера, когда бы налог был создан с единственной целью выделения средств для РБО.

Плата за использование и за загрязнение водных ресурсов: Несмотря на то, что механизмы использования платы за использование и за загрязнение водных ресурсов, по всей видимости, соответствуют принципам комплексного управления водными ресурсами и были изучены на предмет возможного трансграничного внедрения, нет известных примеров, когда бы плата за использование и за загрязнение водных ресурсов фактически использовалась для финансирования РБО или для управления трансграничными водными ресурсами.

Продажа данных и услуг: В целом продажа данных и услуг, как правило, имеет очень низкий потенциал доходности. Некоторые совместные органы мобилизовали сборы за управление, административные сборы и сборы за руководство проектами, но при этом фактически требуется, чтобы доноры или спонсоры проекта покрывали часть операционных расходов совместного органа, что вызывает вопросы относительно устойчивости его финансирования.

Займы: Совместные органы могут привлекать займы для реализации определенных мероприятий или проектов. На практике многие РБО сталкиваются с трудностями при обеспечении займов, так как у них может не быть надлежащего правового статуса для получения займов и (или) они могут не иметь потока доходов, которые можно было бы использовать для погашения займа. Таким образом, более вероятно, что национальные правительства (а не РБО) будут обращаться за займами и предоставлять полученные средства РБО. Учитывая, что требуется погашение займов, их использование может быть более целесообразным для финансирования приносящей доход деятельности или прибыльных проектов,

хотя страны могут принять решение использовать займы и для финансирования не приносящей доход трансграничной инфраструктуры или деятельности.

Гранты: Совместные органы могут также привлекать гранты для реализации определенных мероприятий или проектов. Несмотря на то, что гранты не требуется возвращать, они обычно предоставляются с ограничениями, касающимися направлений использования средств. Например, гранты часто используются для реализации конкретных проектов или мероприятий, и обычно их нельзя использовать для покрытия расходов текущей операционной деятельности РБО, в зависимости от цели гранта и связанных с ним условий.

Климатические фонды: Климатические фонды – это особая категория грантов, за счет которых потенциально могут выделяться средства для финансирования отдельных видов деятельности совместных органов, связанных с адаптацией к изменению климата и смягчением его последствий, хотя на сегодняшний день есть всего несколько примеров успешной подачи со стороны РБО заявок на получение таких средств.

Техническая помощь: Техническая помощь предоставляет совместным органам возможность получить денежные средства для наращивания потенциала и реализации конкретных проектов, но она также предоставляется при условии соблюдения определенных требований и не на постоянной основе.

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

14. **Существует очень мало примеров, когда бы частные средства, предоставляемые без ожидания их возврата, использовались для управления трансграничными водными ресурсами.** Несмотря на то, что некоторые примеры предоставления средств в качестве благотворительности для финансирования деятельности совместных органов все-таки существуют, они встречаются крайне редко и совсем не встречаются за пределами Северной Америки.
15. **Частное финансирование также играет определенную роль, но обычно ограничивается мероприятиями или проектами, приносящими доход.** Поскольку привлечение частного капитала предполагает получение прибыли от инвестиций, использование частного капитала, как правило, ограничивается инфраструктурными проектами с высоким потенциалом доходности, как, например, в случае с проектами в области гидроэнергетики. Поскольку частный капитал также может быть использован для реализации проектов, не приносящих доход, в этом случае требуется другой поток доходов для возврата средств частным финансирующим учреждениям. В условиях эффективного управления и больших возможностей такой поток доходов может поступать от государства. Однако это менее распространенная практика на развивающихся рынках. Требование отдачи на капитал и возврата частного (заемного) капитала ограничивает его применимость к текущей деятельности совместных органов, которая, как правило, не приносит доходов.
16. **Государственно-частное партнерство (ГЧП) играет важную роль в привлечении частного капитала для финансирования инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов.** В рамках структуры ГЧП частная финансирующая организация берет на себя ответственность за проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание объекта государственной инфраструктуры, получая при этом прибыль от этих инвестиций. Государственный орган обычно сохраняет формальное право собственности на объект на протяжении всего срока реализации проекта, и к нему возвращается, как правило, бесплатно, право на эксплуатацию объекта по окончании срока реализации проекта. Хорошо структурированное ГЧП может помочь мобилизовать частный капитал в форме заемных средств и участия частного сектора в капитале проекта при одновременном переносе существенных рисков с государства на частную сторону.
17. **Инфраструктурные проекты в области трансграничных водных ресурсов сопряжены с рисками, учитывая сложную структуру с большим количеством участников, но существуют инструменты снижения рисков.** Эти сложности усугубляются на развивающихся рынках, которым может не хватать эффективного управления, экономической мощи и стабильности. Поэтому частные финансирующие организации могут не решаться участвовать в финансировании, если на их плечи ложится слишком большой риск. Однако для решения некоторых из этих проблем могут использоваться кредитные гарантии, страхование политических рисков и другие инструменты, которые способствуют мобилизации частного капитала для инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов. Еще одним способом снижения рисков могут быть соглашения о сотрудничестве, в рамках которых несколько государств бассейна разделяют затраты и риски посредством совместного управления и развития.
18. **Смешанное финансирование относится к использованию предоставляемых государственных средств и государственного финансирования в сочетании с частным финансированием, и используется для осуществления инфраструктурных проектов в области водных ресурсов по всему миру.** При разумной структуре финансирования правительства

могут использовать бюджетные средства (гранты), а также более дешевое государственное финансирование для покрытия части капитальных затрат по проекту, при этом обеспечивая перенос существенных рисков на частных партнеров за счет использования частного финансирования оставшейся части стоимости проекта. Многие ГЧП по всему миру эффективно использовали концепцию смешанного финансирования, хотя, возможно, она не всегда называлась именно так.

- 19. В настоящее время разрабатываются и тестируются инновационные финансовые инструменты, которые потенциально могут привести к выработке новых решений по финансированию сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов.** К последним финансовым инновациям относятся «зеленые» облигации и социальные облигации. Первые используются исключительно для проектов в области изменения климата и охраны окружающей среды, тогда как вторые привязывают погашение к достижению заранее определенных социальных целей. Оба вида инструментов предполагают выплату процентов по облигациям и их погашение, что означает, что они больше подходят для проектов, приносящих доход. Кроме того, возрастающая конкуренция со стороны других экологических и социальных инициатив может затруднить использование со стороны РБО растущего интереса участников рынка к этим инновационным финансовым продуктам. Еще одним текущим примером инноваций являются облигации в рамках инициативы «Голубой мир». Основной проблемой, которую пытается преодолеть инициатива «Голубой мир», является дорогостоящий и трудоемкий процесс переговоров об условиях финансирования между эмитентом, банками и правительствами. Решение этой проблемы поможет упростить процесс привлечения финансирования для реализации проекта. Тем не менее, практические вопросы все еще прорабатываются, особенно в связи с тем, что для оказания технической помощи и снижения рисков используются государственные источники в рамках смешанной модели финансирования. В этом отношении облигации в рамках инициативы «Голубой мир» также являются примером смешанного финансирования (см. пункт 18).
- 20. Существует постоянная потребность в дальнейшем наращивании потенциала и обмене опытом и информацией о возможностях фондирования и финансирования, связанных с этим проблемами и извлеченных уроках.** Платформа Конвенции по трансграничным водам¹⁰ (секретариатом которой выступает ЕЖ ООН), среди прочего, предоставляет возможность для такого наращивания потенциала и обмена опытом. В последующие годы вопрос содействия финансированию сотрудничества в области трансграничных вод¹¹ останется в программе работы Конвенции по трансграничным водам.



Озеро Титикака

¹⁰ <https://www.unecce.org/env/water/>

¹¹ <https://www.unecce.org/environmental-policy/conventions/water/areas-of-work-of-the-convention/financing-of-transboundary-water-cooperation.html>



Ронский ледник – источник реки Рона, Швейцария

ИСТОЧНИКИ

- ABN (2010). Etude Stratégique sur le Financement Autonome et Durable des Activités de l'ABN. BRL Ingénierie/ICEA, January 2010.
- Artiga, Raúl (2003). The Case of the Trifinio Plan in the Upper Lempa: Opportunities and challenges for the shared management of Central American transnational basins. Paris: UNESCO PC-CP Series. Доступно по ссылке: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133304>
- Blue Peace (2018). Blue Peace: Invest in Peace Through Water. Доступно по ссылке: https://blue-peace-movement.github.io/website/Invest_in_Peace_through_Water.pdf
- Blue Peace Movement. Financing and Investing in Blue Peace. Доступно по ссылке: <https://www.thebluepeace.org/blue-peace-financing> Дата доступа: 20 июля 2021 года.
- BMU (2010). Wasserwirtschaft in Deutschland. Grundlagen, Belastungen, Maßnahmen. Dessau- Roßlau, BMU/UBA (Hrsg.)
- CBLT (2010). Étude Stratégique sur le financement autonome et durable des Activités de la CBLT. N'Djamena: Commission du Bassin du Lac Tchad (неопубликованный внутренний документ, на французском языке).
- CICOS (2016). Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la CICOS (SDAGE). Kinshasa: Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha
- CICOS (2015). Etude sur les Mécanismes de Financement de la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha. Kinshasa: CICOS/GIZ/RebelGroup (конфиденциальная информация на французском языке) .
- Congo Basin Blue Fund (year not indicated). Congo Basin Blue Fund. Brazzaville Foundation for Peace and Conservation. Год издания не указан. Доступно по ссылке: <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>
- CRIDF (2018). Lesotho-Botswana Water Transfer (L-BWT) Scheme. The Orange-Senqu River Commission (ORASECOM). Доступно по ссылке: http://www.orasecom.org/_system/writable/DMSStorage/2711P2953_project_pitches_LBWT_web_FINAL.pdf
- Earth Security Partnerships (2018). The Finance Sector's Contribution to Water and Peace. Risk management policies and impact investments to support transboundary water cooperation. Доступно по ссылке: <https://earthsecuritygroup.com/wp-content/uploads/2018/12/ESP-Finance-Water-Peace.pdf>
- European Investment Bank. Red Sea Dead Sea Water PPP Phase 1. Доступно по ссылке: <https://www.eib.org/en/projects/loans/all/20150559> Дата доступа: 20 июля 2021 года.
- EUWI (2013). Mapping of Financial Support to Transboundary Water Cooperation in Africa. EU Water Initiative Africa Working Group, May 2013.
- GCF (2020). Adapting to Climate Change in Lake Victoria Basin. Green Climate Fund. Доступно по ссылке: <https://www.adaptation-fund.org/project/adapting-climate-change-lake-victoria-basin-burundi-kenya-rwanda-tanzania-uganda/> Дата доступа: 20 июля 2021 года.
- GIZ (2020a). Niger Flussbehörde (ABN). Support for the Niger Basin Authority. Доступно по ссылке: https://www.giz.de/projektdateien/projects.action?request_locale=en_EN&pn=201225143 Дата доступа: 20 июля 2021 года.
- GIZ (2020b). Conserving biodiversity in the Nile Basin transboundary wetlands. Доступно по ссылке: <https://www.giz.de/en/worldwide/43317.html> Дата доступа: 20 июля 2021 года.
- GTZ (2007). Donor activity in transboundary water cooperation in Africa. Results of a G8-initiated survey 2004-2007. Eschborn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.
- Henkel, Marianne, Fiona Schüler, Alexander Carius, Aaron T. Wolf (2014). Financial Sustainability of International River Basin Organizations. Eschborn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.
- HLPW (2018). Making every drop count. An Agenda for Water Action High-Level Panel on Water Outcome Report. UN and World Bank. Доступно по ссылке: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW_Outcome.pdf
- IKI (2020). Biodiversity conservation and utilisation of ecosystem services in wetlands of transboundary significance in the Nile Basin. International Climate Initiative. Доступно по ссылке: https://www.international-climate-initiative.com/en/details/project/biodiversity-conservation-and-utilisation-of-ecosystem-services-in-wetlands-of-transboundary-significance-in-the-nile-basin-15_IV_045-427?iki_lang=en Дата доступа: 20 июля 2021 года.
- IMG Rebel (2019). Étude sur la Réforme Institutionnelle de la CICOS. Rapport d'analyse final. Washington, DC: IMG Rebel, September 2019 (внутренний документ МККУС, на французском языке).

- IRENA (2012). Renewable Energy Technologies: Cost Analysis Series – Hydropower. Volume 1: Power Sector. Bonn: International Renewable Energy Agency. Доступно по ссылке: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2012/RE_Technologies_Cost_Analysis-HYDROPOWER.pdf
- IUCN, UNECE, SDC and USAID (2020). Sio-Malaba-Malakisi Basin Investment Plan and Financial Sustainability Strategy. Доступно по ссылке: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/smm_policy_brief_-_march_2021.pdf
- Kweifo-Okai, Carla. Where did the Indian Ocean tsunami aid money go? *The Guardian*, 25 December, 2014. Доступно по ссылке: <https://www.theguardian.com/global-development/2014/dec/25/where-did-indian-ocean-tsunami-aid-money-go>
- LVBC (2019). Experiences on Climate Change Adaptation in Transboundary Basins. Presentation at the 4th Meeting of the Global Network of Basins Working on Climate Change Adaptation, 14-15 February 2019, Geneva. Lake Victoria Basin Commission.
- MRC (2000). New Formula for Member Annual Contributions, adopted at the 7th Meeting of the MRC Council, 24 October 2000, Pakse, Lao PDF. Mekong River Commission (кофиденциальный документ).
- MRC (2019a). *Review of the Decentralization of Core River Basin Management Function Activities. Undertaken for the Mekong River Commission as part of the Mid-Term review of the Strategic Plan 2016-2020*, Vientiane, MRC Secretariat, 22 February 2019
- MRC (2016). *Integrated Water Resources Management-based Basin Development Strategy 2016-2020 for the Lower Mekong Basin*, Vientiane, MRC Secretariat, Доступно по ссылке: <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/MRC-BDP-strategy-complete-final-02.16.pdf>
- MRC (2014). Final draft report for comment: Core River Basin Management Functions Decentralisation Project, Financial Component. Towards Financial Sustainability of the Mekong River Commission through Member Countries' Contributions, Vientiane: Mekong River Commission (неопубликованный внутренний документ).
- MRC Data Portal. Data fees for MRC Data Portal price categories. Доступно по ссылке: <https://portal.mrcmekong.org/about/data-fees>Дата доступа: 20 июля 2021 года.
- Mukherji, Anuradha (2019). Funding Flows: Transboundary Considerations of Disaster Recovery. Доступно по ссылке: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.223>
- NBA (2009). Étude stratégique sur le financement autonome et durable des activités de l'ABN. Rapport Final, Novembre 2009, Niamey, Niger: Niger Basin Authority .
- NBI (2020). Commissioning of Rwanda-Uganda Power Interconnection and Synchronization of Kenya-Uganda-Rwanda-Burundi-DRC Grids in 2020. NELSAP-CU, 09 March 2020. Nile Basin Initiative. Доступно по ссылке: <https://nilebasin.org/nelsap/index.php/en/news-events/311-commissioning-of-rwanda-uganda-power-interconnection-and-synchronization-of-kenya-uganda-rwanda-burundi-drc-grids-in-2020>
- NBI (2012). NBI Financing Strategy. Entebbe, Uganda: Nile Basin Initiative. (неопубликованный внутренний документ, март 2012 года).
- NBI (2011a). Briefing Paper. For consideration by the Nile Council of Ministers for future NBI Member State contributions to the Nile Secretariat, November 2011. Entebbe, Uganda: Nile Basin Initiative.
- NBI (2011b). Institutional Development Study. Financial Sustainability. Entebbe, Uganda: Nile Basin Initiative (неопубликованный внутренний документ).
- Nolden, Tim (2020). Financing Public River Basin Management Functions in the Elbe and the Meuse River Basin, IHE Delft Master of Science Thesis, 25 March 2020.
- ODI (2002). Financing Transboundary Water Management, Water Policy Brief No 2, July 2002. London: Overseas Development Institute.
- OECD (2019). Making Blended Finance Work for Water and Sanitation, Unlocking Commercial Finance for SDG 6. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Доступно по ссылке: <http://www.oecd.org/environment/resources/making-blended-finance-work-for-sdg-6-5efc8950-en.htm>
- OECD (2018). Financing Water. Investing in sustainable growth. Policy Perspectives. OECD Environment Policy Paper No 11. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/water/Policy-Paper-Financing-Water-Investing-in-Sustainable-Growth.pdf>
- ORASECOM (2009). Feasibility Study for the Development of a Mechanism to Mobilize Funds for Catchment Conservation. Business Case for the ORASECOM Conservation Fund. Centurion, South Africa: Orange-Senqu River Basin Commission (неопубликованный внутренний документ, июнь 2009 года).

- Rees, Judith A., James Winpenny and Alan W. Hall (2008). Water financing and governance. TEC Background Papers No. 12. Stockholm: Global Water Partnership, Technical Committee (TEC).
- Republic of Botswana, Ministry of Minerals, Energy and Water Resources (2018). Lesotho Highlands Botswana Water Transfer Desktop Study – Final Report.
- Robotti, Chiara (2017). New Life for the Dead Sea, *European Investment Bank*, 19 September 2017. Доступно по ссылке: <https://www.eib.org/en/stories/red-sea>
- Rozenberg, Julie and Marianne Fay, eds. (2019). Beyond the Gap. How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. Sustainable Infrastructure Series. Washington, DC: World Bank Group.
- SADC (2010). Guidelines for Strengthening River Basin Organizations. Funding and Financing, Gaborone, Botswana: Southern African Development Community, Water Division/GIZ. Доступно по ссылке: https://www.sadc.int/files/4513/5333/8265/SADC_guideline_establishment.pdf
- Schmeier, Susanne (2021). *Managing river basins across governance levels – The complexity of legal and institutional frameworks*. Ferrier, B. and Jenkins, A. (eds.). Handbook of Catchment Management. Hoboken: Wiley.
- Schmeier, Susanne (2013). *Governing international watercourses. River Basin Organizations and the Sustainable Governance of Internationally Shared Rivers and Lakes*. London/New York: Routledge.
- SIWI (2020). Public-Private Partnerships and the risk of corruption in the water sector. Stockholm International Water Institute. Доступно по ссылке: https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2020/03/Water-Integrity-in-Water-Infrastructure_2020.pdf
- South Pole (2020). An Investor Guide on Basin Water Security Engagement: Aligning with SDG 6, Zurich: Swiss Federal Office for the Environment. Доступно по ссылке: <https://www.southpole.com/uploads/media/an-investor-guide-basin-water-security-engagement.pdf>
- UNCDF (2019). Blended Finance in the Least Developed Countries. United Nations Capital Development Fund. Доступно по ссылке: <https://www.uncdf.org/en/article/4220/blended-finance-in-lDCs-report>
- UNDP-GEF (2016). International Waters – Delivering Results. New York: UNDP Bureau of Policy and Programme Support. New York: United Nations Development Programme and the Global Environment Facility.
- USAID/CAREC (2020). Handbook Establishment and Operation of Small Basin Councils in Central Asia and Afghanistan. Almaty, Kazakhstan: The Regional Environment Centre for Central Asia. Доступно по ссылке: <http://www.riverbp.net/upload/iblock/1a4/1a4469ef7e26714ff483b3083efb1017.pdf>
- Warner, Mildred (2013). Private finance for public goods: Social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*. no. 16, vol. 4, pp. 303–319. DOI: 10.1080/17487870.2013.835727
- World Bank (2019). Financing Climate Change Adaptation in Transboundary Basins: Preparing Bankable Projects. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Доступно по ссылке: https://unece.org/sites/default/files/2020-12/Financing_Climate_Adaptation_Final_Paper_pub.pdf
- World Bank (2018). Promoting Development in Shared River Basins. Case Studies from International Experience. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Доступно по ссылке: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29449/W17105.pdf?sequence=4&is%20Allowed>
- World Bank. Rwanda, Tanzania and Burundi – Regional Rusumo Falls Hydroelectric Project. *Loans & Credits*, 6 August 2013. Доступно по ссылке: <https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2013/08/06/rwanda-tanzania-and-burundi-regional-rusumo-falls-hydroelectric-project>
- World Bank. World Bank Approves Rusumo Falls Hydropower Plant. *Press release*, 6 August 2013. Доступно по ссылке: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/08/06/world-bank-approves-rusumo-falls-hydropower-plant> Дата доступа: 20 июля 2021 года.
- World Water Council (2015). Water: Fit for Finance? Catalyzing National Growth Through Investment in Water Security. Marseille: World Water Council. Доступно по ссылке: https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2017-10/WWC_OECD_Water-fit-to-finance_Report.pdf
- Water Funder Initiative. Priority Strategies. Доступно по ссылке: <https://www.waterfunder.org/priority-strategies>
- Yu, Winston (2008). Benefit Sharing in International Rivers: Findings from the Senegal River Basin, the Columbia River Basin, and the Lesotho Highlands Water Project. World Bank: Africa Region Water Resources Unit Working Paper No. 1. Washington, DC: The World Bank.
- Zingraff-Hamed, Aude, Barbara Schröter, Simon Schaub, Robert Lepenies, Ulf Stein, Frank Huesker, Claus Meyer, Christian Schleyer, Susanne Schmeier and Martin P. Pusch (2020). Perceptions of Bottlenecks in the Implementation of the European Water Framework Directive. *Water Alternatives*, vol. 13, no. 3, pp. 458–483.

Глобальная группа высокого уровня по проблемам воды и мира (2017): «Вопрос выживания», Женева. Доступен по ссылке: https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/report_of_the_ghlpwp_ru_finallow.pdf

ЕЭК ООН (2021). Пересмотренный проект методологии оценки государственно-частных партнерств на благо людей в интересах достижения целей в области устойчивого развития (ECE/CECI/WP/PPP/2020/3/Rev.1). Доступен по ссылке: https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE_CECI_WP_PPP_2020_03_Rev1-ru.pdf

ЕЭК ООН (2018). Справочный документ «Семинар высокого уровня: Финансирование развития трансграничных бассейнов» Астана, Казахстан, 9 октября 2018 года. Доступен по ссылке: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2018/WAT/07Jul_12_HLPF/Final_Information_note_HL_workshop_on_financing__9_October_2018_RUS.PDF

ЕЭК ООН, ЮНЕСКО, Механизм «ООН-Водные ресурсы» (2021). «Прогресс в области трансграничного водного сотрудничества: Глобальный базисный уровень для показателя 6.5.2 ЦУР», Женева: ЕЭК ООН, ЮНЕСКО, Механизм «ООН-Водные ресурсы». Доступен по ссылке: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380285>

Финансирование трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов

Более 60% 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. Предполагаемый риск, связанный с инвестированием в трансграничные проекты, зачастую также рассматривается в качестве препятствия, особенно инвесторами.

В настоящей публикации представлен всесторонний обзор доступных источников финансирования для поддержки сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и мероприятий, связанных с управлением общими бассейнами и их развитием. В ней проанализированы основные возможности и проблемы, связанные с финансированием. Также исследуются различные финансовые потребности, связанные с созданием и функционированием совместных органов, а также осуществлением проектов управления трансграничными бассейнами и развития бассейнов. Проводится сопоставление этих потребностей с существующими и потенциальными источниками финансирования, как государственными, так и частными.

Настоящая публикация предназначена для специалистов, практикующих в сфере управления водными ресурсами, организаций, ответственных за управление речными бассейнами, представителей национальных министерств, отвечающих за экономическое планирование и финансы, а также сотрудников совместных органов, международных финансовых учреждений и частного сектора (частных финансирующих организаций). Она призвана вовлечь их в диалог о том, каким образом можно обеспечить потребности в финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов на благо трансграничных вод и прибрежных сообществ во всем мире.

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

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>