



Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами
Девятнадцатое совещание
Рабочая группа по мониторингу и оценке
Девятнадцатое совещание
Женева, 6-8 мая 2024 года

Пункт 16 предварительной повестки дня
Ресурсы для осуществления программы работы

Записка о полезности более предсказуемого и устойчивого механизма финансирования Конвенции по трансграничным водам

Подготовлено Президиумом при поддержке секретариата

Резюме

За последние 32 года работа в рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) значительно расширила трансграничное сотрудничество, существенно активизировала деятельность по борьбе с изменением климата и способствовала устойчивому развитию. Однако тот факт, что работа в рамках Конвенции в основном финансируется за счет внебюджетных ресурсов, ограничивает ее эффективность и влияние. С годами число участников увеличилось и будет продолжать увеличиваться, что очень ценно, но влечет за собой также увеличение объема предстоящей работы.

Признавая проблемы, связанные с финансированием, Совещание Сторон на своей девятой сессии приняло целевые показатели более устойчивого и предсказуемого финансирования работы в рамках Конвенции (ECE/MP.WAT/63/Add.2, Решение IX/3). Несмотря на некоторые улучшения общего характера с момента принятия целевых показателей, их значения свидетельствуют о том, что тенденции не очень позитивные.

Учитывая вышеизложенное и следуя предложениям, высказанным на мероприятии, посвященном 30-летию Конвенции (Таллинн, 30 июня 2022 г.), Президиум Конвенции обсудил различные варианты и согласился с тем, что необходим более предсказуемый и устойчивый механизм финансирования Конвенции по трансграничным водам, включая рассмотрение схемы обязательных взносов. Настоящая записка была подготовлена Президиумом с целью объяснить проблемы сложившейся ситуации и предложить процесс создания потенциального механизма будущей финансовой устойчивости работы в рамках Конвенции.

Рабочим группам предлагается обсудить записку и согласовать будущие шаги, которые необходимо предпринять для принятия на десятой сессии Совещания Сторон (Любляна, 23-25 октября 2024 г.) решения, которое бы определяло процесс разработки предложения, касающегося более предсказуемого и устойчивого механизма финансирования Конвенции.

I. Справочная и пояснительная информация

А. Важность финансирования программы работы Конвенции по трансграничным водам

1. В условиях растущего воздействия изменения климата и других факторов давления на ограниченные водные ресурсы, устойчивое управление водными ресурсами и трансграничное водное сотрудничество приобретают все большую важность для устойчивого развития, борьбы с изменением климата, мира и региональной интеграции, как это было признано, в том числе, на Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам 2023 года. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) играет решающую роль в этом отношении.

2. В то время, как только в 26 странах мира их трансграничные воды полностью охвачены действующими договоренностями о сотрудничестве в области водных ресурсов, согласно результатам третьего цикла отчетности по показателю 6.5.2 ЦУР по трансграничному водному сотрудничеству в 2023-2024 годах, 20 из них являются Сторонами Конвенции. Это ясно показывает, какое влияние имеет Конвенция по трансграничным водам. С момента вступления в силу Конвенции по трансграничным водам в 1996 году, было подписано около 100 соглашений о сотрудничестве в области трансграничных водных ресурсов. Посредством участия в мероприятиях по наращиванию потенциала в рамках Конвенции по трансграничным водам более 6000 экспертов прошли обучение по международному водному праву, управлению водными ресурсами, адаптации к изменению климата, подходу на основе системы взаимосвязей, безопасности плотин и другим областям. В совещаниях и мероприятиях, организуемых в рамках Конвенции, участвуют 130 стран.

3. Стороны пользуются многочисленными прямыми и косвенными выгодами программ работы Конвенции по трансграничным водам, что дает веские основания для ее финансирования: страны получают выгоду от наращивания потенциала в различных технических областях и от обмена опытом, предлагаемого межправительственным механизмом Конвенции, от консультаций по правовым, техническим вопросам и вопросам политики, предоставляемым Комитетом по осуществлению Конвенции и секретариатом, различными межправительственными органами, глобальными, региональными и национальными рабочими совещаниями, от использования более 50 публикаций, методических материалов и инструментов, разработанных в рамках Конвенции, а также от широкого спектра мер поддержки внутри страны в различных технических областях. Межправительственный механизм и совещания в рамках Конвенции по трансграничным водам, помимо массы прочих косвенных выгод, также предоставляют многочисленные возможности для создания сети контактов, налаживания новых партнерских отношений, отношений с донорами и потенциального сбора средств.

4. В 2016 году Конвенция по трансграничным водам была открыта для присоединения для всех государств-членов ООН, после вступления в силу поправок, принятых в 2003 году Совещанием Сторон. С 2016 года к Конвенции присоединились 11 стран вне панъевропейского региона, в результате чего общее число Сторон достигло 52 по состоянию на апрель 2024 года. Кроме того, более 20 стран находятся в процессе присоединения к Конвенции, в том числе 6, присоединение которых уже одобрено советом министров.

5. Отражая растущие потребности и запросы растущего числа Сторон, мероприятия и программные области в рамках Конвенции с годами расширялись, охватив на 2022-2024 годы 7 программных областей, охватывающих 15 подпрограммных областей, начиная от адаптации к изменению климата и заканчивая финансированием трансграничного водного сотрудничества. Кроме того, Совещанием Сторон были созданы Комитет по осуществлению и механизм отчетности в 2012 и 2015 годах соответственно.

6. Необходимость полагаться главным образом на добровольные внебюджетные взносы, которые не являются предсказуемыми и требуют значительных усилий по привлечению средств, стала препятствием для своевременности, эффективности и результативности осуществления программы работы. Глобализация и растущее число Сторон Конвенции по трансграничным водам, а также расширение количества мероприятий делают более устойчивое, адекватное и предсказуемое финансирование крайне важным для будущего Конвенции, что также признали участники мероприятия, посвященного ее 30-летию (Таллинн, 30 июня 2022 г.). Это имеет ключевое значение для эффективного осуществления решений Сессии Сторон, непрерывности деятельности в рамках Конвенции и эффективного планирования процессов, а также для привлечения и удержания квалифицированного персонала в секретариате.

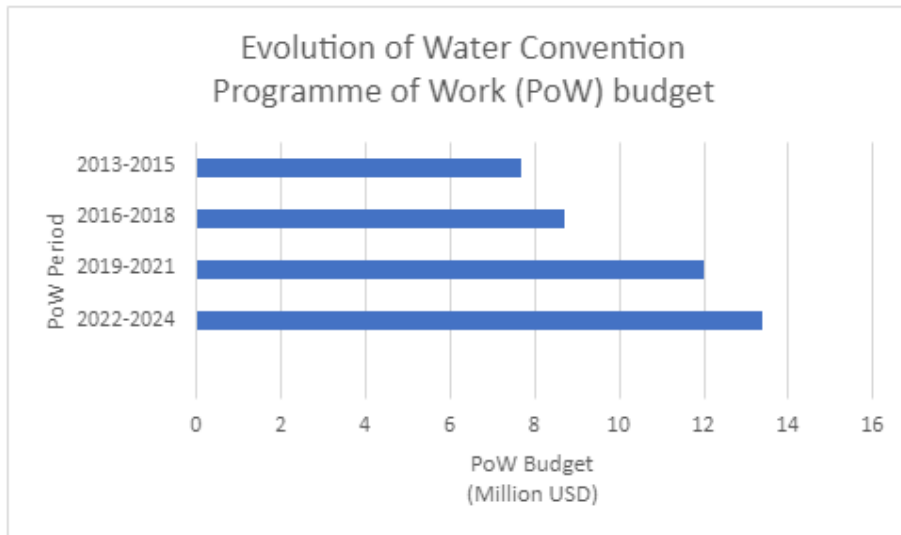
В. Текущая ситуация с финансированием Конвенции по трансграничным водам и прогресс в достижении целевых показателей более устойчивого и предсказуемого финансирования работы в рамках Конвенции

7. Конвенция по трансграничным водам, секретариат которой расположен в Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, пользуется некоторыми ограниченными ресурсами регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, в основном покрывающими расходы на трех постоянных сотрудников секретариата, расходы примерно на 3 публикации в год, расходы на перевод и публикацию ограниченного количества официальных документов, а также расходы на проведение ограниченного количества официальных совещаний, включая устный перевод на французский и русский языки (расходы на устный перевод на испанский и арабский языки необходимо покрывать из внебюджетных средств). Однако это лишь небольшая часть общего бюджета.

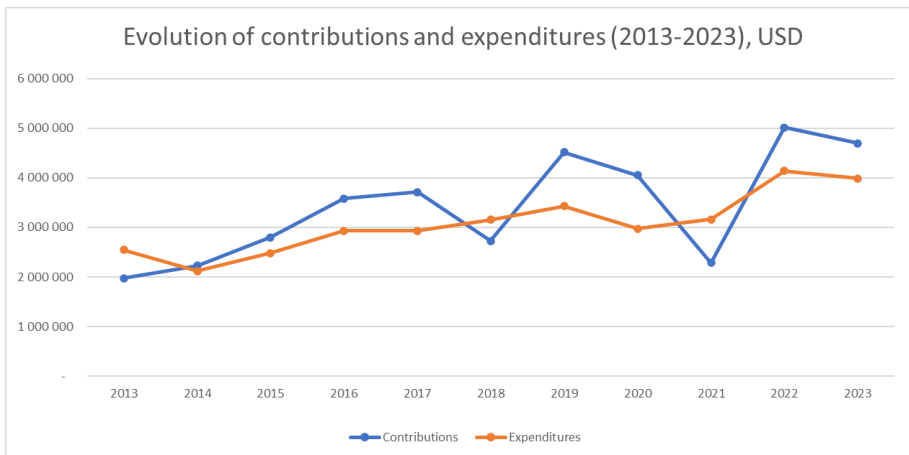
8. Все остальные расходы, их подавляющее большинство, покрываются за счет внебюджетных средств. Кроме того, с годами регулярный бюджет ООН для ЕЭК ООН постепенно сокращается, например, офисные расходы теперь необходимо оплачивать отдельно из внебюджетных средств, также как и услуги Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве. Вполне вероятно, что в будущем некоторые расходы на осуществление деятельности в рамках Конвенции, которые сейчас покрываются из регулярного бюджета ООН, придется покрывать за счет внебюджетных взносов.

9. Кроме того, некоторые Стороны вносят ценные взносы в натуральной форме (например, путем предоставления младших сотрудников категории специалистов и проведения у себя рабочих и других совещаний в рамках Конвенции). 10. Стороны обязуются финансировать программу работы при принятии как ее самой, так и ее бюджета каждые три года.¹ Как показано на диаграмме ниже, бюджет программы работы увеличился почти вдвое в период с 2013 по 2024 годы.

¹ См. ECE/MP.WAT/54, п. 103 (g), и Приложение 1.



11. Аналогичным образом, за последние десять лет как взносы, так и расходы значительно увеличились, как видно на рисунке ниже. В отдельные годы расходы превышали взносы, что свидетельствует о необходимости создания резерва. Цифры за 2023 год являются ориентировочными.



12. Таким образом, с годами общий размер финансовой поддержки, оказываемой Сторонами, увеличился, и Президиум и секретариат очень признательны за все полученные взносы. Однако тот факт, что финансирование Конвенции осуществляется в основном за счет добровольных взносов Сторон, которые по своей природе являются предметом дискреционных решений правительств Сторон, создает серьезные проблемы.

13 Прежде всего, бремя поддержки деятельности в рамках Конвенции распределяется несправедливо. В настоящее время лишь немногим более трети всех Сторон вносят финансовые взносы в целевой фонд (19 из 52 Сторон в 2023 году). В 2022-2024 годах большая часть бюджета Конвенции покрывалась несколькими основными донорами.

14. Во-вторых, сбор добровольных взносов и управление ими требуют очень много времени и отнимают время и ресурсы, необходимые для фактической поддержки осуществления программы работы. Например, поскольку некоторые взносы предназначены для конкретных видов деятельности или проектов, это может повлечь за собой дополнительные административные процедуры, увеличивая рабочую нагрузку на сотрудников секретариата. Например, помимо подготовки стандартных регулярных отчетов для Совещания Сторон, Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами и Президиума, секретариату необходимо подготовить специальную отчетность по целевым взносам. Секретариату также необходимо тратить значительное время и ресурсы для сбора средств на осуществление программы работы, в том числе для подготовки проектных предложений и

выполнения соответствующих административных требований (соглашения и отчетность). Например, в период с 2022 года по апрель 2024 года секретариатом было подготовлено более 20 предложений по сбору средств, но более четверти из них так и не были профинансированы.

15. Признавая эти проблемы, Совещание Сторон на своей девятой сессии приняло целевые показатели более устойчивого и предсказуемого финансирования работы в рамках Конвенции по трансграничным водам (ECE/MP.WAT/63/Add.2, Решение IX/3). Оно также поручило Рабочей группе по ИУВР задачу регулярного проведения обзора прогресса в достижении целевых показателей и решило провести обзор целевых показателей в свете достигнутого прогресса, на своей десятой сессии.

16. Ниже представлены предварительные цифры на 2022-2023 годы по прогрессу в достижении целевых целей. Несмотря на некоторые общие улучшения с момента принятия целевых показателей, целевые показатели на 2022-2023 годы свидетельствуют о том, что тенденции не очень позитивные:

- **Целевой показатель 1, принятый в 2021 году:** Программу работы должны финансировать к 2024 году минимум 50%, а к 2030 году – минимум 66%, от общего числа Сторон.

Базовый период (2016-2018 гг.): 38%

Текущий период (2022-2023 гг.): 36%

События с момента принятия целевого показателя: По сравнению с базовым периодом число Сторон Конвенции увеличилось на 10, тогда как число Сторон, финансирующих Программу работы, увеличилось только на 2. Таким образом, процентная доля Сторон, финансирующих Программу работы, все еще далека от целевого показателя в размере 50% к 2024 году. Фактически **число Сторон, вносящих взносы, сократилось на 2% по сравнению с базовым периодом.**

- **Целевой показатель 2, принятый в 2021 году:** Регулярные взносы на осуществление Программы работы должны вносить к 2024 году 50%, а к 2030 году – 66%, от общего числа Сторон.

Базовый период (2016-2018 гг.): 26%

Текущий период (2022-2023 гг.): 28%

События с момента принятия целевого показателя: По этому показателю зафиксировано увеличение на 2% в промежуток между базовым периодом и текущим. Целевой показатель, заключающийся в том, чтобы к 2024 году регулярные взносы на осуществление Программы работы вносили 50% от общего числа Сторон, все еще далек от достижения.

- **Целевой показатель 3, принятый в 2021 году:** К 2024 году 50%, а к 2030 году 66%, от общего объема взносов должны быть нецелевыми и не требовать представления отдельных отчетов.

Базовый период (2016-2018 гг.): 17%

Текущий период (2022-2023 гг.): 52%

События с момента принятия целевого показателя: Более позитивным моментом является то, что по сравнению с базовым периодом (+35%) произошло существенное увеличение объема нецелевых взносов, так что этот целевой показатель был достигнут. Однако сумма взносов, не требующих предоставления отчетности, составляет менее одной трети от общей суммы взносов, полученных за текущий отчетный период.

17. Таким образом, в целом, несмотря на то, что по одному целевому показателю цель была достигнута, другой все еще далек от достижения, а по первому, наиболее важному целевому показателю, процент даже снизился. Таким образом, весьма вероятно, что целевые показатели не будут достигнуты к первому конечному сроку – 2024 году.

С. Сравнение с другими глобальными многосторонними природоохранными соглашениями

18. Все основные глобальные многосторонние природоохранные соглашения (МПС) имеют схему обязательных взносов, например, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), Конвенция о биологическом разнообразии (КБР), Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием (КБО ООН), Рамсарская конвенция, Конвенция по сохранению мигрирующих видов (КМВ), конвенции о химических веществах. Недавние МПС, принятые в последние годы, такие как Минаматская конвенция, также имеют схему обязательных взносов.

19. Более того, некоторые из этих конвенций предусматривают основной бюджет, финансируемый за счет обязательных взносов, и неосновной бюджет, финансируемый за счет дополнительных внебюджетных средств. Шкала взносов в основной бюджет обычно основана на Шкале взносов ООН².

20. Следуя подобной логике, страны обычно платят обязательные взносы за участие в бассейновых организациях, в состав которых они входят. Так обстоит дело, например, с Международной комиссией по охране реки Дунай, Организацией по развитию бассейна реки Сенегал, Комиссией по бассейну озера Чад или Комиссией по реке Меконг.

II. Предлагаемые дальнейшие действия и возможное решение рабочих групп

21. Принимая во внимание вышеизложенное, Президиум предлагает подготовить для принятия на десятой сессии Совещания Сторон проект решения, определяющий процесс разработки предложения в отношении более предсказуемого и устойчивого механизма финансирования Конвенции по трансграничным водам на основе обязательных взносов. Такое предложение должно быть подготовлено к одиннадцатой сессии Совещания Сторон в 2027 году. Предполагается, что такой процесс повлечет за собой создание группы открытого состава для разработки предложения в 2025-2027 годах. Проект решения будет подготовлен на основе комментариев, полученных в ходе обсуждения в рабочих группах, и будет представлен в качестве официального документа к десятой сессии Совещания Сторон (Любляна, 23-25 октября 2024 г.).

Возможное решение рабочих групп:

Рабочие группы поручают Президиуму разработать проект решения, определяющего процесс создания более устойчивого и предсказуемого механизма финансирования работы Конвенции по трансграничным водам, предполагающий схему обязательного финансирования, для рассмотрения Совещанием Сторон на его десятой сессии (Любляна, 23-25 октября 2024 г.). Такое решение должно включать создание финансовой группы открытого состава, уполномоченной подготовить предложение по механизму финансирования, включая схему обязательных взносов, для рассмотрения и возможного принятия на одиннадцатой сессии Совещания Сторон Конвенции по трансграничным водам в 2027 году.

² Регулярный бюджет ООН финансируется государствами-членами. Шкалой взносов называется формула, определяющая размер взноса каждой страны в регулярный бюджет ООН. Формула основана на экономическом потенциале стран и составляется строго на основе достоверных, поддающихся проверке и сопоставимых данных. Шкала пересматривается и утверждается каждые три года. Своей резолюцией 76/238 от 24 декабря 2021 года Генеральная Ассамблея приняла шкалу взносов государств-членов в регулярный бюджет Организации Объединенных Наций на 2022, 2023 и 2024 годы.