

Справочное исследование по выделению средств и финансированию сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов



Предисловие: В настоящем отчете проанализированы основные возможности и проблемы, связанные с финансированием сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов. В нем исследуются различные финансовые потребности для развития и поддержки совместных органов, а также разработки и реализации проектов управления трансграничными бассейнами и их развития. В нем проводится противопоставление этих потребностей и потенциальных источников выделения средств и финансирования, как государственных, так и частных. Таким образом, настоящий документ имеет целью предоставить всесторонний обзор и типологию источников выделения средств и финансирования, потенциально доступных для лиц, принимающих участие в управлении трансграничными бассейнами и их развитии. Таким образом, этот отчет направлен на формирование четкого понимания возможностей и проблем, связанных с каждым видом выделения средств и финансирования. Предполагается, что он также будет способствовать установлению диалога между организациями, ответственными за управление речными бассейнами и их развитие, с одной стороны, и представителями финансового сектора – как государственными, так и частными финансовыми учреждениями – с другой.

Настоящее справочное исследование было разработано в рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенции по трансграничным водам) в 2020 году и ее программной области по содействию финансированию сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов, основной целью которой является поддержка стран и Речных бассейновых организаций в понимании и определении устойчивых механизмов финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и управления ими. Эта работа началась 9 октября 2018 года с семинара высокого уровня по финансированию развития трансграничных бассейнов, организованного ЕЭК ООН в партнерстве со Швейцарией, Нидерландами, Всемирным банком, Международной сетью обмена учебными ресурсами в области международных вод Глобального экологического фонда (GEF IW:LEARN), Азиатским банком развития (АБР), Европейским инвестиционным банком (ЕИБ).

Справочное исследование было подготовлено консультантами ЕЭК ООН г-жой Сюзанной Шмайер и г-ном Вимом Вердо. Оно было разработано в сотрудничестве с представителями Африканского банка развития (АФБР); АБР; ЕИБ; Глобального экологического фонда (ГЭФ); Международной сети обмена учебными ресурсами в области международных вод Глобального экологического фонда (GEF IW: LEARN), Межамериканского банка развития (МАБР); Нидерландов (Министерства окружающей среды и инфраструктуры), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); Сенегала (Министерства водоснабжения и санитарии); Швейцарии (Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству), Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН); Всемирного фонда дикой природы (ВФДП) и Всемирного банка, которые внесли свой вклад в этот процесс.

Содержание

Сокращения.....	5
Глоссарий.....	7
Краткий обзор	10
1 Введение	14
2 Потребности в выделении средств для сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов	17
2.1 Основные затраты на сотрудничество – через совместные органы и с привлечением внешних источников	17
2.2 Затраты на проект, программу и мероприятия	20
3 Источники выделения средств и финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов	25
3.1 Выделение государственных средств и государственное финансирование	25
3.1.1 Прямые взносы государств-членов	25
3.1.2 Региональные налоги.....	29
3.1.3 Сборы за использование и загрязнение водных ресурсов.....	31
3.1.4 Продажа данных и услуг.....	32
3.1.5 Управленческие и административные сборы.....	33
3.1.6 Плата за управление проектом	34
3.1.7 Государственные займы	35
3.1.8 Гранты	36
3.1.9 Техническая помощь	37
3.1.10 Климатические фонды	38
3.2 Выделение частных средств и частное финансирование	43
3.2.1 Выделение частных средств.....	43
3.2.2 Частное финансирование	44
3.2.3 Инновационные финансовые инициативы	51
3.3 Смешанное финансирование	54
3.3.1 Проект строительства гидроэлектростанции в Буджагали – Уганда.....	55
3.3.2 Проект гидроэлектростанции Нам Теун 2– Лаос.....	58
4 Проблемы и возможности выделения средств и финансирования трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов	60
4.1 Основные выводы о затратах на совместное использование водных ресурсов, управление и развитие	60
4.2 Основные проблемы и возможности различных источников выделения средств и финансирования	61
5 Заключение и выводы.....	69
6 Используемые источники	76

Списки рисунков, текстовые блоки и таблицы

Рисунок 1: Типичная структура ГЧП.....	46
Рисунок 2: Структура финансирования проекта строительства ГЭС в Буджагали	57
Рисунок 3: Структура финансирования Проекта гидроэлектростанции Нам Теун 2	59
Карта1: Проект гидроэлектростанции в Буджагали, Уганда.....	55
Карта2: Проект гидроэлектростанции Нам Теун в Лаосе.....	58
Текстовый блок 1: Децентрализация основных функций управления речными бассейнами КРМ	22
Текстовый блок 2: Решение проблем, связанных с задолженностью по взносам государственных членов (на примере МКБРК).....	27
Текстовый блок 3: Развитие механизмов распределения затрат в КРМ.....	28
Текстовый блок 4: От распределения затрат на основе ключа до равного распределения затрат в МКОРД.....	29
Текстовый блок 5: Дополнение прямых взносов региональными налогами (на примере МКБРК)	30
Текстовый блок 6: Продажа данных и услуг со стороны КРМ.....	32
Текстовый блок 7: Региональная школа профессиональной подготовки в области внутреннего судоходства МКБРК	33
Текстовый блок 8: Техническая помощь GIZ для управления бассейном реки Нигер и его развития	38
Текстовый блок 9: Бассейн реки Нигер: первый трансграничный бассейн, получивший финансирование ЗКФ под проект адаптации к изменению климата в трансграничном бассейне	39
Текстовый блок 10: Поддержка со стороны МКИ управления водно-болотными угодьями в бассейне реки Нил	42
Текстовый блок 11: Комиссия по Великим озерам – выделение частных средств в действии	43
Текстовый блок 12: Схема перекачки воды Лесото-Ботсвана	47
Текстовый блок 13: Облигации в рамках инициативы «Голубой мир».....	52
Текстовый блок 14: Голубой фонд бассейна реки Конго	54
Таблица 1: Виды инструментов частного финансирования	44
Таблица 2: Возможности и проблемы, связанные с источниками выделения средств и финансирования	63

Сокращения

АФ	Адаптационный фонд
АБР	Азиатский банк развития
АфБР	Африканский банк развития
ФАР	Французское агентство развития (Agence Française de Développement)
БЭЛ	Компания «Буджагали Энерджи Лимитед» (Bujagali Energy Limited)
КБР	Конвенция о биологическом разнообразии
МЧР	Механизм чистого развития
ЦАВЭС	Центральноафриканское валютно-экономическое сообщество (Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale)
МКБРК	Международная комиссия по бассейну реки Конго (Commission Internationale du Congo-Oubangui-Sangha)
ОФУРБ	Основные функции по управлению речными бассейнами
СТКСГ	Смешанная техническая комиссия ГЭС «Сальто-Гранде»
КИПВ	Финско-российская комиссия по использованию пограничных вод
НОИР	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (Немецкое общество инвестиций и развития, являющееся частью KfW)
ВАС	Восточноафриканское сообщество
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ПЗС	Проектирование, закупки и строительство
РШППВС	Региональная школа профессиональной подготовки в области внутреннего судоходства (Ecole Régionale de Formation aux Métiers de la Navigation Intérieure)
ЕС	Европейский Союз
ЕВРО	Евро
ФМО	Финансовая компания развития Нидерландов (Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden)
ЗКФ	Зеленый климатический фонд
ННКПВ	Немецко-нидерландская комиссия по пограничным водам
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
GIZ	Немецкое агентство по сотрудничеству в целях развития (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
КВО	Комиссия по Великим озерам
ГВтч	Гигаватт-час
СКИБ	Совместная речная комиссия Индии и Бангладеша
МПВК	Международная пограничная и водная комиссия
МКОРД	Международная комиссия по охране реки Дунай
МКОРО	Международная комиссия по охране реки Одер
МКОР	Международная комиссия по охране Рейна
МАР	Международная ассоциация развития
МФК	Международная финансовая корпорация
МФУ	Международные финансовые учреждения
МКИ	Международная климатическая инициатива (Германии) (Internationale Klima Initiative)
МКШ	Международная комиссия по реке Шельда
МКБРС	Международная комиссия по бассейну реки Сава
ЯАМС	Японское агентство международного сотрудничества
НБР	Немецкий банк развития (Kreditanstalt für Wiederaufbau)

КБОЧ	Комиссия по бассейну озера Чад
ФНРС	Фонд для наименее развитых стран
ААОТ	Двунациональная автономная администрация озера Титикака
АОТ	Администрация озера Танганьика
КБОВ	Комиссия по бассейну озера Виктория
МАИГ	Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям
КРМ	Комиссия по реке Меконг
МВт	Мегаватт
НПДА	Национальные программы действий в области адаптации
УБРН	Управление бассейна реки Нигер
ИБН	Инициатива по бассейну Нила
ТФБН	Трастовый фонд бассейна Нила
ОНУВ	Определяемые на национальном уровне вклады
НТ2	Проект гидроэлектростанции Нам Теун 2
ЭКНТ	Энергетическая компания Нам Теун 2
ОПР	Официальная помощь в целях развития
ОУРГ	Организация по управлению рекой Гамбия (Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie)
ОУРС	Организация по управлению рекой Сенегал (Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal)
КБРОС	Комиссия бассейна рек Оранж-Сенку
ОСС	Обсерватория Сахары и Сахеля
ПКРАИК	Программа комплексного развития и адаптации к изменению климата в бассейне реки Нигер
ПСТК	Постоянный совместный технический комитет
ДКПЭ	Договоры купли-продажи электроэнергии
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ГЧПР	Гарантия частичного покрытия рисков
РБО	Речная бассейновая организация
СФБИК	Специальный фонд для борьбы с изменением климата
ГПРУВР	Генеральный план развития и управления водными ресурсами (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux)
ЦУР	Цели устойчивого развития
ШАРС	Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству
СПК	Специальная проектная компания
ТП	Техническая помощь
ФКРООН	Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
РКИК ООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
Долл. США	доллары Соединенных Штатов Америки
ВСГ	Водоснабжение, санитария и гигиена

Глоссарий

- **Актив:** Ресурс с экономической ценностью, которым физическое лицо, корпорация или страна владеет или который контролирует, в расчете, что в будущем этот ресурс обеспечит некие экономические выгоды.
- **Смешанное финансирование:** Смешанное финансирование - это стратегическое использование финансирования развития для мобилизации дополнительных финансовых средств в интересах устойчивого развития в развивающихся странах.
- **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 (купон) и выплатить основную сумму долга в более поздний срок, 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.
- **Кредитная гарантия:** Обязательство третьего лица погасить долг в случае отсутствия такой возможности у заемщика.
- **Долг:** Относится к таким долговым инструментам, как займы и облигации.
- **Коэффициент соотношения заемных и собственных средств:** Обозначает соотношение собственных и заемных средств, используемых для финансирования проекта. Это понятие также называют финансовым рычагом или левэриджем.
- **Риск спроса:** Риск, создаваемый потенциальным разрывом между прогнозируемым и фактическим спросом, например, в контексте платной дороги.
- **Требования к раскрытию информации:** Правила, которых необходимо придерживаться при подаче заявлений о раскрытии информации в контексте привлечения капитала.
- **Финансово-правовой аудит:** Процедура, осуществляемая финансирующими организациями и другими лицами с целью оценки преимуществ инвестиций путем изучения соответствующих финансовых отчетов, прошлых результатов деятельности компании, прогнозов и всего прочего, что считается существенным.
- **Собственный капитал:** Под 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 касается инвестиций, осуществленных инвесторами в собственный капитал для развития или приобретения проекта. В качестве компенсации инвесторам в собственный капитал, они имеют право на получение дивидендов, которые представляют собой распределение прибыли компании или проекта.
- **Финансирование:** Предоставление денежных средств для оплаты первоначальных капитальных затрат, которые требуют погашения в будущем, как правило, дополнительно к определенной компенсации за время и риск (уплате процентов или выплате дивидендов).
- **Выделение средств:** Предоставление денежных средств для оплаты первоначального капитала или текущих операционных расходов без обязательства возврата. Например, выделением средств считается предоставление государственных дотаций и поступлений от взимания платежей за пользование (например, дорожных сборов и тарифов на электроэнергию).
- **Гранты:** Источник выделения средств, часто предоставляемый двусторонними донорами, многосторонними организациями, трастовыми фондами и неприбыльными организациями. Гранты предоставляются без обязательств их возврата.
- **«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.
- **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).
- **Заем (кредит):** Вид долгового инструмента, по которому заемщик (например, страна, муниципалитет, общественная организация, компания) имеет задолженность перед заимодавцами/кредиторами (например, банками) и (в зависимости от условий займа (кредита)) обязан уплатить им проценты и выплатить основную сумму долга в более поздний срок, называемый датой погашения. Отдельные займы (кредиты) 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 банком.
- **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.
- **Пенсионный фонд:** Фонд, из которого выплачиваются пенсии, средства которого формируются за счет страховых взносов работодателей и/или работников. Их долгосрочные инвестиционные цели часто делают инфраструктурные проекты привлекательными инвестиционными возможностями для пенсионных фондов.
- **Частное финансирование:** Финансирование, предоставляемое частными лицами, такими как коммерческие банки, страховые компании, корпорации и индивидуальные инвесторы, а также Международными финансовыми учреждениями (МФУ), обладающими полномочиями для осуществления деятельности в частном секторе. При этом последнее относится конкретно к МФУ, финансирующим проекты в частном секторе на практически коммерческих условиях и по коммерческим расценкам.
- **Частное размещение ценных бумаг:** Продажа облигаций или акций напрямую путем частного их предложения небольшому числу избранных инвесторов (например, пенсионным фондам и страховым компаниям), а не в рамках публичного предложения.
- **Страхование политических рисков:** Страхование, оформляемое 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 ответственное за развитие лицо может застраховаться отдельно или не страховать вообще.
- **Перенос риска:** Стратегия управления рисками, которая перекладывает риск с одной стороны на другую в попытке передать риск стороне, которая может наилучшим образом управлять риском и/или его потенциальными последствиями с наименьшими затратами.
- **Социальные облигации:** Долговой инструмент, используемый для финансирования проектов, которые способствуют достижению социальных и общественных результатов. Также называются «платой за успех».
- **Специальная проектная компания:** Отдельное юридическое лицо, созданное для развития и финансирования инфраструктурного проекта. Использование механизма

Специальной проектной компании помогает изолировать связанные со сделкой риски со стороны материнской компании, 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.

- **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.
- **Техническая помощь:** Адресная поддержка, предоставляемая организации, нуждающейся в развитии или имеющей проблемы. Считается нефинансовой помощью и может варьироваться от обмена информацией и опытом до наращивания потенциала.
- **Водный фонд:** Организации, разрабатывающие и совершенствующие финансовые и управленческие механизмы, которые объединяют заинтересованные стороны из государственного и частного секторов и представителей гражданского общества вокруг общей цели: способствовать водной безопасности с помощью решений, основанных на природных факторах, а также устойчивого управления водосборными бассейнами.

Краткий обзор

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. Этот элемент часто упускается из виду при обсуждении различных предпосылок и требований для успешного сотрудничества и развития. Более того, нехватка финансовых ресурсов, а также надлежащего финансирования и финансовых механизмов может препятствовать сотрудничеству в области трансграничных водных ресурсов и развитию бассейнов, даже если все прибрежные государства привержены этому. Основными проблемами при выделении средств и финансировании проектов, касающихся сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, являются следующие:

- Водные инициативы, особенно в развивающихся странах, часто воспринимаются как особенно рискованные 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.
- Многие страны сталкиваются с ограничениями финансовых возможностей и 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, сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов и развитие бассейнов часто не входят в список приоритетных направлений финансирования стран.
- 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.
- Ограниченное внимание к выгодам сотрудничества и общее отсутствие сотрудничества со стороны прибрежных государств во многих бассейнах мира.

Настоящий отчет имеет целью изучить различные финансовые потребности и возможности, связанные с управлением трансграничными водными ресурсами и сотрудничеством в этой области, а также с развитием бассейнов. Он предназначен для предоставления профессионалам, имеющим опыт в области управления водными ресурсами, финансирования или в других направлениях, более глубокого понимания потребностей и имеющихся источников для устойчивого финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов.

В первой части отчета представлен исчерпывающий обзор потребностей в финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов. В нем проводится разграничение между основными расходами - расходами на создание и поддержание институциональных механизмов сотрудничества - и расходами по программе - расходами, связанными с управлением трансграничным бассейном и развитием его водных ресурсов. Оба вида расходов, как правило, существенно отличаются в разных совместно

используемых бассейнах мира, 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.

В следующей части отчета 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 их смешанные формы, которые могут быть ценными решениями.

Что касается выделения государственных средств и государственного финансирования, в отчете сначала рассматриваются прямые вклады государств-членов в сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов, управление и развитие бассейнов; при этом подчеркивается их большое значение для обеспечения долгосрочной финансовой, но также и политической устойчивости совместных действий, а также дается оценка некоторых характерных особенностей и проблем, связанных с указанными вкладами. Далее в отчете оцениваются другие, менее распространенные прямые государственные источники финансовых ресурсов, такие как региональные налоги или сборы за использование/загрязнение водных ресурсов. Делается вывод о том, что они сопряжены с многочисленными проблемами и пока что не стали широкой базой финансирования совместных органов. В отчете также анализируются 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, пускай и не долгосрочного устойчивого характера. Последние проанализированные источники выделения государственных средств и государственного финансирования включают государственные займы, гранты и механизмы технической помощи. В отчете признается их потенциальное значение для преодоления ограничений финансовых возможностей в бассейнах развивающихся стран, что позволяет дать толчок сотрудничеству, совместному управлению и развитию бассейнов даже во времена бюджетных ограничений, но также подчеркиваются проблемы, связанные с долгосрочной финансовой устойчивостью.

Что касается выделения частных средств и частного финансирования, в отчете 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 видов частного выделения средств, в отчете рассматривается частное финансирование для развития инфраструктурных проектов в области водных ресурсов. Соответствующий раздел начинается с анализа государственно-частных партнерств, с разъяснением того, как их можно структурировать для достижения эффективного распределения рисков при одновременном преодолении некоторых ключевых проблем, связанных с развитием инфраструктуры. Затем в отчете рассматривается роль собственного и заемного капитала в частном финансировании, а также то, как их можно использовать в трансграничных бассейнах. В нем также подчеркиваются некоторые из связанных с этим ограничений, 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 финансирование.

В отчете 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 отчете подробно описывается, как эти механизмы могут работать, и признается инновационный потенциал этих подходов; наряду с этим отчет также информирует о неизвестных факторах и рисках, которые все еще связаны с механизмами, до сих пор находящимися в процессе разработки.

Анализ выделения средств и финансирования завершается рассмотрением «смешанного финансирования» как способа финансирования инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов; также проводится анализ двух соответствующих тематических исследований, в которых успешно применялся такой подход. ОЭСР (2018 г.) определяет смешанное финансирование как стратегическое использование финансирования развития для мобилизации дополнительных финансовых средств в интересах устойчивого развития в развивающихся странах. Посредством использования выделения государственных средств и государственного финансирования в сочетании с конкретными финансовыми инструментами для преодоления рисков, которые нелегко поглотить 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 может способствовать эффективному распределению рисков между заинтересованными сторонами, которые лучше всего могут управлять ими и/или поглощать их при одновременном потенциальном снижении общей стоимости капитала для проекта. Таким образом, смешанное финансирование предоставляет значительные возможности для мобилизации средств на инфраструктурные проекты в области управления трансграничными водными ресурсами.

На протяжении всего отчета будут использоваться тематические исследования, с тем чтобы проиллюстрировать различные механизмы выделения средств и финансирования в действии. В тематических исследованиях описывается, как эти механизмы использовались в трансграничных условиях. Они варьируются от исключительно государственных до полностью частных подходов. Смешанное финансирование будет изучено более подробно в двух более объемных тематических исследованиях. Другие примеры можно найти в текстовых блоках по всему отчету. Таким образом, отчет связывает реальные проекты с различными механизмами, исследуя таким образом уникальные проблемы и возможности, присутствующие в различных сценариях, и подчеркивая отсутствие универсального решения для финансирования проектов в области трансграничных водных ресурсов.

В следующей главе резюмируются основные выводы отчета, и особое внимание уделяется проблемам и возможностям каждого механизма выделения средств и финансирования, с целью выделить для каждого механизма его потенциал по внесению вклада в долгосрочное устойчивое выделение средств или финансирование сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, а также проблемы, о которых должно быть известно организациям, ответственным за управление речными бассейнами, и другим институтам, вовлеченным в эти процессы.

Наконец, основные результаты исследовательской работы, проведенной в рамках этого исследования, резюмируются в конце отчета в виде 20 подробных выводов, адресованных высокопоставленным лицам, ответственным за выработку политики, и лицам, принимающим решения, как в водной, так и в финансовой сферах. Ниже приведены основные моменты исследования:

- Решающее значение имеет создание благоприятных условий для государств и совместных органов с общими бассейнами для мобилизации финансовых ресурсов.

Этого можно достичь путем создания прочной правовой и институциональной основы, укрепления управления и 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 для поддержки основных расходов совместных органов и деятельности по управлению водными ресурсами бассейна. Выявление выгод трансграничного водного сотрудничества и информирование о них может помочь в обеспечении бюджетных взносов национальных правительств.
- В дополнение к бюджетным взносам на национальном уровне и для удовлетворения потребностей в финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, для прибрежных государств и совместных органов доступен ряд других вариантов выделения государственных средств и государственного финансирования.
- Также можно привлекать частное финансирование, поскольку оно открывает возможности для покрытия затрат на развитие инфраструктуры трансграничных бассейнов.
- Помимо этого, разрабатываются и тестируются инновационные финансовые инструменты. Эти инструменты потенциально могут предложить новые возможности странам и совместным органам для финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов.
- Существует потребность в дальнейшем наращивании потенциала и обмене опытом и информацией о выделении средств и финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, а также о проблемах и уроках, извлеченных в бассейнах по всему миру.

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

1 Введение

Сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов и развитие бассейнов связаны с огромными финансовыми потребностями в мировом масштабе. Несмотря на то, что трансграничные водотоки – реки, озера и водоносные горизонты – имеют решающее значение для прибрежных сообществ, муниципалитетов/местных органов власти, стран и их целых бассейнов (включая состояние их окружающей среды, социально-экономическое развитие и политическую стабильность), предоставление финансовых средств для управления ими, их развитие и охрана остаются недостаточными в большинстве регионов мира. Это затрагивает более 40% населения мира, проживающего на территории более чем 300 трансграничных бассейнов рек и озер (и многих других водоносных горизонтов) на нашей планете или зависящего от них.

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 (2018 г.), 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. Кроме того, многие выгоды от управления водными ресурсами и инфраструктуры нелегко обратить в денежную форму, что ограничивает потенциальные доходы государственных и частных финансирующих организаций. Финансирующие организации также могут 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, игнорируя проекты, которые могут не иметь надежного 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 распространением выгод по всем секторам, к которым могут относиться, среди прочих, энергетика, сельское хозяйство, рыбоводство, судоходство и туризм.

Несмотря на то, что все вышеперечисленное также применимо к проектам в области управления трансграничными водными ресурсами и развития бассейнов, существует ряд дополнительных сложностей, которые делают удовлетворение потребностей в финансировании таких инициатив особенно трудной задачей. Во-первых, ввиду того, что водные инициативы могут быть по своему характеру рискованными, особенно в развивающихся странах, они часто воспринимаются как особенно рискованные 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 юридического 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. В этом контексте могут быть полезны международные конвенции, такие как Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и

международных озер (Конвенция по трансграничным водам)¹. Во-вторых, многие страны сталкиваются с ограничениями финансовых возможностей и 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 их развитие 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 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 до сих пор наблюдается значительный дефицит финансирования, несмотря на растущий интерес со стороны международных доноров. Наконец, еще одна ключевая проблема связана с ограниченным вниманием к выгодам сотрудничества и общим отсутствием сотрудничества со стороны прибрежных государств во многих бассейнах мира. По результатам первой отчетности по показателю 6.5.2 Целей устойчивого развития (ЦУР) (ЕЭК ООН/ЮНЕСКО/Механизм «ООН-Водные ресурсы» 2018 год)², которая была представлена в 2017-2018 годах и измеряет долю площади трансграничного бассейна, в отношении которой действует механизм сотрудничества в сфере водных ресурсов, в последнее время был достигнут прогресс в укреплении трансграничного водного сотрудничества во всем мире, но все еще существует большая потребность в улучшении. На основе данных, полученных от 67 из 153 стран, совместно использующих трансграничные водные ресурсы, доля национальных трансграничных бассейнов, охваченных действующими договоренностями, в среднем составила 59%, и только 17 стран сообщили, что действующими договоренностями охвачены все их трансграничные водные ресурсы. Это также отражает сложности геополитики в части управления трансграничными водными ресурсами в определенных бассейнах. Ограниченная готовность к трансграничному сотрудничеству выливается в нежелание предоставлять для этого финансовые средства.

Следовательно, сотрудничество в области трансграничных водных ресурсов и развитие бассейнов часто отстают от своего потенциала, что препятствует формированию выгод от сотрудничества и распределению указанных выгод по всему бассейну. Это может создать порочный круг финансирования, доступного в сокращенном объеме. 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 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 может помочь

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

² Прогресс в области трансграничного водного сотрудничества. Глобальный базисный уровень для показателя ЦУР 6.5.2 (2018 год). ЕЭК ООН, ЮНЕСКО, Механизм «ООН-Водные ресурсы». Доступно по ссылке: <https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652/>

представителям донорских организаций и частного сектора лучше понять механизмы и процессы, лежащие в основе различных механизмов выделения средств и финансирования. Это будет способствовать лучшему пониманию и диалогу между государственными и частными субъектами, участвующими в выделении средств и финансировании инициатив и проектов в области трансграничных водных ресурсов, и, таким образом, внесет важный вклад в устойчивое управление общими водотоками и их развитие. В этом контексте также важно признать, что причины отсутствия доступных финансовых ресурсов часто лежат вне финансового сектора. Как упоминалось ранее, они обычно связаны с различными политическими приоритетами или полным отсутствием приверженности сотрудничеству в области общих водных ресурсов, что помогает объяснить отсутствие благоприятных условий для сотрудничества и достаточных финансовых средств.

Существует очень мало исчерпывающих научных публикаций, а также анализов политики по данной тематике. Большинство анализов сосредоточено на финансировании услуг в области ВСГ или управлении водными ресурсами на национальном уровне (Риз и др. 2008 г.; Всемирный водный совет 2015 г.; ОЭСР 2018 г.).

Вопрос выделения средств для трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов практически не рассматривался (для ознакомления с некоторыми из немногих исключений см. Хенкель и др. 2014 г.; ОЭСР 2018 г., а также отчеты, в которых проблемы трансграничного сотрудничества рассматриваются в более широком контексте, что также подчеркивает важность финансирования трансграничного сотрудничества, такие как Доклад Глобальной группы высокого уровня по вопросам воды и мира (2017 г.)), а исследования часто сосредоточены только на конкретных темах, таких как выделение средств ОПР для управления трансграничными водными ресурсами (Институт развития зарубежных стран (ODI) 2002 г.; Немецкое агентство по вопросам технического сотрудничества (GTZ) 2007 г.), климатические фонды (Всемирный банк 2019 г.) или инновационные механизмы привлечения государственного и частного финансирования (Инициатива «Голубой мир» (Blue Peace) 2018 г.). Дополнительная информация для этого отчета была получена из документов по конкретным бассейнам, разработанных речными бассейновыми организациями (РБО) в контексте процессов реализации реформ и финансовых изменений, а также из соответствующих тематических исследований прошлых инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов.

Остальная часть этого отчета состоит из двух основных частей: В первой части (раздел 2) представлены потребности в финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов с разграничением потребностей в выделении средств для совместных органов в форме основных затрат (см. раздел 2.1) и потребностей в выделении средств для реализации проектов и мероприятий, связанных с управлением бассейнами и их развитием (см. раздел 2.2). Во второй части (раздел 3) проанализированы различные источники выделения государственных и частных средств и государственного и частного финансирования для покрытия этих различных затрат. В отчете резюмируются основные проблемы и возможности по каждому из источников выделения средств и финансирования в разделе 4, а в разделе 5 делаются выводы. Пожалуйста, обратитесь к глоссарию для ознакомления с ключевыми терминами, используемых в настоящем отчете, который может быть полезным руководством для читателей с ограниченным опытом в области финансирования.

2 Потребности в выделении средств для сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов

В этой первой части отчета исследуются различные потребности в выделении средств для сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов, управления ими и их развития. При этом разграничиваются основные затраты – затраты, понесенные в результате простого существования институционального механизма сотрудничества – и затраты по программе – затраты, связанные с разработкой и реализацией мероприятий в области управления бассейнами и их развития. В отчете показано, что основные затраты совместных органов довольно похожи, однако затрачиваемые на них 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 на реализацию, тем выше затраты на программу. Оба показателя затрат также значительно изменяются со временем, как видно на разных примерах, приведенных ниже.

2.1 Основные затраты на сотрудничество – через совместные органы и с привлечением внешних источников

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 мероприятия и проекты по управлению речными бассейнами и их развитию рассматриваются в следующем разделе. Основные затраты 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 Совещания 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 (в частности, в области финансирования, информации и коммуникаций, управления человеческими ресурсами) (Хенкель и др. 2014 г.: 12). «Основные затраты» 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» (Хенкель и др. 2014 г.: 12), что также может включать в себя определенные проектные мероприятия, если они считаются регулярной основной деятельностью совместного органа, например, гидрологический и экологический мониторинг. В этом отчете термин «основные затраты» 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, основные затраты 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 персонал, а также консультантов, не участвующих в конкретных проектах по управлению речным бассейном и его развитию).
- Затраты на здания, офисы, офисное оборудование, автомобили 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 (Шмайер 2013 н.) – 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). Примеры таких РБО с секретариатами включают Международную комиссию по охране Эльбы (МКОЭ) или Комиссию бассейна рек Оранж-Сенку (КБРОС), тогда как, например, 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 реализацию, – это учреждения, которые не только обеспечивают платформу для координации, но и несут ответственность за разработку и реализацию проектов по управлению речными бассейнами и их развитию. Это часто сопровождается более широкими полномочиями и большей независимостью по отношению к государствам-членам РБО (Шмайер 2013 г.: 46). Наиболее яркими примерами являются Организация по управлению рекой Сенегал (ОУРС), Организация по управлению рекой Гамбия (ОУРГ) 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 в разное время.

Основные затраты этих различных видов совместных органов значительно различаются. Основные затраты РБО, ориентированных исключительно на координацию деятельности, как правило, наиболее низкие, особенно если нет 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) (ICPR) работают с годовыми бюджетами основных затрат на сумму около 1,0 млн. долл. США (в основном состоящих из затрат на персонал). С другой стороны, РБО, ориентированные на реализацию проектов, обычно имеют значительно больший бюджет, а львиная доля всех затрат приходится на затраты на проекты или мероприятия³.

³ Однако на некоторые РБО, ориентированные на реализацию проектов, также приходится относительно большая доля затрат на персонал, несмотря на значительную долю затрат на проекты по сравнению с общими затратами. В частности, постоянное увеличение затрат на персонал с течением времени может быть связано с проблемами

Совместные органы могут принимать осознанные решения с точки зрения затрат 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 государств-членов. Например, в рамках Инициативы по бассейну Нила (НБН) была проведена оценка различных сценариев основных операционных расходов Секретариата бассейна Нила (СЕК-Нила) в отношении функций и мандата СЕК-Нила, и в конечном итоге было принято решение в пользу так называемого варианта «минимальной функциональности» с определенным ограничением бюджета (НБН 2011 г.).

Важно отметить, что основные затраты РБО могут меняться со временем и имеют тенденцию эволюционировать, особенно в отношении новых или молодых РБО. В первые годы после создания РБО основные затраты, как правило, возрастают по мере продвижения институционализации, заполнения штатных должностей и выявления и заполнения оставшихся пробелов в потенциале. Как показывают примеры МКОРД и МКОР, как только организация стабилизируется, основные затраты, как правило, остаются неизменными на протяжении более длительных периодов времени.

Ключевой частью основных затрат РБО являются затраты на персонал. В некоторых РБО наблюдается тенденция к значительному увеличению затрат на персонал с течением времени из-за расширения организационной структуры секретариата и увеличения количества штатных должностей, а также затрат, связанных с персоналом. УБРН приводит интересный пример такого развития: Его затраты на персонал выросли с 302 млн. франков КФА (около 460 000 евро по нынешнему курсу) в 2004 году до 481 млн франков КФА (732 000 евро) в 2008 году (УБРН 2009 г.: 43) и продолжали расти в последующие годы. Это связано с увеличением затрат на заработную плату (как из-за найма персонала, так и из-за увеличения заработной платы отдельных сотрудников), но также и с увеличением смежных затрат, а именно путевых расходов 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, а, во-вторых, затраты, связанные с сотрудничеством, которое институционализируется не через полноценный совместный орган, а через другие (чаще всего двусторонние) механизмы.

Начало сотрудничества (обмен и построение доверия между прибрежными государствами, проведение переговоров и обеспечение необходимых платформ, позволяющих представителям стран собраться вместе в хорошо подготовленной обстановке, а также обсуждение и исполнение международного договора по водным ресурсам и, в конечном итоге, создание совместного органа) уже само по себе сопряжено со значительными финансовыми последствиями. Эти 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 этих переговоры. Примеры включают участие Всемирного банка в переговорах по Договору о водах Инда 1960 года или оказание поддержки Программой

эффективности и, следовательно, требует мониторинга и, вероятно, изменений. В случае УБРН, например, затраты на персонал увеличились с 62% от общего размера затрат организации – число, которое и так достаточно велико для РБО, ориентированных на реализацию проектов, – до более чем 70% в 2008 г. (УБРН 2009 г.: 43).

развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в переговорах по заключению Соглашения по реке Меконг 1995 года, которые проводились с 1991 года по 1994 год. 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 в Южной Африке, что привело к принятию соглашений и созданию РБО.

В некоторых бассейнах мира – как правило, в небольших бассейнах с меньшим количеством прибрежных государств, чаще всего только с двумя – трансграничное сотрудничество, управление или развитие организованы без совместных органов (т.е. без постоянного институционального механизма сотрудничества, например, в форме секретариата). Государства-члены регулярно встречаются в двустороннем формате, часто в одном из государств и на объекте этого государства, обмен данными и информацией происходит в двустороннем режиме без вовлечения совместного органа, а решения по проектам принимаются совместно, но реализуются эти проекты через национальные агентства в каждой из стран. Примеры включают Финско-российскую комиссию по использованию пограничных вод (КИПФ), Международную пограничную и водную комиссию (МПКВ) между США и Мексикой или Совместную речную комиссию Индии и Бангладеша (СКИБ). В этом случае основные затраты совместных органов не возникают. Вместо этого каждая из стран обычно имеет в министерстве координационное подразделение, отвечающее за водные ресурсы (или отдельную организацию с такими обязанностями). В этом случае затраты на реализацию 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.

2.2 Затраты на проект, программу и мероприятия

Помимо экзистенциальных основных затрат, необходимых для функционирования совместного органа или, в более общем смысле, развития и поддержания сотрудничества в институциональном формате, возникают затраты на разработку и реализацию мероприятий по управлению речным бассейном и его развитию на уровне бассейна с целью достижения желаемых преимуществ сотрудничества. Обычно их называют «затратами по проекту», «затратами по программе», «затратами на проведение мероприятия» или, в некоторых случаях, также «инвестиционными затратами». Затраты на программу, как они будут именоваться в настоящем отчете, могут включать затраты на:

- мониторинг речных бассейнов (количество воды, качество воды, экологическое здоровье, рыболовство, социально-экономические факторы и т.д.) и необходимое оборудование, ИТ-системы, программное обеспечение для управления речными бассейнами и т.д.
- подготовку стратегических планов и связанных с ними документов (общее видение, планы управления бассейнами и т.д.) и процессов (консультации с заинтересованными сторонами и т.д.)
- реализацию стратегических планов и конкретных определенных в них мероприятий (включая мониторинг реализации)
- разработку и реализацию 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)

Затраты на программу варьируются в зависимости от бассейна и, при наличии таковых, РБО. Величина этих затрат в значительной степени определяется характером координации или реализации проектов со стороны РБО. РБО, ориентированные на координацию, сами реализуют меньше мероприятий, сводя к минимуму свои затраты. Вместо этого они координируют проекты и мероприятия, осуществляемые государствами-членами. Это сводит их проектные затраты к нескольким пунктам, 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 разработка совместных планов бассейнового управления. Прочие мероприятия, такие как реализация мер по снижению загрязнения реки или реабилитации водно-болотных угодий трансграничного значения, осуществляются странами-членами, как правило, не на национальном, а на субнациональном уровне. С другой стороны, РБО, ориентированные на реализацию проектов, имеют значительно более высокий бюджет проекта, особенно если – как в случае с ОУРС – реализация включает разработку, обслуживание и управление крупными инфраструктурными проектами. Подавляющее большинство РБО находятся где-то посередине между этими двумя крайностями.

Здесь следует отметить, что в случае совместных органов, ориентированных на координацию, с реализацией совместно согласованных мероприятий по управлению и развитию бассейнов через национальные агентства, как правило, с участием различных уровней власти, таких как провинции/штаты и местные органы управления водными ресурсами (Шмайер 2021 г.), эти затраты часто не отражаются на бассейновом уровне, и поэтому их также трудно учитывать в совокупности⁴. Это еще более актуально, поскольку многие из этих мероприятий (например, регулярный мониторинг состояния качества воды) предпринимаются для достижения как национальных, так и бассейновых целей (например, национальных стандартов качества воды, а также бассейновых соглашений по определенному состоянию бассейна). Следовательно, 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, действий или инвестиций РБО, в которых указываются мероприятия, которые необходимо реализовать для достижения конкретных целей по бассейну, управления им и его развития. В случае Международной комиссии по бассейну реки Конго (МКБПК, Commission Internationale du Congo-Oubangui-Sangha), в ее Стратегическом плане действий на 2010 год содержится призыв к управлению водными ресурсами, за которым следует подробная программа мер по реализации плана действий по управлению водными ресурсами и их развитию (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, SDAGE; МКБПК 2016 г.). В этих документах перечислен ряд мероприятий (включая, например, предварительное технико-экономическое исследование строительства плотины на реке Убанги, которая будет генерировать гидроэлектроэнергию и

⁴ Учет затрат на бассейновом уровне дополнительно усложняется тем фактом, что затраты на реализацию определенных мероприятий возникают на разных уровнях в каждой из стран – на национальном, государственном, провинциальном, 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 (Шмайер 2021 г.).

улучшит судоходство, строительство посадочных площадок для лодок вдоль реки и исследование возможностей экотуризма), которые должны быть реализованы в период с 2010 по 2015 гг. и с 2016 по 2020 гг., соответственно, и которые, таким образом, должны обеспечить основу для составления бюджета указанных мероприятий, тем самым определяя проектные затраты совместного органа. В случае МКБРК, затраты на реализацию мероприятий SDAGE в период с 2016 по 2020 годы оцениваются в 25 млн. евро.

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 их развития. Например, в случае МКБРК, проектные затраты увеличились (хотя и нелинейным способом из-за большой задолженности некоторых государств-членов, см. также раздел 3.1.2), особенно после расширения в 2004 г мандата МКБРК (изначально направленного на внутреннюю навигацию) на комплексное управление водными ресурсами. Позже в этом процессе РБО – в некоторых случаях – также снова пересматривают программные затраты, особенно в свете возрастающих финансовых последствий, и иницируют процессы, снижающие (слишком) большие программные затраты, например посредством децентрализации.

Текстовый блок 1: Децентрализация основных функций управления речными бассейнами КРМ

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

В конце 2000-х годов стало ясно, что это развитие было неустойчивым: Увеличивающийся бюджет КРМ не соответствовал взносам членов, ожидалось, что в ближайшем будущем донорское финансирование сократится, поскольку страны-члены испытывали экономический рост и вышли из статуса развивающихся стран, а развитие потенциала в странах-членах позволило реализовать функции управления речными бассейнами 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 речными бассейнами 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 речными бассейнами (ОФУРБ), такие как мониторинг параметров стока или наносов, которые были готовы к децентрализации (на основе оценки технических и финансовых возможностей государств-членов реализовать их). Впоследствии они были децентрализованы, и КРМ стала играть все более координирующую роль.

Хотя в процессе произошли некоторые задержки, и еще 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: КРМ 2014 г.; КРМ 2019а

В следующих пунктах более подробно проанализированы стандартные элементы программных затрат

Данные и информация для управления бассейном и его развития

Информация необходима для понимания состояния бассейна, его значительных проблем, связанных с управлением водными ресурсами, а также изменений со временем, связанных с естественными колебаниями или особенностями инфраструктуры. Она необходима РБО и прибрежным странам для принятия решений по управлению бассейнами и их развитию на основе доскональных знаний. Это требует, например, создания и поддержки сетей 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 расходами, 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 составлять 250 000 долл. США, как в случае с МКБРК и последними отчетами ИБН о состоянии бассейна, соответственно, или вплоть до 400 000 долл. США, как в случае с последним отчетом КРМ о состоянии бассейна. Часто прибрежные государства не имеют этих финансовых средств (или не желают их инвестировать) на национальном, не говоря уже о трансграничном уровне. Поэтому совместные органы часто занимаются деятельностью по управлению данными и информацией и находят для этого средства.

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, предусмотренных им, которые были определены как необходимые для достижения желаемого состояния бассейна, согласованного странами-членами. Например, Стратегией развития бассейна, принятой КРМ на 2016-2020 годы (КРМ 2016 г.), 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 исследование возможностей объединенного управления поверхностными и подземными водами (КРМ 2016 г.). Мероприятия по управлению бассейнами часто также являются основой для скоординированного развития бассейнов, включая развитие инфраструктуры.

Развитие и управление инфраструктурой

Инфраструктурные проекты также требуют финансовых ресурсов, от подготовки проектов (включая потенциально инвестиционный план, касающийся всего бассейна) до развития, эксплуатации и технического обслуживания инфраструктуры. Затраты на подготовку инвестиций в инфраструктуру (предварительное и технико-экономическое обоснование) часто недооцениваются. Они могут составлять 10-15% от общих затрат по проекту, и их часто несут не те, кто в конечном итоге разрабатывает инфраструктурный проект и получает прибыль от своих инвестиций. Часто, когда совместные органы уже созданы и функционируют, подготовка инфраструктурных проектов осуществляется в контексте комплексных планов развития бассейнов. Примером может служить Инвестиционный проект по повышению устойчивости бассейна реки Нигер к изменению климата, который направлен на согласование инвестиций в

бассейн, являющихся наиболее выгодными с точки зрения управления и развития в масштабах всего бассейна.

Развитие инфраструктурных проектов обычно требует наибольших финансовых ресурсов. Размер затрат зависит от сектора, типа проекта, 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 разделе 3.

При оценке затрат на водную инфраструктуру также необходимо учитывать эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры. Многие страны – и богатые, и бедные – испытывают затруднения с формированием надлежащего бюджета на эксплуатацию и техническое обслуживание существующей инфраструктуры водоснабжения (Розенберг и Фэй, 2019 г.). Эти текущие затраты могут существенно отличаться в зависимости от типа инфраструктуры и выбранного технологического решения, но часто превышают первоначальные инвестиции, если рассматривать их в контексте всего срока службы актива. Достаточные и своевременные расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание водной инфраструктуры предотвращают дальнейшие расходы: невыполнение планового технического обслуживания увеличивает общие затраты на замену оборудования как минимум на 60% (Розенберг и Фэй, 2019 г.). 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 необходимых инвестиций, по большей части в зависимости от технологии и установленной мощности (Розенберг и Фэй, 2019 г.). Затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание могут представлять собой серьезную финансовую проблему, особенно если они не спланированы должным образом и/или если ни один субъект не считает управление этой конкретной схемой инфраструктуры финансово привлекательным. В бассейне реки Сенегал южноафриканская инфраструктурная компания EKSOM, заключившая контракт на управление и обслуживание плотины Манантали, столкнулась с явно более низкой, чем ожидалось, доходностью. ЭСКОМ отказалась от продления контракта в 2014 году, поскольку проект перестал быть финансово жизнеспособным для компании. Это оставило ОУРС как владельца инфраструктуры с серьезной проблемой и внезапным увеличением затрат. Во избежание подобных ситуаций, возможно, потребуется найти совместные договоренности между странами. Это было сделано, например, по рекам Чу и Талас, где затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание были включены в соглашение между Казахстаном и Кыргызстаном об управлении совместными проектами плотин (Всемирный банк, 2018 г.). В этом случае Казахстан, расположенный ниже по течению, покрывает затраты на содержание инфраструктуры в Кыргызстане, расположенном выше по течению, благодаря своему более сильному экономическому положению и тому факту, что он является основным бенефициаром инфраструктуры, – редкий пример мер по распределению затрат в общем бассейне.

3 Источники выделения средств и финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов

В этой части отчета основное внимание уделяется различным источникам выделения средств и финансирования управления трансграничными бассейнами и их развития. Для целей настоящего исследования выделение средств относится к предоставлению денежных средств, по которым нет обязательств по возврату, тогда как механизмы финансирования включают компонент возврата. В то время как финансирование помогает сократить временной разрыв между первоначальными инвестициями и будущими выплатами, выделение средств, например, в форме государственных дотаций или поступлений от взимания платежей за пользование (например, дорожных сборов и тарифов на электроэнергию), в конечном итоге, является источником покрытия затрат на проекты и мероприятия. Эти источники выделения средств и финансирования включают в себя как государственный, так и частный капитал, которые будут отдельно рассмотрены в разделах 3.1 и 3.2, соответственно.

3.1 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 проблемой по причинам, рассмотренным в разделе 0. Готовность платить за водные ресурсы и связанные с ними услуги часто ограничена (и часто не обеспечивается за счет налогов или сборов), что ограничивает доступность государственных средств для управления трансграничными речными бассейнами и их развития. В то же время многосекторальные преимущества трансграничного и совместного управления речными бассейнами и их развития часто недостаточно признаются государствами-членами совместного органа (или недостаточно ясны для них 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 – от их выделения государствами-членами совместных органов до поступления из внешних источников.

3.1.1 Прямые взносы государств-членов

Основными источниками выделения средств на управление речными бассейнами, для покрытия как основных, так и проектных затрат, являются прямые денежные взносы государств-членов. Как упоминалось выше, 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 реализацию проектов, требуют более высоких взносов от своих членов) и/или если государства-члены РБО имеют меньшие финансовые возможности. Выделение средств только за счет прямых взносов государств бассейна может в таком случае оказаться недостаточным, и необходимо искать другие источники.

Финансовые средства для взносов государств-членов обычно поступают из национального бюджета соответствующей страны, формирующегося за счет различных налогов и других средств, составляющих доход государства. Таким образом, осуществление национального взноса в совместный орган или конкретные мероприятия по управлению водными ресурсами и

их развитию становится статьей ежегодного бюджета при его планировании государством, напрямую конкурируя со многими другими национальными бюджетными приоритетами.⁵

Помимо этого, отдельным источником поступления финансовых средств для внесения прямого 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 3.1.3. 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.

Другой формой взносов государств-членов являются взносы в натуральной форме. Взносы в натуральной форме могут принимать множество различных форм, включая, например, предоставление здания или офисных помещений принимающим государством, предоставление персонала (постоянных или прикомандированных национальных сотрудников), покрытие путевых расходов должностных лиц правительства и бассейновых организаций или покрытие прочих расходов совместного органа или в контексте конкретных проектов. Например, Правительство Ботсваны оплачивает аренду офисных помещений Водной комиссии по бассейну реки Окаванго (ОКАСОМ) сначала в Мауне, а теперь в Габороне, тогда как правительство Южной Африки предоставляет офисы КБРОС в Центурионе, Южная Африка, и предоставляет КБРОС и ее персоналу некоторые налоговые льготы.

Надежность взносов государств-членов

Надежность взносов государств-членов является весьма проблематичным вопросом 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, задержать ее работу или иным образом повлиять на нее, а также негативно сказаться на проектах и мероприятиях, которые ей предлагается реализовать. В конечном итоге это может снизить общую эффективность управления речным бассейном и его развития.

В последние годы с такими проблемами столкнулись несколько РБО: Например, в бассейне реки Нигер УБРН долгое время боролось со значительной задолженностью стран-членов по уплате взносов. Взносы государств-членов не соответствовали согласованным суммам или уплачивались со значительными задержками. В то же время расходы УБРН значительно выросли, в результате чего разрыв между доходами и расходами постоянно увеличивался, особенно в начале и середине 2000-х годов (УБРН 2009 г.) 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 некоторые из этих недостатков, включая финансирование некоторых штатных должностей в Исполнительном секретариате и заседаний руководящих органов. КБОЧ и другие совместные органы столкнулись с аналогичными проблемами.

⁵ В некоторых случаях процессы и сроки формирования регионального бюджета и бюджета совместных органов недостаточно согласуются с процессами и сроками формирования национального бюджета. Как показывают примеры, совместные органы столкнулись с (временными) финансовыми ограничениями, когда их бюджетные запросы к странам-членам (особенно в случае увеличения взносов) были представлены слишком поздно для того, чтобы они могли быть учтены в процессе формирования национального бюджета в текущем году.

Текстовый блок 2: Решение проблем, связанных с задолженностью по взносам государств-членов (на примере МКБРК)

МКБРК 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 (Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, СЕМАС) (см. раздел 3.1.2) и, следовательно, должна вносить взносы в МКБРК непосредственно из своего национального бюджета. В период с 2004 по 2018 годы ДРК по большей части не выполняла свои финансовые обязательства, осуществив только два платежа, которые составляют около 30% от того, что она задолжала МКБРК за этот период.

Во многом из-за невыполнения ДРК своих финансовых обязательств МКБРК не смогла заполнить все штатные должности. Это, в свою очередь, привело к значительным задержкам в реализации 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 были полностью реализованы в соответствии с ожиданиями государств-членов бассейна.

Вследствие этих проблем государства-члены и руководящие органы МКБРК пересматривают механизмы взыскания, которые могут применяться в случае серьезной задолженности, в том числе в рамках последних усилий по проведению организационной реформы в МКБРК. В соответствии с Соглашением МКБРК 1999 г. (статья 28), члены, неоднократно нарушающие свои обязательства по уплате взносов, могут потерять право голоса при принятии МКБРК решений. Хотя этот пункт до сих пор не применялся, он все чаще обсуждается государствами-членами МКБРК. Кроме того, в рамках продолжающихся усилий по проведению организационной реформы в МКБРК также обсуждался потенциальный перенос штаб-квартиры МКБРК, которая в настоящее время находится в Киншасе, ДРК.

Источник: IMG Rebel 2019 г.

Механизмы распределения затрат

Существует множество подходов к распределению затрат между государствами-членами совместного органа; в ряде бассейнов затраты распределяются поровну между всеми государствами-членами. То есть каждое государство-член РБО вносит в бюджет одинаковую долю. Например, в КБРОС каждая из стран-членов вносит в КБРОС 500 000 рандов в год; при этом бюджет секретариата КБРОС установлен на уровне 2 000 000 рандов в год. После утверждения руководящими органами совместного органа общий бюджет делится на количество государств-членов. Другими примерами равного распределения затрат являются Администрация озера Танганьика (АОТ), Международная комиссия по бассейну реки Сава (МКБРС) или Двунациональная автономная администрация озера Титикака (ААОТ).

В других бассейнах различия в экономических возможностях, долях в бассейне и/или выгодах от ресурсов бассейна привели к тому, что страны согласились разделить затраты не поровну и вместо этого определили определенные ключи распределения затрат. К бассейнам с механизмами распределения затрат с использованием ключа относятся, например, бассейн реки Конго и МКБРК, Шельда и Международная комиссия по реке Шельда (МКШ), бассейн реки Нигер и УБРН или бассейн реки Вольта и Управление по бассейну реки Вольта (УБРВ). Эти «ключи» распределения затрат могут основываться на ряде различных параметров (или их

комбинаций), включая долю территории стран-членов в общей площади бассейна и ВВП этих стран. Таким образом, доля страны в бассейне является наиболее часто используемым 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» (Comision Tecnica de Mixta de Salto Grande) (СТКСГ), в которой Аргентина и Уругвай распределяют между собой затраты в зависимости от количества гидроэлектроэнергии, которую они получают от совместного проекта.

Можно найти аргументы в пользу обоих подходов. В конечном счете, определять решения государств-членов о распределении затрат должен конкретный контекст бассейна. Однако в качестве предостережения здесь следует упомянуть, что механизмы распределения затрат на основе ключа сопряжены с рядом проблем: а именно, они противоречат принципу суверенного равенства, который обычно определяет поведение государств в международных отношениях и может означать, что те страны, которые покрывают бóльшую долю затрат (например, потому что они занимают бóльшую часть бассейна или потому что они экономически более сильны), также могут требовать более высокого уровня влияния в управлении и развитии бассейна, что – в сочетании с более сильным положением в регионе – не всегда может быть желательным для всех прибрежных государств.

Следует также отметить, что способ распределения затрат может со временем меняться, отражая изменения в финансовых возможностях бассейна или государства бассейна – как отмечено в двух текстовых блоках ниже.

Текстовый блок 3: Развитие механизмов распределения затрат в КРМ

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

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

В последние годы механизм распределения затрат пересматривается 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 льгот, предоставляемых со стороны КРМ каждой стране-участнице. Более того, возникло беспокойство по поводу параметров, используемых для определения ключа распределения затрат, а именно того факта, что учитывались орошаемые площади, 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 определяться на равных условиях.

Источники: КРМ 2000; КРМ 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 в текстовом блоке ниже.

Текстовый блок 4: От распределения затрат на основе ключа до равного распределения затрат в 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 слабые страны нижнего течения, участвовать в процессе сотрудничества, был принят временно действующий ключ распределения затрат, с помощью которого страны-члены были сгруппированы по четырем различным категориям в зависимости от экономического потенциала. Сначала страны, относящиеся к категории экономически более слабых, будут платить меньше, а разрыв будет покрываться за счет экономически более сильных стран, расположенных выше по течению. Однако со временем вклад первых стран будет постепенно увеличиваться, а вклад вторых будет уменьшаться, пока не будет достигнуто равное распределение затрат.

Источник: Хенкель и др. 2014 г.: 30

В целом, взносы государств-членов в довольно многих совместных органах 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. Например, в бассейне реки Нил до 2012 года, на который было запланировано прекращение действия основного механизма внешнего финансирования – Тростового фонда бассейна Нила (ТФБН), взносы государств-членов составляли всего 2% от общих финансовых ресурсов, предоставленных Секретариату бассейна Нила (СБН-СЕК) с момента его создания в 1999 году (или 12%, если считать все взносы в натуральной форме) (СБН 2011 г.). Это побудило совместные органы исследовать другие источники, которые представлены и проанализированы далее в этом разделе.

3.1.2 Региональные налоги

Речные бассейновые организации также могут финансироваться за счет взносов региональных организаций, которые могут финансироваться за счет регионального налога, такого как налог на импорт. Налог на импорт обычно взимается государствами-членами от имени региональной организации, хотя точный порядок взимания налога отличается в зависимости от государства. Налоговые поступления используются для поддержки 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 правительственные взносы из национального бюджета.

Стабильность, обеспечиваемая региональными налогами в качестве источника финансирования, гарантирует, что РБО могут выполнять установленные для них 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 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 свою 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 выделении средств 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 интерес национальных правительств, поскольку они 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.

Текстовый блок 5: Дополнение прямых взносов региональными налогами (на примере МКБРК)

МКБРК является ярким примером того, как региональные налоги могут использоваться для финансирования РБО. МКБРК является специализированным учреждением ЦАВЭС. МКБРК получает выгоды как от прямого вклада двух государств-членов МКБРК (Демократической Республики Конго и Анголы), так и от финансирования ЦАВЭС за счет налога на интеграцию сообщества ЦАВЭС, установленного налога на импорт в размере 1%, который покрывает вклад остальных четырех государств-членов. Несмотря на нестабильность и недостаточность прямых взносов государств-членов в последние 15 лет, как описано в разделе 3.1.1, выделение средств ЦАВЭС за счет налогов осуществлялось относительно стабильно, что обеспечивало МКБРК надежный поток доходов для поддержания ее деятельности и мероприятий. Эта разница в надежности и достаточности выделения средств также подтверждается ставкой возмещения, которая составляла 80% для выделения средств ЦАВЭС за счет налогов по сравнению с примерно 30% для прямых взносов.

Отношения между МКБРК и ЦАВЭС также демонстрируют потенциальную сложность институциональных механизмов, связанных с региональными налогами. Не все члены ЦАВЭС входят в состав МКБРК, равно как и не все страны бассейна являются членами МКБРК и/или ЦАВЭС. Как уже говорилось, отсутствие прямых национальных связей может привести к снижению индивидуальной поддержки со стороны государства. Кроме того, это может создать прецеденты бесплатного участия стран-членов бассейна, которые не входят в состав ЦАВЭС и которые могут не осуществлять причитающиеся прямые взносы, как показывает рассмотренный выше случай с ДРК (которая контролирует 70% бассейна, но не является членом ЦАВЭС). 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 МКБРК.

Источник: IMG Rebel 2019 г.

3.1.3 Сборы за использование и загрязнение водных ресурсов

В основе подходов к выделению средств за счет сборов за использование или сборов за загрязнение водных ресурсов, которые считаются более инновационными механизмами выделения средств на трансграничном уровне, лежит идея о том, что те, кто использует или загрязняет водные ресурсы, должны выделять средства организации, ответственной за управление водными ресурсами и/или внутреннее судоходство. Эти подходы применялись на национальном и субнациональном уровнях во многих странах, предоставляя некоторые руководящие указания по их потенциальному применению на трансграничном уровне.

Хотя теоретически все пользователи/виновники загрязнения водных ресурсов потенциально могут внести свой взнос, проблема операционных издержек (т.е. затрат на инкассацию денежных средств) делает более эффективным с финансовой точки зрения нацеливание на ограниченную группу крупных водопользователей (например, отрасли гидроэнергетики, крупномасштабного орошения, судоходства и т.д.) или на отрасли, являющиеся источниками загрязнения (например, промышленность, горнодобывающая отрасль и т.д.). Однако есть и другие соображения, которые следует принимать во внимание при разработке системы оплаты пользователями или виновниками загрязнения водных ресурсов, включая возмещение затрат выгодополучателями, стимулы для более рационального использования водных ресурсов и влияние внешних факторов (в случае системы взимания платы с виновников загрязнения).

Согласно механизму выделения средств за счет сборов за пользование водными ресурсами ожидается, что платить за водные ресурсы будут водопользователи. От крупных водопотребителей, таких как отрасли гидроэнергетики, орошения, промышленности, горнодобывающая отрасль, можно потребовать внесения платы за право забора определенного количества воды. Аналогичным образом, коммерческие суда могут вносить плату за проход. Чтобы оправдать такую систему РБО или прибрежные государства должны иметь возможность предоставлять четкие 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 выделения средств за счет взимания сборов за пользование водными ресурсами заключается в том, что государства-члены могут принять решение не передавать РБО (все) доходы от сборов за пользование. Несколько трансграничных РБО в развивающихся странах (Комиссия по реке Меконг, Управление бассейна реки Нигер) рассматривали механизм финансирования за счет сборов за пользование водными ресурсами, но столкнулись с конфликтом интересов государств-членов.

Нетрансграничные РБО более успешно внедряют механизм финансирования за счет сборов 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 за счет сборов за пользование водными ресурсами используются в течение многих десятилетий, обеспечивая существенные доходы для их соответствующих организаций. В последнем случае доходы от сборов за пользование водными ресурсами используются не только для поддержания деятельности РБО, но и для реализации конкретных проектов.

Согласно механизму финансирования за счет сборов за загрязнение водных ресурсов, предприятия, виновные в загрязнении, оплачивают ущерб, причиненный загрязнением. Штраф, который платят предприятия, виновные в загрязнении водных ресурсов, должен в некоторой степени точно отражать внешние эффекты, вызванные загрязнением. При слишком низком размере штрафа структура, основанная на использовании сборов за загрязнение водных

ресурсов, может создать «право на загрязнение» без поощрения изменения поведения (например, без поощрения установки фильтров для воды, если сумма, подлежащая уплате для компенсации отрицательных внешних эффектов, является высокой). При уровне штрафа примерно равном стоимости внешних эффектов, вызванных загрязнением, механизм финансирования за счет сборов за загрязнение может принести значительные доходы – потенциально превышающие потребности РБО в выделении средств. Если же штраф будет слишком высоким, система может негативно повлиять на экономику в целом, поскольку это может дестимулировать осуществление благоприятной экономической деятельности. Если штраф будет устанавливаться РБО и все связанные с ним доходы также будут поступать в РБО, РБО в конечном итоге может получать доходы, превышающие ее потребности в выделении средств. Таким образом, механизм финансирования за счет сборов за загрязнение водных ресурсов может работать только в том случае, если доходы собирает независимая организация, которая также обеспечивает надлежащее установление штрафов. Механизм финансирования за счет сборов за загрязнение также требует, чтобы виновников загрязнения можно было выявить и контролировать с помощью эффективной системы контроля, например, с помощью «водной полиции».

В то время как многие государства включили в свое национальное законодательство идею взимания сборов за пользование водными ресурсами или сборов за их загрязнение, известно несколько примеров, когда такая система выделения средств генерирует значительные ресурсы для поддержки управления водными ресурсами. Различные РБО (КРМ или УБРН) изучали возможность внедрения системы взимания сборов за пользование водными ресурсами, но столкнулись с конфликтами интересов государств-членов. Считается, что ни одна РБО не внедрила систему взимания сборов за пользование водными ресурсами на уровне трансграничного речного бассейна (Хенкель и др., 2014 г.).

3.1.4 Продажа данных и услуг

В последние годы продажа услуг все чаще воспринимается как новый потенциальный источник выделения средств для управления трансграничными речными бассейнами и их развития. Различные совместные органы, национальные правительства и донорские организации предлагали продавать региональные собранные и обработанные данные другим заинтересованным сторонам с целью получения дополнительного дохода для покрытия некоторых (обычно основных) затрат совместного органа.

Текстовый блок 6: Продажа данных и услуг со стороны КРМ

КРМ теперь продает пользователям свои данные и конкретные проекты, связанные с данными (например, массивы данных, доступные в виде компакт-дисков, печатных публикаций КРМ или фотографии 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, компенсацией работы 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.

Текстовый блок 7: Региональная школа профессиональной подготовки в области внутреннего судоходства МКБРК

МКБРК имеет свою региональную школу профессиональной подготовки в области внутреннего судоходства (Ecole Régionale de Formation aux Métiers de la Navigation Intérieure, РШППВС), которая обучает студентов со всего бассейна профессиям в области судоходства (механик судоходства, моряк, 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 за участие/обучение). Помимо этих образовательных программ, МКБРК 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 может взиматься плата за обучение в размере более 100 000 долл. США (данные за 2015 год), но она не покрывает расходы школы (расходы на содержание здания, на жилье для студентов, на преподавательский состав и т.д.). На самом деле, доход от 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 низкими, а интерес к улучшению возможностей судоходства ограничен. Как следствие, РШППВС остается финансово зависимой от МКБРК (и ее доноров, которые предоставляют значительную часть финансирования для поддержания работы и обеспечения деятельности МКБРК), и маловероятно, что она станет источником дополнительного выделения средств для МКБРК в будущем.

Источник: МКБРК 2015 г.

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 эффективность как существенный источник 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.

3.1.5 Управленческие и административные сборы

РБО могут использовать свою роль в проектах по трансграничным водам для финансирования своей деятельности за счет управленческих и административных сборов (рассматриваемых в этом разделе) и/или платы за управление проектом (рассматривается в разделе 3.1.6). Этот источник выделения средств зависит от мандата каждой РБО; РБО, полномочия которых ограничены координацией, не могут использовать плату за управление проектом и могут быть ограничены взиманием управленческих и административных сборов. Управленческие и административные сборы, а также плата за управление проектом сопряжены с проблемами, которые касаются ограничений мандата; при этом существует зависимость от сбора/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 связанным с инфраструктурой, 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 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. выплачиваемые суммы превысят размер поступающих сборов. Это приводит 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 самый высокий доход в виде управленческих и административных сборов. Это может в конечном итоге подорвать основную цель РБО как организации, которая намеревается способствовать региональному сотрудничеству и получению выгод от такого сотрудничества за счет управления сотрудничеством в области общих водных ресурсов. Также важно отметить, что управленческие и административные сборы не могут быть долгосрочным жизнеспособным вариантом финансирования; по мере уменьшения размера или количества донорских проектов в регионе, будет уменьшаться и поток доходов.

3.1.6 Плата за управление проектом

Плата за управление проектом отличается от управленческого и административного сбора, 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, включая первоначальное определение объема работ, проведение переговоров и организацию финансирования инфраструктурного проекта; (управление) технико-экономическими обоснованиями; контроль закупок и строительства; и даже участие в эксплуатации и обслуживании. В конечном итоге плата взимается с владельца инфраструктуры, будь то правительство государства или частный застройщик.

Выполнение этих услуг является жизнеспособным, если персонал имеет необходимую квалификацию. Задачи, требующие специальной работы, 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 для РБО. Опять таки, этот вариант недоступен 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 других направлениях УБРН использует плату за управление проектом для покрытия своих операционных расходов. Средства для УБРН на реализацию проектной деятельности 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 УБРН, превысив размер взносов государств-членов в натуральной форме (15%) и размер взносов государств-членов в денежной форме (2%); при этом остальная часть денежных средств поступила от различных

международных доноров. Эта система оказалась эффективной для УБРН, так как большинство операций осуществляется получателем.

3.1.7 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. Частные заемщики также могут брать займы у избранных МФУ, таких как Международная финансовая корпорация (МФК), Proparco и Финансовая компания развития Нидерландов (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 использоваться для крупных трансграничных инфраструктурных проектов. Поскольку эти займы предоставляются национальными правительствами и обычно поддерживаются общими налоговыми поступлениями, займодатели обычно не берут на себя практически никаких коммерческих рисков в случае возможного провала инфраструктурного проекта. Пример этого можно увидеть в проекте гидроэлектростанции Русумо на реке Кагера, которая находится в совместном пользовании Бурунди, Руанды и Танзании. Всемирный банк предоставил каждому правительству кредит на сумму с 113 млн. долл. США под низкую процентную ставку на общую сумму 340 млн. долл. США.

Как и гранты, займы могут предоставляться при условии соблюдения многочисленных условий. 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, использование займов может быть наиболее целесообразным для финансирования приносящих доход деятельности или проектов, 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 аспекты своего бюджета для обслуживания займа. Заем фактически становится вкладом страны.

Невзирая на вышеизложенное, некоторые РБО получали займы напрямую. Одним из таких примеров является проект ГЭС Манантали, возглавляемый ОУРС. Двенадцать двусторонних и многосторонних организаций⁶ предоставили ОУРС займы и гранты на строительство плотины

⁶ Финансирование было предоставлено правительствами Саудовской Аравии, Кувейта, Абу-Даби и Ирана, а также такими организациями, как НБР, ФАР, Канадское агентство международного развития (КАМР), АБР, Агентство США по международному развитию (АМР США) и Всемирный банк. Были также задействованы немецкие и швейцарские экспортно-кредитные агентства.

Манантали. Были сделаны конкретные оговорки о том, что каждая из стран-член должна составить план финансирования для покрытия своей доли бюджета ОУРС, т.е. что РБО сможет погасить заем, а страны-члены покроют перерасход средств (т.е. предоставят гарантию суверенного государства). Для завершения этого проекта ОУРС создала специальную проектную компанию (СПК), акционерами которой стали все страны-члены. СПК осуществляла управление гидроэлектростанциями и займом, предоставленным организации ОУРС. Через десять лет после завершения проекта ОУРС привлекла дополнительные займы в основном от тех же займодателей для финансирования увеличения мощности ГЭС и выработки гидроэлектроэнергии.

3.1.8 Гранты

Помимо выделения финансовых средств прибрежными государствами, РБО также могут получать доступ к грантовым средствам из различных источников, особенно в периоды и в случаях, когда финансовые ресурсы прибрежных государств ограничены или когда необходимо провести определенные разовые мероприятия. Грантовые средства могут поступать от многосторонних учреждений (например, Всемирного банка, Глобального экологического фонда (ГЭФ), региональных банков развития, Организации Объединенных Наций) или двусторонних организаций (например, Французского агентства развития (ФАР) или Немецкого банка развития (НБР)). В отличие от займов, гранты не требуют возврата. Это делает гранты идеальным инструментом для государственных учреждений, у которых нет специального потока доходов, который можно было бы использовать для погашения долга, и которые не могут получить денежные средства в долг или страны-члены которых не могут удовлетворить их бюджетные потребности. Часто гранты сочетаются с другими видами выделения средств или финансирования; некоторые гранты предоставляются при наличии других источников для покрытия оставшейся части бюджета, таких как взносы стран-членов.

Хотя гранты не нужно возвращать, они обычно предоставляются с ограничениями, касающимися направлений использования средств. Например, поступления от грантов часто используются для реализации 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; это отвлекает персонал от работы, связанной с повседневной деятельностью БВУ. Создается порочный круг, в котором чем меньше денег у РБО, тем больше она зависит от грантов, что, в свою очередь, означает, что больше человеко-часов тратится на подготовку заявок на гранты. Это снижает способность РБО выполнять свою основную миссию. Также по этой причине бюджеты из года в год становятся чрезвычайно изменчивыми.

Даже после удовлетворения квалификационных требований для получения гранта РБО должна убедиться в том, что имеет право на получение средств. Некоторые доноры требуют, чтобы РБО являлась органом, ответственным за исполнение, с тем чтобы средства можно было использовать на установленных условиях; это исключает РБО, полномочия которых ограничены координацией. Следует отметить, что эти требования могут отличаться от 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. Они должны быть одобрены государствами-членами. В случае УБРН, был создан ТФБН, отдельный трастовый фонд Всемирного банка и Комитета ТФБН, поскольку само

УБРН не имеет статуса юридического лица. ТФБН координировал донорские средства и выделение грантов для УБРН.

Если в бассейне нет совместного органа или координированной РБО, государства бассейна все еще могут участвовать в трансграничной деятельности, финансируемой за счет грантов. Это может осуществляться через специальные водные фонды, предназначенные для финансирования бассейновой деятельности. Примером может служить бассейн верхнего течения реки Лемпа (протекающей по территории Сальвадора, Гватемалы и Гондураса), по которому хотя и нет совместного органа, однако имеется 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 сохранению. 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 МАБР в настоящее время (по состоянию на 2020 год) возглавляет инициативу по созданию специального трансграничного водного фонда в рамках Плана Трифинио. Сборы и тарифы за пользование водными ресурсами также рассматриваются в качестве вариантов выделения средств (Артига 2003 г.).

3.1.9 Техническая помощь

Помимо займов и грантов, поддержка партнеров по развитию также часто предоставляется в виде технической помощи (ТП) в рамках 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. Поэтому иногда бывает трудно их различить. ТП обычно направляется на финансирование консультационных услуг и деятельности по развитию потенциала субъектов водного сектора, таких как министерства, подчиненные государственные учреждения, бассейновые организации и т.д. Основное предназначение ТП – это развитие потенциала, обеспечение возможности для участников бассейна выполнять определенные задачи, действия и функции, связанные с управлением и развитием трансграничных водных ресурсов. Предоставление ТП менее актуально под развитие инфраструктуры – 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 за счет ТП, также значительно меньше сумм, предоставляемых за счет займов или грантов, но часто они по-прежнему составляют значительную часть взносов в РБО. Например, для МКБРК взносы GIZ в виде ТП – 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 участвовали в управлении трансграничными водными ресурсами, особенно в африканских бассейнах. Однако в последние годы финансирование проектов управления трансграничными

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.

водными ресурсами за счет 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 самодостаточности или эффективного использования средств ТП для содействия целям регионального сотрудничества.

Текстовый блок 8: 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. С 2009 года им было потрачено более 13 млн. евро. На текущем этапе проект ТП помогает УБРН разработать всеобъемлющую правовую основу для трансграничного сотрудничества, а также разработать и внедрить всеобъемлющий механизм планирования для бассейна, с особым акцентом на взаимосвязи между водой, энергией и продовольственной безопасностью. Эта поддержка заключается в предоставлении технических экспертов, работающих вне речного бассейна, в УБРН, предоставлении консультантов на краткосрочной основе для конкретных, технически сложных задач, таких как подготовка разделов Водной хартии вместе с персоналом УБРН и соответствующими странами-членами, а также в организации тренингов и семинаров для сотрудников УБРН и стран-членов.

Источник: GIZ 2020a

Здесь 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 человеческого потенциала посредством тренингов, семинаров, обучения на рабочем месте, совместной реализации проектов и т.д. Эти цели не могут быть достигнуты путем самого только 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 более высоких 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 документами государств-членов) и была включена в них.

3.1.10 Климатические фонды

С момента разработки глобального режима изменения климата и, в частности, статьи 4 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), которая обязывает развитые страны оказывать финансовую поддержку для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним 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 (Всемирный банк, 2019 г.), это совсем другой механизм в виду того, что они проистекают из договорных обязательств по климату, принятых развитыми странами в рамках режима изменения климата. Тем не менее, у них есть много общего с международным финансированием развития. В следующих параграфах представлен обзор некоторых (но не всех) существующих климатических фондов. 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) был учрежден в 2015 году с целью финансирования деятельности, направленной на усиление адаптации и смягчение последствий изменения климата в контексте Определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ) развивающихся стран за счет финансирования дополнительных затрат, связанных с изменением климата. Доступ к ЗКФ требует от стран сотрудничества с учреждениями, аккредитованными ЗКФ. Для региональных проектов ЗКФ требует предоставить подтверждение получения поддержки со стороны всех участвующих стран.

Несмотря на очень привлекательный характер, опыт региональных организаций, в том числе совместных органов, с финансированием со стороны ЗКФ 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. В зависимости от вида аккредитации, полученной ОСС, она может подать в ЗКФ заявку на выделение средств на сумму до 10 млн. долл. США. На сегодняшний день концептуальные записки для потенциальных проектов, многие из которых касаются региональных вопросов, не связанных с водными ресурсами, находятся в стадии разработки, но окончательное решение о разработке проекта и выделении средств на его реализацию еще не принято. Другим примером является мобилизация со стороны УБРН финансирования ЗКФ (среди других финансовых

Текстовый блок 9: Бассейн реки Нигер: первый трансграничный бассейн, получивший финансирование ЗКФ под проект адаптации к изменению климата в трансграничном бассейне

В бассейне реки Нигер проживает более 112 млн. человек в таких странах, как Бенин, Буркина-Фасо, Камерун, Чад, Кот-д'Ивуар, Гвинея, Мали, Нигер и Нигерия. Река Нигер обеспечивает эти девять прибрежных стран питьевой водой, водой для ирригации, 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 взят за основу при разработке УБРН и странами-членами УБРН Программы комплексного развития и адаптации к изменению климата в бассейне реки Нигер (ПКРАИК), цель которой состоит в устранении 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 Зеленый климатический фонд 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 ПКРАИК связан с политической волей государств-членов к сотрудничеству, что подтвердило совместное финансирование государствами-членами УБРН. Наличие надежного совместного инвестиционного плана, разработанного для бассейна, также сыграло ключевую роль в этом процессе, продемонстрировав согласованность 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 Аблепахим Бирем Хамил КС 24 декабрь 2018 г.

источников) для реализации своей Программы комплексного развития и адаптации к изменению климата в бассейне реки Нигер (ПКРАИК), созданной на основе действий, определенных в Инвестиционном проекте по повышению устойчивости бассейна реки Нигер к изменению климата (ИППУ). Этот конкретный пример подробно описан в текстовом блоке ниже.

Адаптационный фонд

Адаптационный фонд (АФ), созданный в 2007 году в рамках Киотского протокола, поддерживает развивающиеся страны в борьбе с последствиями изменения климата. В последнее время он все активнее поддерживает проекты на региональном уровне или с региональной направленностью, также 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 и 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.

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 бассейна, проведенных головной организацией КБОВ – Восточноафриканским сообществом (ВАС), КБОВ предложила проект по осуществлению этих оценок, который был принят АФ в 2017 году и рассчитан на период с 2018 по 2020 год. Проект реализует ЮНЕП, поскольку Восточноафриканское сообщество (ВАС), головное учреждение КБОВ, не аккредитовано ЗКФ (Всемирный банк 2019 г.: 18, КБОВ 2019 г.). Он направлен на снижение уязвимости к негативным последствиям изменения климата в странах бассейна, и в его рамках КБОВ как учреждению-исполнителю выделено 5 млн. долл. США. Мероприятия включают 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, а также реализацию конкретных проектов с местными сообществами (ЗКФ 2020 г.).

ОСС также аккредитована АФ с 2013 года. На этой основе вскоре был подготовлен национальный водный проект 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 «Интеграция мер по адаптации к изменению климата в согласованное управление инструментами трансграничного биосферного комплекса Дубль-Ве-Арли-Пенджари (ADAPT-WAP)» 2019 года 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. Программа 2020 года «Повышение устойчивости мелких фермеров и скотоводов к засухе в регионе МОБР» (DRESS-EA), действие которой распространяется на Джибути, Кению, Уганду и Судан, направлена на повышение устойчивости мелких фермеров и скотоводов к засухе путем разработки систем раннего предупреждения и

принятия мер по адаптации. В настоящее время готовится еще одно предложение, направленное на обеспечение устойчивости к засухе местных сообществ в Юго-Западной Африке.

Важно отметить, что, хотя эти проекты в некоторой степени носят международный характер и поддерживаются региональной организацией (ОСС), они не ориентированы конкретно на трансграничный бассейн реки или озера (а также на комплексное совместное управление или совместное развитие такого бассейна) и не реализуются совместным органом в отношении общего бассейна. Это следует учитывать, делая выводы из примера ОСС и делясь опытом, полученным на его основе.

В качестве третьего примера финансирования со стороны АФ для управления трансграничными водными ресурсами можно привести бассейн реки Дрин, по которому в 2019 году был одобрен проект «Комплексное климатоустойчивое управление рисками трансграничных наводнений в бассейне реки Дрин на Западных Балканах» (УРН Дрина). Этот проект основывается на предыдущей деятельности других доноров и сосредоточен на аспекте устойчивости к наводнениям Стратегического плана действий (СПД) по бассейну реки Дрин, который был разработан в предыдущие годы. Его реализует ПРООН, как и вышеупомянутый случай с КБОВ.

Другие глобальные климатические фонды

Кроме того, для определенных групп стран или секторов были созданы меньшие климатические фонды. Специальный фонд для борьбы с изменением климата (СФБИК) оказывает поддержку проектам адаптации в развивающихся странах в конкретных секторах (включая управление водными ресурсами). Он 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 какие-либо проекты по управлению трансграничными водами и их развитию и не участвовали в каких-либо РБО.

Опыт совместных органов с климатическими фондами 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 первых задач в списке приоритетных направлений финансирования, выделяемого этими фондами. Это также 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 и дополнительную ценность этих проектов по сравнению с более традиционным финансированием развития за счет займов и грантов вместо привлечения климатических фондов. Особенно в наименее развитых странах и их бассейнах наблюдается ситуация, когда зачастую отсутствуют данные об изменении климата в поддержку формулирования климатического обоснования, тогда как краткосрочные потребности развития кажутся более насущными, чем долгосрочные климатические меры.

Во-вторых, 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 возможно, 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 будет необходимо получить оставшиеся средства от стран-членов такого органа, у которых часто

отсутствуют такие финансовые возможности, или же привлечь средства из других источников, как это сделало УБРН с целью финансирования ПКРАИК.

В-третьих, для того, чтобы РБО могли получить доступ к таким схемам финансирования, они должны пройти очень сложные и существенно разные процессы и процедуры в разных фондах. Однако, как и в случае с другими видами грантов, рассматриваемых в разделе 3.1.8, технические, человеческие 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 участия в совместных мероприятиях (таких как подготовка оценки уязвимости в масштабах всего бассейна), но имеют наименьшие возможности. РБО бьются над таким количеством различных проблем, требований и задач, что ожидать от них эффективного выполнения этой роли бассейновых координаторов и исполнителей мер по адаптации к изменению климата может быть несколько нереалистичным, если бюджет и полномочия не будут соответствующим образом скорректированы. Предоставление этого опыта государствами-членами своим РБО через соответствующие министерства и государственные учреждения, занимающиеся вопросами финансирования борьбы с изменением климата на национальном уровне, может быть многообещающим способом преодоления этих пробелов. Однако это требует от государств-членов значительной приверженности своим РБО, а также совместному доверительному управлению бассейнами и их развитию на принципах сотрудничества.

Национальные климатические фонды

Помимо этих глобальных усилий, отдельные развитые страны создали свои собственные климатические фонды для достижения своих конкретных целей. Формирования, направления и виды финансируемых проектов значительно различаются. Например, Международная климатическая инициатива Германии (МКИ), созданная в 2008 году, помогает выполнять обязательства Германии в рамках РККИК ООН и Конвенции о биологическом разнообразии (КБР). Оказывается поддержка мероприятий в развивающихся странах, указанных 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 более чем 730 климатических проектов. К ним относятся проекты, ориентированные на трансграничные водные ресурсы в бассейнах рек Конго, Меконг, Моно и Нил, 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.

Текстовый блок 10: Поддержка со стороны МКИ управления водно-болотными угодьями в бассейне реки Нил

Немецкий механизм МКИ предоставляет финансирование в размере 6,0 млн. евро (2015-2021 гг.) Инициативе по бассейну Нила (ИБН) и соответствующим государствам-членам 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 для удержания 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 экологических стоках в бассейне реки Нил, которые учитываются в процессе бассейнового планирования со стороны УБРН, с целью интеграции потребностей водно-болотных угодий в планирование на уровне 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 др.

Проект реализует ИБН. Таким образом, он представляет собой действительно трансграничный проект, который строится вокруг речного бассейна, а не на конкретных проектах страны.

Источники: GIZ 2020b; МКИ 2020 г.

3.2 Выделение частных средств и частное финансирование

Помимо выделения государственных средств и государственного финансирования, существует потенциал для привлечения частного капитала в трансграничное водное сотрудничество и развитие бассейнов; этот род финансирования обычно ограничивается инфраструктурными проектами, как подробно рассмотрено ниже. В то время как частный капитал поступает в основном в форме заемного или долевого финансирования, существует ограниченное количество примеров выделения частных средств в форме пожертвований и грантов, которые будут рассмотрены далее.

3.2.1 Выделение частных средств

Следует подчеркнуть, что частные благотворительные взносы и пожертвования в пользу РБО и государств-членов бассейна без каких-либо обязательств по погашению долга или ожидания возврата являются редкостью. Среди имеющихся примеров – в основном выделение средств в связи со стихийными бедствиями, когда частные лица осуществляют косвенные пожертвования в пользу РБО для поддержки восстановления после наводнений или подобных событий. Сюда относятся частные пожертвования в размере 5,5 млрд. долл. США, сделанные в связи с землетрясением и цунами в Индийском океане в 2004 году. Указанные средства в основном ушли в некоммерческие организации, которые направили часть этих средств на проекты по трансграничным водам, а также на восстановление и реконструкцию.⁸ Еще одним примером частного финансирования является Комиссия по Великим озерам, подробная информация о которой приведена в текстовом блоке ниже.

Текстовый блок 11: Комиссия по Великим озерам – выделение частных средств в действии

Комиссия по Великим озерам (КВО) – это трансграничная РБО, созданная в рамках межгосударственного пакта. Значительная часть ее бюджета поступает за счет частной благотворительности; во многих отношениях КВО работает как некоммерческая организация, несмотря на то, что она является РБО. Такие благотворительные организации, как Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Фонд Джойса и Фонд семьи Херб, составляют основу базы доноров КВО. Работы по трансграничным проектам оплачиваются напрямую различными фондами, тогда как

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.

операционной и базовый бюджет покрывается за счет государственных средств. Поскольку частное финансирование составляет значительную часть бюджета, КВО должна быть гибкой, поскольку приоритеты фондов и, следовательно, направления выделения средств меняются из года в год.

Источник: Интервью с бывшими сотрудниками КВО

3.2.2 Частное финансирование

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 (за счет заемного и собственного капитала) относится к инвестициям, осуществляемым частными организациями 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 процентов по долгу или дивидендов на капитал. Финансирование может предоставляться, в частности, коммерческими банками, частными компаниями, предпринимателями или инвестиционными фондами. В таблице ниже представлен обзор наиболее актуальных инструментов, доступных для 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 розничной продажи • Инвестиционные фонды
	Частное размещение ценных бумаг	<ul style="list-style-type: none"> • Пенсионные фонды • Страховые компании
Собственный капитал		<ul style="list-style-type: none"> • Отечественные и международные предприниматели/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; следовательно, оно широко не используется для трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов. Частное финансирование связано 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 собственного капитала). Для этого требуется надежный и достаточно большой поток доходов, который не всегда может быть доступным. Проблему получения доходов усугубляет убеждение общества в том, что вода – это бесплатное общественное 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 стороны, работающие в разных секторах и странах, с потенциально разными благоприятными гидрологическими, экологическими, экономическими, социальными или политическими условиями, должны согласовывать свои действия и сотрудничать. 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.

Вышесказанное ограничивает доступность частного капитала для управления водными ресурсами. Несмотря на эти проблемы, частный капитал использовался для развития инфраструктурных проектов в области управления трансграничными водными ресурсами, как правило, с использованием подхода 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 собственный капитал для развития инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов, следующий раздел имеет целью дать читателю базовое понимание того, что такое ГЧП и как оно работает.

Определение государственно-частного партнерства

ГЧП может принимать разные формы и часто может означать разные вещи для разных людей. В контексте данного исследования ГЧП будет относиться к долгосрочному соглашению

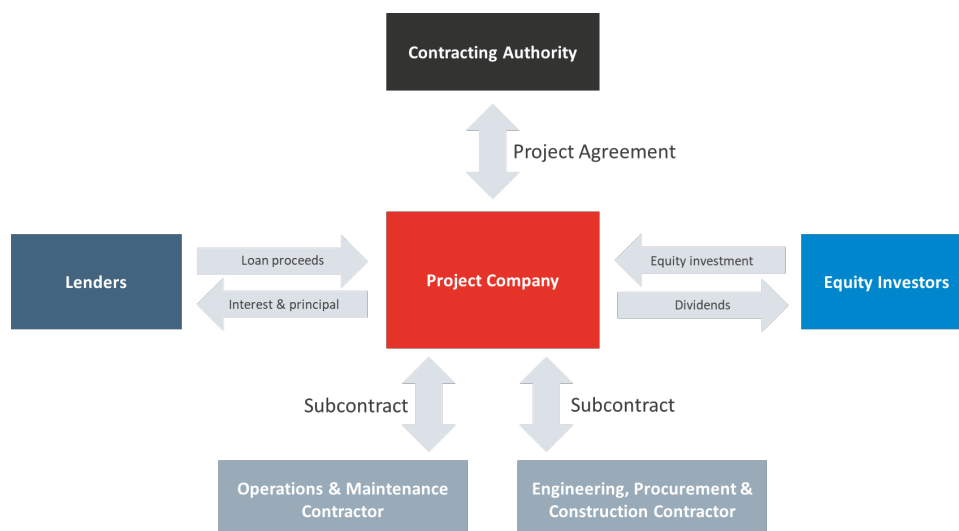
Заемный капитал: Заемный капитал относится к займам или облигациям, которые со временем необходимо погасить. В качестве компенсации кредиторы получают проценты на остаток непогашенной задолженности. Помимо этого они могут получать определенную комиссию за финансирование.

Собственный капитал: 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 инвестиций, осуществленных инвесторами в собственный капитал для развития или приобретения проекта. В качестве компенсации инвесторам в собственный капитал, они имеют право на получение дивидендов, которые представляют собой распределение прибыли компании или проекта.

(Проектному соглашению) между государственной и частной структурами о предоставлении **государственного** актива. 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 государственной структуры и, таким образом, закладывает правовую и операционную основу для сотрудничества между сторонами по разработке и реализации проекта. В состав Проектной компании часто входят разработчик, а также нескольких субподрядчиков, каждый из которых привлекается по договору субподряда для выполнения части работ по проекту (например, проектирования, строительных работ, эксплуатации, технического обслуживания).

Многие риски, связанные с проектированием, строительством и эксплуатацией актива, обычно возлагаются на проектную компанию; при этом государственная структура несет гораздо меньший риск, чем риски в рамках чисто государственного проекта. После окончания срока действия Проектного соглашения актив возвращается государственной структуре в состоянии, удовлетворяющем требованиям, которые изложены в Проектном соглашении, часто бесплатно для государственной 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 общую стоимость жизненного цикла актива. Кроме того, более эффективное управление рисками может еще больше снизить затраты. Упрощенный обзор договорной структуры типичного проекта ГЧП представлен на рисунке ниже.

Рисунок 1: 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 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 разрабатываемой инфраструктуры могут использоваться различные механизмы оплаты для возмещения Проектной компании ее инвестиций, включая платежи за эксплуатационную готовность в зависимости от результатов работы и платежи за

пользование (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 налогообложения. Режим вычетов или штрафов для конкретного проекта, как определено в Проектном соглашении, может помочь обеспечить эффективность в течение всего срока реализации проекта.

В то время как для энергогенерирующих объектов, таких как гидроэлектростанции, механизм оплаты обычно напрямую привязан к количеству произведенной электроэнергии, разработка механизма оплаты для проектов ГЧП в сфере многоцелевой инфраструктуры водоснабжения может оказаться более сложной задачей. Например, механизм оплаты в отношении многоцелевой плотины, которая используется для производства электроэнергии, регулирования уровня реки, орошения и водоснабжения, не должен приводить к тому, чтобы проектная компания предпочитала другим видам водопользования производство электроэнергии. В случае трансграничной водной инфраструктуры эти проблемы могут еще больше усугубляться проблемами потенциально конкурирующих национальных взглядов на то, как эксплуатировать актив (включая приоритетные направления использования в верхнем и нижнем течении), 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 через ГЧП для реализации инфраструктурного проекта. Кроме того, финансирование инфраструктурных проектов в области трансграничных водных ресурсов может иметь дополнительный уровень сложности, если задействовано несколько валют, например, потому что произведенная энергия продается в разных странах и/или потому, что было мобилизовано финансирование в твердой валюте.

В то время как ГЧП в сфере водной инфраструктуры потенциально могут создавать значительные преимущества для государственных учреждений за счет использования творческого потенциала частного сектора и дисциплины, которую могут привнести частные финансовые организации, хорошо организованные закупки, способствующие здоровому конкурентному давлению, также остаются важным инструментом для достижения этих преимуществ.

Пример многоцелевого проекта водной инфраструктуры, который может быть реализован в форме ГЧП, и потенциальная роль, которую могут играть РБО, рассмотрены в текстовом блоке ниже.

Текстовый блок 12: Схема перекачки воды Лесото-Ботсвана

Схема передачи воды из Лесото в Ботсвану (СПВЛ-Б) – это проект в области трансграничных водных ресурсов, направленный на увеличение водоснабжения не только в Южной Африке, которая уже снабжается водой в рамках существующего Проекта высокогорного гидроэнергетического комплекса Лесото (ПВГКЛ), но также и в Ботсване путем переброса воды из реки Махаленг в Лесото. Это позволит повысить устойчивость Ботсваны, Лесото и Южной Африки к изменению климата, а также вырабатывать электроэнергию с помощью гидроэнергетики и увеличить 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 КБРОС от имени государств-членов – Ботсваны, 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, может быть рассмотрен вариант использования структуры 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 структуры ГЧП, частью решения могло бы стать частное финансирование. В настоящее время КБРОС проводит исследования, направленные на улучшение понимания масштаба, маршрута и долгосрочных экономических последствий.

Как это характерно для многоцелевых проектов в области водных ресурсов, проект должен будет учитывать конкурирующие интересы и приоритеты, 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 сотрудничать 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 не получит прямой выгоды от проекта, но требует информирования и консультаций.

Источник: Переброска воды из высокогорных районов Лесото в Ботсвану, камеральное исследование (2015 г.)

Инструменты финансирования проектов государственно-частного партнерства

Во многих ГЧП частный заемный капитал и собственный капитал используются для финансирования необходимых капитальных вложений. У заемного и собственного капитала есть свой профиль риска и доходности, при этом заемный капитал компенсируется за счет выплаты процентов, а собственный капитал – за счет выплаты дивидендов акционерам. Частный заемный капитал и собственный капитал 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), являющееся членом 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, страховое покрытие гарантий МАИГ распространяется на ограничения на перевод (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. В то время как другие МФУ часто требуют от правительства принимающей страны предоставления встречной гарантии при выдаче гарантий, гарантии МАИГ предоставляются без необходимости выдачи встречной гарантии, но требуют одобрения принимающей страны. Этот вид гарантии может минимизировать подверженность политическим рискам инвесторов в заемный и собственный 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 нести полную ответственность за технические и коммерческие риски.

В следующих двух разделах более подробно рассматриваются частный собственный капитал и заемный капитал для инфраструктурных проектов в форме ГЧП. После анализа собственного и заемного капитала, в разделе 3.3 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.

Собственный капитал

В инфраструктурных ГЧП инвесторы в собственный (акционерный) капитал фактически играют роль собственников, хотя формальное право собственности на актив обычно сохраняется за государственной структурой. Инвесторам в собственный капитал дается право управлять активом и получать доход от своих инвестиций в виде дивидендов в течение заранее определенного периода. По истечении этого времени актив возвращается государственному учреждению, как правило, бесплатно. Собственный капитал может поступать из различных источников, в том числе от местных и международных предпринимателей и/или компаний, фондов развития инфраструктуры и международных финансовых учреждений с полномочиями в частном секторе и способностью инвестировать в акционерный капитал, таких как МФК.

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

Несмотря на то, что собственный капитал, как правило, значительно дороже, чем частный и государственный заемный капитал с точки зрения его целевой доходности, использование собственного капитала в структуре финансирования проектов ГЧП часто рассматривается как необходимое условие для обеспечения переноса существенного риска с государственной структуры на Проектную компанию. Такая договорная конструкция ограничивает подверженность государственной структуры строительным, эксплуатационным и финансовым рискам, а также перерасходу средств. В зависимости от специфики проекта инвесторы в собственный капитал могут получить большую прибыль на свои инвестиции; однако они также могут потерять все, что вложили. Характер проектного финансирования без права регресса/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 собственного капитала часто значительно выше стоимости заемного капитала. Эта более высокая стоимость отражает профиль риска (или, скорее, предполагаемый

профиль риска), которому подвержены инвесторы в собственный капитал. К этим рискам относятся риски, связанные с конкретным проектом, а также страновые и региональные риски, как указано в текстовом блоке ниже.

Заемный капитал

Принимая во внимание, что основным преимуществом использования собственного капитала в структуре финансирования проектов ГЧП является перенос существенных рисков с государственной структуры на Проектную компанию, как рассматривалось выше; более высокая стоимость капитала отрицательно влияет на общую стоимость проекта. Таким образом, собственный капитал часто сочетается с частным заемным капиталом для снижения общей стоимости капитала, при одновременном обеспечении существенного уровня переноса рисков. Дополнительные преимущества частного заемного капитала включают в себя всесторонний финансово-правовой аудит проекта, проводимый кредиторами, прежде чем дать согласие на предоставление займа, а также установленная практика, соблюдения которой они требуют от Проектной компании на протяжении всего срока реализации проекта. В отношении государственного заемного капитала обычно отсутствует такой же уровень финансово-правового аудита и 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 леввериджем. Поскольку частный заемный капитал обычно дешевле, чем собственный, использование большего объема заемного капитала снизит общую стоимость капитала и, следовательно, стоимость проекта. Однако, поскольку кредиторы имеют ограниченный потенциал роста (их лучший сценарий – своевременное получение полного возврата заемных средств), в то время как инвесторы в акционерный капитал потенциально могут получить значительную денежную прибыль (но также более рискуют потерять все свои инвестиции), существуют строгие ограничения суммы заемного капитала, которую инвесторы в заемный капитал готовы предоставить по данному проекту. Как и в случае с целевой доходностью собственного капитала, эти ограничения зависят от видов рисков, которым подвергаются кредиторы. Например, если проект подвержен риску спроса, кредиторы могут потребовать не менее 25% собственного капитала, тогда как эта цифра может быть уменьшена до 15%, если риск спроса отсутствует.

Помимо требования к величине финансового рычага, процентная ставка по частному заемному капиталу также отражает риск, которому подвергаются кредиторы. Это означает, что в регионах или секторах инфраструктуры, которые считаются более рискованными, процентные ставки будут выше. В крайних случаях кредиторы могут вообще не желать ссужать денежные средства под определенные проекты, если они считают, что слишком подвержены риску. Кроме того, инфляционные ожидания также влияют на процентную ставку, поскольку финансирующие организации рассчитывают получить положительную прибыль после поправки 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 ссуды и облигации. Банковские ссуды могут поступать из различных источников, включая местные коммерческие банки, международные коммерческие банки и международные финансовые учреждения с полномочиями в частном секторе, такие как МФК, FMO и Proparco. Что касается последней группы, важно отличать эти финансирующие организации от банков развития, которые предоставляют займы непосредственно правительствам, поскольку, по всей вероятности, условия финансирования существенно отличаются. Предоставление государственных займов 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 фондов. 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, что может потребовать больших денежных и временных затрат. Следует отметить, что за пределами США частное финансирование облигаций менее распространено в качестве решения по финансированию инфраструктуры.

3.2.3 Инновационные финансовые инициативы

За последние годы импакт-инвестиции занимают все более заметное место. 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. В контексте импакт-инвестирования появился ряд специальных облигаций, включая «зеленые» облигации и социальные облигации. Эти облигации представляют собой виды частного размещения, доходы от которого используются для заранее определенных видов проектов с высоким потенциалом экологического или социального воздействия. Их также иногда называют «облигациями с использованием поступлений от размещения». 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 последствий изменения климата или помощь пострадавшим людям в адаптации к нему» (Всемирный банк: 2020 г.). 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» (Уорнер: 303). Принимая такой вид условий погашения, инвесторы фактически принимают финансовую прибыль с поправкой на риск ниже рыночной, поскольку они также учитывают ценность социальных выгод в процессе принятия инвестиционных решений.

В то время как круг инвесторов в «зеленые» облигации и социальные облигации растет, конкуренция со стороны других экологических или социальных инициатив может затруднить использование со стороны РБО их преимуществ. Кроме того, обязательство по (условному) погашению облигаций означает, что РБО по-прежнему нуждается в потоке доходов для обслуживания долга, аналогично более традиционным формам долга. Новым понятием, которое вызывает интерес у практикующих специалистов в области водных ресурсов, являются Облигации в рамках инициативы «Голубой мир», рассмотренные в текстовом блоке ниже.

Текстовый блок 13: 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 инициатива «Голубой мир» (Blue Peace), которую продвигает Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (ШАРС) вместе с различными другими партнерами из правительства, академических кругов, 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 будет совместной собственностью всех стран бассейна. Это

обеспечит основу для долгосрочного сотрудничества на благо всех отраслей и стран при одновременном снижении риска конфликтов и повышении стабильности и мира.

Для финансирования проектов в генеральных планах концепция «Голубого мира» предусматривает использование Облигаций в рамках инициативы «Голубой мир», которые направлены на объединение государственных и частных 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, предположительно в форме кредитных гарантий или грантов, аналогично смешанному финансированию (см. раздел 3.3). Вместо государственных облигаций, выпущенных прибрежными странами, эти облигации будут выпущены трансграничными водными организациями или муниципалитетами и будут погашаться за счет денежных потоков от основных проектов, аналогично подходу к финансированию проектов ГЧП, рассмотренному в других разделах настоящего исследования. Избыток денежных поступлений 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 внутренним, так и международным инвесторам. Одной из проблем, которую пытается преодолеть инициатива «Голубой мир», является дорогостоящий и трудоемкий процесс переговоров об условиях финансирования между эмитентом, банками и правительствами, упрощая, таким образом, процесс привлечения финансирования для реализации проекта. Помимо того, что такой подход требует правовой основы, позволяющей трансграничным водным организациям или муниципалитетам выпускать долговые обязательства для финансирования инфраструктурных проектов, решающим фактором успеха этого новаторского подхода будет сильное политическое руководство прибрежных стран, которое должно поддержать эту инициативу. По состоянию на конец 2020 года ФКРООН как учреждение-исполнитель программы «Финансирование инициативы «Голубой мир»» (Blue Peace Financing) находится в процессе развертывания пилотного проекта «Голубой мир» в сотрудничестве с ОУРС и ОУРГ. Несмотря на то, что пилотный проект «Голубой мир» все еще находится на стадии проектирования/ранней стадии реализации, практикующим специалистам будет интересно проследить, как он будет развиваться и как его можно адаптировать к другим РБО.

Источник: Инициатива «Голубой мир» 2018 г., интервью с сотрудниками ФКРООН

Как показано в приведенных выше разделах, существует много различных видов частного заемного капитала, которые потенциально могут использоваться для финансирования проектов ГЧП в области трансграничной водной инфраструктуры. В сочетании с собственным капиталом может быть создано 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 также будет изучено ниже при рассмотрении смешанного финансирования.

3.3 Смешанное финансирование

Смешанное финансирование относится к стратегическому использованию финансирования развития для мобилизации дополнительных финансовых средств в интересах устойчивого развития в развивающихся странах. Посредством использования выделения государственных средств и государственного финансирования в сочетании с конкретными инструментами для преодоления рисков, которые нелегко поглотить коммерческим финансовым организациям, 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 частично преодолены при объединении. Точнее говоря, частное финансирование, как правило, является дорогостоящим, поскольку оно компенсирует инвесторам риски, которые они берут на себя. В то время как при государственном финансировании отсутствует аналогичный уровень переноса рисков, оно часто также значительно дешевле, чем частное финансирование, поскольку возврат средств обычно не связан с самим проектом. При разумной структуре 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 решением о финансировании, 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, тем самым снизив общую стоимость проекта. Принимая во внимание большие потребности в капитале для большинства инфраструктурных проектов ГЧП в области трансграничных водных ресурсов, многие проекты действительно используют как государственное, так и частное финансирование, однако термин «смешанное» финансирование может использоваться не всегда.

Смешанное финансирование: ОЭСР (2018 г.) определяет смешанное финансирование как стратегическое использование финансирования развития для мобилизации дополнительных финансовых средств в интересах устойчивого развития в развивающихся странах. 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 и техническую помощь.

Текстовый блок 14: Голубой фонд бассейна реки Конго

Предлагаемая структура Голубого фонда бассейна реки Конго, хотя и не квалифицируется ее спонсорами как «смешанное финансирование», по всей видимости, 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), и, таким образом, стимулирования их экономики при

одновременном укреплении сотрудничества и мира между ними. 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. Хотя этому фонду уделялось значительное внимание как потенциальному инновационному средству финансирования регионального сотрудничества и связанных с ним проектов развития, остается неясным, был ли фонд официально учрежден и получил ли какие-либо финансовые ресурсы.

Источник: <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>

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.

3.3.1 Проект строительства гидроэлектростанции в Буджагали – Уганда

Проект в Буджагали представляет собой русловую



Карта1: Проект гидроэлектростанции в Буджагали, Уганда

Источник: Британская энциклопедия. Отказ от ответственности: Указанные на карте границы и названия и употребляемые на ней обозначения не означают их официального одобрения или признания со стороны Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (2020 г.).

гидроэлектростанцию мощностью 250 МВт на реке Нил в Уганде с подходящим резервуаром для ежедневного хранения, комплексом водозаборной электростанции и камнеабросной плотиной с максимальной высотой около 30 метров. В рамках проекта электроэнергия продается местным коммунальным предприятиям по договору купли-продажи электроэнергии (ДКПЭ), заключенному на 30 лет. Для вывода электроэнергии от объекта потребовалось строительство около 100 км ЛЭП, а также строительство подстанции. Указанная линия электропередачи является частью трансграничной высоковольтной линии электропередач, соединяющей плотину Буджагали в Уганде с подстанцией в Лессосе, Кения. Эта линия соединяет электрические сети двух стран и продвигается Вспомогательной программой

действий по экваториальным озерам Нила, являющейся частью ИБН, в качестве инициативы по совместному использованию энергии. Объект был введен в эксплуатацию в 2012 году.

Из-за местоположения объекта 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. Страны бассейна озера Виктория, интересы которых менее затронуты проектом, выразили минимальное желание участия; государства бассейна реки Нил, интересы которых проект затрагивает в большей степени, изначально выразили обеспокоенность по поводу того, как он может повлиять на скорость стока на их территории. Поскольку Уганда располагается в пределах двух бассейнов и является государством одновременно верхнего и нижнего течения, она потенциально могла бы заслуживать большего доверия как страна, действующая в интересах бассейна, и восприниматься как больше учитывающая интересы государств, расположенных ниже по течению.

Кроме того, исключительная цель проекта – производство электроэнергии – помогла избежать потенциального трансграничного конфликта. Технические исследования показали, что русловая гидроэлектростанция будет оказывать незначительное влияние на сток. Это смягчило опасения стран, расположенных в нижнем течении Нила, по поводу того, что это может повлиять на речной сток на их территории. Египет, крупное государство в низовьях реки Нил, подписал соглашение с Угандой, которым было одобрено строительство плотины, поскольку «строительство [...] не предусматривало/не предусматривает забора воды» (Кимбова 170). После указанного одобрения проект сдвинулся с места.

Следующая проблема заключалась в потребности в капитале. Проект был структурирован как ГЧП с целью получения максимальных выгод от частных инвестиций, но также предусматривал привлечение государственного финансирования. 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 между БЭЛ и итальянской компанией Salini Costruttori; при этом одним из основных субподрядчиков выступила компания Alstom Power. С учетом срока действия определенного контракта 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.

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:

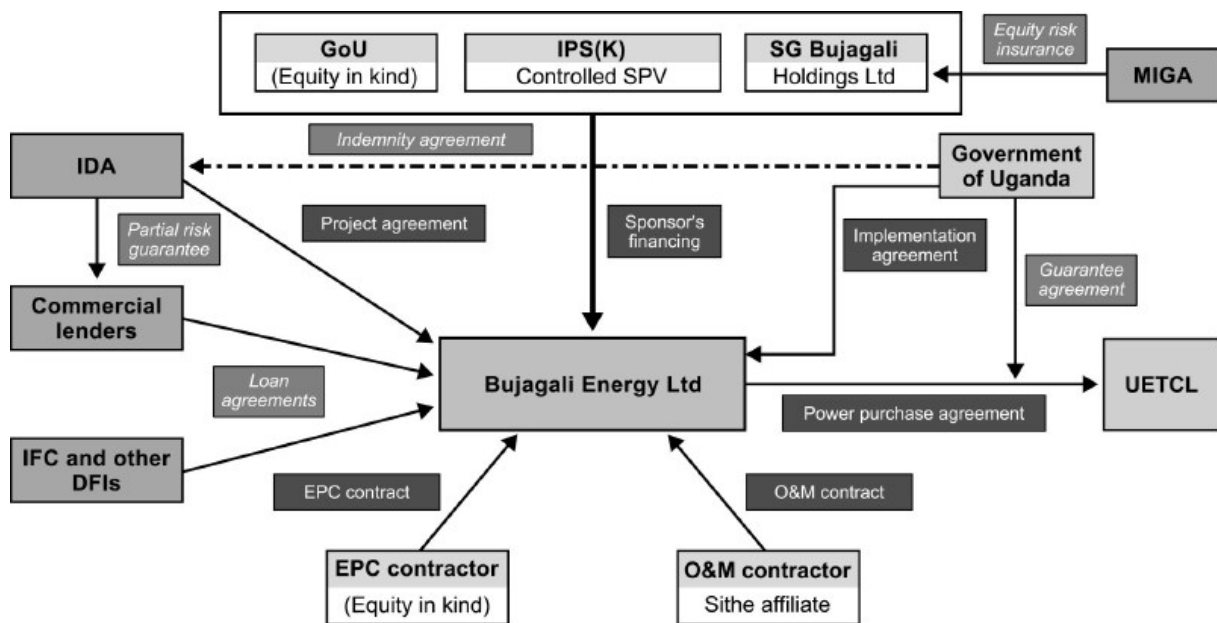
- Всемирным банком: Гарантии частичного покрытия рисков (ГЧПР) на сумму 115 млн. долл. США для защиты коммерческих кредиторов, при которых гарантированные риски охватывают невыполнение государством платежных обязательств, связанных с покупкой электроэнергии и причитающимися выплатами в связи с прекращением действия соглашения, политические форс-мажорные обстоятельства, изменения в

законодательстве, лишаящие договорные соглашения исковой силы, а также конвертируемость или возможность перевода валюты

- МФК: Займов на сумму до 130 млн. долл. США
- МАИГ: Гарантии на сумму до 120,3 млн. долл. США для защиты от политических рисков
- Поддержки 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 поддержку для коммерческих банков и других кредиторов. ЕИБ, АфБР, Proparco, ФАР, НОИР, НБР, ФМО и коммерческие банки (Absa Capital, Standard Chartered Bank) присоединились к проекту в рамках ГЧПР. Строительство линии электропередачи для вывода электроэнергии с объекта осуществлялось АфБР и Японским агентством международного сотрудничества (ЯАМС). ГЭС в Буджагали представляла собой значительное достижение в финансировании проекта, 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, таким образом, подчеркнуло успех подхода на основе смешанного финансирования.

Рисунок 2: 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 в сочетании с каталитической ролью Всемирного банка в обеспечении снижения рисков и контрактных договоренностей, лежащих в основе возможности привлечения финансирования в проект со стороны частного сектора.

3.3.2 Проект гидроэлектростанции Нам Теун 2– Лаос

Проект гидроэлектростанции Нам Теун 2 (НТ2) – это трансграничная и трансбассейновая деривационная электростанция на реке Нам Теун в Лаосе, введенная в эксплуатацию в 2010 году. Река Нам Теун, будучи частью реки Меконг, является притоком реки Ксе Банг Фай. Эта взаимосвязанность усугубила сложные взаимоотношения между



Карта 2: Проект гидроэлектростанции Нам Теун в Лаосе

Источник: Британская энциклопедия. Отказ от ответственности: Указанные на карте границы и названия и употребляемые на ней обозначения не означают их официального одобрения или признания со стороны Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (2020 г.).

заинтересованными сторонами, поскольку проект повлиял не только на непосредственный бассейн, которого он касался, но и на реку, из которой вытекала река Нам Теун (Меконг), а также на реку, в которую она впадала (Ксе Банг Фай). Несмотря на то, что бассейн расположен на территории Лаоса, он простирался до Таиланда.

В результате таких 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 завода в Таиланде. ГЭС имеет установленную мощность 1070 МВт и вырабатывает 6000 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. Кроме того, в рамках проекта оставшиеся 75 МВт будут использоваться для электроснабжения государственной компании Electricité du Laos. И для Таиланда, и для Лаоса производство электроэнергии считается большой выгодой; это дало государствам бассейна значительный стимул к совместной работе для достижения оптимальных производственных результатов.

Объект ГЧП, управление которым осуществляет Энергетическая компания Нам Теун 2 (ЭКНТ), имеет концессионный период, рассчитанный на 31 год, включая период эксплуатации продолжительностью 25 лет. Владельцем ЭКНТ является консорциум, в состав которого входят французская компания Electricité de France International (35%), Государственная электрогенерирующая компания Таиланда (25%), таиландская компания Italian Thai Development (15%) и Правительство Лаоса (25%). По окончании периода эксплуатации объект будет передан правительству Лаоса.

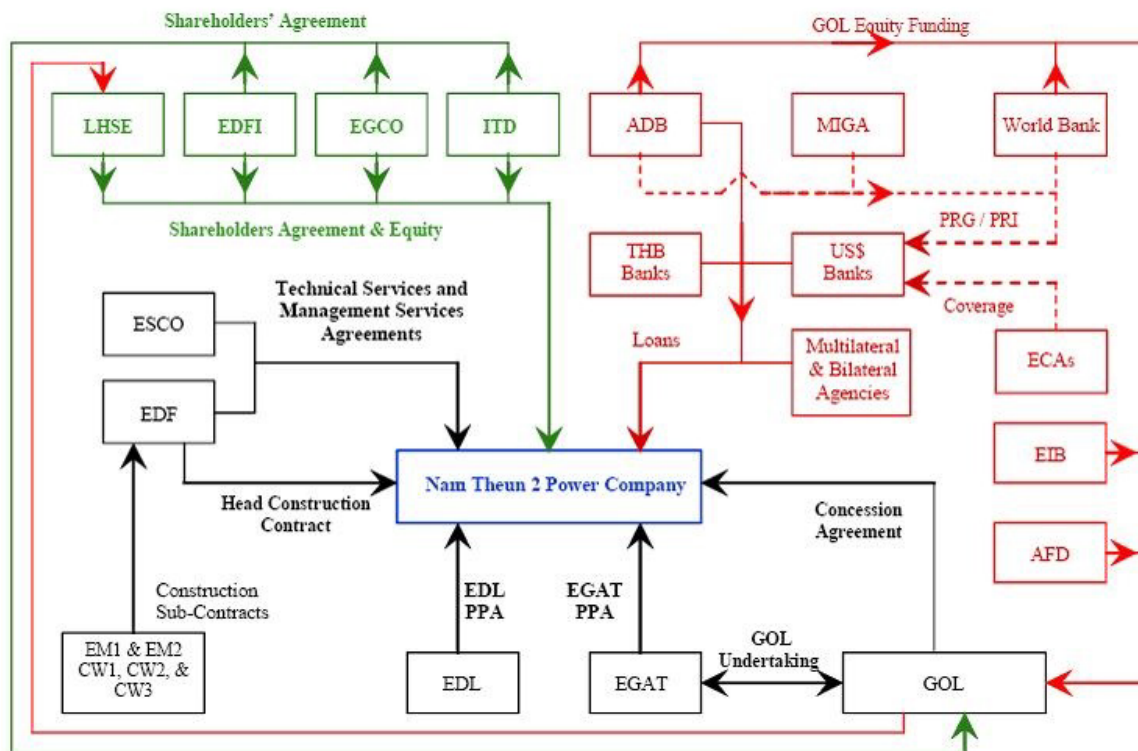
Совместное трансграничное владение ЭКНТ помогло привлечь различные заинтересованные стороны, представляющие интересы как Лаоса, так и Таиланда. Благодаря использованию сочетания государственного и частного заемного капитала, а также капитала в рамках структуры ГЧП, в рамках проект был успешно мобилизован необходимый капитал, несмотря на

(предполагаемый) высокий международный риск. Ключом к этому успеху стали гранты и займы, предоставленные различными международными финансовыми учреждениями, в том числе:

- Группой Всемирного банка: Грант MAP на сумму 20 млн. долл. США правительству Лаоса для финансирования экологических и социальных расходов и правительству Лаоса на приобретение доли в проектной компании; гарантия МАИГ на сумму 91 млн. долл. США для покрытия политических рисков и предоставленная MAP 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 также предоставлены MAP и Французским агентством развития (ФАР).

Участие международных финансовых учреждений и экспортно-кредитных агентств обеспечило снижение рисков и поддержку девяти международным коммерческим банкам и семи коммерческим банкам Таиланда.

Рисунок 3: Структура финансирования Проекта гидроэлектростанции Нам Теун 2



Источник: PPIAF, Всемирный банк

Учитывая трансграничный характер 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%). Акции также продавались в обеих валютах, хотя сумма акционерного капитала, приобретенного за тайские бата, была значительно меньше суммы, купленной за доллары США.

4 Проблемы и возможности выделения средств и финансирования трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов

В этом разделе резюмируются основные выводы отчета, и особое внимание уделяется проблемам и возможностям, связанным с целевым выделением средств и финансированием, которые подытожены в Таблице 2 ниже. Здесь также обрисованы дальнейшие действия по повышению финансовой устойчивости сотрудничества, управления и развития общих водных ресурсов.

4.1 Основные выводы о затратах на совместное использование водных ресурсов, управление и развитие

В этом отчете подчеркивается, что 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. В нем также подчеркивается большое значение приверженности государств-членов трансграничному водному сотрудничеству и развитию бассейнов их соответствующего финансового вклада в это дело.

Затраты, связанные с созданием и поддержкой деятельности (и эффективным функционированием) совместных органов, 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 мандата и функций, которыми наделен совместный орган (или обязательств по сотрудничеству, взятых на себя прибрежными государствами перед бассейном, не имеющим 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 бюджетах бассейнов и поэтому их трудно включить в расчеты.

Совместные органы со временем расширяют свои полномочия и функции. Периодический пересмотр того, в какой степени полномочия – и, следовательно, виды деятельности, осуществляемые совместным органом, – все еще необходимы для решения ключевых проблем управления водными ресурсами в бассейне и удовлетворения потребностей государств-членов, может помочь совместным органам направить свои ограниченные ресурсы на те проблемы управления водными ресурсами, которые имеют наибольшее значение в бассейне.

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 как с выгодами сотрудничества и совместного управления и развития, так и с общим бюджетом прибрежных стран, даже если это развивающиеся страны 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 страну. По сравнению с общим размером экономики (например, 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. Поэтому зачастую имеет значение скорее приоритизация

государственных расходов – и значение, которое придается бассейновому сотрудничеству, управлению и развитию.

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

4.2 Основные проблемы и возможности различных источников выделения средств и финансирования

Выявление и получение источника выделения средств и финансирования для сотрудничества в области общих водных ресурсов, а также для управления ими и их развития было проблемой 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) решающую роль.

Однако во многих регионах мира прямого выделения государственных средств для управления (трансграничными) водными ресурсами и их развития было недостаточно. Поэтому в прошлом использовались или, по крайней мере, исследовались различные другие источники. Однако это не должно отвлекать от того факта, что основные функции управления трансграничными водными ресурсами останутся государственной задачей и вряд ли вызовут интерес к использованию частного финансирования. Это требует от правительств прибрежных государств общих водных бассейнов взять на себя финансовые обязательства в отношении своего бассейна, управления им и его развития – задача, которую, возможно, может быть легче решить в контексте переговоров по национальному бюджету, если выгоды от сотрудничества будут очевидны для всех участников, 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 этом исследовании была проведена оценка множества других видов государственных, а также 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 основных затрат, 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 них имела свои преимущества и недостатки, однако очевидной «выигрышной стратегии» не появилось. Поскольку РБО и страны из всех сил пытаются удовлетворить потребности в финансировании трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов, многие предполагают, что помощь может оказать частный сектор. Это исследование показывает, что частный капитал, по большому счету, доступен только для проектов, которые могут приносить доход финансирующим сторонам. По своей природе операционная деятельность РБО, как правило, не приносит доходов, не говоря уже о прибыли, даже если работа РБО может иметь важные

⁹ Программная руководящая записка по выгодам трансграничного водного сотрудничества: выявление, оценка и информирование, ЕЭК ООН, 2005 г., https://www.unece.org/env/water/publication/ece_mp.wat_47.html

социальные, экологические и экономические последствия для бассейна и его прибрежных государств. В этом контексте частный капитал может и должен сыграть 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 то, что вышеизложенное демонстрирует отсутствие скрытых доступных денежных средств, данное исследование предоставляет РБО и прибрежным государствам исчерпывающий обзор потенциальных источников выделения средств, которые они могли бы рассмотреть. В таблице ниже представлен краткий обзор этих различных источников выделения средств и финансирования, а также выделены соответствующие проблемы и возможности с точки зрения РБО и прибрежных государств.

Таблица 2: Возможности и проблемы, связанные с источниками выделения 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 государств-членов институциональному сотрудничеству и многосекторальному совместному развитию бассейна • Обеспечивает финансовую самостоятельность и независимость от внешних средств • Может иметь многочисленные выгоды от приверженности прибрежных государств сотрудничеству, в т.ч. для укрепления мира, регионального сотрудничества и интеграции и т.д. 	<ul style="list-style-type: none"> • Требует наличия прочных правовых, институциональных и процедурных связей между сотрудничеством на бассейновом уровне, национальным планированием, а также управлением и формированием бюджета • Бюджетная конкуренция с другими национальными приоритетами • Может быть ненадежным источником средств в годовой перспективе, завися от национального бюджета • Принятие решения о распределении затрат может быть трудным и чревато конфликтами 	<ul style="list-style-type: none"> • Основные затраты • Затраты на проект, программу и мероприятия 	<p>Большинство совместных органов</p> <p>Раздел 3.1.1</p>
Региональные налоги	<ul style="list-style-type: none"> • Относительная стабильность сумм средств, выделяемых из года в год, позволяет более эффективно планировать с учетом будущих перспектив • Преодолевает недостатки национальных бюджетов и ограничивает конкуренцию с другими национальными приоритетами • Может помочь уравнивать влияние государств-членов с несбалансированными бюджетными средствами • Отражает региональный характер и комплексный подход к общим бассейнам 	<ul style="list-style-type: none"> • Налогообложение не связано с трансграничной водной деятельностью, что потенциально снижает участие и заинтересованность национальных правительств. • РБО обычно имеют ограниченное влияние на распределение бюджета и не могут устанавливать налоговую ставку • 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"> • Основные затраты • Затраты на проект, программу и мероприятия 	<p>МКБРК</p> <p>Раздел 3.1.2</p>

<p>Сборы за пользование водными ресурсами и сборы за их загрязнение</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Отражает фактические обязанности по использованию водных ресурсов • Предотвращает экстернализацию затрат отдельными пользователями/группами пользователей за счет всего прибрежного сообщества • Крупные промышленные водопользователи/предприятия, виновные в загрязнении водных ресурсов, могут иметь значительные финансовые средства для осуществления взноса 	<ul style="list-style-type: none"> • Трудности с установлением на трансграничном уровне, учитывая различные национальные правила о взимании сборов за использование и загрязнение водных ресурсов • Высокие транзакционные издержки (т.е. затраты, связанные с взиманием сбора), особенно для мелких водопользователей/предприятий, осуществляющих загрязнение водных объектов • Потенциально сложно продемонстрировать добавленную ценность трансграничного водного сотрудничества для конечных водопользователей, что ограничивает готовность платить • Неправильное определение сбора за загрязнение может иметь непредвиденные побочные эффекты (чрезмерное загрязнение или подавление экономической деятельности) • Пока что нет успешных примеров применения на трансграничном уровне 	<ul style="list-style-type: none"> • Основные затраты • Затраты на проект, программу и мероприятия 	<p>Отсутствуют на трансграничном уровне</p> <p>Раздел 3.1.3</p>
<p>Продажа данных и услуг</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Новый подход к выделению средств, позволяющий монетизировать продукты совместных органов • Может помочь популяризировать работу РБО и сделать ее более узнаваемой среди более широких слоев населения 	<ul style="list-style-type: none"> • Не ожидается получение значительных сумм выделяемых средств • Может отвлекать совместный орган от работы над основными вопросами управления водными ресурсами в пользу мероприятий, приносящих наибольший доход 	<p>Носит нематериальный характер</p>	<p>КРМ, МКБРК</p> <p>Раздел 3.1.4</p>
<p>Управленческие и административные сборы</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Потенциально эффективный способ привлечь доноров/партнеров для покрытия некоторых операционных расходов РБО • Повышает уровень ответственности доноров/партнеров 	<ul style="list-style-type: none"> • Зависит от мандата РБО (управленческий/административный сборы не распространяются на РБО, ориентированные на координацию) 	<ul style="list-style-type: none"> • Затраты на проект, программу и мероприятия 	<p>КРМ</p> <p>Раздел 3.1.5</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Зависит от готовности доноров/партнеров платить, которая со временем может снизиться • Соответствующий сбор может не покрывать все затраты на персонал • Может отвлекать персонал от работы над основными целями РБО/ключевыми вопросами управления водными ресурсами 		
Плата за управление проектом	<ul style="list-style-type: none"> • Может повысить видимость РБО, поскольку они участвуют в подготовке потенциально крупных инфраструктурных проектов • Повышает уровень ответственности владельцев/финансирующих организаций • Предоставляет значительные возможности для обучения персонала 	<ul style="list-style-type: none"> • Зависит от мандата РБО (плата за управление проектом взимается только с РБО, обладающих полномочиями на осуществление инфраструктурных проектов) • Соответствующий сбор может не покрывать все затраты на персонал/прочие затраты • Персонал должен иметь необходимую (и потенциально узкоспециализированную) квалификацию 	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие инфраструктуры 	<p>ИБН</p> <p>Раздел 3.1.6</p>
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"> • Право на получение займа зависит от правового статуса РБО • Обязательство по возврату займа вместе с начисленными процентами • Колебания валютного курса в том случае, если кредит предоставлен в твердой валюте • Могут предоставляться при условии соблюдения многочисленных условий 	<ul style="list-style-type: none"> • Затраты на проект, программу и мероприятия • Развитие инфраструктуры 	<p>ОУРС</p> <p>Раздел 3.1.7</p>
Государственные гранты	<ul style="list-style-type: none"> • «Бесплатные деньги», без требования возврата 	<ul style="list-style-type: none"> • Зависимость от мандата РБО (взимается только с РБО, обладающих полномочиями на осуществление проектов) • Могут предоставляться на «определенных условиях» • Могут не согласовываться со стратегическими планами РБО 	<ul style="list-style-type: none"> • Затраты на проект, программу и мероприятия • Развитие инфраструктуры 	<p>Многие совместные органы</p> <p>Раздел 3.1.8</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Предоставляются под конкретный проект и обычно не могут выделяться на повседневную деятельность 		
Техническая помощь	<ul style="list-style-type: none"> • Может помочь положить начало сотрудничеству за счет 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 сопричастность государств-членов к бассейновому сотрудничеству и управлению • Может создать зависимость от внешних ресурсов (технических, финансовых и т.д.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Основные затраты • Затраты на проект, программу и мероприятия 	<p>Многие совместные органы</p> <p>Раздел 3.1.9</p>
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 проект, программу и мероприятия, связанные с изменением климата • Развитие инфраструктуры в связи с изменением климата 	<p>ОСС</p> <p>КБОВ</p> <p>УБРН</p> <p>УБРВ</p> <p>Раздел 3.1.10</p>
Частные гранты и пожертвования:	<ul style="list-style-type: none"> • «Бесплатные деньги», без требования возврата 	<ul style="list-style-type: none"> • Могут предоставляться на «определенных условиях» • Могут не согласовываться 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 содействию НПО с проектами практической реализации, вместо трансграничного водного сотрудничества под руководством правительства. 	<ul style="list-style-type: none"> • Затраты на проект, программу и мероприятия 	<p>КВО</p> <p>Раздел 3.2.1</p>

<p>Частный собственный капитал</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Благодаря структуре ГЧП инвесторы в акционерный капитал 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 создания • Инвесторы в собственный капитал должны получить положительную доходность с поправкой на риск; поэтому проект должен приносить достаточный доход • Собственный капитал дороже государственного и частного заемного капитала, поскольку инвесторы в собственный капитал берут на себя больший риск 	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие инфраструктуры 	<p>Бюджали Нам Теун 2</p> <p>Раздел 3.3.1 и раздел 3.3.2</p>
<p>Частный заемный капитал (займы, облигации)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Благодаря структуре ГЧП кредиторы получают полную мотивацию для содействия успеху проекта • Перенос большего количества существенных рисков на частный сектор, чем при традиционной структуре проектов (без использования ГЧП) • Частные кредиторы проявляют дополнительную осмотрительность и 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 создания • Кредиторы ожидают полного возврата заемных средств (с процентами), поэтому проект должен приносить достаточный доход • Частный заемный капитал дороже государственного заемного капитала, поскольку кредиторы в рамках ГЧП берут на себя больший риск 	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие инфраструктуры 	<p>Бюджали Нам Теун 2</p> <p>Раздел 3.3.1 и раздел 3.3.2</p>
<p>Инновационное финансирование</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Получение доступа к частными источниками финансирования с потенциально более низкими ожиданиями доходности, поскольку инвесторы стремятся получить умеренную прибыль в сочетании с социальными/экологическими последствиями 	<ul style="list-style-type: none"> • По большей части не опробован на предмет финансирования трансграничного водного сотрудничества • Финансирующие стороны рассчитывают получить справедливую прибыль с учетом социальных/экологических последствий; 	<ul style="list-style-type: none"> • Затраты на проект, программу и мероприятия • Развитие инфраструктуры 	<p>ОУРС ОУРГ</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Потенциальное предоставление доступа к решениям по финансированию за счет заемного капитала для РБО, которые в настоящее время не могут брать займы 	поэтому проект все равно должен приносить достаточный доход		
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 низкочатратной структуры финансирования, имитирующей полный перенос рисков хорошо структурированного ГЧП 	<ul style="list-style-type: none"> • Комплексное решение по смешанному финансированию, требующее значительных ресурсов 	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие инфраструктуры 	<p>Буджагали Нам Теун 2</p> <p>Раздел 3.3.1 и раздел 3.3.2</p>

5 Заключение и выводы

В этом последнем разделе резюмируются основные выводы настоящего отчета – с акцентом как на потребностях в финансировании сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов, так и на различных источниках выделения средств и финансирования, потенциально доступных для удовлетворения этих потребностей. Эти ключевые выводы, основанные на анализе, представленном в настоящем отчете, и различных рассмотренных примерах, также могут дать важную информацию для организаций, ответственных за управление речными бассейнами, лиц, формирующих политику, а также представителей (государственного и частного) финансового сектора и укрепить их совместные усилия по обеспечению устойчивого выделения средств и финансирования сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов и развития бассейнов на благо общих бассейнов мира и населения, проживающего на их территории.

Подчеркивание выгод трансграничного водного сотрудничества и развития бассейнов и создание прочной правовой и институциональной основы: важные шаги для мобилизации финансовых ресурсов государствами и совместными органами с общими бассейнами

- 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, это может способствовать развитию и экономическому росту в государствах-членах, а также улучшить показатели качества жизни. 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 возможности получения доступа к необходимому выделению средств и финансированию управления трансграничными водными ресурсами и сотрудничества в этой области во многих бассейнах означает, что потенциальные выгоды от сотрудничества по трансграничным бассейнам и их развития не реализуются 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 природными ресурсами в бассейне; запуска и поддержки процесса трансграничного сотрудничества и его институциональных механизмов; а также осуществления инвестиций и принятия других мер по бассейновому управлению и развитию.
- 3. Международные бассейновые соглашения и договоренности, совместные органы и особенно Речные бассейновые организации (РБО) обеспечивают правовую и институциональную основу для управления трансграничными водными ресурсами и сотрудничества в этой области и играют решающую роль как благоприятная среда для мобилизации средств или финансирования.** Эти правовые и институциональные основы уникальны и отражают видение государств-членов. Они служат основой для создания и распределения выгод от сотрудничества с течением времени 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 секторами посредством подхода, основанного на учете системы взаимосвязей, и способствуют развитию 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 проблемы, 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 основных затрат, хотя и не только для этого.** Это является логическим следствием, учитывая общее восприятие управления водными ресурсами как ответственности государства. Статус РБО как межправительственных организаций еще больше подкрепляет эту идею, поскольку они создаются и поддерживаются договаривающимися государствами. Помимо взносов в бюджеты совместных органов, 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 и 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.** Основные затраты и затраты на проведение мероприятий могут серьезно повлиять на бюджеты государств-членов в некоторых регионах мира, однако в абсолютном выражении они отнимают небольшую часть бюджета по сравнению с общими государственными расходами. Для обеспечения выделения совместным органам достаточного объема бюджетных ресурсов необходимо более активное участие в процессах планирования и составления бюджета на национальном и местном уровнях.
- 7. Совместные органы должны активнее информировать государства-членов и всех своих соответствующих субъектов о выгодах своей работы.** По возможности, РБО должны попытаться количественно измерить выгоды, получаемые от их работы, или использовать качественную оценку, чтобы помочь отдельным Министерством финансов и другим ответственным за планирование министерствам лучше понять социальное 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 ключа) требует**

достижения разумного баланса между принципом суверенного равенства и потенциально неравными экономическими возможностями прибрежных государств. Бюджеты и механизмы распределения затрат могут со временем меняться по мере изменения проблем в бассейне или финансовых возможностей государств. Однако механизмы распределения затрат всегда должны стремиться отражать приверженность 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 совместных органов и осуществляемых ими мероприятий, а также регулярно проверять и контролировать их деятельность.** Поскольку бюджет РБО формируется в основном за счет взносов государств-членов и, следовательно, в конечном итоге за счет индивидуальных 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 этой деятельности.

Другие источники государственного финансирования и выделения 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 продолжительного существования и устойчивости необходимы сильная заинтересованность и соучастие 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 выделения государством-членом средств для покрытия операционных расходов, даже в годы создания совместных органов, в обмен на донорскую поддержку конкретных мероприятий или приобретений 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 являются важным элементом долгосрочного планирования.
11. **Не существует «волшебной палочки» или припрятанного «горшка 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.** К сожалению, выделение средств для управления трансграничными водными ресурсами – это не просто вопрос достаточно тщательного поиска. Такого понятия, как «бесплатные деньги» не существует: все механизмы выделения средств и финансирования, рассматриваемые в данном исследовании, предусматривают определенные условия. Даже гранты могут предоставляться на определенных условиях или при условии соблюдения определенных требований. Таким образом, РБО и государства-члены

должны разумно распределять усилия по поиску возможностей для выделения средств, чтобы быть уверенными в том, что они используют возможности 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 выделения средств и финансирования. Разработка проекта на ранней стадии потребует иных финансовых средств, нежели строительство инфраструктуры или последующая эксплуатация и техническое обслуживание. 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 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.

- a. **Региональные налоги:** Незначительное количество РБО успешно использовали налоги, взимаемые региональными организациями, для финансирования различных инициатив, но не известно ни одного примера, когда бы налог был создан с единственной целью выделения средств для РБО.
- b. **Сборы за использование/загрязнение водных ресурсов:** Несмотря на то, что механизмы использования сборов за использование/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 сборы за использование/загрязнение водных ресурсов фактически использовались для выделения средств для РБО или для управления трансграничными водными ресурсами.
- c. **Продажа данных/услуг:** Продажа данных или услуг, как правило, имеет очень низкий общий 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.
- d. **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, использование займов может быть наиболее целесообразным для финансирования приносящих доход деятельности или проектов, хотя страны могут принять решение использовать поступления от займов для финансирования не приносящей доход трансграничной инфраструктуры или деятельности.

- e. **Гранты:** Совместные органы могут также привлекать гранты для реализации определенных мероприятий или проектов. Хотя гранты не требуется возвращать, они обычно предоставляются с ограничениями, касающимися направлений использования средств. Например, поступления от грантов часто используются для реализации конкретных проектов или мероприятий и обычно не могут использоваться для покрытия расходов текущей операционной деятельности РБО.
- f. **Климатические фонды:** Климатические фонды – это особая категория грантов, за счет которых потенциально могут выделяться средства для финансирования отдельных видов деятельности совместных органов, хотя на сегодняшний день есть всего несколько примеров успешной подачи со стороны РБО заявок на получение таких средств.
- g. **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 дает постоянного решения.

Выделение частных средств и частное финансирование: потенциальные возможности для покрытия затрат на развитие инфраструктуры трансграничных бассейнов

14. Существует очень мало примеров, когда бы частные средства, выделяемые без ожидания их возврата, использовались для управления трансграничными водными ресурсами. Несмотря на то, что некоторые примеры выделения 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 финансирование за счет частного капитала предполагает получение прибыли от инвестиций, размещение 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, потребуется другой поток доходов для возврата средств частным финансирующим учреждениям. В условиях эффективного управления и больших возможностей этот поток доходов может поступать от государства. Однако это менее распространенная практика на развивающихся рынках. Требование возврата частного капитала ограничивает его применимость к текущей деятельности совместных органов, которая, как правило, не приносит доходов.
16. Государственно-частное партнерство (ГЧП) сыграло 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, при этом ей разрешается получать прибыль от этих инвестиций. Государственный орган обычно сохраняет формальное право собственности на объект на протяжении всего срока реализации проекта, и к нему возвращается право на эксплуатацию объекта по окончании срока реализации проекта, как правило, бесплатно.

Хорошо структурированное ГЧП может помочь мобилизовать частный капитал в форме заемного и собственного капитала при одновременном переносе существенных рисков с государства на частную сторону.

- 17. Инфраструктурные проекты в области трансграничных водных ресурсов сопряжены с рисками, учитывая сложную структуру наличия нескольких участников, но существуют инструменты снижения рисков для их преодоления.** 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 выделяемых государственных средств и государственного финансирования в сочетании с частным финансированием, используемым для разработки инфраструктурных проектов в области водных ресурсов по всему миру.** При разумной структуре правительства могут использовать выделение государственных средств/гранты, а также более дешевое государственное финансирование для покрытия части капитальных затрат по проекту, при этом обеспечивая перенос существенных рисков 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 или охраны окружающей среды, тогда как вторые привязывают погашение к достижению заранее определенных социальных целей. Оба вида инструментов предполагают их погашение, что означает, что они наиболее подходят для проектов, приносящих доход. Кроме того, возрастающая конкуренция со стороны других экологических или социальных инициатив может затруднить для РБО использование растущего интереса рынка к этим инновационным финансовым продуктам. Еще одной постоянной инновацией являются Облигации в рамках инициативы «Голубой мир». Основными проблемами, которые пытается решить инициатива «Голубой мир», является дорогостоящий и трудоемкий процесс переговоров об условиях финансирования между эмитентом, банками и правительствами, упрощая, таким образом, процесс привлечения финансирования для реализации проекта, хотя практические сложности до конца еще не установлены (в контексте смешанного финансирования, где также используются государственные источники для оказания технической помощи и снижения рисков; поэтому облигации в рамках инициативы «Голубой мир» также являются примером смешанного финансирования в соответствии с пунктом 18).

20. Существует постоянная потребность в дальнейшем наращивании потенциала и обмене опытом и информацией о возможностях выделения средств и финансирования, связанных с этим проблемами и извлеченных уроках. Платформа Конвенции по трансграничным водам¹⁰ (обслуживаемая ЕЭК 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.

¹⁰ <https://www.unece.org/env/water/>

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

6 ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

- ABN (2010) : *Etude Stratégique sur le Financement Autonome et Durable des Activités de l'ABN*, BRL Ingénierie/ICEA, January 2010
- Artiga, R. (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 PCCP, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133304>
- Blue Peace (2018): *Blue Peace: Invest in Peace Through Water*, https://blue-peace-movement.github.io/website/Invest_in_Peace_through_Water.pdf
- Blue Peace Movement (no year): *Financing and Investing in Blue Peace*, <https://www.thebluepeace.org/blue-peace-financing>
- CBLT (2010): *Etude Stratégique sur le Financement autonome et durable des Activités de la CBLT*, N'Djamena (unpublished internal document)
- CICOS (2015): *Etude sur les Mécanismes de Financement de la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha*, Kinshasa: CICOS/GIZ/RebelGroup (confidential)
- CICOS (2016): *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Exaux de la CICOS (SDAGE)*, Kinshasa: МКБПК
- CICOS (2015): *Etude sur les Mécanismes de Financement de la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha*, Kinshasa: CICOS (unpublished internal document)
- Congo Blue Fund (no year): *Congo Basin Blue Fund*, Brazzaville Foundation for Peace and Conservation, <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>
- CRIDF (2018): *Lesotho-Botswana Water Transfer (L-BWT) Scheme*, ORASECOM, http://www.orasecom.org/system/writable/DMSStorage/2711P2953_project_pitches_LBW_T_web_FINAL.pdf
- European Investment Bank. *Red Sea Dead Sea Water PPP Phase 1*. <https://www.eib.org/en/projects/loans/all/20150559> (retrieved 31 August 2020).
- 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*, GCF Website, <https://www.adaptation-fund.org/project/adapting-climate-change-lake-victoria-basin-burundi-kenya-rwanda-tanzania-uganda/> (retrieved 20 August 2020)
- GIZ (2020a): *Niger Flussbehörde (ABN). Support for the Niger Basin Authority*, GIZ Website, https://www.giz.de/projektdaten/projects.action?request_locale=en_EN&pn=201225143 (retrieved 13 August 2020)
- GIZ (2020b): *Conserving biodiversity in the Nile Basin transboundary wetlands*, GIZ Website: <https://www.giz.de/en/worldwide/43317.html> (retrieved 17 July 2020)
- Global High-Level Panel on Water and Peace, Recommendation 7: Financial Innovation for Transboundary Water Cooperation, September 2017, https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/a_matter_of_survival_www.pdf
- GTZ (2007): *Donor activity in transboundary water cooperation in Africa. Results of a G8-initiated survey 2004-2007*, Eschborn: GTZ
- Henkel, M., Schüler, F., Carius, A. & Wolf, A. (2014): *Financial Sustainability of International River Basin Organizations*, Eschborn: GIZ

- High-Level Panel on Water, UN and World Bank (2018): Making every drop count. An Agenda for Water Action, general chapter on infrastructure and water investment, 14 March 2018, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW_Outcome.pdf.
- IKI (2020): *Biodiversity conservation and utilization of ecosystem services in wetlands of transboundary significance in the Nile Basin*, IKI Website: 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 (retrieved 17 July 2020)
- IMG Rebel (2019): *Etude sur la Réforme Institutionnelle de la CICOS. Rapport d'analyse final*, Washington, DC: IMG Rebel, September 2019 (internal CICOS document)
- IRENA (2012): *Renewable Energy Technologies: Cost Analysis Series – Hydropower*, Bonn: IRENA, https://www.irena.org/documentdownloads/publications/re_technologies_cost_analysis-hydropower.pdf
- Kweifio-Okai, Carla (2014): “Where did the Indian Ocean tsunami aid money go?” The Guardian, <https://www.theguardian.com/global-development/2014/dec/25/where-did-indian-ocean-tsunami-aid-money-go> (retrieved 31 August 2020).
- 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
- MRC (2000): *New Formula for Member Annual Contributions*, adopted at the 7th Meeting of the MRC Council, 24 October 2000, Pakse, Lao PDF (confidential document)
- 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: MRC (unpublished internal document)
- MRC (2016): *Integrated Water Resources Management-based Basin Development Strategy 2016-2020 for the Lower Mekong Basin*, Vientiane: MRC Secretariat, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/MRC-BDP-strategy-complete-final-02.16.pdf>
- 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 (2019b): *Sustainable Financing of Transboundary Water Cooperation in Basins – Case of the MRC*, presented at the 2019 Stockholm World Water Week, 28 August 2019
- MRC Data Portal (no year): *Data fees for MRC Data Portal price categories*, <https://portal.mrcmekong.org/about/data-fees> (retrieved 17 July 2020)
- Mukherji, Anuradha (no year): *Funding Flows: Transboundary Considerations of Disaster Recovery*, DOI: 10.1093/acrefore/9780199389407.013.223 (retrieved 13 August 2020).
- NBA (2009): *Etude Stratégique sur le Financement Autonome et Durable des Activités de l'ABN. Rapport Final*, Novembre 2009, Niamey, Niger: ABN, BRL, ICEA
- NBI (2011): *Briefing Paper. For consideration by the Nile Council of Ministers for future NBI Member State contributions to the Nile Secretariat*, November 2011, Entebbe, Uganda
- NBI (2011): *Institutional Development Study. Financial Sustainability*, Entebbe (unpublished internal document)
- NBI (2012): *NBI Financing Strategy*, Entebbe, March 2012 (unpublished internal document)

- NBI (2020): *Commissioning of Rwanda-Uganda Power Interconnection and Synchronization of Kenya-Uganda-Rwanda-Burundi-DRC Grids in 2020*, NELSAP-CU, 09 March 2020.
<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>
- Nolden, T. (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, London: ODI, July 2002
- OECD (2018): *Financing Water. Investing in sustainable growth*, OECD Environment Policy Paper No 11, Paris, <https://www.oecd.org/water/Policy-Paper-Financing-Water-Investing-in-Sustainable-Growth.pdf>
- OECD (2019): *Making Blended Finance Work for Water and Sanitation, Unlocking Commercial Finance for SDG 6*, Paris, <http://www.oecd.org/environment/resources/making-blended-finance-work-for-sdg-6-5efc8950-en.htm>
- ORASECOM (2009): *Feasibility Study for the Development of a Mechanism to Mobilize Funds for Catchment Conservation. Business Case for the ORASECOM Conservation Fund*, Centurion: ORASECOM, June 2009 (unpublished internal document)
- Rees, J.A., Winpenny, J. & Hall, A.W. (2008): *Water financing and governance*, 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, <https://www.eib.org/en/stories/red-sea> (retrieved 31 August 2020)
- Rozenberg, Julie; Fay, Marianne. (2019): *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. Sustainable Infrastructure*, Washington, DC: Всемирный банк
- SADC (2010): *Guidelines for Strengthening River Basin Organizations. Funding and Financing*, Gaborone: SADC Water Division/GIZ
- Schmeier, S. (2013): *Governing international watercourses. River Basin Organizations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes*, London/New York: Routledge
- Schmeier, S. (2021): *Managing river basins across governance levels – The complexity of legal and institutional frameworks*. Ferrier, B. & Jenkins, A. (eds.): *Handbook of Catchment Management*, Hoboken: Wiley
- SIWI (2020): *Public-Private Partnerships and the risk of corruption in the water sector*, 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, 16 June 2020
- UNCDF (2019): *Blended Finance in the Least Developed Countries*, 2019, <https://www.uncdf.org/en/article/4220/blended-finance-in-ldcs-report>
- UNECE (2018): *Background document prepared for the high-level workshop on financing transboundary basin development*, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2018/WAT/10Oct_9_HLWS_Astana/Final_Background_Document_Workshop_on_FinancingTBCoop_15_11_2018.pdf

- UNECE/UNESCO/UN-Water (2018): *Progress on Transboundary Water Cooperation. Global baseline for SDG indicator 6.5.2*, Geneva: UNECE, UNESCO, UN-Water, <https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652/>
- World Bank (2013a): *Rwanda, Tanzania and Burundi – Regional Rusumo Falls Hydroelectric Project*, <https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2013/08/06/rwanda-tanzania-and-burundi-regional-rusumo-falls-hydroelectric-project>
- World Bank (2013b): *World Bank Approves Rusumo Falls Hydropower Plant*, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/08/06/world-bank-approves-rusumo-falls-hydropower-plant>
- World Bank (2018): *Promoting Development in Shared River Basins. Case Studies from International Experience*, Washington, DC: World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29449/W17105.pdf?sequence=4&is%20Allowed>
- World Bank (2019): *Financing climate change adaptation in transboundary basins: Preparing bankable projects*, <https://www.unece.org/index.php?id=51488>
- World Water Council (2015): *Report on Water: Fit for Financing?*, https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2017-10/WWC_OECD_Water-fit-to-finance_Report.pdf