

**Европейская экономическая комиссия****Совещание Сторон Конвенции по охране
и использованию трансграничных водотоков
и международных озер****Десятая сессия**

Любляна, 23–25 октября 2024 года

Пункт 11 предварительной повестки дня

Финансирование Конвенции**Проект решения о процессе, направленном на создание
более устойчивого и предсказуемого механизма
финансирования работы Конвенции по трансграничным
водам****Подготовлен Президиумом при поддержке секретариата***Резюме*

За последние тридцать лет Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) способствовала значительной активизации трансграничного сотрудничества и деятельности в области климата, а также устойчивому развитию. Вместе с тем тот факт, что работа в рамках Конвенции в основном финансируется из внебюджетных источников, ограничивает ее эффективность и результативность. В связи с глобализацией Конвенции число ее участников в последние годы увеличилось и будет продолжать расти. Хотя эта тенденция весьма позитивна, она влечет за собой увеличение числа требований, на которые необходимо реагировать в рамках программы работы Конвенции.

Признавая проблемы, связанные с финансированием, Совещание Сторон на своей девятой сессии (Женева (в гибридном формате), 29 сентября — 1 октября 2021 года) приняло целевые показатели для более устойчивого и предсказуемого финансирования работы в рамках Конвенции ([ECE/MP.WAT/63/Add.2](#), решение IX/3). Несмотря на некоторые улучшения, произошедшие с момента принятия целевых показателей, до их достижения еще далеко.

В свете вышеизложенного и в соответствии с предложениями, высказанными на мероприятии, посвященном тридцатой годовщине Конвенции по трансграничным водам (Таллинн, 30 июня 2022 года), Президиум Конвенции обсудил различные варианты и пришел к выводу о необходимости создания более предсказуемого и устойчивого механизма финансирования Конвенции по трансграничным водам, в том числе на основе системы обязательных взносов^a.



Записка о целесообразности создания более предсказуемого и устойчивого механизма финансирования Конвенции по трансграничным водам (ECE/MP.WAT/WG.1/2024/INF.6-ECE/MP.WAT/WG.2/2024/INF.6), подготовленная Президиумом при поддержке секретариата, была представлена на пятом совместном совещании Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами и Рабочей группы по мониторингу и оценке (Женева, 6–8 мая 2024 года). Рабочие группы поручили Президиуму разработать проект решения, определяющего процесс создания более устойчивого и предсказуемого механизма финансирования работы Конвенции по трансграничным водам, включающего схему обязательного финансирования, для рассмотрения Совещанием Сторон на его десятой сессии^b. Такое решение должно предусматривать создание финансовой группы открытого состава, которой будет поручено подготовить предложение по механизму финансирования, включая схему обязательных взносов, для рассмотрения и возможного принятия на одиннадцатой сессии Совещания Сторон Конвенции по трансграничным водам в 2027 году.

Настоящий документ содержит анализ проблем, связанных с текущим финансированием работы Конвенции, а в приложении к нему приведен проект решения, определяющий предлагаемый процесс создания механизма для обеспечения финансовой устойчивости работы в рамках Конвенции в будущем.

Совещанию Сторон предлагается рассмотреть проект решения, содержащийся в настоящем документе, с целью его принятия.

^a [ECE/MP.WAT/WG.1/2022/2–ECE/MP.WAT/WG.2/2022/2](#), п. 122.

^b [ECE/MP.WAT/WG.1/2024/2–ECE/MP.WAT/WG.2/2024/2](#) (готовится к выпуску).

I. Введение

A. Важность финансирования программы работы Конвенции по трансграничным водам

1. В связи с усилением воздействия изменения климата и других факторов, оказывающих давление на ограниченные водные ресурсы, устойчивое управление водными ресурсами и сотрудничество в области трансграничных вод приобретают все более важное значение для устойчивого развития, борьбы с изменением климата, мира и региональной интеграции, что было, в частности, признано на Конференции Организации Объединенных Наций по среднесрочному всеобъемлющему обзору хода реализации целей Международного десятилетия действий «Вода для устойчивого развития», 2018–2028 годы (Нью-Йорк, 22–24 марта 2023 года). Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) играет в этом отношении важнейшую роль.

2. Согласно данным, представленным в рамках третьего цикла представления отчетности по показателю 6.5.2 целей в области устойчивого развития, касающемуся сотрудничества в области трансграничных вод в 2023–2024 годах, из 26 стран мира, все трансграничные воды которых охвачены оперативными договоренностями о сотрудничестве в области водных ресурсов, 20 являются участниками Конвенции. С момента вступления в силу Конвенции по трансграничным водам в 1996 году было подписано около 100 соглашений о сотрудничестве в области трансграничных водных ресурсов. Более 6000 экспертов прошли обучение по международному водному праву, управлению водными ресурсами, адаптации к изменению климата, нексусному подходу, безопасности плотин и другим вопросам в рамках мероприятий по наращиванию потенциала по Конвенции по трансграничным водам. В общей сложности в совещаниях и мероприятиях по Конвенции участвуют около 130 стран.

3. Стороны получают многочисленные прямые и косвенные выгоды от программ работы согласно Конвенции по трансграничным водам, что в значительной степени оправдывает ее финансирование. Страны получают выгоду от наращивания потенциала в различных технических областях и от обмена опытом, который обеспечивает межправительственная структура Конвенции. Они также получают консультации по правовым, техническим и политическим аспектам от Комитета по осуществлению и секретариата, различных межправительственных органов и глобальных, региональных и национальных семинаров. Кроме того, они имеют доступ к более чем 50 публикациям, руководствам и документам, разработанным в рамках Конвенции, а также широкому спектру мероприятий по оказанию поддержки внутри страны в различных технических областях. Межправительственная структура и совещания в рамках Конвенции по трансграничным водам также предоставляют многочисленные возможности для создания сетей, установления новых партнерских отношений, налаживания связей с донорами и потенциального привлечения средств, а также многие другие косвенные преимущества.

4. В 2016 году Конвенция по трансграничным водам была открыта для присоединения всех государств — членом Организации Объединенных Наций после вступления в силу поправок, принятых в 2003 году на Совещании сторон. С 2016 года к Конвенции присоединились 13 стран, не входящих в общеевропейский регион, в результате чего общее число ее участников достигло 54. Кроме того, более 20 стран находятся в процессе присоединения к Конвенции, в том числе 2 страны, присоединение которых уже одобрено соответствующим советом министров.

5. Чтобы удовлетворить растущие потребности и запросы все большего числа Сторон, за прошедшие годы деятельность и программные области в рамках Конвенции были значительно расширены. На период 2022–2024 годов программа работы Конвенции включает 7 программных областей, в том числе 15 подпрограмм, начиная от адаптации к изменению климата и заканчивая финансированием сотрудничества в области трансграничных вод. Кроме того, на шестой сессии Совещания Сторон (Рим,

28–30 ноября 2012 года)¹ и седьмой сессии (Будапешт, 17–19 ноября 2015 года)² соответственно, были учреждены Комитет по осуществлению и механизм отчетности.

6. Опора в основном на добровольные внебюджетные взносы, которые непредсказуемы и требуют значительных усилий по сбору средств, ухудшает своевременность, эффективность и результативность выполнения программы работы. В контексте глобализации и увеличения числа участников Конвенции по трансграничным водам, а также расширения круга мероприятий адекватное и предсказуемое финансирование, в частности система обязательных финансовых взносов, становится крайне важным для будущего Конвенции. Эта важность также была подчеркнута в выводах мероприятия, посвященного тридцатой годовщине Конвенции (Таллинн, 30 июня 2022 года)³. Такая система имеет ключевое значение для эффективного выполнения решений Совещания Сторон, обеспечения непрерывности деятельности по Конвенции и эффективного планирования процессов, а также для привлечения и закрепления квалифицированного персонала в секретариате.

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

7. Конвенция по трансграничным водам, секретариат которой находится в Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций, финансируется за счет в определенной степени ограниченных ресурсов из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Финансирование включает две с половиной должности постоянных сотрудников секретариата, расходы на подготовку примерно трех публикаций в год, включая их перевод на русский и французский языки, расходы на перевод и публикацию на русском и французском языках ряда официальных документов, а также расходы на проведение ряда официальных совещаний, включая устный перевод на русский и французский языки. Однако это лишь небольшая часть общего бюджета.

8. Большая часть всех остальных расходов покрывается за счет внебюджетных средств. Кроме того, с годами регулярный бюджет Организации Объединенных Наций для ЕЭК постепенно сокращается. Например, расходы на содержание офиса, которые раньше покрывались из регулярного бюджета, теперь необходимо оплачивать отдельно из внебюджетных средств. Аналогичным образом за некоторые услуги, предоставляемые Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве, теперь взимается плата, и ее необходимо покрывать за счет внебюджетных ресурсов. Не исключено, что в будущем дополнительные расходы по Конвенции, которые в настоящее время покрываются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, придется покрывать за счет внебюджетных взносов.

9. Кроме того, некоторые Стороны вносят ценный вклад в натуральной форме (например, выделяя младших сотрудников категории специалистов и принимая у себя совещания и рабочие совещания Конвенции).

10. Стороны обязуются финансировать программу работы при ее принятии и утверждении бюджета один раз в три года⁴. Как показано на диаграмме 1, в период с 2013–2015 по 2022–2024 годы бюджет программы работы увеличился на 74 процента.

¹ ECE/MP.WAT/37/Add.2, решение VI/1 о поддержке осуществления и соблюдения.

² ECE/MP.WAT/49/Add.2, решение VII/2 об отчетности в соответствии с Конвенцией.

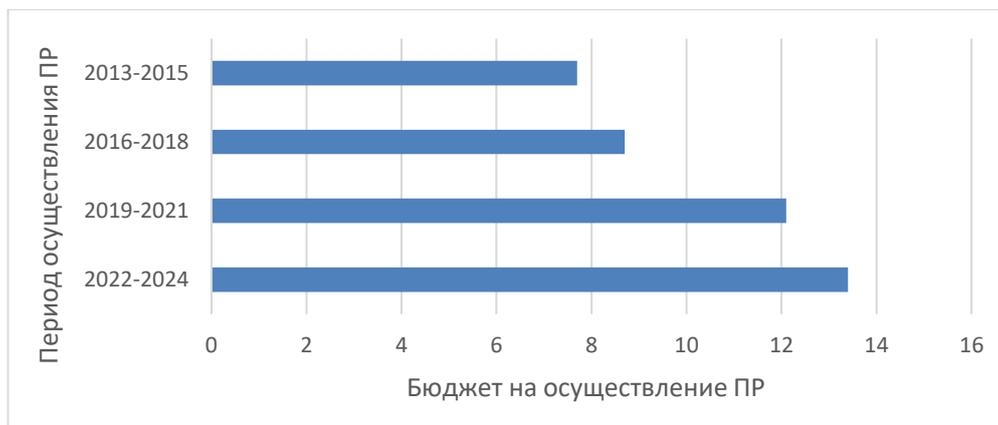
³ ECE/MP.WAT/WG.1/2022/2–ECE/MP.WAT/WG.2/2022/2, п. 122.

⁴ См. ECE/MP.WAT/54, п. 103 g), и Add.1.

Рис. 1

Изменение бюджета программы работы Конвенции по трансграничным водам

(в млн долл. США)



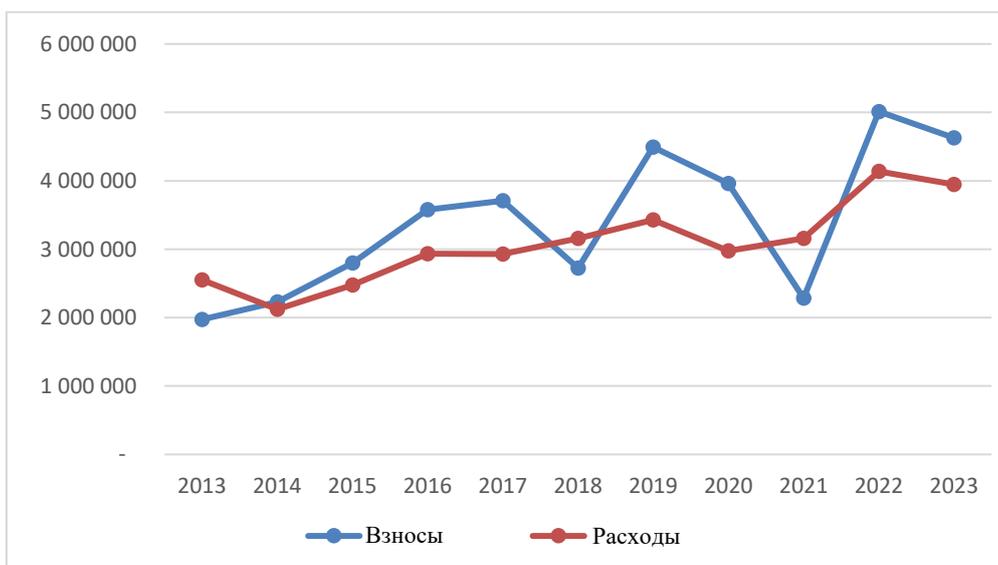
Сокращения: ПР — программа работы.

11. Кроме того, за последние десять лет как взносы, так и расходы значительно увеличились (см. рис. 2). В некоторые годы расходы превышали взносы, что указывает на необходимость создания резерва.

Рис. 2

Изменение взносов и расходов (2013–2023 годы)

(в млн долл. США)



12. Таким образом, общий объем финансовой поддержки, оказываемой Сторонами, с годами увеличивается, следуя тенденции роста бюджета на осуществление программы работы. Президиум и секретариат выражают глубокую признательность за все полученные взносы. Однако тот факт, что Конвенция финансируется в основном за счет добровольных взносов, которые по своей природе зависят от усмотрения правительств, создает серьезные проблемы.

13. Во-первых, бремя поддержки деятельности Конвенции распределяется несправедливо. В настоящее время лишь немногим более трети всех Сторон вносят финансовые взносы в целевой фонд (19 из 52 Сторон в 2023 году). В 2022–2024 годах значительную часть бюджета Конвенции покрывали несколько основных доноров.

14. Во-вторых, сбор добровольных взносов и управление ими отнимают много времени и ресурсов, отвлекая от фактической работы по поддержке выполнения программы работы. Например, некоторые взносы выделяются на конкретные мероприятия или проекты, что влечет за собой дополнительные административные

процедуры, увеличивающие нагрузку на сотрудников секретариата. Помимо подготовки стандартной регулярной отчетности для Совещания Сторон, Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами и Президиума, секретариату необходимо подготовить специальную отчетность по целевым взносам. Прежде всего, секретариату необходимо тратить значительное время и ресурсы на привлечение средств для реализации программы работы, в том числе на подготовку проектных предложений и выполнение соответствующих административных требований (договоры и отчетность). Так, в период с января 2022 года по апрель 2024 года секретариатом было подготовлено более 20 предложений по сбору средств, более четверти из которых в итоге не были профинансированы.

15. Отмечая эти проблемы, Совещание Сторон на своей девятой сессии (Женева (в гибридном формате), 29 сентября — 1 октября 2021 года) приняло целевые показатели более устойчивого и предсказуемого финансирования работы в рамках Конвенции по трансграничным водам (ECE/MP.WAT/63/Add.2, решение IX/3). Оно также поручило Рабочей группе по комплексному управлению водными ресурсами регулярно осуществлять обзор прогресса в достижении целевых показателей и постановило провести обзор целевых показателей в свете достигнутого прогресса на своей десятой сессии.

16. Ниже представлены показатели за период 2022–2023 годов, характеризующие прогресс в достижении целей, принятых в 2021 году. Несмотря на некоторые улучшения, произошедшие с момента принятия, показатели целевых показателей на период 2022–2023 годов демонстрируют в основном неблагоприятные тенденции, а некоторые цели остаются далекими от достижения:

- **Целевые показатели по цели 1:** к 2024 году не менее 50 % всех Сторон финансируют программу работы. К 2030 году не менее 66 % всех Сторон финансируют программу работы.

Базовый период (2016–2018 годы): 38 процентов.

В настоящее время (2022–2023 годы): 36 процентов.

Изменения, произошедшие с момента принятия целевых показателей: За время после базового периода число Сторон Конвенции увеличилось на 10, в то время как число Сторон, финансирующих программу работы, возросло только на 2. Таким образом, доля Сторон, финансирующих программу работы, все еще далека от целевого показателя в 50 %, который должен быть достигнут в 2024 году. По сравнению с базовым периодом количество Сторон, внесших вклад, сократилось на 2 %.

- **Целевые показатели по цели 2:** к 2024 году 50 % всех Сторон регулярно вносят взносы на осуществление программы работы. К 2030 году 66 % всех Сторон регулярно вносят взносы на осуществление программы работы.

Базовый период (2016–2018 годы): 26 процентов.

В настоящее время (2022–2023 годы): 28 процентов.

Изменения, произошедшие с момента принятия целевых показателей: В период между базовым и текущим периодами по данному показателю было зафиксировано увеличение на 2 %. До достижения к 2024 году целевого показателя в 50 % всех Сторон, регулярно вносящих вклад в осуществление программы работы, еще далеко.

- **Целевые показатели по цели 3:** к 2024 году 50 % всех взносов являются нецелевыми и не требуют отдельных отчетов. К 2030 году 66 % всех взносов являются нецелевыми и не требуют представления отдельной отчетности.

Базовый период (2016–2018 годы): 17 процентов.

В настоящее время (2022–2023 годы): 49 процентов.

Изменения, произошедшие с момента принятия целевых показателей: В качестве положительного момента можно отметить значительное увеличение количества нецелевых взносов по сравнению с базовым периодом (+32 %), так что этот целевой показатель почти достигнут. Однако сумма взносов, не требующих отчетности,

составляет менее одной трети от общей суммы взносов, полученных за текущий отчетный период.

17. Таким образом, в целом, если по одному показателю цель почти достигнута, то по другому — еще далека от достижения, а по первому, самому важному показателю, процент даже снизился. Таким образом, весьма вероятно, что цели не будут достигнуты к первому сроку — 2024 году.

C. Сравнение с другими глобальными многосторонними природоохранными соглашениями

18. Все основные глобальные многосторонние природоохранные соглашения (например, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Конвенция о биологическом разнообразии, Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием, Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных (Боннская конвенция), Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле и Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях) предусматривают механизм обязательных взносов, как и недавно принятые многосторонние природоохранные соглашения, например Минаматская конвенция по ртути.

19. Кроме того, в некоторых из этих соглашений проводится различие между основным бюджетом, финансируемым за счет обязательных взносов, и неосновным бюджетом, финансируемым за счет дополнительных внебюджетных средств. Шкала взносов в основной бюджет обычно основывается на шкале взносов Организации Объединенных Наций⁵.

D. Предлагаемые дальнейшие шаги

20. В свете этих соображений и для решения вышеупомянутых проблем Президиум Конвенции по трансграничным водам предлагает создать специальную рабочую группу открытого состава по устойчивому финансированию. Эта группа разработает предложение по созданию более предсказуемого и устойчивого механизма финансирования, предусматривающего систему обязательных финансовых взносов, в рамках всеобъемлющего и прозрачного межправительственного процесса.

21. Предлагаемый подход направлен на то, чтобы позволить Конвенции по трансграничным водам эффективно продолжать свою основную работу, учитывая также ее глобальное значение. Этот механизм должен обеспечивать необходимую финансовую стабильность и предсказуемость для поддержки расширяющейся деятельности Конвенции, обеспечивать преемственность секретариата и поддерживать качество и воздействие ее программ. Система обязательных взносов приведет Конвенцию по трансграничным водам в соответствие с другими успешными многосторонними природоохранными соглашениями и обеспечит справедливое и устойчивое распределение финансовой ответственности между всеми Сторонами.

⁵ Регулярный бюджет Организации Объединенных Наций финансируется государствами — членами Организации Объединенных Наций. Формула, по которой определяется, сколько каждая страна вносит в регулярный бюджет, называется «шкалой взносов». Формула основана на экономическом потенциале стран и составляется строго на основе достоверных, проверяемых и сопоставимых данных. Шкала пересматривается и утверждается каждые три года. В своей резолюции 76/238 от 24 декабря 2021 года (A/RES/76/238) Генеральная Ассамблея утвердила шкалу взносов для распределения расходов Организации Объединенных Наций на 2022, 2023 и 2024 годы.

II. Проект решения о процессе, направленном на создание более устойчивого и предсказуемого механизма финансирования работы Конвенции по трансграничным водам

Совещание Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер,

ссылаясь на пункт 2 f) статьи 17 Конвенции,

ссылаясь также на решение III/2⁶, в котором учрежден целевой фонд согласно Конвенции для добровольных взносов в поддержку поощрения и эффективного осуществления Конвенции,

ссылаясь далее на решение IX/3⁷, в котором определены целевые показатели для более устойчивого и предсказуемого финансирования работы в рамках Конвенции, настоятельно призвало все Стороны вносить регулярные и нецелевые финансовые взносы в целевой фонд и поручил Совещанию Сторон рассмотреть эти целевые показатели в свете достигнутого прогресса на своей десятой сессии,

сожалея о том, что непредсказуемость добровольных финансовых взносов в целевой фонд и связанная с этим неопределенность в отношении планирования и осуществления деятельности и преемственности секретариата представляют собой проблему для эффективного осуществления программы работы Конвенции,

отмечая, что все Стороны обязуются финансировать программу работы при утверждении ее и ее бюджета на трехгодичных сессиях Совещания Сторон,

признавая многочисленные преимущества финансирования программы работы Конвенции,

учитывая, что финансирование всех основных глобальных многосторонних природоохранных соглашений осуществляется на основе обязательных взносов,

приспосабливая решимости обеспечить, чтобы превращение Конвенции в глобальный инструмент сопровождалось созданием соответствующих механизмов, способствующих ее эффективному осуществлению на глобальном уровне,

1. *вновь подчеркивает* необходимость создания более устойчивого и предсказуемого механизма финансирования работы Конвенции по трансграничным водам;

2. *постановляет* учредить Специальную рабочую группу по устойчивому финансированию открытого состава с целью разработки на основе всеобъемлющего и прозрачного межправительственного процесса предложения о более устойчивом и предсказуемом механизме финансирования работы по Конвенции, предусматривающем создание обязательной системы финансовых взносов, для рассмотрения и возможного принятия Совещанием Сторон на его одиннадцатой сессии;

3. *постановляет также,* что состав, структура и организационные механизмы Специальной рабочей группы по устойчивому финансированию должны быть такими, как указано в приложении к настоящему решению;

4. *призывает* Стороны и потенциальные Стороны внести вклад в разработку предложения путем участия в работе Специальной рабочей группы и в этой связи предлагает им сообщить секретариату фамилии своих представителей до 15 января 2025 года;

5. *порукает* Рабочей группе по комплексному управлению водными ресурсами регулярно проводить обзор хода разработки предложения;

⁶ ECE/MP.WAT/15/Add.1, приложение II.

⁷ ECE/MP.WAT/63/Add.2.

б. *постановляет* рассмотреть предложение Специальной рабочей группы о создании более устойчивого и предсказуемого механизма финансирования на своей одиннадцатой сессии с целью принятия соответствующего решения.

Приложение

Состав, структура и организационные механизмы Специальной рабочей группы по устойчивому финансированию

1. В состав Специальной рабочей группы по устойчивому финансированию (Группы) входят представители, назначенные Сторонами и будущими Сторонами Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам). Участие в Группе открыто для всех Сторон и будущих Сторон Конвенции по трансграничным водам.
2. Специальная рабочая группа выполняет свой мандат до одиннадцатой сессии Совещания Сторон Конвенции.
3. На своем первом заседании Группа избирает двух сопредседателей — одного от Стороны, являющейся развитой страной, и одного от Стороны, являющейся развивающейся страной; сопредседатели выполняют свои функции до одиннадцатой сессии Совещания Сторон.
4. Если один сопредседатель складывает с себя полномочия или не может завершить свой срок полномочий, Группа избирает его преемника до следующей сессии Совещания Сторон.
5. Группа ведет работу только на английском языке.
6. Группа проводит совещания в основном в онлайн-режиме. Очные совещания организуются в связи с предусмотренными совещаниями органов Конвенции или глобальными семинарами, организуемыми в рамках Конвенции.
7. При необходимости Группа взаимодействует с другими заинтересованными сторонами, включая секретариаты других глобальных многосторонних природоохранных соглашений с системами обязательных финансовых взносов, с тем чтобы использовать их опыт.
8. По окончании каждого совещания Группа устанавливает предварительные даты следующего совещания, которые публикуются на веб-сайте Конвенции.
9. Группа ежегодно отчитывается о проделанной работе перед Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами.
10. Группа представляет Совещанию Сторон на его одиннадцатой сессии заключительный доклад о результатах своей работы, включая предложение и соответствующий проект решения о создании системы обязательных финансовых взносов для более устойчивого и предсказуемого механизма финансирования работы Конвенции, для рассмотрения и возможного принятия Совещанием Сторон.