



Европейская экономическая комиссия

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

**Рабочая группа по комплексному
управлению водными ресурсами**

Шестнадцатое совещание*

Рабочая группа по мониторингу и оценке

Шестнадцатое совещание*

Женева, 26–28 апреля 2021 года

Пункт 7 а) предварительной повестки дня

**Поощрение комплексного и межсекторального
подхода к управлению водными ресурсами
на всех уровнях: система взаимосвязей**

**«вода — продовольствие — энергия — экосистемы»
в трансграничных бассейнах**

Решения и инвестиции, учитывающие взаимосвязи «вода — продовольствие — энергия — экосистемы»: предварительные выводы на основе обобщения опыта трансграничных бассейнов

Представлено секретариатом в сотрудничестве с Финляндией

Резюме

Настоящий документ содержит предварительные результаты обобщения опыта решения проблем взаимосвязей «вода — продовольствие — энергия — экосистемы» и инвестиций в трансграничные бассейны. На восьмой сессии Совещания Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) (Нур-Султан, 10–12 октября 2018 года) была высказана просьба подготовить сводный документ об опыте стран и бассейнов в решении вопросов, касающихся системы взаимосвязей. В 2020 и 2021 годах Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Международным союзом охраны природы провела анализ решений и инвестиций, имеющих трансграничное значение, которые учитывают эти взаимосвязи. Проект сводного доклада (ECE/MP.WAT/WG.1/2021/INF.4-ECE/MP.WAT/WG.2/2021/INF.4) дополняет выводы, содержащиеся в настоящем документе.

* Третье совместное совещание двух Рабочих групп.



После представления вопросника и аналитических рамок (ECE/MP.WAT/WG.1/2020/INF.4-TFWFEEN/2020/3) настоящий документ иллюстрирует предварительные выводы, сделанные на основе обобщения, с точки зрения: общих вызовов и их коренных причин; общих типологий, компромиссов и синергетических эффектов, проблем на пути осуществления, благоприятных факторов, добавленной стоимости и предполагаемых выгод от решений, которые учитывают систему взаимосвязей; а также источников инвестиций и финансирования путей реализации. Включены также региональные соображения. Наконец, в настоящем документе проиллюстрированы основные черты сводного доклада и предложены пути продвижения вперед.

Рабочей группе по комплексному управлению водными ресурсами и Рабочей группе по мониторингу и оценке предлагается на их совместном совещании рассмотреть и прокомментировать предварительные выводы, содержащиеся в настоящем документе, а также проект сводного доклада. Рабочим группам также предлагается поручить секретариату в сотрудничестве с ведущей страной отредактировать сводный доклад с учетом высказанных замечаний и подготовить окончательную публикацию для девятой сессии Совещания Сторон Конвенции по водам (Таллинн, 29 сентября — 1 октября 2021 года).

I. Справочная информация и введение

A. Необходимость подготовки сводного доклада о решениях, учитывающих систему взаимосвязей, и инвестициях в трансграничные бассейны

1. Трансграничные водные ресурсы составляют более 60 % мировых запасов пресной воды. От этих вод зависят водная, энергетическая, продовольственная и экологическая безопасность. Их устойчивое управление имеет решающее значение для развития, мира и стабильности, равно как и эффективное сотрудничество между прибрежными странами и различными секторами экономики, которые зависят от этих вод.

2. Концепция «системы взаимосвязей» уходит своими корнями в идею о настоятельной необходимости повышения согласованности секторальной и национальной политики в целях сокращения компромиссов в области управления ресурсами и согласования различных видов использования ресурсов, включая трансграничные воды. Согласованность политики может быть достигнута посредством межсекторального обмена информацией, активной координации и должного учета различных интересов, а также переговоров о компромиссах на всем пути к синергии и сотрудничеству в интересах достижения общих целей. В частности, согласованность политики является необходимым условием для эффективных действий в области климата, водной и продовольственной безопасности, сохранения и развития экосистем в целом, и все это требует принятия мер в различных секторах (энергия, продовольствие, биоразнообразие и т. д.) и в разных масштабах (от глобального до местного и трансграничного). Сама по себе Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года требует координации между секторами, согласованной политики и комплексного планирования — по сути, «подхода, учитывающего систему взаимосвязей».

3. Согласованность политики может принести экономическую выгоду за счет содействия развитию синергии и партнерских связей и, в свою очередь, способствовать совместному финансированию инвестиций: государственно-частных, многосекторальных и многострановых. В трансграничных условиях укрепление доверия и сотрудничества между прибрежными странами имеет важное значение для снижения политических рисков для инвесторов. Действия в области климата, «зеленая» экономика и устойчивое развитие обеспечивают ценные межсекторальные политические рамки для скоординированных, комплексных проектов и могут помочь органам, занимающимся вопросами водных ресурсов, в создании стратегических партнерств и поиске финансирования.

4. Многократные выгоды от одного проекта (например, многоцелевая инфраструктура; сочетание инновационных решений для достижения эффективного использования различных ресурсов) являются наиболее практичным способом внесения вклада в достижение различных целей одновременно. Однако без согласованной политической основы, процессов консультаций и рамок планирования, способствующих интеграции, расширение масштабов или тиражирование такого рода инвестиций сопряжено с трудностями. Рамочные программы трансграничного сотрудничества, такие как соглашения по трансграничным водам и соответствующие институциональные соглашения или стратегические планы действий для бассейнов, могут играть все более позитивную роль при условии, что они эффективно обеспечивают основу для взаимодействия с соответствующими секторами экономики (например, промышленностью, производством энергии, сельским хозяйством или туризмом).

5. На сегодняшний день различные правительства и учреждения участвуют в диалогах и/или в оценках по вопросам системы взаимосвязей, проводимых в рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенции по водам) и организациями-партнерами во всем мире. Одним из примеров является Международный союз охраны природы (МСОП), который

совместно с Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК) руководил разработкой сводного доклада, привнеся опыт, полученный в рамках проекта «Укрепление диалога по рекам и управления реками (БРИДЖ)». Эти усилия позволяют накопить значительный объем знаний и практического опыта. К числу других крупных инициатив относятся «Программа региональных диалогов по вопросам систем взаимосвязей», поддерживаемая Европейской комиссией и Германским агентством по международному сотрудничеству (ГАМС).

6. Тем не менее, несмотря на этот опыт, все еще не хватает убедительных примеров, демонстрирующих реальную добавленную стоимость подходов, основанных на системе взаимосвязей (к разработке политики и инвестиционному планированию), по сравнению с традиционными, секторальными подходами. Подход, основанный на системе взаимосвязей, должен приводить к «решениям, основанным на системе взаимосвязей», которые повышают эффективность использования ресурсов и примиряют различные интересы, одновременно защищая окружающую среду и обеспечивая максимальную социальную ценность инвестиций. Однако методики разработки и реализации решений, основанных на системе взаимосвязей, не существует, и опыт межотраслевого сотрудничества можно характеризовать или не характеризовать как «система взаимосвязей». Для подведения итогов решений, учитывающих систему взаимосвязей, следует рассмотреть широкий спектр опыта и, в конечном счете, внести ясность в следующие вопросы:

- Каковы наиболее распространенные проблемы в трансграничных бассейнах, которые решаются с использованием учитывающего «систему взаимосвязей», т. е. межсекторального подхода?
- Каковы наиболее распространенные категории/типы решений и связанных с ними инвестиций?
- Каковы распространенные компромиссы и синергетические эффекты между секторами и странами?
- Каковы преимущества сотрудничества, которые могут мотивировать сотрудничество (и которые могут быть использованы для коммуникации и пропаганды)?
- Каковы факторы, способствующие реализации решений, в частности институциональные механизмы и финансовые рамки?

7. Собрание Сторон Конвенции по водам на своей восьмой сессии (Нур-Султан, 10–12 октября 2018 года) просило секретариат в рамках программы работы на 2019–2021 годы по Конвенции по водам (ECE/MP.WAT/54/Add.1, пункт 3.2.1) приступить к подготовке сводного документа для восполнения этих важных пробелов (ECE/MP.WAT/54, пункт 70 f).

8. Синтез решений, касающихся взаимосвязей и инвестиций, осуществляется под контролем Целевой группы по вопросам взаимосвязи между водой, продовольствием, энергией и экосистемами в рамках Конвенции по водам. Целевая группа, ведущей Стороной которой является Финляндия, была учреждена в 2013 году для контроля за проведением серии тематических оценок «системы взаимосвязей» в трансграничных бассейнах. В ее состав входят представители правительств (главным образом, органов, отвечающих за водные ресурсы, энергетику, сельское хозяйство и охрану окружающей среды) — в частности, из стран, имеющих опыт проведения взаимосвязанных или комплексных оценок, — организаций речных бассейнов, специализированных учреждений и международных, региональных и неправительственных организаций, а также эксперты/ученые.

9. Предыдущая работа по теме системы взаимосвязей в рамках Конвенции по водам включала: разработку методологии оценки системы взаимосвязей в трансграничных бассейнах¹ (2013–2015 годы) для проведения основанных на участии

¹ Впоследствии опубликована как *Методология оценки системы взаимосвязей «вода — продовольствие — энергия — экосистемы» в трансграничных бассейнах и примеры опыта ее*

оценок по вопросам системы взаимосвязей в трансграничном контексте, ее применения до настоящего времени в шести речных бассейнах и одного общего водоносного горизонта (2013–2020 годы); и тематическую работу по теме устойчивого использования возобновляемых источников энергии с учетом водных ресурсов и окружающей среды (2020 год)².

10. В настоящем документе представлены предварительные выводы по подведению итогов решений и инвестиций, касающихся системы взаимосвязей, для рассмотрения Рабочими группами. Рабочим группам предлагается:

a) рассмотреть резюме и проект сводного доклада³, представить любые дополнительные замечания и поручить секретариату в сотрудничестве с ведущей страной отредактировать сводный доклад в формате публикации с учетом высказанных замечаний и при необходимости доработать его;

b) поручить секретариату представить девятой сессии Совещания Сторон (Таллинн, 29 сентября — 1 октября 2021 года) публикацию «Решения и инвестиции, учитывающие систему взаимосвязей между водой, продовольствием, энергией и экосистемами: обобщение опыта в трансграничных бассейнах», на английском языке, напечатать ее и перевести на арабский, испанский, русский и французский языки.

В. Подведение итогов: рамки и вопросник

11. В 2020 году было проведено мероприятие по обобщению опыта стран и бассейнов в области разработки и реализации решений и инвестиций трансграничного значения, учитывающих систему взаимосвязей⁴. Это было сделано с использованием специального вопросника, а также специальной аналитической системы для обработки ответов. Вопросник был подготовлен в онлайн-режиме и распространен ЕЭК, в том числе в связи с пятнадцатым совещанием Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами (Женева, 30 сентября — 2 октября 2020 года) (см. ECE/MP.WAT/WG.1/2020/INF.4-TFWFEEN/2020/3). Для лучшего понимания выводов, представленных в настоящем документе, основные особенности аналитических рамок можно найти в документе ECE/MP.WAT/WG.1/2020/INF.4-TFWFEEN/2020/3.

12. Каждый ответ на вопросник был направлен на то, чтобы отразить опыт реализации «решения, учитывающего систему взаимосвязей», и связанных с ним «инвестиций, учитывающих систему взаимосвязей», имеющих трансграничное значение, где: «Решения и инвестиции, учитывающие систему взаимосвязей, возникают в результате не допускающих разрозненности действий и прямо или косвенно приносят устойчивые трансграничные выгоды в многочисленных, разнообразных секторах водопользования или зависящих от воды секторах в прибрежных государствах»⁵.

13. Следовательно, были разработаны рамки, позволяющие проводить ориентированный на процессы анализ, направленный на фиксирование характеристик реализации решений, учитывающих систему взаимосвязей. Таким образом,

применения: обобщающий доклад (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.18.П.31), дополняющая первоначальную методологию, содержащуюся в публикации *Согласование видов ресурсопользования в трансграничных бассейнах: оценка системы взаимосвязей «вода — продовольствие — энергия — экосистемы»* (издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.WAT/46).

² Дополнительная информация имеется на URL: <https://unece.org/environment-policy/water/areas-work-convention/water-food-energy-ecosystem-nexus>.

³ Solutions and investments in the water-food-energy-ecosystems nexus: a synthesis of experiences in transboundary basins (draft report) (ECE/MP.WAT/WG.1/2021/INF.4-ECE/MP.WAT/WG.2/2021/INF.4).

⁴ Phil Riddell, Taking Stock of Nexus Solutions and Investments in Transboundary Basins: A Synthesis, Draft Final Report, December 2020.

⁵ Phil Riddell, Taking Stock of Nexus Solutions and Investments in Transboundary Basins: A Synthesis, Draft Final Report, December 2020.

это — двойные рамки, которые связывают различные категории задач с различными факторами успеха, характеризующими реализуемое решение.

14. Первая составляющая включает в себя наиболее типичные проблемы, которые влияют на трансграничные бассейны с точки зрения количества воды, качества воды или экологических аспектов. Эти типичные проблемы были почерпнуты из литературы, в частности из опыта трансграничных диагностических анализов (ТДА), проводившихся с использованием методологии Глобального экологического фонда во всем мире⁶. Вторая составляющая включает в себя основополагающие факторы успеха для четырех крупных тематических блоков решений, учитывающих систему взаимосвязей: международное/трансграничное сотрудничество; управление; экономические и политические инструменты; инфраструктура (как серая, так и зеленая); и инновации. Эти тематические блоки решений были разработаны на основе концепции «five Is» («пять аспектов»), разработанной в ЕЭК⁷.

15. Вопросник был разработан для того, чтобы отразить связи между рассматриваемыми проблемами, их коренными причинами, типами решений, типами инвестиций и путями финансирования. Кроме того, цель вопросника заключалась в том, чтобы собрать информацию о предполагаемых преимуществах применения подхода, учитывающего систему взаимосвязей (по сравнению с традиционным разрозненным секторальным планированием).

16. Важно отметить, что решения, учитывающие систему взаимосвязей, как правило, решают сложные проблемы (например, касающиеся как качества, так и количества воды) и/или объединяют две или более категории решений (например, управление и инфраструктуру). Для того чтобы извлечь выводы из накопленного опыта, необходимо разгруппировать эти различные элементы и перекombинировать их в соответствии с общими характеристиками.

17. Подведение итогов включало 36 тематических исследований, представленных в ответ на вопросник (21), а также отобранных на основе обзора литературы (15). В этих тематических исследованиях речь шла о следующих регионах:

- Африка (11) — Инкомати, Кафуэ, Лимпопо, Мекроу (приток Нигера), Нигер, водоносная система Северо-Западной Сахары (2), Оранжевая река — Сенку, Сенегал, Замбези (2).
- Америка (4) — Великие озера, озеро Атитлан, озеро Титикака, Парана.
- Азия (9) — Секонг, Сесан и Срепок (3S), Алазани/Ганых, бассейн Аральского моря, бассейн реки Кура, низовья Сырдарьи, Меконг (3), Тееста.
- Европа⁸ (12) — Дунай (2), Дрин, Дрина, Эльба, Женевское озеро, Чудское озеро, Припять, Рейн (2), Сава, Днестр.

18. Анализ приведенных выше тематических исследований позволил установить ключевые факторы успеха и наиболее распространенные ограничения в реализации решений, учитывающих систему взаимосвязей, а также оценить добавленную стоимость подхода, учитывающего систему взаимосвязей, в том числе по отношению к различным регионам. Об этих факторах или об успехах и ограничениях сообщается в разделе II ниже.

⁶ С благодарностью признается поддержка со стороны Сети по ресурсам и обмену знаниями в области международных вод Глобального экологического фонда (GEF IW:LEARN) в целях консолидации ключевых вопросов управления на основе трансграничного диагностического анализа и содействия проектам Глобального экологического фонда.

⁷ «Пятью аспектами» решений, учитывающих систему взаимосвязей, являются: институты, информация, инструменты, инфраструктура и международные координация и сотрудничество (*Методология оценки системы взаимосвязей «вода — продовольствие — энергия — экосистемы»*). Тематические блоки были «разгруппированы» и разделены на факторы успеха на основе опыта оценок систем взаимосвязей, проведенных Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций, и аналогичных мероприятий.

⁸ Регион Европы включает в себя как Восточную, так и Западную Европу.

19. Важно помнить, что рассматриваемый круг примеров опыта был ограниченным. Хотя следует отметить, что основные тенденции, выявленные в ходе анализа, соответствуют широкому опыту ЕЭК и МСОП, это ограничение требует более широкого распространения вопросника (а также потенциального пересмотра самого вопросника на основе откликов, полученных в ходе первого раунда ответов).

20. Эти двоякие рамки, иллюстрирующие рассмотренные проблемы и факторы успеха в реализации решения, а также вопросник⁹ хорошо проиллюстрированы в проекте доклада «Solutions and investments in the water-food-energy-ecosystems nexus: a synthesis of experiences in transboundary basins» («Решения и инвестиции, учитывающие систему взаимосвязей «вода — продовольствие — энергия — экосистемы»: обобщение опыта трансграничных бассейнов») (ECE/MP.WAT/WG.1/2021/INF.4-ECE/MP.WAT/WG.2/2021/INF.4).

21. Предварительные результаты подведения итогов были представлены на шестом совещании Целевой группы по системе взаимосвязей между водой, продовольствием, энергией и экосистемами (Женева, 22 и 23 октября 2020 года). Участники обсудили не только ключевые факторы успеха, но и преимущества и добавленную стоимость от внедрения решений, учитывающих систему взаимосвязей, для решения наиболее типичных проблем, затрагивающих трансграничные бассейны, и для поддержки сотрудничества, а также то, как такие решения могут быть профинансированы. Совещание позволило обсудить опыт применения и практического осуществления подхода, учитывающего систему взаимосвязей, в различных регионах мира, в том числе в рамках региональных диалогов и программ сотрудничества. Региональные партнеры Конвенции по водам (Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна, Глобальное водное партнерство — Средиземноморье и Региональный экологический центр Центральной Азии) сообщили о своем опыте в этой области и подчеркнули тот факт, что практическое осуществление и преимущества подходов, учитывающих систему взаимосвязей, все еще носят расплывчатый характер, что повышает ценность подведения итогов.

II. Резюме выводов подведения итогов

A. Общие проблемы трансграничных бассейнов и их коренные причины

22. Данные и информация, полученные в результате обзора литературы и обследования, были подвергнуты целому ряду количественных и качественных анализов. Проще говоря, эти анализы показали, что, по крайней мере в том, что касается тематических исследований, проблемы, решаемые благодаря факторам успеха, учитывающим систему взаимосвязей, в большей степени касаются проблем экологии и качества, чем, например, вопросов количественных изменений в наличии воды. Это не означает, что количественных вопросов нет, но большинство собранных решений касаются качественных и экологических проблем, что свидетельствует о том, что количественные вопросы реже решаются на основе подхода, учитывающего систему взаимосвязей.

23. Тем не менее между тематическими исследованиями существует удивительная согласованность в отношении того факта, что главной первопричиной рассматриваемых проблем во всем мире являются антропогенные гидрологические изменения. Второй по значимости первопричиной за пределами Европейского региона является изменение климата.

24. Данные также указывают на то, что на очень значительном уровне институциональные решения доминировали над инфраструктурными подходами (хотя на это, возможно, повлияли заинтересованные стороны, участвовавшие в опросе).

⁹ URL: <https://unece.org/environmental-policy/events/task-force-water-food-energy-ecosystems-nexus>.

Что касается инфраструктуры, то «зеленая» инфраструктура является несколько более распространенной, чем построенная.

В. Решения, учитывающие систему взаимосвязей: общие типологии, баланс плюсов и минусов и синергия

25. «Решение, учитывающее систему взаимосвязей», можно определить в широком смысле как «вмешательство, которое создает положительный эффект для более чем одного сектора, включая в этом контексте также вмешательство, снижающее нагрузку на экосистемы (или окружающую среду в целом)»¹⁰.

26. Типологии решений и лежащие в их основе факторы успеха охватывают широкий спектр. Все 26 факторов успеха (см. таблицу 1 ниже), входящие в четыре крупных кластера международного сотрудничества, управления, экономических и политических инструментов, а также инфраструктуры и инноваций, проявились по крайней мере в одном тематическом исследовании. Еще два фактора успеха были указаны в двух тематических исследованиях (отмечены в таблице как «другие»).

27. Наглядный вывод заключается в том, что широкий набор «институциональных» факторов успеха превалирует над остальными, т. е. мобилизация «зеленых» инфраструктурных подходов (зеленых) очень ограничена, а построенной инфраструктуры (серых) — еще меньше. Иными словами, наиболее распространенные факторы успеха связаны с действиями институтов и не требуют мобилизации ресурсов для новых инвестиций в инфраструктуру.

Таблица 1

Факторы успеха (институциональные, зеленые и серые, связанные с инфраструктурой) от наиболее распространенных и до наименее распространенных

<i>Фактор успеха</i>	<i>Тип</i>
1. Укрепление трансграничного сотрудничества	Институциональный
2. Обмен данными и информацией	Институциональный
3. Повышение осведомленности о вариантах межсекторальных, трансграничных балансов плюсов и минусов, компромиссов и синергии	Институциональный
4. Инновационные правила эксплуатации инфраструктуры	Институциональный
5. Повышение осведомленности о выгодах, получаемых в результате межсекторальных трансграничных балансов плюсов и минусов, компромиссов и синергии	Институциональный
6. Институциональные механизмы	Институциональный
7. Возобновляемые источники энергии	Инфраструктурный (зеленый)
8. Природная инфраструктура	Инфраструктурный (зеленый)
9. Стандартизированные оценки социального и экологического воздействия между секторами и между прибрежными районами	Институциональный
10. Юридические механизмы	Институциональный

¹⁰ *Методология оценки системы взаимосвязей «вода — продовольствие — энергия — экосистемы», стр. 67.*

<i>Фактор успеха</i>	<i>Тип</i>
11. Политика управления спросом	Институциональный
12. Надлежащие, хорошо соблюдаемые правила	Институциональный
13. Многоцелевое использование существующей инфраструктуры	Институциональный
14. Инновационная инфраструктура	Инфраструктурный (серый)
15. Децентрализованные концепции предоставления услуг	Институциональный
16. Экономически мобильные водные ресурсы	Институциональный
17. Функциональная, прозрачная структура стимулирования	Институциональный
18. Маломасштабные сберегающие методы ведения сельского хозяйства	Инфраструктурный (зеленый)
19. «Умные» энергетические стратегии	Институциональный
20. Новая, многоцелевая инфраструктура уровня «бассейнов» и/или ее планирование	Инфраструктурный (серый)
21. Крупномасштабные сберегающие методы ведения агробизнеса	Инфраструктурный (зеленый)
22. Инновационные источники финансирования	Институциональный
23. Общие метрики	Институциональный
24. Децентрализованная инфраструктура обслуживания	Инфраструктурный (серый)
25. Прозрачные и справедливые условия трансграничной торговли между прибрежными странами	Институциональный
26. (Другие) Приоритизация инвестиций на основе гидрологического и других анализов	Институциональный
27. Повышение информированности	Институциональный
28. (Другие) Применение и мониторинг мер по борьбе с эрозией, составление эрозионных карт	Институциональный

28. Обследование не дало четкого представления о компромиссах и синергии, связанных с решениями, учитывающими систему взаимосвязей. Однако, рассматривая факторы успеха, можно сделать два вывода. Во-первых, по крайней мере пять из этих факторов подразумевают компромисс, связанный с распределением водных ресурсов (новая, многоцелевая инфраструктура уровня бассейнов); многоцелевое использование существующей инфраструктуры; политика управления спросом; инновационная инфраструктура; инновационные правила эксплуатации инфраструктуры). Во-вторых, некоторые из «институциональных» факторов могут быть связаны с другими видами компромиссов с точки зрения политической экономии или гегемонии. Следует надеяться, что последующие интервью прольют свет на компромиссы и синергию.

С. Решения, учитывающие систему взаимосвязей: ограничения, связанные с осуществлением, и стимулирующие факторы

29. Набор данных выявил набор из восьми ограничений, с которыми столкнулись заинтересованные стороны при попытке внедрения решений, учитывающих систему взаимосвязей. Это: политика; недостатки в данных и информации; неадекватные учреждения; финансовые ограничения; целевая политика/секторальная разобщенность; ограниченный технический потенциал; ограниченные сроки; и ограниченные варианты совместного использования выгод.

30. К счастью, данные также выявили три возможных способа, с помощью которых такие ограничения могут быть, а в некоторых случаях и вовсе устранены. «Хорошо сфокусированная программная поддержка», «учет национальных и секторальных планов в планировании развития на высоком уровне» и «общее понимание и взаимное доверие» стали стратегическими факторами, способствующими принятию решений, учитывающих систему взаимосвязей, в трансграничных бассейнах. Еще одним позитивным фактором, который четко проявился в ходе шестого совещания Целевой группы по вопросу о взаимосвязи между водными ресурсами, продовольствием и энергетикой и экосистемами, а также в ходе недавнего виртуального семинара по финансированию трансграничного сотрудничества и развития бассейнов (16 и 17 декабря 2020 года), стало участие лиц, принимающих решения на высоком уровне, и министерств финансов в трансграничных диалогах (об учете системы взаимосвязей). Недостаточная вовлеченность лиц, принимающих решения на высоком уровне, зачастую является серьезным препятствием, которое мешает прибрежным странам осуществлять конкретные решения (с применением или без применения подхода, учитывающего систему взаимосвязей). Если трансграничные диалоги ведут к определению проектов, которые могут быть признаны рентабельными, то они могут привлечь внимание нелинейных министерств. Крайне важно, что кооперативный характер диалогов о трансграничных связях, учитывающих систему взаимосвязей, может снизить политические и финансовые риски для инвесторов.

Д. Воспринимаемая добавленная стоимость решений, учитывающих систему взаимосвязей

31. В этом контексте и в связи с трудностью формулирования четких выводов в отношении компромиссов и синергии «добавленная стоимость» решений, учитывающих систему взаимосвязей, в качественном выражении соответствует выгодам, которые они приносят помимо прямого (секторального) решения рассматриваемой проблемы. Согласно опросу (см. таблицу 2 ниже), восприятие добавленной стоимости было преимущественно институциональным по своему характеру, опережая ресурсы и региональную безопасность, тогда как экономическая и финансовая добавленная стоимость была на последнем месте.

Таблица 2

Элементы добавленной стоимости решений, учитывающих систему взаимосвязей

<i>Элемент</i>	<i>Процентная доля</i>
Укрепление межсекторального сотрудничества	65
Укрепление трансграничного сотрудничества	65
Улучшение сопротивляемости или снижение рисков	58
Внедрение усовершенствованных практик и парадигм планирования	52
Улучшение экосистемных услуг	52
Повышение прозрачности	48

<i>Элемент</i>	<i>Процентная доля</i>
Улучшение функциональности инфраструктуры	42
Повышение ресурсной безопасности (водные, энергетические или продовольственные ресурсы) (R)	42
Снижение напряженности	42
Повышение отдачи от инвестиций (F)	30
Региональный мир или стабильность	28
Децентрализованные/передаваемые возможности финансирования (F)	19
Повышение отдачи от факторов производства (особенно земельных и водных ресурсов) (R)	19
Снижение требований к линейным бюджетам (F)	16
Повышение отдачи от невозвратных издержек (F)	10

Сокращения: R, добавленная стоимость с точки зрения ресурсов и региональной безопасности; F, экономическая и финансовая добавленная стоимость.

32. Тот факт, что, с точки зрения респондентов (в основном из областей водных ресурсов и окружающей среды), экономические и финансовые виды добавленной стоимости занимают такие низкие места, может стать одним из важных барьеров на пути установления конкретного диалога между водохозяйственным и водопотребляющим секторами. В целом в водохозяйственных организациях, по-видимому, слабо понимают, как на практике работает финансирование проектов, учитывающих систему взаимосвязей/межсекторальных проектов, и это является серьезным недостатком потенциала, который не позволяет им находить (или координировать) рентабельные межсекторальные проекты. Риск поляризации высок, и, в конце концов, водопотребляющие секторы (например, энергетика, промышленность) быстрее сами находят решения для своих водных проблем, что еще больше усиливает разобщенность.

Е. Источники инвестиций, учитывающих систему взаимосвязей, и пути предоставления финансирования

33. При анализе инвестиций и финансирования основное внимание было уделено общим данным, полученным в ходе обследования на основе вопросника (в обзоре литературы по сути дела ничего не говорилось по этой теме), а также набору данных, представленных в дополнительном исследовании по вопросам финансирования трансграничных институтов¹¹.

34. Были рассмотрены следующие типы/источники финансирования:

- со стороны государства (включая кредиты от партнеров по развитию);
- со стороны государства, при поддержке грантов от партнеров по развитию;
- гранты партнеров по развитию;
- смешанное финансирование;
- частный сектор.

¹¹ International Union for Conservation of Nature, Shared Waters for a Shared Future: Financial Sustainability in Transboundary Water Management (готовится к публикации).

35. Были рассмотрены следующие пути предоставления финансирования:
- финансирование конкретных проектов (финансирование для конкретных, отдельных инвестиций (инфраструктурных или институциональных));
 - финансирование конкретных программ (например, климатические фонды) (финансирование заранее определенного набора инвестиций (инфраструктурных и/или институциональных));
 - адаптируемое финансирование программ (финансирование комплекса инвестиций (инфраструктурных и/или институциональных), которые не предопределены, но имеют общий каскад целей и результатов);
 - секторальная бюджетная поддержка (финансирование предоставляется отраслевым министерствам или их децентрализованным/делегированным органам по их усмотрению);
 - центральная бюджетная поддержка (финансирование предоставляется нелинейным министерствам и/или децентрализованным/делегированным органам по их усмотрению).

36. Изучение имеющихся данных позволяет предположить, что наиболее распространенным путем было финансирование конкретных проектов (финансируемых государством, с поддержкой партнеров по развитию или без таковой). За небольшими исключениями эта тенденция проявляется даже тогда, когда набор данных исследования разбит по регионам, а это означает, что данная тенденция применяется почти в равной степени ко всему миру.

37. Анализ также включал поиск корреляции между путями предоставления финансирования и типом (и источником) инвестиций. Это интересный вопрос, особенно когда речь идет о рассмотрении инфраструктурных решений и финансирования частным сектором, поскольку программное финансирование является эффективным способом мобилизации государственного финансирования и некоторых видов частного финансирования (в частности, облигаций) для ряда инвестиций в инфраструктуру (особенно если возможны условия коллективного финансирования), обходя опасности, на которые ссылаются как государственный, так и частный секторы в отношении финансирования инфраструктуры водного сектора¹².

38. В рамках имеющихся данных можно утверждать, что существует взаимосвязь между инфраструктурными мерами и адаптируемым программным финансированием. Программное финансирование означает, что средства выделяются на межсекторальную программу (например, на модернизацию ирригационных систем в речном бассейне) без привязки к конкретному проекту. Средства могут поступать от государственных или частных организаций или от тех, и от других. Хотя в принципе они возможны, примеров хороших схем трансграничного программного финансирования мало.

39. Одним из важных ограничений схем программного финансирования является то, что они, как правило, разрабатываются одним сектором и в менее развитых регионах при строгих требованиях со стороны донора. Для того чтобы быть эффективными решениями, учитывающими систему взаимосвязей, они должны быть более адаптируемыми и «умными», что означает, что они должны стимулировать конкуренцию между проектами, отвечающими установленным критериям. Параллельно с этим «коллективное финансирование», как правило, ассоциируется с конкретными проектами, в то время как оно может быть более эффективным для поддержки программ и в целом на более высоком политическом уровне, где страны имеют больше рычагов для принятия решений и больше пространства для маневра в различных секторах.

¹² Как, например, выяснилось на Будапештской встрече на высшем уровне по проблемам воды (28–30 ноября 2016 года) и на ежегодном совещании Консорциума по созданию инфраструктуры в Африке в 2016 году (Абиджан, 21 ноября 2016 года).

40. Когда речь идет о частном финансировании, тематические исследования свидетельствуют о серьезном пробеле, поскольку ответы свидетельствуют о преобладании государственного финансирования в той или иной форме. Это наблюдение может быть предвзятым в связи с тем, что большинство ответов на вопросник поступило от государственных учреждений, а также в связи с тем, что решения касаются вопросов воды и окружающей среды. В действительности, решения в области сельского хозяйства и энергетики (например, ландшафтное сельское хозяйство, совершенствование агропромышленного комплекса, устойчивые сельскохозяйственные производственно-сбытовые цепочки, возобновляемые источники энергии или энергоэффективность) являются более вероятными отправными точками для частных инвестиций, которые могли бы прямо или косвенно решить проблемы, связанные с водными ресурсами и окружающей средой, однако они не были должным образом представлены в наборе тематических исследований, рассмотренных для целей анализа¹³.

41. Возвращаясь к вопросу об актуальности для министерств и лиц, ответственных за принятие решений на высоком уровне, следует отметить, что, если в ходе диалога об учете системы взаимосвязей удастся согласовать его с многосекторальными программами (например, программами, ориентированными на климат или «зеленую» экономику), это может обеспечить необходимую поддержку или принятие решений на высоком уровне. Согласованные комплексные пакеты решений, при наличии поддержки различных секторов, также должны стать более убедительными для министерств финансов. Это может стать важным шагом для водохозяйственных органов в странах, где вода занимает низкое место в национальных приоритетах для инвестиций.

III. Региональные различия

42. Первый важный вопрос, который необходимо задать при рассмотрении решений, учитывающих систему взаимосвязей в различных регионах, это, вероятно, вопрос о том, различаются ли наиболее распространенные проблемы в трансграничных бассейнах (и их коренные причины) от одного региона к другому. Единственное значимое сравнение, которое позволило провести обследование в свете географического распределения тематических исследований, было между коренными причинами, о которых сообщалось в тематических исследованиях, посвященных европейскому региону, и причинами, о которых сообщалось в тематических исследованиях, посвященных другим регионам.

43. За пределами региона Европы более чем в 50 % тематических исследований встречаются шесть первопричин:

- антропогенное изменение в гидрологии;
- изменение климата;
- недостатки в данных и информации;
- неудовлетворительное землепользование и управление земельными ресурсами;
- неудовлетворительное межсекторальное сотрудничество;
- неудовлетворительное управление водными ресурсами.

44. В тематических исследованиях, посвященных европейскому региону, в более чем 50 % случаев встречаются четыре первопричины, и только первая из них совпадает с теми, которые постоянно цитируются в других регионах:

¹³ Вероятно, это связано с распространением анкеты в «сообществе» водных ресурсов и окружающей среды, что оправдано тематикой исследования, направленного на увязку решений, учитывающих систему взаимосвязей, с трансграничным водным сотрудничеством.

- антропогенное изменение в гидрологии;
- недостаточные финансовые ресурсы;
- недостаточный институциональный потенциал;
- изменения в землепользовании.

45. Удивительный вывод заключается в том, что тематические исследования по региону Европы чаще, чем тематические исследования по другим регионам, ссылаются на «недостаточные финансовые ресурсы» как на проблему. Это может быть связано с тем, что в других регионах межсекторальное сотрудничество получает все более широкую поддержку от партнеров по развитию (даже если она может быть ориентирована на конкретные проекты или ограничена регионом бассейна).

46. Необходимо дальнейшее изучение коренных причин, с тем чтобы пролить свет на тот вид межсекторального сотрудничества, который необходим для решения существующих проблем. Следует отметить, что собранные решения уже имеют различный межсекторальный охват. Часть из них включает в себя некоторые или все широкие «секторы» водных ресурсов, продовольственной энергии и экосистем, тогда как другие уже выходят за эти рамки (охватывая, в частности, промышленность, туризм, судоходство), при этом тематические исследования с «более широкой» связью относятся к группам стран Европы и Азии.

47. В ходе исследования не было выявлено никаких специфических для того или иного региона соображений, за возможным исключением того, что в Азии широко распространены инициативы, направленные на решение или сокращение широкого круга экологических проблем, возникающих в связи с проблемой качества воды.

48. Роль организаций речных бассейнов в различных регионах также нуждается в уточнении. В некоторых регионах более чем в других требуются правовые и/или институциональные рамки для трансграничного сотрудничества между прибрежными странами. Возникает вопрос о том, как это влияет на возможность стран разрабатывать и внедрять в этих бассейнах решения, касающиеся системы взаимосвязей.

IV. Обобщающий доклад

49. Сводный доклад¹⁴ должен быть опубликован в 2021 году ко времени проведения девятой сессии Совещания Сторон (Таллинн, 29 сентября — 1 октября 2021 года). В доклад включены предварительные выводы по результатам подведения итогов (о чем сообщается в настоящем документе), что дает больше элементов, когда речь заходит о региональной значимости выводов, особенно в том, что касается возможностей финансирования.

50. Как уже упоминалось, подведение итогов включало тематические исследования с широким географическим распределением, но было ограничено с точки зрения количества тематических исследований. Был сделан вывод о том, что региональные особенности решений и инвестиций, учитывающих систему взаимосвязей, а также открытые вопросы, которые возникли (см. раздел III выше), требуют дальнейшего обсуждения с экспертами. По этой причине в сводный доклад включены также выводы, сделанные в ходе региональных дискуссий и бесед.

V. Предварительные выводы по результатам подведения итогов

51. В целом, если подойти к подведению итогов, можно сделать вывод о том, что в тех случаях, когда концепция учета системы взаимосвязей понимается должным образом или когда ограничения на ее принятие незначительны, подход, учитывающий

¹⁴ Проект сводного доклада будет представлен на рассмотрение в документе ECE/MP.WAT/WG.1/2021/INF.4-ECE/MP.WAT/WG.2/2021/INF.4.

систему взаимосвязей, весьма полезен в отношении институциональных подходов к многосекторальным проблемам.

52. Согласно результатам подведения итогов, типичные проблемы, решаемые на основе подхода, учитывающего систему взаимосвязей, в проанализированных трансграничных бассейнах, относятся к качеству воды и окружающей среде, а не к количеству воды (например, к наличию или изменчивости), даже несмотря на то, что «антропогенное изменение в гидрологии» является, по сообщениям, наиболее распространенной первопричиной.

53. Это означает, что в анализируемых бассейнах проблемы, в конечном счете возникают из-за антропогенных причин, связанных с управлением водными и земельными ресурсами, а изменение климата оказывает дополнительное давление. Учреждениям часто не хватает ресурсов и потенциала для: решения этих проблем; обеспечения надлежащей межсекторальной координации и надлежащего обмена данными и информацией; и привлечения и распределения инвестиций. Понимание того, как финансирование учитывающих систему взаимосвязей/многосекторальных проектов на практике работает в водохозяйственных учреждениях, представляется ограниченным, и это серьезный пробел в потенциале, который не позволяет таким учреждениям выявлять (или координировать) рентабельные межсекторальные проекты.

54. Тем не менее есть примеры межсекторального сотрудничества с трансграничными выгодами во всех регионах. Эти решения, учитывающие систему взаимосвязей, реализуются в рамках международного сотрудничества, управления, экономических и политических инструментов, а также инфраструктуры и инноваций.

55. Наиболее важными факторами, способствующими реализации этих решений, являются укрепление трансграничного сотрудничества, обмен данными и информацией, повышение осведомленности о вариантах и выгодах для межсекторальных, трансграничных балансов плюсов и минусов, компромиссов и синергии, а также инновационные правила функционирования инфраструктуры (хотя существует и много других). Эти благоприятствующие факторы во многом зависят от самих учреждений.

56. Аналогичным образом, как представляется, основные проблемы, связанные с осуществлением, имеют отношение к учреждениям. Речь идет о недостатках в области политики, данных и информации, неадекватности институтов, финансовых ограничениях, сохраняющейся разрозненности политики/секторов, ограниченном техническом потенциале, ограниченных временных рамках и ограниченных возможностях для совместного использования выгод.

57. Респонденты опроса воспринимают «добавленную стоимость» подхода, учитывающего систему взаимосвязей, как связанную с эффективностью институтов в управлении вопросами бассейнов, а не с получением выгод с точки зрения ресурсной и региональной безопасности и экономической эффективности. Это означает, что многое еще предстоит сделать для того, чтобы мобилизовать ресурсы, необходимые для воплощения решений в конкретные многоцелевые проекты.

58. В настоящее время основная часть финансовых ресурсов, используемых для реализации решений, учитывающих систему взаимосвязей, поступает от государства (включая донорское финансирование), в то время как подход, учитывающий систему взаимосвязей, открывает очевидные возможности для увеличения частного и смешанного финансирования за счет «зеленых» инвестиций в сельское хозяйство, энергетику, туризм и т. д. Важное значение имеют также методы предоставления финансирования. На основе этого исследования, например, представляется, что существует взаимосвязь между инфраструктурными мерами и адаптируемым программным финансированием, когда средства выделяются на межсекторальную программу (например, на модернизацию оросительных систем в речном бассейне) без связи с конкретным проектом.

59. Проблемы, связанные с водными ресурсами и окружающей средой, должны эффективно решаться во всех секторах, а это может потребовать значительных

финансовых усилий. Без эффективного сотрудничества существует высокий риск того, что сектора экономики найдут свои собственные решения для насущных проблем, не имея единого видения устойчивого развития бассейна, что лишит неэкономические сектора возможности получать конкретные выгоды от этих действий. Совместная разработка решений и планирование инвестиций (в различных секторах) дает водохозяйственным организациям возможность стимулировать внедрение хорошо интегрированных решений, которые являются как экологически устойчивыми, так и рентабельными.

60. Сводный доклад о решениях и инвестициях, учитывающих систему взаимосвязей, дополняет результаты кабинетного обзора и анкетного опроса итогами региональных консультаций и интервью с экспертами, а также дальнейшим анализом представленных тематических исследований и включением дополнительных примеров от организаций-партнеров.

VI. Рекомендации в отношении будущей работы

61. Результаты подведения итогов создают важную базу знаний, которую следует и далее совершенствовать. Фактически, некоторые важные вопросы, которые сделают подведение итогов полезным «руководством» для стран и бассейнов, остаются открытыми:

- Кто и как должен разрабатывать решения, учитывающие систему взаимосвязей? Каковы связанные с ними издержки и выгоды (и, в свою очередь, их экономическая добавленная стоимость)?
- Какие типы институциональных структур (особенно в трансграничных бассейнах) необходимы для поддержки реализации решений, учитывающих систему взаимосвязей?
- Какие источники финансирования имеются для поддержки многосекторальных программ или проектов трансграничного значения?

62. Если выйти за рамки сводного доклада, более широкий и разнообразный анализ решений и инвестиций, учитывающих систему взаимосвязей, конкретно расширяющий охват обзора для включения большего числа бассейнов и более широкого круга заинтересованных сторон поможет сделать выводы в отношении типов решений и межсекторального сотрудничества, которые эффективно решают проблемы бассейнов. Наибольшую пользу приносит расширение охвата в следующих направлениях:

- За пределами бассейна: в отличие от комплексного управления водными ресурсами, подход, учитывающий систему взаимосвязей, не зависит от масштаба, и взгляд, выходящий «за пределы бассейна», может помочь найти соответствующие решения, учитывающие систему взаимосвязей, которые косвенно обеспечивают трансграничные выгоды.
- Уделение большего внимания секторам экономики, использующим воду: несмотря на свою «направленность на решения, учитывающие систему взаимосвязей», исследование в основном сосредоточилось на водосборном бассейне, а не на «межсекторальных» вопросах. Хотя вычленение наиболее типичных проблем из трансграничных диагностических анализов обеспечило актуальность решений для учреждений, занимающихся управлением водными ресурсами, оно также показало, что важные вопросы, связанные с другими секторами, рассматривались только косвенно (среди «коренных причин» и среди «факторов успеха в реализации»).
- За пределами группы заинтересованных сторон, имеющих отношение к институциональной поддержке: полученные на сегодняшний день результаты свидетельствуют об удивительном отсутствии тематических исследований, связанных с инфраструктурой, будь то зеленые или серые.

63. Дальнейшая разработка вопросника поможет получить более подробную информацию о плюсах и минусах, синергии и компромиссах, а также о знаниях, отношении и восприятии заинтересованных сторон в отношении учета системы взаимосвязей, особенно заинтересованных сторон среди партнеров по развитию, национальных правительств и организаций речных бассейнов. Вопросник может быть далее использован, например в различных регионах, для более детального анализа того, как межсекторальные решения и инвестиции помогают в решении вопросов в трансграничных бассейнах. Это могло бы способствовать выявлению конкретных возможностей и практической реализации решений, учитывающих систему взаимосвязей, в рамках трансграничных или региональных межсекторальных стратегий. В некоторых регионах, где были проведены оценки решений, учитывающих систему взаимосвязей, такие документы уже разрабатываются и в некоторых случаях дополняют стратегические программы действий (Международная сеть в области международных вод Глобального экологического фонда)¹⁵. В рамках Международной сети в области международных вод Глобального экологического фонда баланс плюсов и минусов системы взаимосвязей «вода — продовольствие — энергия — экосистемы» был признан в качестве одной из проблем, связанных с осуществлением стратегических программ действий (САП). Выявление инвестиций, учитывающих систему взаимосвязей, в том числе для укрепления стратегических программ действий, и расширение партнерских связей для совместной деятельности с другими секторами и для инвестиций, может консолидировать и объединять усилия для достижения большей отдачи. Региональные диалоги о решениях, учитывающих систему взаимосвязей, поддерживаемые различными организациями (например, Европейской комиссией, Германским агентством по международному сотрудничеству, Глобальным партнерством в сфере водных ресурсов и Организацией экономического сотрудничества и развития), также могли бы извлечь потенциальную пользу из обобщающего доклада путем рассмотрения возможностей применения рамок для решений и инвестиций, учитывающих систему взаимосвязей, разработанных для анализа, описанного в настоящем документе.

64. Определение коренных причин проблем в трансграничных бассейнах является ключевым моментом, а взаимосвязанный подход способствует их продвижению на шаг вперед, помогая действовать в соответствии с ними. Возможно, потребуется корректировка политики, что, по общему признанию, является сложной задачей и требует времени, а также пересмотра правил. Очевидно, что инвестиции в водные ресурсы являются недостаточными и что благодаря координации и партнерству с другими секторами, в том числе с трансграничным, могут появиться неисследованные или недостаточно изученные возможности. Для того чтобы воспользоваться возможностями межсекторального финансирования, крайне важна политическая воля, и необходимо убедить в этом неотраслевые министерства. Некоторое положительное повышение потенциала может быть обеспечено за счет обучения на основе практической деятельности, наставничества, обменов, совместного использования и преодоления секторальных проблем. Возможным и целесообразным вариантом является проведение обзора существующих рамок программирования с целью их совершенствования, в том числе с точки зрения совместно определенных приоритетов. Процесс пандемии и восстановления с учетом изменений в использовании природных ресурсов и в экономических перспективах, а также в обязательствах в отношении мер по борьбе с изменением климата уже вызвал определенный пересмотр программ, хотя

¹⁵ Через Сеть ГЭФ по ресурсам и обмену знаниями в области международных вод (IW:LEARN) работа по вопросам учета системы взаимосвязей в соответствии с Конвенцией по водам помогает в обучении и предоставлении программной поддержки для портфеля проектов Сети ГЭФ в области международных вод. Сеть по ресурсам и обмену знаниями в области международных вод также оказала поддержку в обобщении методологического опыта оценки решений, учитывающих систему взаимосвязей, которая дает представление о дополнительном значении подхода, учитывающего систему взаимосвязей, для процесса трансграничного диагностического анализа — стратегической программы действий Глобального экологического фонда (см. *Методологию оценки системы взаимосвязей «вода — продовольствие — энергия — экосистемы»*).

пространство для трансграничных и многосекторальных действий и инвестиций можно было бы еще более расширить.

65. Выводы, полученные в результате подведения итогов, могут помочь государственным органам и другим субъектам лучше понять потенциал подхода, основанного на взаимосвязи, и предпринять последующие шаги там, где была определена необходимость в межсекторальных решениях, но их практическое применение оказалось сложным, или там, где они могут разблокировать вопросы трансграничных бассейнов через водохозяйственные органы, взаимодействующие с экономическими секторами.
