



Конференция Сторон

Четырнадцатая сессия

Нью-Дели, Индия, 2–13 сентября 2019 года

Пункт 3 с) i) предварительной повестки дня

Эффективное осуществление Конвенции

на национальном, субрегиональном

и региональном уровнях

Последующие меры в связи с политическими

рамками и тематические вопросы: засуха

Последующие меры в связи с политическими рамками и тематические вопросы: засуха

Записка секретариата

Резюме

В своем решении 29/COP.13 Конференция Сторон просила секретариат представить доклад об осуществлении Инициативы по противодействию засухе и различных решений, касающихся основ пропаганды политики по вопросу засухи, и принять последующие меры на ее четырнадцатой сессии.

В настоящем докладе содержится обзор мер, принятых секретариатом и Глобальным механизмом по осуществлению Инициативы по противодействию засухе и связанных с ней видов деятельности в соответствии с решением 29/COP.13. В нем также описаны меры, принятые в связи с решением об оценке необходимости каких-либо дополнительных мерах по борьбе с засухой в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Справочная информация	1–10	3
II. Инициатива по противодействию засухе	11–26	4
A. Поддержка в разработке национальных планов борьбы с засухой	12–17	4
B. Поддержка региональных усилий	18–21	5
C. Набор средств по борьбе с засухой	22–26	6
III. Политика и партнерские связи	27–38	7
A. Обзор методов оценки уязвимости к засухе	28–31	7
B. Партнерские отношения и сотрудничество	32–38	7
IV. Необходимость, если таковая имеется, дополнительных мер по борьбе с засухой	39–58	8
A. Технические подходы	42–45	9
B. Инструменты финансирования	46–49	10
C. Правовые документы	50–58	11
V. Выводы и рекомендации	59–63	13

I. Справочная информация

1. В решении 9/COP.11 содержится настоятельный призыв к секретариату активизировать усилия по пропаганде политики, обеспечить унификацию, согласование и взаимоусиление тематических основ пропагандистской политики в соответствии с целями и принципами Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН), а также содействовать учету гендерной проблематики.
2. В решении 9/COP.12 содержится просьба к секретариату продолжать улучшать партнерские связи, способствующие развитию потенциала, в целях осуществления на национальном уровне планирования действий по обеспечению готовности к засухам, раннего предупреждения засухи, оценок риска и уязвимости, а также в интересах более активного смягчения риска засухи.
3. В своей резолюции 72/220 Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций призвала «Стороны Конвенции расширять и поддерживать разработку стратегий по обеспечению готовности к засухе, охватывающих, в частности, использование систем раннего предупреждения, анализ уязвимости и рисков, а также меры по уменьшению опасности наступления засухи».
4. В соответствии с решением 7/COP.13 противодействие засухе включено в Рамочную стратегию КБООН на 2018–2030 годы в качестве новой стратегической цели, которая будет достигаться в рамках национальных программ действий и с помощью других средств.
5. В решении 29/COP.13 Конференция Сторон (КС) просила секретариат и соответствующие учреждения и органы КБООН, включая Механизм научно-политического взаимодействия, в рамках их соответствующих мандатов:
 - a) реализовать инициативу по противодействию засухе на двухгодичный период 2018–2019 годов, в рамках которой предложены меры в отношении: i) систем готовности к засухе; ii) региональных усилий по сокращению степени уязвимости и риска засухи; и iii) набора средств для повышения сопротивляемости населения и экосистем к засухе; и
 - b) поддержать страны в разработке и осуществлении национальной политики по противодействию засухе, а также созданию и укреплению всеобъемлющих систем мониторинга засухи, обеспечения готовности к ней и систем раннего предупреждения.
6. КС также просила секретариат и соответствующие учреждения и органы КБООН, включая Механизм научно-политического взаимодействия:
 - a) играть ведущую роль на институциональном уровне путем укрепления существующих и создания новых стратегических партнерств по вопросам обеспечения готовности к засухе с соответствующими заинтересованными субъектами на всех уровнях, в том числе с учреждениями Организации Объединенных Наций, в частности со Всемирной метеорологической организацией (ВМО), Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Организации Объединенных Наций (ФАО), Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Управлением по вопросам космического пространства (УВКП ООН), партнерами по процессу развития, государственным и частным секторами, землепользователями и гражданским обществом, с целью обеспечения согласованности, координации и взаимодополняемости;
 - b) разработать и завершить подготовку технических руководящих принципов для оказания помощи Сторонам в осуществлении основ политики в отношении устойчивости и адаптации к засухе и борьбы с ней;
 - c) оказывать Сторонам помощь, в соответствующих случаях, в использовании основ политики в отношении устойчивости и адаптации к засухе и борьбы с ней;

d) повышать осведомленность по вопросам засухи, в том числе посредством наращивания потенциала, в целях разработки национальной политики по противодействию засухе, основанной на принципах минимизации риска; и

e) содействовать сотрудничеству Север–Юг, сотрудничеству Юг–Юг и трехстороннему сотрудничеству, включая передачу соответствующей технологии и современных методологий, необходимых для разработки и совершенствования мониторинга засухи, сезонных прогнозов, готовности систем и систем раннего предупреждения и распространения информации.

7. В том же решении КС просила также секретариат подготовить доклад (содержится в документе ICCD/COP(14)/INF.3) для следующей Конференции Сторон о необходимости, если таковая имеется, дополнительных мер по борьбе с засухой.

8. В настоящем документе рассматривается прогресс, достигнутый в выполнении просьб КС, содержащихся в решении 29/COP.13, и кратко излагаются результаты, достигнутые в рамках Инициативы секретариата КБОООН и Глобального механизма (ГМ) по противодействию засухе, а также информация о других связанных с засухой видах деятельности. В настоящем документе также предлагается план действий на следующих этапах борьбы с засухой в рамках КБОООН, в основу которого положены уроки, извлеченные в ходе текущего двухгодичного периода. В заключение в документе содержатся рекомендации в отношении мер для рассмотрения Сторонами на четырнадцатой сессии КС (КС 14).

9. Стороны, возможно, примут к сведению, что в решении 29/COP.13 КС просила Механизм научно-политического взаимодействия (МНПВ) в рамках своей программы работы на двухгодичный период 2018–2019 годов предоставлять Сторонам технические руководящие указания в поддержку принятия и осуществления связанных с землей мер по противодействию засухе и смягчению ее последствий. Соответствующие меры, принятые МНПВ, изложены в документе ICCD/COP(14)/CST 3 и не включены в настоящий документ.

10. В дополнение к вышеупомянутому документу Стороны могут рассмотреть настоящий документ совместно с документами ICCD/COP(14)/CST/7–ICCD/CRIC(18)/4, ICCD/CRIC(18)/7, ICCD/COP(14)/17, ICCD/COP(14)/5 и ICCD/COP(14)/18.

II. Инициатива по противодействию засухе

11. Действия в рамках Инициативы по противодействию засухе, изложенные в пункте 5 выше, осуществлялись главным образом по трем направлениям: а) поддержка в разработке национальных планов борьбы с засухой; б) поддержка региональных усилий; и с) разработка набора средств по борьбе с засухой. Кроме того, были налажены новые партнерские связи и сотрудничество по вопросам засухи, а также проведена работа по наращиванию потенциала. Информация о соответствующей деятельности изложена в нижеследующих главах.

A. Поддержка в разработке национальных планов борьбы с засухой

12. В решении 29/COP.13 Сторонам было предложено использовать в соответствующих случаях основы политики в отношении устойчивости и адаптации к засухе и борьбы с ней¹ в целях укрепления их потенциала для повышения готовности к засухе и принятия надлежащих мер реагирования на засуху.

13. В декабре 2017 года ГМ в сотрудничестве с секретариатом предложил странам принять участие в этой инициативе и призвал их выразить заинтересованность в выполнении следующих требований в отношении: а) наличия эффективной метеорологической системы, которая обеспечивала бы, например, данные о климате,

¹ См. документ ICCD/COP(13)/19.

параметрах воды и почвы и социально-экономических и гидрологических показателях для определения интенсивности, пространственных масштабов и потенциальных последствий засух; b) приверженности страны всестороннему взаимодействию с национальным экспертом в целях поддержки сбора данных и содействия проведению консультаций с национальными заинтересованными субъектами; и c) политической приверженности на самом высоком уровне, которая способствовала бы принятию, распространению и последующему использованию национального плана борьбы с засухой. На этот призыв откликнулись в общей сложности 44 страны².

14. Кроме того, ГМ нанял квалифицированных национальных экспертов для поддержки разработки национальных планов борьбы с засухой в каждой из 44 стран и организовал профессиональное рассмотрение этих планов. Для обеспечения последовательности и согласованности национальных планов борьбы с засухой между странами и регионами секретариат подготовил вспомогательные документы, включая типовой национальный план борьбы с засухой, технические руководящие принципы и руководство по учету гендерной проблематики в обеспечении готовности к засухе³.

15. По состоянию на апрель 2019 года свои национальные планы борьбы с засухой разработали 30 из 44 стран, а остальные 14 стран должны завершить разработку своих планов к концу 2019 года.

16. В ответ на позитивные отклики стран – Сторон Конвенции на Инициативу по противодействию засухе на семнадцатой сессии Комитета по рассмотрению осуществления Конвенции (КРОК 17) и последовавшие за этим просьбы в марте 2019 года ГМ обратился ко всем странам с повторным призывом принять участие в осуществлении Инициативы по противодействию засухе. Свою заинтересованность в реализации этой Инициативы проявили в общей сложности еще 27 стран.

17. В соответствии с внесенным на КС 13 предложением для Сторон Инициативы по противодействию засухе предусматривает оказание поддержки примерно 30 странам в разработке национальных планов борьбы с засухой. Как отмечалось выше, по состоянию на 1 июня 2019 года о своей заинтересованности в осуществлении этой Инициативы заявила 71 страна, при этом большинство из этих стран в настоящее время принимают участие в соответствующей деятельности. Неожиданно большое число заинтересованных стран свидетельствует не только о важности этой Инициативы, но и об увеличении объема работы, проводимой секретариатом и ГМ. В этом контексте секретариат и ГМ, возможно, смогут завершить большинство (хотя и не все) видов деятельности в рамках Инициативы по противодействию засухе в запланированные сроки, а именно к концу 2019 года. В этой связи секретариат предлагает КС разрешить использование оставшегося остатка финансовых средств, выделенных на эту Инициативу, в 2021 году.

В. Поддержка региональных усилий

18. Реализация действий в рамках Инициативы по противодействию засухе, указанных в пункте 5 выше, включает также поддержку региональных усилий по снижению уязвимости к засухе и риска засух. Секретариат и ГМ приступили к разработке, проверке и осуществлению экспериментальных проектов в Центральной Азии, Сообществе по вопросам развития стран юга Африки и в странах – членах Постоянного межгосударственного комитета по борьбе с засухой в Сахеле.

² Африка: Алжир, Бенин, Буркина-Фасо, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея-Бисау, Египет, Замбия, Зимбабве, Либерия, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Марокко, Нигер, Нигерия, Руанда, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Эфиопия, Южная Африка. Азия: Вьетнам, Иордания, Иран, Камбоджа, Кувейт, Маршалловы Острова, Филиппины, Узбекистан. Латинская Америка и страны Карибского бассейна: Боливия, Венесуэла, Гренада, Доминиканская Республика, Колумбия, Парагвай, Сальвадор, Эквадор. Центральная и Восточная Европа: Азербайджан, Македония, Молдова, Сербия.

³ <https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2018-06/model%20drought%20plan.pdf>.

19. В сотрудничестве с ФАО и ВМО секретариат и ГМ в рамках КРОК 17 организовали в январе 2019 года в Джорджтауне, Гайана, учебную сессию по засухе. Дополнительная соответствующая информация содержится в документе ICCD/CRIC(18)/8.

20. После проведения 25–26 января 2019 года в Джорджтауне, Гайана, в рамках КРОК учебной сессии по вопросам засухи группа стран – Сторон КБОООН из Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии и Монголии⁴ просила КБОООН (и ВМО) организовать региональные учебные курсы с уделением особого внимания конкретным потребностям региона в области обеспечения готовности к засухе и адаптации к ней.

21. КБОООН в тесном сотрудничестве с ВМО, ФАО, Глобальным водным партнерством (ГВП) и ЮНЕП-ДИГ (Датский институт гидрологии) планирует провести запрошенное региональное учебное рабочее совещание, посвященное набору средств по борьбе с засухой (см. ниже) с учетом конкретных региональных реалий.

С. Набор средств по борьбе с засухой

22. В рамках Инициативы по противодействию засухе КС 13 также просила секретариат разработать набор средств для повышения сопротивляемости населения и экосистем к засухе.

23. В соответствии с этим решением КБОООН в тесном сотрудничестве с ВМО, ФАО, ГВП, Национальным центром по смягчению последствий засухи (НЦСЗ) Университета Небраски и ЮНЕП-ДИГ разработала онлайн-набор средств по борьбе с засухой⁵.

24. Онлайн-набор средств по борьбе с засухой включает в себя практические меры по уменьшению риска засухи и варианты политики, с тем чтобы предоставить заинтересованным субъектам легкий доступ к средствам, передовой практике, методам, фактическим данным и знаниям, которые страны могли бы использовать для смягчения воздействий засухи. Набор средств включает в себя три модуля: а) мониторинг засухи и раннее предупреждение; б) оценка уязвимости к засухе; и с) меры по уменьшению риска засухи. Он также включает в себя средство для поддержки принятия решений, представленное в форме интерактивной подборки вопросов и ответов. Этот набор средств был разработан в Центре знаний КБОООН.

25. ЮНЕП-ДИГ провел практическую подготовку инструкторов (ПИ) для сотрудников КБОООН, участвующих в разработке набора средств (2–4 декабря 2018 года, Копенгаген, Дания). ЮНЕП-ДИГ возглавил разработку одного из трех основных компонентов набора средств, связанного с мониторингом засухи и системами раннего предупреждения.

26. Кроме того, 2–4 мая 2019 года в Анталии, Турция, было проведено техническое рабочее совещание по проверке этого набора средств. В рабочем совещании приняли участие представители 15 стран для тестирования новой интерактивной платформы, которая поможет найти эффективные решения по уменьшению последствий засухи и разработать национальные планы борьбы с засухой. Представлявшие 15 стран⁶ участники были ознакомлены с соответствующими средствами раннего предупреждения и мониторинга засухи, методами оценки уязвимости к засухе и надлежащими мерами по уменьшению ее последствий.

⁴ Страны, присутствовавшие на учебной ярмарке: Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Молдова, Монголия, Узбекистан, Украина, Черногория.

⁵ <https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox>.

⁶ Африка: Алжир, Буркина-Фасо, Малави, Нигерия, Южная Африка. Азия: Вьетнам, Иордания, Ирак, Камбоджа, Турция (принимающая сторона), Узбекистан. Латинская Америка и страны Карибского бассейна: Гренада, Сальвадор, Эквадор. Центральная и Восточная Европа: Молдова.

III. Политика и партнерские связи

27. Осуществление изложенных в пункте 6 действий, о которых просила КС 13, в основном проходило в форме: а) обзора методов оценки уязвимости к засухе; и б) укрепления партнерских связей и сотрудничества.

A. Обзор методов оценки уязвимости к засухе

28. В соответствии с основами ПУАБЗ (ICCD/COP(13)/19) оценка уязвимости к засухе и риска засухи включает в себя: а) выявление последствий засухи для уязвимых секторов экономики, в том числе для земледелия и животноводства, биоразнообразия и экосистем, энергетики, туризма и здравоохранения; б) оценку физического, социального, экономического и экологического воздействия на сообщества для определения того, кто и что находится под угрозой до, во время и после засухи и по каким причинам; в) оценку условий или ситуаций, повышающих устойчивость к засухе или подверженность засухе и способности сообществ, затрагиваемых засухой, справиться с ней; и д) оценку масштабов потенциального ущерба или потерь в случае засухи.

29. В соответствии с документом ICCD/CRIC(11)/17 в национальной политике по организации противодействия засухе следует предусмотреть поощрение стратегий, в которых делается упор на разработку и реализацию программ по заблаговременной подготовке к смягчению воздействий и планов по обеспечению готовности, а также мер политики, направленных на снижение рисков, связанных с засухой. Такая политика снижает риски путем создания и усиления резильентности источников средств к существованию, определения более своевременных и целесообразных мер реагирования, которые обеспечивают защиту источников средств к существованию и жизни людей, устранения коренных причин уязвимости и регулирования рисков, сопутствующих засухе, но без акцентирования внимания на каждой отдельной кризисной ситуации.

30. На основе вышеизложенного секретариат совместно с ВМО и ФАО заказал исследование по оценке уязвимости к засухе и методам воздействия на нее. В исследовании определены три подхода, которые могут быть объединены для проведения восходящих оценок уязвимости и которые: а) затрагивают людей и их средства к существованию, включая наиболее уязвимые и маргинализированные группы и отдельных лиц; б) отражают изменения в производстве экосистемных услуг, в том числе в сельском хозяйстве; и в) учитывают воздействие на водный баланс на бассейновом и суббассейновом уровнях в условиях все более острой нехватки воды.

31. В национальных оценках могут бы использоваться выводы, сделанные на основе применения этих подходов, для выявления как долгосрочных, так и краткосрочных последствий засухи с точки зрения национальных расходов и экономики. Региональная и международная поддержка в целях развития могла бы способствовать наращиванию институционального потенциала для уменьшения более широких дестабилизирующих последствий для региональной и глобальной экономики и безопасности, к которым приводят неуправляемые риски засухи и сохраняющаяся уязвимость к ней⁷.

B. Партнерские отношения и сотрудничество

32. Осуществлению Инициативы по противодействию засухе способствует поддержка со стороны партнеров. Например, в апреле 2018 года ФАО организовала в штаб-квартире ФАО в Риме консультативное совещание по стратегическим партнерским отношениям для реализации Инициативы по противодействию засухе. На совещании была создана Рабочая группа по содействию осуществлению

⁷ С дополнительной информацией об исследовании можно ознакомиться по адресу <https://www.unccd.int/issues/land-and-drought>.

Инициативы по противодействию засухе, в состав которой входят ВМО, ФАО, ГВП, НЦСЗ Университета Небраски, КБООН, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и ЮНЕП-ДИГ.

33. ГВП-Восточная Африка оказало поддержку посредством внесения вклада в укрепление потенциала, приведение примеров из практики, подготовку руководящих документов и проведение специализированного анализа для Эфиопии и Судана при разработке их национальных планов борьбы с засухой. К участию в консультативных совещаниях различных партнеров были привлечены многосторонние платформы ГВП (страновые партнерства по воде) в этих странах.

34. В Бенине, Буркина-Фасо и Нигере в рамках возглавляемой ГВП/ВМО комплексной программы борьбы с засухой (КПБЗ)⁸ в сотрудничестве со страновыми партнерствами ГВП по воде, национальными координационными центрами КБООН и национальными консультантами КБООН были организованы консультации с участием многих заинтересованных субъектов. Цель этих консультаций заключалась в том, чтобы дать заинтересованным субъектам возможность внести технический вклад в разработку национальных планов борьбы с засухой и обменяться техническими знаниями и опытом с учетом национальных, региональных и глобальных перспектив.

35. Совместно с Центром по борьбе с засухой в Юго-Восточной Европе (ЦБЗЮВЕ) КПБЗ для Центральной и Восточной Европы осуществляла сотрудничество с национальными координационными центрами КБООН и консультантами Инициативы КБООН по противодействию засухе в Македонии, Молдове и Сербии.

36. Союз для Средиземноморья (СДС) и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) также поддержали осуществление Инициативы по противодействию засухе. СДС выделил финансирование на разработку национальных планов борьбы с засухой в Иордании и Мавритании, а ПРООН финансировала разработку национальных планов борьбы с засухой в Иране, Марокко и Сомали.

37. Секретариат сотрудничал с ФАО в рамках Глобальной рамочной программы по борьбе с дефицитом воды в сельском хозяйстве (ГПДВСХ). Секретариат возглавляет рабочую группу по «обеспечению готовности к засухе» совместно с организациями-членами, включая ВМО, ФАО, ГВП, ЮНЕСКО, Международный институт по вопросам рационального использования водных ресурсов (ИВМИ), Международную молодежную сеть по водным ресурсам и Национальный центр Соединенных Штатов по смягчению последствий засухи. Первый международный форум по ГПДВСХ состоялся 19–22 марта 2019 года в Прая, Кабо-Верде. На форуме были определены практические инновационные решения для решения проблемы дефицита воды в сельском хозяйстве, как это подробно изложено в «Прайском обязательстве»⁹.

38. Кроме того, секретариат представлял КБООН в руководящих комитетах механизма «ООН – водные ресурсы», КПБЗ и ГПДВСХ и в рамках различных процессов и мероприятий и вносил вклад в проведение технических рабочих совещаний по засухе и устойчивому управлению водными ресурсами. Такое представительство и вышеупомянутые партнерства позволили не только повысить осведомленность об Инициативе по противодействию засухе, но и создали возможности для налаживания важных партнерских связей в поддержку разработки набора средств по борьбе с засухой и национальных процессов разработки планов борьбы с засухой.

IV. Необходимость, если таковая имеется, дополнительных мер по борьбе с засухой

39. На КС 13 Стороны провели активное обсуждение путей и средств активизации действий по борьбе с засухой в рамках КБООН, в ходе которого были высказаны

⁸ <http://www.droughtmanagement.info/>.

⁹ <http://www.fao.org/land-water/events/ws-forum/praiia-commitment/en/>.

различные предложения от разработки технических руководящих принципов до изучения возможности принятия юридически обязательного протокола по засухе. Как указывалось в предыдущих разделах настоящего документа, КС приняла решения, касающиеся широкого круга мер по борьбе с засухой, которые были реализованы в течение двухгодичного периода.

40. КС также просила секретариат подготовить доклад о необходимости, если таковая имеется, создания дополнительных механизмов по засухе для рассмотрения на КС 14. В этой связи секретариат провел работу по уточнению характера таких дополнительных договоренностей, их последствий с точки зрения их ожидаемого вклада в решение проблемы засухи, а также мер и ресурсов, необходимых для их подготовки в рамках КБОООН. При проведении этой работы был рассмотрен целый ряд потенциальных дополнительных механизмов, которые можно разделить на: а) технические подходы; б) инструменты финансирования; и с) правовые документы. Было определено, что на первый план работы по противодействию засухе в рамках КБОООН следует выдвинуть управление рисками засухи, в частности уменьшение ее последствий, смягчение рисков, предотвращение засухи и обеспечение готовности к ней.

41. Секретариат КБОООН подготовил для стран набор вариантов по противодействию засухе в рамках КБОООН. Сфера применения этих вариантов подробно рассматривается в документе ICCD/COP(14)/INF.3, в котором сведены воедино технические, финансовые и правовые соображения. Рассматриваемые в настоящем документе варианты поясняются ниже.

А. Технические подходы

42. *Восстановление, поддержание и укрепление буферных зон* защиты от засухи, состоящих из запасов воды, хранимой в поверхностных водных объектах, подземных водоносных горизонтах и почвах, и поддержание гидрологического цикла. В рамках задачи 6.4.2 Целей области устойчивого развития все страны уже взяли на себя обязательство ежегодно проводить обзор национальных систем водоснабжения и представлять количественные данные для демонстрации происходящих со временем изменений. В засушливые периоды обычно происходит исчерпание запасов воды. В тех случаях, когда после засухи не производится восполнение ресурсов в буферных зонах, население оказывается более уязвимым к последующим засухам и более подверженным им.

43. Практические меры по укреплению буферных зон защиты от засухи включают *устойчивое управление земельными и водными ресурсами, восстановление экосистем, управление водосборными бассейнами и интегрирование управления наводнениями и засухами*. Стратегические меры по буферным зонам защиты от засухи включают совершенствование существующих систем мониторинга и оценки обеспечения водными ресурсами и управления ими, включая гидрологические *наблюдения за засухой и работу систем раннего предупреждения*. Некоторые страны и управления бассейнами уже приняли на себя политические обязательства по сокращению дефицита воды. Дополнительные механизмы могли бы способствовать расширению и укреплению обязательств, ужесточению систем отслеживания прогресса и поощрению обмена знаниями и потенциалом.

44. *Снижение зависимости экономики и домохозяйств от осадков* за счет диверсификации экономических возможностей наряду с продолжением возделывания богарных культур и ведения животноводства. В наиболее уязвимых общинах домохозяйства осведомлены о возможности диверсификации своих доходов и отказа от зависимости от богарного земледелия и животноводства, а также о создании возможностей для накопления капитала и активов, которые бы смягчили их подверженность засухе. Однако для этого им может потребоваться адресная поддержка.

45. *Региональные технические центры* могут обеспечить средствами для обмена и укрепления решений, учитывающих контекст, например, по управлению водным бассейном и водосбором, повышению водной продуктивности, водосберегающим технологиям, сокращению загрязнения из диффузных и точечных источников, улучшению очистки воды и по рециркуляции сточных вод. Стратегические меры по повышению продуктивности и повторного использования водных ресурсов включают совершенствование существующих систем мониторинга и оценки забираемых водных ресурсов, возвратных стоков и угроз качеству в засушливые и незасушливые периоды, а также по управлению ими. Повышение осведомленности и просвещение имеют ключевое значение для укрепления кадрового потенциала в целях принятия успешных технических мер и управления рисками засухи.

В. Инструменты финансирования

46. Эффективное управление рисками засухи имеет решающее значение для ускорения экономического роста, повышения продовольственной безопасности и сокращения масштабов нищеты. Хотя уровни рисков различаются как внутри стран, так и между ними, страны с низким уровнем дохода, которые находятся в сильной зависимости от сельского хозяйства, особенно уязвимы к рискам, связанным с засухой. В этих странах существует настоятельная необходимость в более точной оценке рисков, понимании взаимосвязей между различными типами рисков и совершенствовании стратегий управления рисками засухи.

47. Для решения проблемы рисков засухи было создано и опробовано много инструментов финансирования, однако их результативность на сегодняшний день оказалась неоднозначной в плане успешного расширения масштабов применения соответствующих экспериментальных проектов. Необходима дальнейшая деятельность для разработки инструментов управления рисками в связи с последствиями засухи, которые были бы адаптированы к конкретным потребностям и условиям отдельных стран, а также для понимания всего спектра имеющихся инструментов финансирования управления рисками засухи.

48. ГМ разработал набор вариантов механизмов и инструментов финансирования, к которым страны могут получить доступ в целях обеспечения готовности к засухе и смягчения ее рисков. Эти варианты представлены в вышеупомянутом документе ICCD/COP/14/INF.3, в котором содержится информация о:

а) продуктах страхования от засухи, таких как: i) страхование отдельных сельскохозяйственных культур; ii) страхование на основе индекса погодных условий; и iii) страхование на основе индекса урожайности по районам;

б) долговых ценных бумагах, связанных со страхованием, таких как i) событийные (катастрофные) облигации; и ii) облигации для привлечения средств на защиту от засухи;

в) официальной помощи в целях развития (ОПР) – обеспеченных облигациях для защиты от засухи.

49. Наступление засухи зачастую представляет собой сложный и медленный процесс, а не поддающийся четкой оценке характер причиняемого ею ущерба крайне затрудняет задачу по всестороннему и точному определению стоимости такого ущерба. Отдельные методы оценки стоимости бездействия в связи с засухой представлены в документе ICCD/COP/14/INF.3, чтобы помочь странам в выборе соответствующих инструментов финансирования для обеспечения готовности к засухе и уменьшения рисков ее возникновения.

С. Правовые документы

50. В 2018 году Управление по оценке КБОООН подготовило перспективную оценку жизнеспособности различных правовых документов по борьбе с засухой в рамках КБОООН. Эта оценка¹⁰ охватывает восемь типов правовых инструментов как «жесткого», так и «мягкого» права, которые широко используются в международном сотрудничестве по вопросам окружающей среды: протоколы, поправки и приложения, принципы, декларации, решения, стандарты и джентльменские соглашения. В оценке излагаются основные характеристики каждого документа, включая их общее определение, информацию о процессе подготовки и утверждения, о процедурах мониторинга соблюдения и отчетности, а также об институциональных и бюджетных потребностях. Кроме того, в оценке приводятся примеры использования каждого документа в других международных процессах, главным образом в рамках системы Организации Объединенных Наций. По каждому типу соответствующих правовых документов рассматривается вопрос о его потенциальном использовании в плане противодействия засухе в рамках КБОООН на основе обобщенной информации и примеров, а также, по возможности, об использовании этого документа в рамках КБОООН до настоящего времени.

51. Ниже кратко излагаются основные моменты оценки по каждому виду рассмотренных правовых документов. Стороны, возможно, примут к сведению, что соответствующая сопоставимая информация об институциональных и бюджетных потребностях, которую можно было бы использовать для достоверного определения в рамках КБОООН одинаковых требований, имелась только по одному виду документов (протоколу). Что касается других документов, то эти требования оказались настолько многообразными, что их использование для установления целесообразности применения в рамках КБОООН не имеет смысла.

52. *Протокол* представляет собой официальный правовой документ, который принимают по итогам единообразных этапов переговоров, утверждения и ратификации на национальном уровне. Опыт других конвенций показывает, что для успеха протокола необходимо обеспечить точность содержания: ясную цель, однозначные правила и четкое распределение обязанностей по осуществлению. Обсуждение содержания такого документа по вопросам управления рисками засухи в глобальном масштабе, вероятно, будет сопряжено с трудностями и займет много времени, возможно, от восьми до десяти лет. Опыт других конвенций также показывает, что протоколы требуют процессов отчетности и обзора по соответствующим положениям и что в этой связи, как правило, приходится привлекать дополнительные институциональные структуры и специализированный персонал. Используя в качестве отправной точки РКИКООН/Киотский и КБР/Картахенский протоколы, принятие протокола по засухе могло бы привести к увеличению регулярного бюджета КБОООН на двухгодичный период примерно на 1,8–3,6 млн евро¹¹ за счет взносов тех стран, которые примут решение о присоединении к этому протоколу.

53. *Приложения и поправки* имеют такой же правовой статус, как и текст Конвенции, и их целью является дальнейшее развитие или уточнение деталей какого-либо действующего положения. Например, в пяти региональных приложениях к КБОООН об осуществлении конкретно указаны положения об осуществлении для каждого региона. Подготовка и утверждение приложений и поправок осуществляются в соответствии со стандартными, официальными этапами, но обычно этот процесс легче, чем подготовка протоколов. Во многих конвенциях приложения и поправки используются для составления точных процедурных, научных и административных

¹⁰ Резюме оценки содержится в документе ICCD/COP(14)/INF.3, а с ее полным содержанием можно ознакомиться по адресу <https://www.unccd.int/about-us/evaluation-office>.

¹¹ Финансирование Киотского и Картахенского протоколов варьировалось в пределах 15–30% от регулярных бюджетов секретариатов РКИКООН и КБР. Применение аналогичного процентного показателя к регулярному бюджету секретариата КБОООН (приблизительно 10,7 млн евро на двухгодичный период 2018–2019 годов) ведет к увеличению общего объема бюджета КБОООН на 1,8–3,6 млн евро.

списков, которые остаются в силе бессрочно. Аналогичным образом, идеальным вариантом использования приложения к КБОООН или поправки к ней, касающейся засухи, могло бы стать определение постоянных (технических) мер, которые должны быть приняты для достижения более широких политических целей КБОООН, касающихся засухи. Этот подход возможен в случае, когда Стороны уже согласовали такие широкие политические цели; если такая договоренность отсутствует, существует значительный риск того, что Стороны решат остаться за рамками приложения или поправки, отказавшись от их принятия.

54. *Принципы*¹², как правило, касаются крайне важных вопросов, по которым позиции стран существенно различаются либо с точки зрения осуществления на национальном уровне, либо с точки зрения политических интересов, поэтому достижение соглашения по детализированным нормам представляется непростым делом. Принципы содержат описание широких стандартов или целей, допускающих различные толкования и меры по их реализации, и они могут служить первым шагом для установления более конкретных правил. В рамках КБОООН принципы могли бы устанавливать сформулированные в общем виде нормы по различным аспектам борьбы с засухой, а определение конкретных мер могло бы быть отнесено на страновой или региональный уровень. Принципы обычно разрабатываются в ходе официальных переговоров, которые могут быть открыты для более широкого круга заинтересованных сторон, чем переговоры по протоколу или приложению/поправке, и включать, например, заинтересованные международные организации, научные учреждения и неправительственные организации. Принципы не требуют особых процедур принятия; они вступают в силу с момента их согласования. Политическая приверженность принципам может быть подчеркнута путем их принятия или одобрения на высоком уровне.

55. *Декларации* – это официальные заявления, объявления или сообщения о намерениях. Для реагирования на проблему засухи в рамках КБОООН декларация могла бы представлять собой политическое заявление о приверженности Сторон Конвенции, отражающее чаяния участвующих стран, которое впоследствии может быть воплощено в конкретные действия по линии КС или на страновом или региональном уровнях. Декларация может быть подготовлена одной или несколькими странами при поддержке секретариата Конвенции и рассмотрена и принята на высоком уровне.

56. *Решения* являются официальным выражением мнения или воли участников и основными средством для их совместной работы по продвижению Конвенции. Они могут охватывать любые действия и темы, если Стороны желают достичь по ним согласия; а поскольку их можно быстро подготовить, они особенно полезны для интеграции новой информации и постоянно меняющихся условий в процесс осуществления КБОООН. Эффективность решений можно повысить за счет конкретизации формулировок, с тем чтобы включать в них более четкие обязательства и облегчить контроль за их выполнением. Начиная с 2013 года в ряд решений КС КБОООН были включены просьбы, касающиеся борьбы с засухой, в результате чего был принят широкий круг мер от налаживания партнерских связей между организациями до оказания поддержки на национальном уровне.

57. *Международные стандарты* – это задокументированные соглашения, содержащие технические спецификации или другие точные критерии, обеспечивающие соответствие материалов, продуктов, процессов и услуг их назначению. Они могут быть обязательными или добровольными. В 2017 году Международная организация по стандартизации опубликовала новый стандарт ИСО 14055 для выявления передовой практики в борьбе с опустыниванием и деградацией земель на основе оценки факторов деградации земель и рисков,

¹² Термин «принципы» имеют различные толкования в международном экологическом праве. В настоящем документе они применяются в качестве общих норм, которые часто встречаются в преамбуле различных договоров и в которых излагаются общие подходы или правила осуществления договора или используются в качестве независимых документов (формирующегося) международного экологического права.

связанных с нынешней и прошлой практикой, который предназначен для использования организациями частного и государственного секторов, отвечающими за управление земельными ресурсами. Аналогичным образом, можно было бы ввести международный стандарт, например в отношении мер по смягчению последствий засухи. Однако для разработки любого подробного технического стандарта, который предусматривал бы проведение мониторинга и проверки, потребуется привлечь экспертный опыт существующей международной системы по стандартизации, при этом функции консультанта должна выполнять КБООН.

58. *Джентльменские соглашения* представляют собой добровольные соглашения о сотрудничестве, например декларации о намерениях, совместные заявления, меморандумы о взаимопонимании или совместные пресс-релизы двух или более участников по темам, представляющим общий интерес. Они могут вовлекать различные типы участников, которые ориентированы на достижение общей цели при осуществлении своей деятельности различными способами. В случае процесса осуществления КБООН джентльменское соглашение может использоваться в дополнение к нормативным руководящим указаниям и политическим подходам Конвенции в качестве средства для целенаправленного сотрудничества между заинтересованными сторонами. Будучи добровольными обязательствами, джентльменские соглашения не являются предметом решений КС, однако они могут быть зарегистрированы в рамках процесса КБООН или информация об их результатах и успешной практике может быть включена в национальную отчетность и рассмотрена в процессе оценки соблюдения осуществления КБООН.

V. Выводы и рекомендации

59. **Инициатива по противодействию засухе помогла активизировать сотрудничество между учреждениями Организации Объединенных Наций и странами в области обеспечения готовности к засухам, смягчения их последствий и планирования. Это придало новый политический импульс на глобальном и региональном уровнях. Например:**

а) в рамках Инициативы по противодействию засухе и под институциональным руководством со стороны КБООН при участии ФАО, ВМО, ЮНЕП, НЦСЗ, ЮНЕСКО и ГВП была создана Рабочая группа по содействию осуществлению Инициативы по противодействию засухе;

б) в рамках ГПДВСХ секретариат КБООН возглавляет альянс организаций, занимающихся вопросами засухи, членами которого являются ЮНЕСКО, ИВМИ, Молодежная сеть по водным ресурсам, ФАО, ВМО и ГВП.

60. Привлечение более 70 стран, работающих над национальными планами борьбы с засухой, к осуществлению Инициативы по противодействию засухе, а также презентация и последующее распространение на КС 14 набора средств по борьбе с засухой будут способствовать достижению целей, поставленных в Рамочной стратегии КБООН на 2018–2030 годы, в которой в качестве стратегической цели Конвенции определены меры по смягчению, адаптации и ликвидации последствий засухи в целях повышения сопротивляемости уязвимых групп населения и экосистем.

61. Технические руководящие принципы, типовой национальный план борьбы с засухой и документы по учету гендерной проблематики служат полезным руководством при оказании странам помощи в разработке, изменении и/или обновлении их национальных планы борьбы с засухой в рамках Инициативы по противодействию засухе.

62. С учетом результатов осуществления Инициативы по противодействию засухе и выявленных технических, финансовых и институциональных пробелов, которые приведены в национальных планах борьбы засухой, Конвенция могла бы приступить к разработке инновационных вариантов и подходов в рамках КБООН для оказания странам помощи в смягчении последствий засухи и

содействия достижению ими нейтрального баланса деградации земель. Был определен ряд вариантов.

63. На своей четырнадцатой сессии КС, возможно, пожелает рассмотреть возможность:

а) развития Инициативы по противодействию засухе на двухгодичный период 2020–2021 годов путем:

i) оказания участвующим странам поддержки в доработке и утверждении их национальных планов борьбы с засухой;

ii) рассмотрения возможности интеграции дополнительных инструментов для дальнейшего совершенствования и расширения набора средств по борьбе с засухой;

iii) укрепления потенциала участвующих стран для оценки воздействий засухи и своей уязвимости; и

iv) расширения сотрудничества и партнерских отношений с такими учреждениями, как ВМО, ФАО, ГВП, ЮНЕП и ЮНЕСКО, а также с соответствующими региональными платформами в целях разработки и тестирования инновационных подходов к оказанию поддержки странам в смягчении последствий засухи;

б) поощрения использования в соответствующих случаях набора средств по борьбе с засухой, разработанного в рамках Инициативы по противодействию засухе, в целях повышения их готовности к засухе;

в) использования различных технических подходов, например устойчивого управления земельными и водными ресурсами, восстановления экосистем и управления водосборами путем предоставления соответствующей информации, создания систем гидрологического мониторинга, оказания технической помощи и создания потенциала, а также содействия обмену знаниями между коллегами;

г) изучения потенциальных инструментов финансирования борьбы с засухой, например продуктов страхования и облигаций, в рамках Инициативы по противодействию засухе, и предоставления соответствующей информации и руководящих указаний для облегчения доступа Сторон к этим инструментам; и

д) разработки в сотрудничестве с МНПВ и другими соответствующими органами системы Организации Объединенных Наций и международными организациями глобальных принципов или других дополнительных мер по смягчению последствий засухи.