



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
12 January 2023
Russian
Original: English

**Комитет экспертов по государственному
управлению**

Двадцать вторая сессия

27–31 марта 2023 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Институциональные механизмы оказания экономической,
финансовой и структурной поддержки для решения
проблемы изменения климата, сокращения использования
ископаемых видов топлива и защиты биоразнообразия**

**Государственные учреждения и финансовая поддержка
деятельности по борьбе с изменением климата**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Линдой Билмес и Маурисио Родасом в сотрудничестве с другими членами Комитета Джеральдин Фрейзер-Молекети, Девоном Роу, Аминатой Туре и Ланом Сюэ.

* E/C.16/2023/1.



Государственные учреждения и финансовая поддержка деятельности по борьбе с изменением климата

Резюме

Авторы подчеркивают, что миру срочно требуются триллионы долларов для инвестиций в действия по борьбе с изменением климата и защите биоразнообразия, чтобы удержать глобальный рост температуры на отметке ниже 1,5°C и помочь странам адаптироваться к худшим последствиям изменения климата. Вместе с тем авторы отмечают, что, несмотря на определенный прогресс в обеспечении финансовых ресурсов для этих целей, международное сообщество в значительной степени не выполняет свои официальные обещания. Более того, обязательства в этой связи намного меньше общей суммы, необходимой для сокращения глобальных выбросов и адаптации к изменению климата.

Особенно заметна проблема недостаточного финансирования мер по адаптации к изменению климата, в частности нехватка средств для помощи развивающимся странам в адаптации к последствиям изменения климата, таким как повышение уровня моря, экстремальная жара, засухи и сильные штормы. Основная часть средств, привлекаемых на сегодняшний день из государственного и частного секторов, направляется на деятельность по смягчению последствий изменения климата в развитых странах, в частности на развитие возобновляемых источников энергии, внедрение электромобилей и другие проекты, направленные на снижение выбросов.

Существует несколько институциональных препятствий, которые затрудняют привлечение необходимых средств для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним. К числу таких препятствий относятся: а) отсутствие прямого доступа на субнациональном уровне к средствам, выделяемым на борьбу с изменением климата; б) нехватка человеческого потенциала, необходимого для разработки хорошо структурированных проектов, которые были бы приемлемыми для кредиторов; в) специфические характеристики адаптационных проектов, которые делают их менее привлекательными для традиционных финансовых инвесторов; г) недостаточно широкое использование методов учета природного капитала для монетизации экосистемных услуг; и е) использование в некоторых случаях некорректных методов бухгалтерского учета, которые позволяют ряду доноров сокращать объемы фактически выделяемых средств до уровней, не соответствующих обещанным суммам.

Авторы настоящего документа рекомендуют меры по устранению препятствий, затрудняющих доступ к финансовым средствам для борьбы с изменением климата, в первую очередь препятствий, касающихся финансирования мер адаптации и обусловливающих ситуацию, когда разрыв между потребностями и доступным объемом средств наиболее очевиден и представляет собой острую проблему. Авторы приводят отдельные примеры передовой практики в вопросах финансирования деятельности по борьбе с изменением климата. Они призывают международное сообщество выполнить уже взятые на себя обязательства и выделить дополнительные средства на цели смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним.

I. Введение

1. Настоящий документ основывается на результатах предыдущей работы, проделанной Комитетом экспертов по государственному управлению в отношении государственных учреждений и деятельности по борьбе с изменением климата. В документе в первую очередь будет освещен вопрос доступа к финансовым средствам для деятельности по борьбе с изменением климата, при этом особо будут отмечены меры адаптации к изменению климата, включая способы устранения институциональных препятствий.

2. Несмотря на многочисленные инициативы по снижению глобальных объемов выбросов парниковых газов, становится все очевиднее, что одних таких усилий будет недостаточно, чтобы ослабить воздействие изменения климата. Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) предупредила в 2022 году, что даже при реализации наилучшего сценария сдерживания глобального потепления до 1,5°C, достижение такой температурной отметки в краткосрочной перспективе все равно вызовет «неизбежное усиление многочисленных климатических угроз и создаст многочисленные риски для экосистем и человека». Изменение климата и климатические угрозы, уточняет МГЭИК, в значительной степени способствуют возникновению гуманитарных кризисов. Климат и экстремальные погодные условия все чаще становятся причиной перемещения населения, в непропорциональной степени затрагивая малые островные развивающиеся государства, при этом особо возросла острота проблемы отсутствия продовольственной безопасности и недоедания в Африке, вызванная наводнениями и засухой¹. Африка — регион, наиболее пострадавший от климатических потрясений: 7 из 10 наиболее уязвимых к изменению климата стран находятся именно на этом континенте². Темпы повышения температуры в Африке, примерно на 0,3°C в десятилетие с 1991 по 2021 год, выше среднемировых³. Таким образом, изменение климата создает существенные риски для экономики стран этого континента, угрожая жизни и источникам средств к существованию миллионов людей⁴. Более того, естественные поглотители углерода, такие как тропические леса и океаны, вероятно, потеряют часть своего потенциала по поглощению углерода, а «природный капитал», такой как вода, почва, воздух, насекомые и рыбные запасы, которые лежат в основе сельского хозяйства и самой жизни человека, подвергаются все большей опасности.

3. В связи с этим растет понимание необходимости инвестирования как в деятельность по адаптации к изменению климата (корректировка экологических, социальных и экономических систем в ответ на текущие или ожидаемые изменения климата), так и в меры по смягчению последствий (усилия по

¹ Hans-O. Pörtner and others, “Summary for policymakers” in *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Intergovernmental Panel on Climate Change (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and New York, 2022).

² African Development Bank Group, “Climate change in Africa”. URL: www.afdb.org/en/cop25/climate-change-africa (последний просмотр 9 января 2023 года).

³ World Meteorological Organization, “State of the climate in Africa” (Всемирная метеорологическая организация, «Состояние климата в Африке»). URL: <https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate/Africa> (последний просмотр 9 января 2023 года).

⁴ African Development Bank Group, Economic Commission for Africa and United Nations Development Programme, African Economic Conference: 2021 Report — Financing Africa’s post-COVID-19 Development (Группа Африканского банка развития, Экономическая комиссия для Африки и Программа развития Организации Объединенных Наций, Африканская экономическая конференция: *Отчет за 2021 год — Финансирование развития Африки после пандемии COVID-19*). URL: https://aec.afdb.org/sites/default/files/2022/11/07/aec_2021_conference_report_a.pdf.

сокращению выбросов). Общая необходимая сумма значительна. По оценкам ученых, до 2030 года необходимо около 4 триллионов долларов в год (по всем видам инвестиций, связанных с климатом), чтобы избежать наихудших последствий изменения климата⁵. Адаптация к таким изменениям является растущей частью этой потребности, особенно для бедных стран. По оценкам Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, к 2030 году предполагаемые расходы исключительно на меры по адаптации составят 340 млрд долл. США в год, а к 2050 году увеличатся до 565 млрд долл. США⁶. Кроме того, ожидается, что к 2030 году будут построены объекты инфраструктуры на сумму от 57 до 95 триллионов долл. США, причем часть этой суммы включает в себя средства на меры адаптации с целью сделать инфраструктуру устойчивой к изменению климата.

4. Что касается аспекта предложения в вопросах финансирования, то здесь ситуация неоднозначная. За последнее десятилетие общий объем глобального финансирования в области климата (на смягчение последствий и адаптацию) почти удвоился и в среднем составляет 480 млрд долл. США в год. Увеличилась поддержка со стороны многосторонних банков развития и двусторонних доноров международных климатических фондов, таких как Адаптационный фонд, Зеленый климатический фонд (ЗКФ), Фонд для наименее развитых стран Глобального экологического фонда и Специальный фонд для борьбы с изменением климата, с особым вниманием к сельскому хозяйству, водным ресурсам, экосистемам и межсекторальной работе, в первую очередь в связи с устранением последствий засух и наводнений. Частный сектор также принял в этом участие, причем основная часть финансовых средств на деятельность в сфере климата была привлечена внутри стран Организации экономического сотрудничества и развития и потрачена на мероприятия по снижению рисков в таких секторах, как транспорт, возобновляемые источники энергии и электромобили.

5. Однако международное сообщество не достигло заявленных показателей финансирования. В 2009 году развитые страны обязались мобилизовать 100 млрд долл. США в год с 2020 по 2025 год для поддержки действий по борьбе с изменением климата в развивающихся странах. Организация экономического сотрудничества и развития недавно сообщила, что в 2020 году развитым странам все еще не хватает 17 млрд долл. США для достижения цели ежегодного финансирования в размере 100 млрд долл. США⁷. Истинный дефицит может быть гораздо больше. В некоторых случаях западные доноры использовали сомнительные методы учета, чтобы выглядеть более щедрыми, например преувеличивали объем предоставленных ими средств, представляли займы как гранты, считали чистые обязательства фактическими выплатами, вели двойной учет, навязывали необоснованные условия при распределении займов и не предоставляли средства на покрытие операционных расходов, связанных с капитальными проектами, так что стране-получателю было слишком дорого их осуществлять⁸. Кроме того, ежегодные темпы роста объемов финансирования деятельности в сфере климата замедлились и составляют менее половины показателя, достигнутого до 2017 года⁹.

⁵ Climate Policy Initiative, “Global landscape of climate finance: a decade of data” (2022).

⁶ United Nations Environment Programme, *Adaptation Gap Report 2022: Too Little, Too Slow — Climate Adaptation Failure Puts World at Risk*.

⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–2020*, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal (Paris, 2022).

⁸ Ian Mitchell and Nancy Birdsall, “The unkept promises of Western aid”, *Foreign Affairs*, 14 September 2022.

⁹ Climate Policy Initiative, *Global Landscape of Climate Finance 2021* (December 2021).

6. В частности, масштабы финансирования климатической деятельности в Африке не соответствуют обязательствам, взятым на себя развитыми странами, и не позволяют удовлетворить потребности континента в адаптации к изменениям климата и смягчении их последствий. Доля Африки в общем объеме глобального климатического финансирования выросла в период 2010–2019 годов в среднем всего на 3 процентных пункта — с 23 процентов (48 млрд долл. США) в период 2010–2015 годов до 26 процентов (73 млрд долл. США) в период 2016–2019 годов. Учитывая объем ресурсов, необходимых для достижения определенных на национальном уровне целевых показателей вклада в деятельность в области климата в Африке, которые оцениваются на уровне 118,2–145,5 млрд долл. США в год до 2030 года, следует принимать более конкретные меры для устранения ежегодного дефицита финансирования в области климата в Африке¹⁰.

7. Невыполнение первоначального обязательства выделить средства в размере 100 млрд долл. США и связанное с этим разочарование побудили развивающиеся страны поставить вопрос об убытках и ущербе на повестку дня двадцать седьмой Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, в результате чего было достигнуто историческое соглашение о новом фонде для уязвимых стран¹¹. Но даже если бы обещания были выполнены, эта сумма была бы лишь маленькой толикой того, что действительно необходимо для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним¹².

II. Финансирование мер адаптации к изменению климата

8. Объемы финансирования мер адаптации по-прежнему отстают от объемов финансирования мер по смягчению последствий. Хотя сумма, выделяемая на цели адаптации, увеличилась до 46 млрд долл. США в 2020 году (по сравнению с 30 млрд долл. США в 2018 году), общий объем средств, которые можно использовать для адаптации, по-прежнему намного меньше объема, необходимого для реагирования на существующее и будущее изменение климата¹³. В своем недавнем докладе Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде установила, что дефицит финансирования в развивающихся странах, вероятно, в 5–10 раз превышает текущие международные потоки финансирования мер адаптации и будет только усугубляться, если объем инвестиций не будет увеличен. В докладе были отмечены недостатки в плане финансирования на протяжении всего процесса, вплоть до этапа реализации¹⁴.

9. Этот дефицит отчасти объясняется особенностями адаптационных проектов, которые редко являются источником конкретных финансовых поступлений. В частности, можно обоснованно ожидать, что инвестиции в проект по смягчению последствий изменения климата, такой как развитие возобновляемых источников энергии, принесут финансовую отдачу, которая хотя бы частично компенсируют первоначально вложенную сумму. При этом вложение средств в меры адаптации, например в сохранение мангрового леса, может помочь уменьшить наводнения, но вряд ли даст ощутимую прибыль. (Страна-получатель,

¹⁰ African Economic Conference, “Context”. URL: <https://aec.afdb.org/en/african-economic-conference-2022/context>.

¹¹ United Nations Climate Change Conference, “COP27 reaches breakthrough agreement on new ‘loss and damage’ fund for vulnerable countries” (пресс-релиз Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата от 20 ноября 2022 года).

¹² Deirdre Cogan and others, “Where do we stand on COP26 climate promises? A progress report”, World Resources Institute, 13 October 2022.

¹³ Climate Policy Initiative, *Global Landscape of Climate Finance 2021*.

¹⁴ United Nations Environment Programme, *Adaptation Gap Report 2022*.

возможно, сможет количественно оценить часть стоимости проекта по созданию мангровых лесов, используя систему эколого-экономического учета для оценки природного капитала; однако для проведения такого анализа необходимо иметь соответствующий потенциал, как указано в пунктах 30 и 31).

10. Учитывая характер потребностей в адаптации к климатическим изменениям и отсутствие четко определяемой отдачи, основную часть финансирования мер адаптации продолжает обеспечивать государственный сектор. Однако на сегодняшний день государственный сектор не в состоянии обеспечить ни целевые показатели в отношении мер адаптации в рамках первоначального обязательства в 100 млрд долл. США, ни более поздние обязательства по финансированию мер адаптации, принятые на пятнадцатой и двадцать седьмой конференциях Сторон.

11. Поскольку государственные бюджеты уже перегружены из-за расходов, связанных с реагированием на коронавирусную инфекцию (COVID-19), нехваткой энергоресурсов и другими сложностями, в деле мобилизации необходимых инвестиционных ресурсов важную роль наряду с государственным сектором должен играть частный сектор. Данные о финансировании мер адаптации структурами частного сектора найти сложно. Однако очевидно, что на сегодняшний день частное финансирование играет минимальную роль в адаптации к климатическим изменениям, при этом основная часть этого финансирования приходится на развитые страны.

12. Существуют серьезные институциональные барьеры, не позволяющие мировому сообществу мобилизовать финансовые средства в сфере климата в необходимых объемах. Кроме того, второстепенные факторы не позволяют правительствам получать доступ к существующим кластерам финансирования климатической деятельности для целей адаптации. Имеется в виду следующее: дисбаланс между проектами по смягчению последствий изменения климата и по адаптации к ним, острая потребность в климатическом финансировании на субнациональном уровне в рамках глобальной структуры, ориентированной на национальные правительства, а также отсутствие потенциала, данных и ключевых показателей в этой области — особенно в отношении мер адаптации. Кроме того, несмотря на то, что объем климатического финансирования на основе механизма кредитования растет, наиболее велика потребность в финансировании, основанном на механизмах грантов и льгот.

13. Существует несколько проблем, связанных именно с инвестициями в деятельность по адаптации к изменению климата. В частности, основная трудность заключается в том, что предотвращенные издержки — это не то же самое, что конкретные денежные поступления, на которые обычно рассчитывают кредиторы при погашении кредитов. Кроме того, правительства часто недооценивают затраты на непредсказуемые бедствия, в результате чего вероятная отдача кажется слишком незначительной. При этом не хватает данных о климатических рисках и уязвимости на страновом уровне, которые можно было бы использовать для принятия инвестиционных решений. Правительства редко четко заявляют о том, в каких именно сферах необходим частный капитал для достижения целей адаптации.

14. Также следует отметить, что правительства не имеют достаточных возможностей для определения и количественной оценки отдачи от проектов по адаптации. Проблема инвестирования в меры адаптации заключается не в отсутствии отдачи, а скорее в сложности определения выгод от такой отдачи. Однако анализ, проведенный Глобальной комиссией по адаптации, показал, что выгоды будут значительными. Инвестирование 1,8 триллиона долл. США в пяти целевых областях в период с 2020 по 2030 год может принести 7,1 триллиона долл. США в виде общей выгоды. Расходы в размере 800 млн долл. США на системы

раннего предупреждения в развивающихся странах позволят снизить потери от стихийных бедствий, связанных с климатом, на сумму от 3 до 16 млрд долл. США в год¹⁵.

Тематическое исследование: проблемы, с которыми сталкиваются страны Карибского бассейна

15. Проблемы, с которыми сталкиваются страны при распределении потоков климатического финансирования, особенно для целей адаптации, четко видны на примере Карибского центра по вопросам управления деятельностью в целях развития (КАРИКАД), который был создан для оказания помощи странам Карибского бассейна в наращивании их административного потенциала для ускорения социально-экономического развития. КАРИКАД обслуживает 17 государств-членов, все из которых являются малыми островными развивающимися государствами или прибрежными развивающимися государствами, и в их число входят некоторые самые малые по площади независимые страны мира.

16. Хотя страны Карибского бассейна не создавали проблему изменения климата, сейчас они имеют дело с их последствиями. Они особенно уязвимы перед целым рядом опасных природных явлений, таких как ураганы, наводнения, извержения вулканов и землетрясения. Соответствующие последствия и риски усугубляются изменением климата, которое представляет собой многомерную и многоуровневую межсекторальную проблему с масштабными и долгосрочными последствиями. Кроме того, разрушительные события, связанные с климатом, происходят все чаще. Региональный потенциал для проведения исследований, оценки потребностей и разработки вариантов и методов смягчения последствий и адаптации ограничен по сравнению с масштабами проблемы, стоящей перед регионом. Кроме того, правительствам стран региона мешает проблема малочисленности налогооблагаемого населения наряду с узостью ресурсной базы. Кроме того, экономическое воздействие практически невозможно оценить в денежном выражении.

17. Некоторые государства — члены КАРИКАД имеют долгосрочные планы по смягчению последствий, при том что другие привыкли к краткосрочному планированию и политическим циклам, которые часто соотнесены с конституционным ограничением, устанавливающим пятилетний срок правления политической администрации. Однако последствия изменения климата и необходимость адаптации и смягчения последствий будут проявляться на протяжении многих циклов, независимо от политических установок. Многолетние бюрократические препоны (например, связанные с аккредитацией тех или иных учреждений) задерживают практическую работу тогда, когда требуются срочные действия.

18. Все это означает, что адаптация к изменению климата будет для стран Карибского бассейна крайне сложной задачей, тем более что необходимость проектирования, разработки и реализации соответствующих проектов в требуемых масштабах предполагает наличие нового потенциала. Распространение успешных проектов и программ во всех странах Карибского бассейна может помочь сократить расходы и повысить эффективность этой деятельности. Однако уникальные условия каждой страны потребуют решений с учетом специфики конкретного места и способности правительств найти финансовые средства и специалистов, способных составлять проекты, которые будут согласованными и, по возможности, приемлемыми для кредиторов.

¹⁵ Arame Tall and others, *Enabling Private Investment in Climate Adaptation and Resilience: Current Status, Barriers to Investment and Blueprint for Action*. World Bank Publications (2021).

19. Региональные политические лидеры признают, что борьба с изменением климата потребует сотрудничества, взаимодействия и совместных усилий в еще больших масштабах, но при этом необходима более ощутимая поддержка. Последовательная долгосрочная работа по обмену знаниями и передаче опыта должна сопровождаться доступом к более широкой финансовой базе. Впрочем, климатическое финансирование может быть полезным только в том случае, если оно не будет означать увеличение долгового бремени развивающихся стран.

III. Преодоление институциональных препятствий, затрудняющих доступ к финансовым средствам для борьбы с изменением климата

20. Для обеспечения инклюзивного и устойчивого развития страны должны стремиться к комплексному решению экономических, социальных и экологических проблем устойчивого развития, избегая узкого подхода, предполагающего сфокусированность только на одном из этих трех аспектов в ущерб двум другим. Одним из способов решения этой дилеммы является определение так называемых путей развития, обеспечивающих устойчивость к изменению климата: траекторий развития, которые сочетают в себе меры адаптации и смягчение последствий и требуют комплексной оценки обоих аспектов¹⁶. Пути развития, обеспечивающие устойчивость к изменению климата, позволяют снизить климатические риски, защитить страны и сообщества от потерь и ущерба вследствие климатических явлений, ускорить экономический рост и создать качественные рабочие места для граждан, улучшая условия их жизни и повышая их благосостояние. Пути развития, позволяющие в равной степени учитывать экономические, социальные и экологические аспекты, смогут обеспечить устойчивое и инклюзивное развитие, которое принесет пользу нынешнему и будущим поколениям.

21. Есть несколько шагов, которые правительства могли бы предпринять для получения доступа к комплексному финансированию мер по смягчению последствий изменения климата и, в конечном счете, обеспечению адаптации. Со временем инвестиции, позволяющие сократить выбросы, могут быть оценены и учтены через механизм «углеродного рынка», хотя эффективное установление цен на выбросы углерода остается лишь отдаленной перспективой. В более практическом плане многосторонние банки развития, такие как Всемирный банк и региональные банки развития, могли бы внедрить механизмы, позволяющие сделать необходимые инвестиции более дешевыми, менее рискованными или то и другое вместе. Они могут покупать активы в проектах, тем самым давая частным финансирующим сторонам больше уверенности для предоставления кредитов, или договориться о создании резервов на случай потери кредитов, чтобы покрыть первичные убытки в случае дефолта. Резервы на покрытие убытков по кредитам могли бы быть стимулом для участия частного сектора в финансировании мер адаптации, особенно если такие проекты будут сочетаться с инвестициями в смягчение последствий изменения климата.

«Зеленые» облигации

22. Еще одним инструментом, который можно использовать более эффективно, являются «зеленые» облигации, выпускаемые для финансирования

¹⁶ Fatima Denton and others, “Climate-resilient pathways: adaptation, mitigation, and sustainable development”, in *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and New York, Cambridge University Press, 2014).

проектов, способных принести экологическую выгоду. На сегодняшний день только около 16 процентов из 1,5 триллиона долл. США, собранных с 2007 года, были направлены на адаптацию. Более половины сделок имели отношение к одной структуре, а именно Fannie Mae — ипотечному кредитору из Соединенных Штатов Америки. Однако и другие структуры, такие как Международная инициатива по выпуску климатических облигаций, сертифицирующие облигации как «зеленые», считают адаптацию вполне приемлемым способом использования средств, и в этой связи следует поощрять их более широкое международное применение. Африканский банк развития обсудил важность приоритетного использования инновационных финансовых инструментов, таких как «зеленые», «голубые», долгосрочные и социальные облигации, а также облигации, связанные с переходным периодом и обеспечением устойчивости развития, наряду с экологическими, социальными и управленческими фондами и инструментами зачета расходов на деятельность по адаптации к изменению климата в счет погашения долга, для обеспечения внутренних ресурсов, необходимых для достижения в Африке чистого нулевого баланса выбросов к 2050 году¹⁷.

23. Многие проекты по адаптации включают в себя некоторые дополнительные выгоды, помимо непосредственной защиты людей от изменения климата, и в связи с этими выгодами зачастую легче привлечь финансовые средства. Например, повышение степени климатической устойчивости новой инфраструктуры увеличит стоимость ее строительства не более чем на 5 процентов, однако эти дополнительные расходы могут стать предметом субсидирования или могут быть напрямую учтены в процессе публичных торгов¹⁸. В последнем случае правительствам часто требуется помощь в разработке ноу-хау для определения и внедрения правильных технических требований. Так, Всемирный банк помогает Камбодже составлять контракты на строительство и обслуживание сельских дорог, предполагающие меры защиты от наводнений¹⁹. Интеграция усилий по адаптации в проекты по смягчению последствий изменения климата, вероятно, сделает весь проект более привлекательным для кредиторов и увеличит масштабы использования льготного кредитования (то есть кредитов с первоначальной составляющей в виде гранта в размере 35 процентов и более).

Разработка национального инвестиционного плана по адаптации на основе проектов, приемлемых для кредитования

24. Одним из конкретных шагов, которые правительства могут предпринять для содействия притоку частных инвестиций, является разработка национального инвестиционного плана по адаптации с портфелем проектов, которые будут приемлемыми для финансовой системы и потенциально привлекательными для таких инвесторов, как многосторонние банки развития, социальные инвесторы и коммерческие кредиторы. После того, как проект будет признан приемлемым для кредитования, для него необходимо обеспечить хорошую техническую поддержку, включая разработку технико-экономических обоснований и определение структуры операций по проекту и соответствующего плана закупок, чтобы подготовить проект к выходу на рынок и привлечению средств коммерческого сектора. В этой связи безусловно необходимо наращивать соответствующий потенциал.

¹⁷ African Development Bank Group, Economic Commission for Africa and United Nations Development Programme, *African Economic Conference: 2021 Report*.

¹⁸ James Rydge, Michael Jacobs and Ilmi Granoff, “Ensuring new infrastructure is climate-smart”, New Climate Economy Working Paper (Global Commission on the Economy and Climate, London and Washington, D.C., 2022).

¹⁹ World Bank, “World Bank financing will improve disaster and climate resilience of flood-damaged rural roads in Cambodia”, press release, 25 May 2022.

25. Кредиторы обычно оценивают проекты на основе трех типов показателей: предполагаемые результаты, соответствие требованиям и финансовый риск. Оценка финансовых рисков имеет решающее значение для определения того, достаточно ли ожидаемая отдача от предлагаемого проекта для компенсации кредиторам или инвесторам тех рисков, которые они на себя взяли. Это одна из основных проблем при разработке проектов по адаптации, приемлемых для кредитования.

26. Финансовые риски делятся на три широкие категории:

а) макрориски, связанные с такими аспектами, как политическая и экономическая стабильность, правовая система и защита от банкротства. Такие «макрофакторы» влияют на юридическую защищенность прав собственности, безопасность местного персонала и осуществимость проектного строительства;

б) риски, связанные с конкретным проектом, такие как грамотное техническое проектирование, квалифицированные поставщики и спонсоры, операционные риски, управление проектом и режим государственного регулирования;

в) финансовые показатели включают в себя структуру капитала, участие привилегированных кредиторов, таких как правительство или банки развития, гарантии третьих сторон, поток денежной наличности и норму прибыли. Например, проект ветряной электростанции с долгосрочным договором о покупке электроэнергии, заключенным с местным правительством, будет иметь значительно меньший финансовый риск, чем проект без такого договора.

27. В настоящее время правительства добились прогресса в этой области, но большинство из них еще не наработали широкий спектр проектов, приемлемых для кредитования. По меньшей мере 84 процента сторон Конвенции разработали планы, стратегии, законы и политику в области адаптации, а около половины из них внедрили два или более инструмента планирования. Многие из них определили цели, однако в большинстве случаев не указаны результаты мер адаптации, такие как степень, в которой люди и экосистемы становятся более устойчивыми или менее уязвимыми к изменению климата. Кроме того, страны облегчают применение своих инструментов планирования в вопросах адаптации путем определения целей, установления временных рамок, учета будущих изменений климата, совершенствования научной базы и укрепления потенциала и партнерств, необходимых для обеспечения эффективной реализации.

Укрепление связей между проектами по адаптации к изменению климата и по смягчению его последствий

28. В ходе бесед, проведенных с кредиторами, эксперты Комитета выяснили, что одной из наиболее рекомендуемых стратегий является укрепление связей между проектами по адаптации к изменению климата и проектами по смягчению его последствий в интересах повышения синергетического эффекта, например путем укрепления взаимосвязей между проектами по возобновляемым источникам энергии, которые будут приносить прибыль, и природоохранными проектами, реализуемыми в тех же районах и обеспечивающими адаптационные выгоды. Такой подход может сделать проекты по адаптации более привлекательными для частных инвесторов, одновременно обеспечивая государственное финансирование для достижения целей экологической или социальной политики²⁰.

29. Другой возможный инновационный подход заключается в объединении разнообразных проектов по адаптации и смягчению последствий изменения

²⁰ OECD, "Strengthening adaptation-mitigation linkages for a low-carbon, climate-resilient future", OECD Environment Policy Papers, No. 23 (Paris, 2021).

климата в один инвестиционный пакет, обеспечиваемый по типу ипотечных ценных бумаг. Такие проекты могут помочь снизить риски инвесторов за счет диверсификации по секторам, регионам, масштабам и другим параметрам.

Учет природного капитала

30. Инвесторам следует мыслить вне категории краткосрочной финансовой отдачи и использовать более долгосрочные и многофакторные инвестиционные стратегии, а также изучать инновационные финансовые механизмы, которые могут быть внедрены в больших масштабах. Им также следует внедрить учет природного капитала для измерения объемов и потоков экосистемных активов и услуг в экосистеме или регионе. С помощью этого метода стоимость адаптационных проектов можно перевести в материальную или денежную форму. Система эколого-экономического учета является основой для работы правительств в этой связи²¹. Для многих стран самым большим препятствием использованию счетов Системы является отсутствие географических данных, однако инструмент «Искусственный интеллект для анализа данных об окружающей среде и устойчивом развитии» (ARIES), внедренный в 2021 году, позволяет правительствам легко измерять площадь лесного покрова и находить другую информацию, необходимую для количественной оценки стоимости природного капитала и связанных с ним экосистемных услуг. Протокол природного капитала коалиции «Природный капитал» — это аналогичный механизм, созданный для частного сектора, который могут использовать организации для определения, измерения и оценки их прямого и косвенного воздействия и зависимости от природного капитала²².

31. Хотя эти методы не являются панацеей, важно понимать, что расширение национальных и местных статистических данных с учетом экологических аспектов облегчает наглядную демонстрацию воздействия проектов, связанных с климатом, особенно тех, которые касаются адаптации.

Наращивание потенциала правительств

32. Как на национальном, так и на местном уровнях крайне важно развивать потенциал для структурирования проектов, которые будут привлекательными для инвесторов. Это включает в себя развитие профессиональных знаний в вопросах базового финансирования проектов и интеграции проектов в бюджеты, механизмы устойчивого развития и стратегические планы; согласование климатических проектов с источниками финансирования и помощь в стимулировании частного финансирования. Это также требует создания мощной базы специалистов и коллективов, обладающих опытом для отбора проектов и инвестиционных возможностей, разработки продуманных проектов, оценки влияния проектов на показатели выбросов и устойчивость, определения стоимости природного капитала и экосистем, затронутых предлагаемыми проектами, и проведения оценки рисков.

33. Местные и центральные органы власти должны наладить отношения с государственными финансовыми учреждениями и посредниками, климатическими фондами, агентствами двусторонней помощи, разработчиками проектов, банками, частным капиталом, венчурным капиталом, инфраструктурными фондами и институциональными инвесторами. Они должны развивать глубокое понимание финансовых инструментов, включая долговые обязательства, гарантии по

²¹ Веб-сайт Системы эколого-экономического учета: <https://seea.un.org/>.

²² Natural Capital Coalition, *Natural Capital Protocol* (2021). URL: https://capitalscoalition.org/capitals-approach/natural-capital-protocol/?fwp_filter_tabs=guide_supplement.

кредитам, гранты, льготное кредитование, гарантии управления рисками и другие типы механизмов.

34. Для этого необходимо наращивать потенциал для обеспечения учета потребностей уязвимых групп и населения, недостаточно обеспеченного услугами, таких как женщины, молодежь, пожилые люди, лица с ограниченными возможностями и коренные народы, поскольку они будут испытывать на себе влияние предлагаемых идей по адаптации. С ними следует консультироваться и включать их в процесс планирования проектов.

IV. Субнациональные органы власти и доступ к финансированию мер адаптации к изменению климата

35. В контексте климатического финансирования важно признать, что зачастую именно субнациональные органы власти, например на уровне муниципалитетов, графств, провинций и штатов, а не центральные правительства, находятся «на переднем крае» климатического кризиса и возглавляют усилия по адаптации к изменению климата.

36. Сегодня в городах проживает более 50 процентов населения мира, а к 2050 году этот показатель возрастет почти до 70 процентов. Города производят более 80 процентов мирового валового внутреннего продукта и на них приходится более чем 60 процентов общего потребления энергии и почти 70 процентов общего объема выбросов CO₂²³. Страны не смогут добиться своих определяемых на национальном уровне вкладов и целей Парижского соглашения, принятого в рамках Конвенции, без активного и эффективного участия городов в борьбе с изменением климата. В этой связи Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Антониу Гутерриш отметил, что города — это то место, где, по большому счету, будет выиграна или проиграна битва за климат, и назвал мэров городов первыми в мире, кто реагирует на чрезвычайную ситуацию, связанную с климатическим кризисом²⁴.

37. Субнациональные органы власти в наибольшей степени способны определить действия по адаптации к изменению климата, которые помогли бы адекватным образом удовлетворить нужды и потребности местного населения, принимая во внимание хрупкость локальных экосистем. Хотя эти органы власти могут иметь мандат и обязанности, необходимые для успешной реализации адаптационных проектов, их деятельность может быть затруднена из-за отсутствия своевременного и прямого доступа к финансированию мер климатической адаптации. Для того чтобы играть эффективную роль в климатической повестке дня, властям на субнациональном уровне требуются огромные ресурсы. По данным

²³ Department of Economic and Social Affairs, “68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN”, 16 May 2018 (Департамент по экономическим и социальным вопросам, «По прогнозам, к 2050 году 68 процентов мирового населения будет жить в городских районах, говорит ООН», 16 мая 2018 года); United Nations, “Goal 11: Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable” (Организация Объединенных Наций, «Цель 11: обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов»). URL: www.un.org/sustainabledevelopment/cities/ (последний просмотр 9 января 2023 года); World Bank, “Urban development”. URL: www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview (последний просмотр 9 января 2023 года).

²⁴ United Nations Climate Change Conference, “Guterres: ‘Cities are where the climate will largely be won or lost’”, 11 October 2019 (Конференция Организации Объединенных Наций по изменению климата, «Гутерриш: “Города — это то место, где, по большому счету, будет выиграна или проиграна битва за климат”», 11 октября 2019 года). URL: <https://unfccc.int/ru>.

Группы Всемирного банка, более 70 процентов глобальной инфраструктуры с низким уровнем выбросов и устойчивой к изменению климата будет построено в городских районах, что обойдется примерно в 4,5–5,4 триллиона долл. США в год²⁵. Однако субнациональные органы власти сталкиваются с международной финансовой системой, которая была разработана в рамках бреттон-вудских соглашений, возникла в контексте национальных государств середины XX века и не соответствует целям урбанизированной реальности XXI века.

38. Во многих странах города сталкиваются с рядом препятствий, затрудняющих их доступ к финансированию. Некоторым из них запрещено осуществлять международные займы, другим требуется гарантия своего национального правительства, которая часто не предоставляется из-за политической конкуренции.

39. Многие экологические проблемы носят локальный характер; однако субнациональные юрисдикции часто сталкиваются со сложностями из-за низкой кредитоспособности или политических ограничений, которые сужают их доступ к финансовым средствам для целей климатической адаптации. Субнациональные органы власти и развивающиеся страны, включая малые островные развивающиеся государства, как правило, имеют слабые институциональные и технические возможности для разработки проектов, которые будут приемлемыми для кредиторов, при этом для них характерны низкий уровень кредитоспособности и финансовой стабильности, а также неадекватность нормативной базы и механизмов отчетности. Однако большинство экосистемных проблем существует на региональном и местном уровнях, где субнациональные органы власти являются наиболее важной юрисдикцией.

40. По оценкам Группы Всемирного банка, менее 20 процентов из 500 крупнейших городов развивающихся стран считаются кредитоспособными в местном контексте, что серьезно ограничивает их возможности по финансированию инвестиций в общественную инфраструктуру²⁶. Это особенно тревожный фактор, поскольку предполагается, что будущая урбанизация будет по большей части происходить в средних и малых городах в развивающихся странах, которые имеют ограниченную финансовую стабильность и возможности для экологически безопасного развития.

41. Основной объем финансирования проектов климатической инфраструктуры, связанных с городским хозяйством, в развивающихся странах предоставляется финансовыми учреждениями, специализирующимися на вопросах развития. Это финансирование обеспечивает лишь крайне незначительную часть необходимых сумм, особенно с учетом темпов и масштабов климатического кризиса. Более того, государственная структура управления традиционных финансовых институтов в сфере развития дает мало стимулов для изменения привычного подхода и перенаправления необходимых ресурсов субнациональным органам власти. С этой проблемой сталкиваются многие местные правительства.

Возможные решения

42. В связи с вышесказанным следует отметить, что есть явная потребность в новых финансовых инструментах, которые бы непосредственно отвечали потребностям субнациональных органов власти. Уже существует несколько фондов для облегчения доступа субнациональных властей к источникам финансирования мер климатической адаптации.

²⁵ World Bank Group, *Low Carbon Cities: Exploring New Crediting Approaches to Deliver Carbon and Climate Finance* (Washington, D.C., 2018).

²⁶ World Bank Group, “City creditworthiness initiative: a partnership to deliver municipal finance”.

43. Система адаптации жизни к местным климатическим условиям, функционирующая в рамках Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций, была разработана для расширения финансирования мер адаптации к изменению климата, и в первую очередь для повышения устойчивости в наименее развитых странах. Эта система позволяет оказывать поддержку этим странам в пересмотре и реализации их определяемых на национальном уровне вкладов и национальных планов по адаптации, а также в обеспечении прямого доступа к международному финансированию из Адаптационного фонда и ЗКФ²⁷. Кроме того, Адаптационный фонд финансирует в развивающихся странах проекты и программы, которые являются частью Киотского протокола к Конвенции. Схема прямого доступа дает субнациональным органам власти возможность получить финансовые средства, но только через аккредитованные организации (например, национальные исполнительные организации, региональные исполнительные организации и многосторонние исполнительные организации).

44. ЗКФ является крупнейшим в мире климатическим фондом. Его цель заключается в оказании поддержки развивающимся странам в обеспечении их вклада, определяемого на национальном уровне. Фонд работает непосредственно со странами через их национальный уполномоченный орган или координационный центр, а также через государственные учреждения, которым поручено поддерживать связь с Фондом в процессе внедрения решений в сфере климата. Однако такой механизм не является эффективным для субнациональных органов власти. ЗКФ следует рассмотреть возможность создания единой структуры для реализации адаптационных проектов на местном уровне, то есть структуры, которая будет способствовать укреплению лидерского потенциала городских субъектов и возможностей для реализации проектов, финансирования и привлечения средств. Кроме того, ЗКФ мог бы определить конкретное направление деятельности для расширения прав и возможностей женщин на местном уровне, обеспечивая признание ключевой роли женщин в стратегиях адаптации. Более того, ЗКФ, как и другие международные финансовые институты, должен облегчить процесс подачи заявок, в котором городским властям трудно ориентироваться, и одновременно способствовать прозрачности и подотчетности в рамках финансируемых проектов посредством проведения независимых оценок, включая подготовку публичной финансовой отчетности.

45. В дальнейшем будет важно стимулировать амбициозные новаторские реформы нынешней финансовой архитектуры, чтобы сделать ее пригодной для решения проблем в преимущественно урбанизированном мире. Как подчеркивается в Шарм-эш-Шейхском плане реализации, согласованном на двадцать седьмой Конференции Сторон Конвенции, глобальная трансформация с переходом на низкоуглеродную экономику, как ожидается, потребует инвестиций в размере не менее 4–6 триллионов долл. США в год, и обеспечение такого финансирования подразумевает трансформацию финансовой системы, ее структур и процессов при участии правительств, центральных банков, коммерческих банков, институциональных инвесторов и других субъектов финансовой сферы.

46. Некоторые идеи по созданию финансовой системы, более приспособленной под нужды субнациональных органов власти, уже обсуждались, но пока не доработаны. Среди них, в частности, предложение о создании глобального фонда устойчивости городов²⁸, предложение о создании банка развития

²⁷ United Nations, “The Local Climate Adaptive Living Facility (LoCAL)” (Организация Объединенных Наций, «Система адаптации жизни к местным климатическим условиям»). URL: www.un.org/ldcportal/content/local-climate-adaptive-living-facility-local.

²⁸ Argaam, “U20 proposes setting up global urban resilience fund”, 31 October 2020.

«зеленых» городов²⁹ и инструментарий для мобилизации средств и финансирования в интересах инклюзивных и качественных инвестиций в инфраструктуру в регионах и городах³⁰.

47. Банк развития «зеленых» городов³¹ — это революционная идея, предложенная в 2019 году и предполагающая создание нового финансового института в сфере развития для предоставления займов непосредственно городам и властям на субнациональном уровне с приоритетным учетом потребностей в городских климатических инвестициях. Такой банк мог бы дополнить существующие механизмы оказания помощи городам в привлечении финансовых средств для климатических инвестиций. Эта идея сочетает в себе преимущества «зеленых» банков и банков развития³². При этом особое внимание отведено проектам по адаптации в ответ на проблему нехватки средств для финансирования таких проектов по сравнению с проектами по смягчению последствий изменения климата. Банк развития «зеленых» городов может стать значимым механизмом для привлечения и объединения частного капитала и предоставления недорогих кредитов городам. Кроме того, такой банк мог бы предоставлять гарантии, а также техническую помощь в подготовке проектов и поддержку в выпуске «зеленых» облигаций. В настоящее время такие услуги предлагает любой из международных финансовых институтов. Кроме того, этот банк мог бы разработать инновационные бизнес-модели для финансирования городских инициатив по адаптации через системы учета природного капитала, чтобы помочь инвесторам увидеть ценность таких проектов и привлечь больше капитала.

48. Дальнейшее изучение этих и подобных идей может способствовать столь необходимой трансформации глобальной финансовой системы, которая недостаточно эффективно реагирует на растущие требования субнациональных органов власти в решении проблем климатического кризиса.

49. Растет число инициатив по оказанию помощи властям на субнациональном уровне в разработке проектов, приемлемых для кредитования, в наращивании потенциала, обучении представителей местных властей и в предоставлении технической помощи для доступа к международному финансированию, однако многое еще предстоит сделать. В большинстве случаев финансовые средства для проектов по адаптации к изменению климата в городах направляются через национальные правительства в недостаточных объемах.

50. В то же время в рамках нескольких инициатив уже оказывается помощь африканским странам в адаптации к изменению климата и смягчении его последствий. Акцент сместился с усилий по смягчению последствий и сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов на адаптацию, в соответствии с итогами пятнадцатой Конференции Сторон Конвенции, прошедшей в 2009 году. Эта тенденция нашла свое подкрепление в официальных обязательствах, последовательно принятых на нескольких конференциях Сторон. В 2021 году Глобальный центр по вопросам адаптации и Африканский банк развития объединили усилия с целью разработки Программы ускорения адаптации в Африке, чтобы поддержать все африканские страны в подготовке и реализации трансформационных мер адаптации их экономик в интересах развития после пандемии COVID-19.

²⁹ James Alexander and others, *Financing the Sustainable Urban Future: Scoping a Green Cities Development Bank*, ODI Working Paper 552 (London, April 2019).

³⁰ OECD, *G20-OECD Policy Toolkit to Mobilise Funding and Financing for Inclusive and Quality Infrastructure Investment in Regions and Cities* (2022).

³¹ James Alexander and others, *Financing the Sustainable Urban Future*.

³² Ibid.

V. Примеры передовой практики в области финансирования мер по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним

51. Несмотря на упомянутые препятствия, удалось успешно обеспечить необходимое финансирование в связи со многими проектами по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий. Такие проекты обычно имеют четкую структуру, поддерживаются правительствами соответствующих стран и предполагают партнерские отношения, объединяющие некоммерческие организации, правительства, многосторонние учреждения и частных кредиторов. В качестве примеров можно привести проект по защите морской среды на Барбадосе, проект завода по производству экологически чистого авиационного топлива в штате Джорджия, США, и проект нового защищенного от наводнений района в Бильбао, Испания.

Защита морской среды на Барбадосе

52. В рамках этого проекта около 50 млн долл. США используется для финансирования мер по сохранению морской среды и других проектов в области охраны окружающей среды и устойчивого развития на Барбадосе.

а) выгода: проект позволит расширить морские охраняемые территории на Барбадосе практически с нулевого показателя до порядка 30 процентов площади исключительной экономической зоны и территориальных вод страны, улучшить управление морскими водными запасами и тем самым помочь обеспечить ключевой компонент развития «голубой» экономики;

б) структура финансирования: это самый новый проект в рамках стратегии «Голубые облигации для сохранения океана» компании The Nature Conservancy и представляет собой амбициозный план по расширению масштабов деятельности по сохранению океана во всем мире. Барбадос выпустил на рынки капитала так называемые «голубые» облигации на сумму 150 млн долл. США, подкрепленных гарантией на 50 млн долл. США от компании The Nature Conservancy и гарантией на 100 млн долл. США от Лаборатории природного капитала Межамериканского банка развития. Полученные средства были использованы для погашения аналогичной суммы существующего долга. Благодаря гарантиям погашения процентные расходы по новому займу были значительно ниже, чем по существующему долгу. Сто процентов сэкономленных средств (около 50 млн долл. США в течение следующих 15 лет) будут направлены на сохранение морской среды³³.

Завод по производству экологически чистого авиационного топлива в штате Джорджия, США

53. Проект LanzaJet Freedom Pines Fuels предполагает строительство первого в мире завода по производству экологически чистого авиационного топлива. Завод сможет производить 34 миллиона литров экологически чистого авиационного топлива и 3,8 миллиона литров возобновляемого дизельного топлива в год. Завод примерно вдвое увеличит объем производимого в США экологически чистого авиационного топлива. Этот проект является важным первым шагом в

³³ Credit Suisse, *Credit Suisse finances debt conversion for marine conservation in Barbados*, пресс-релиз от 21 сентября 2022 года. URL: www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/media-releases/cs-finances-debt-conversion-for-marine-conservation-in-barbados-202209.html.

будущем глобальном распространении технологии LanzaJet для производства экологически чистого авиационного топлива.

а) выгоды: на авиацию приходится от 2 до 3 процентов ежегодных глобальных выбросов парниковых газов³⁴. Производство экологически чистого авиационного топлива представляет собой способ декарбонизации авиации с использованием существующего парка самолетов без необходимости вкладывать огромные средства в разработку новых двигателей. Экологически чистое авиационное топливо можно производить из сельскохозяйственных отходов, твердых бытовых отходов, сельскохозяйственных культур, используемых в качестве топлива, или из углерода, улавливаемого при промышленном производстве или из окружающего воздуха;

б) структура финансирования: высокие риски, прежде всего проектные, финансовые и макрориски, затрудняют привлечение финансовых средств для первых в своем роде проектов, основанных на развивающихся технологиях. В рамках проекта LanzaJet эта проблема решается за счет объединения грантового капитала от программы Breakthrough Energy с частным акционерным капиталом. Breakthrough Energy, созданная Биллом Гейтсом, поддерживает новые технологии, которые позволяют уменьшать последствия изменения климата. Указанная программа предоставила грант в размере 50 млн долл. США в дополнение к частному капиталу от компаний Mitsui and Co, Suncor Energy, LanzaTech, British Airways и Shell³⁵. Этот совместный механизм финансирования позволил снизить риск, связанный с проектом, что способствовало высвобождению частного капитала, снижению стоимости финансирования и продвижению самого проекта.

Новый защищенный от наводнений район в Бильбао, Испания

54. В городе Бильбао, Испания, была создана климатоустойчивая инфраструктура. Соответствующий проект включал в себя строительство водоканала, поднятие уровня нулевого этажа зданий, проектирование зеленых открытых пространств и резервуаров для ливневых вод.

а) выгоды: цель проекта заключалась в возрождении района Сорросаурре в Бильбао в качестве нового жилого квартала, защищенного от наводнений;

б) структура финансирования: проект был осуществлен Комиссией по управлению Сорросаурре (Comisión Gestora de Zorrotzaurre) — структурой государственно-частного партнерства. В настоящее время членами Комиссии являются Региональное баскское правительство, Городской совет Бильбао, Администрация порта Бильбао и ряд частных организаций. В общей сложности им принадлежит 65 процентов земли в Сорросаурре. Комиссия контролирует план переустройства, а члены комиссии вносят финансовый вклад пропорционально доле земли, которой они владеют.

Замечания

55. Прямые и сопутствующие гарантии могут значительно снизить стоимость финансирования. На примере конвертации долга по «голубым» облигациям Барбадоса в рамках проекта сохранения морской среды следует отметить, что

³⁴ International Civil Aviation Organization (ICAO), “Introduction to the ICAO basket of measures to mitigate climate change” в публикации *Destination Green: The Next Chapter — 2019 Environmental Report*; Jeff Overton, “Issue brief: The growth in greenhouse gas emissions from commercial aviation”, Environmental and Energy Study Institute, 9 June 2022.

³⁵ LanzaJet, “Breakthrough Energy makes first catalyst funding in LanzaJet”, 19 October 2022.

механизм сопутствующих гарантий, лежащий в основе сделки, обеспечил значительную защиту инвесторов от неуплаты. Это также позволило Барбадосу рефинансировать свой непогашенный долг по более низкой ставке и направить сэкономленные средства на проекты по адаптации к изменению климата.

56. Для привлечения дополнительного капитала из частного сектора может быть использовано грантовое финансирование. Грантовое финансирование от Breakthrough Energy позволило снизить стоимость капиталовложений и уменьшить риски для частных инвесторов проекта LanzaJet Freedom Pines Fuels. Аналогичную роль играют гранты Фонда городских лесов города Мельбурн, Австралия. В обоих случаях грантовое финансирование (с предполагаемой нулевой доходностью) позволяет участникам проектов по адаптации к климату привлечь частный капитал и успешно получить доступ к финансовым средствам.

57. Схема совместного покрытия рисков может помочь решить проблемы, связанные со сбоем на рынках. В случае с Бильбао ни у одного из отдельных участников не было достаточного стимула заниматься проектами регенерации в одиночку. Благодаря объединению активов проект получил дополнительные преимущества за счет разделения рисков как в финансировании, так и в реализации проекта и ноу-хау, что обеспечило выгоду для всех участников, которая в противном случае не была бы возможна. Обмен знаниями на индивидуальной основе может стать катализатором для частного капитала. Знания и опыт в области инновационных технологий ценны для частных компаний, которым зачастую трудно развивать такой потенциал собственными силами. Это дает им конкурентные преимущества на рынке и позволяет снизить риски для их бизнеса, с которыми сопряжено внедрение прорывных технологий. Высвобождение таких знаний может стать способом стимулирования участия частных структур в таких сферах, как разработка экологически чистого авиационного топлива.

VI. Рекомендации

58. В связи с проблемой институциональных, финансовых и структурных препятствий, затрудняющих доступ к финансированию деятельности в сфере климата, авторы дают следующие рекомендации:

- **В большей степени фокусироваться на мерах адаптации к изменению климата.** Учитывая срочную необходимость финансирования мер адаптации и отсутствие результатов на сегодняшний день, климатическим фондам, многосторонним банкам развития и другим кредиторам необходимо уделять больше внимания адаптации, что может предполагать переход к финансированию большего количества грантов, создание резервов на случай невыплаты кредита и объединение проектов в гибридные инициативы по смягчению последствий и адаптации, поскольку такие инициативы с большей вероятностью получают финансовую поддержку
- **Повысить роль частного сектора в мобилизации ресурсов, необходимых для действий в области климата.** Необходимо поощрять и стимулировать интерес частных инвесторов к использованию более долгосрочных и многофакторных инвестиционных стратегий, а также изучать инновационные финансовые механизмы, такие как «зеленые» облигации, «голубые» облигации и мини-облигации, которые могут быть использованы в широких масштабах. Правительствам следует совершенствовать правовую базу для государственно-частных партнерств, создавая условия для льготных механизмов и других структур и взаимодействуя с некоммерческими партнерами в интересах минимизации рисков и привлечения более широкого пула частных инвестиций

- **Расширять использование механизмов учета природного капитала.** Правительствам следует реформировать свои системы экономической статистики и учета, чтобы внедрить учет природного капитала как механизм, который можно использовать для измерения запасов и потоков экосистемных активов и услуг в экосистеме или регионе в натуральном и/или денежном выражении. Это позволит правительствам начать количественно оценивать выгоду от климатических проектов, в частности проектов по адаптации, таким образом, чтобы сделать эти проекты более структурированными и привлекательными для доноров. Частный сектор следует обязать включать стоимость экосистемных услуг и защиты природного капитала в свои методологии и процессы оценки отдачи от проектов
- **В срочном порядке удовлетворить потребность городов и субнациональных органов власти в более широком доступе к климатическому финансированию.** Нынешняя международная финансовая архитектура была разработана для стран, а не для властей на субнациональном уровне. В крайне урбанизированном мире, где 70 процентов выбросов CO₂ и 80 процентов мирового валового внутреннего продукта производятся в городах, крайне важно содействовать реформам, которые учитывают важную роль городских и других субнациональных органов власти в решении проблемы изменения климата. Если города не будут инвестировать значительные суммы в проекты, связанные с устойчивостью к изменению климата, страны не смогут выполнить Парижское соглашение и другие международные обязательства. Многосторонние банки развития и другие международные финансовые институты должны уделять приоритетное внимание проектам адаптации городов, разработать новые механизмы для значительного увеличения объемов кредитования субнациональных органов власти и размещать средства в ускоренном и гибком режиме
- **Увеличивать количество проектов, приемлемых для кредитования, и повышать кредитоспособность — на субнациональном уровне.** Городам и другим субнациональным органам власти необходимо трансформировать идеи в проекты, приемлемые для кредитования, обновить нормативную базу, учитывать фактор изменения климата при осуществлении городского планирования и повысить финансовую стабильность и эффективность. Необходимо увеличить объем технической помощи для укрепления их потенциала по подготовке и реализации проектов, оценке климатических рисков и анализу данных, особенно в городах развивающихся стран, в которых в ближайшие десятилетия будет проживать большинство населения планеты
- **Развитие институционального потенциала в интересах внедрения более комплексных решений в городах.** Для достижения инклюзивного и устойчивого развития городам следует избегать изолированного подхода и стремиться к комплексному учету социальных, экологических и экономических аспектов устойчивого развития. Огромные затраты на финансирование «зеленой» трансформации в городах могут быть покрыты за счет сотрудничества множества заинтересованных сторон, внедрения смелых прорывных идей по реформированию существующей финансовой архитектуры, чтобы сделать ее более подходящей для городов, и за счет внедрения межсекторального подхода в интересах преодоления недостатков финансовой «экосистемы»
- **Повышение потенциала на местном и страновом уровнях для обеспечения финансирования деятельности в сфере климата.** Организации Объединенных Наций, Международному валютному фонду через свой

Институт по укреплению потенциала и другим международным организациям следует уделять приоритетное внимание организации обучения и предоставлению помощи развивающимся странам в интересах совершенствования их навыков по анализу данных и разработке климатических проектов, способных привлечь инвестиции, в том числе создать в этой связи условия для того, чтобы в каждой стране была команда, способная определить специфические и финансовые риски проекта и обеспечить, чтобы рассматриваемый проект минимизировал эти риски, не наносил ущерба другим общественным потребностям и способствовал инклюзивности. Кроме того, такого рода помощь и обучение необходимо распространить на должностных лиц городских и других субнациональных органов власти, которые часто будут находиться «на передовой»

- **Обеспечить выполнение международными донорами своих финансовых обязательств.** Страны-доноры должны нести ответственность за выполнение обязательств по борьбе с изменением климата, особенно тех, которые связаны с поддержкой развивающихся стран, включая малые островные развивающиеся государства, которые сталкиваются с серьезными угрозами. Среди прочего Организация Объединенных Наций могла бы рассмотреть вопрос о назначении генерального инспектора по климатическим соглашениям для обеспечения выполнения обязательств по финансированию и проведения ревизии крупных трансфертов в интересах транспарентности и точности.
-