

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана****Семьдесят девятая сессия**

Бангкок и онлайн, 15–19 мая 2023 года

Пункт 4с предварительной повестки дня *

Обзор осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в Азиатско-Тихоокеанском регионе и вопросов, касающихся вспомогательной структуры Комиссии: окружающая среда и развитие**Предоставление городам возможностей для принятия мер по борьбе с изменением климата и достижения целей в области устойчивого развития****Записка секретариата***Резюме*

В то время как пандемия коронавирусной болезни (COVID-19) продолжает привлекать внимание правительств в Азиатско-Тихоокеанском регионе и за его пределами, акцент начал смещаться с борьбы с инфекциями на обеспечение устойчивого восстановления. Когда это произойдет, может появиться возможность для «зеленого», низкоуглеродного и жизнестойкого восстановления. Действия по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним вновь вышли на передний план, особенно в связи с приближением двадцать восьмой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Смогут ли города стать лидерами в продвижении низкоуглеродного и устойчивого к изменению климата будущего в Азиатско-Тихоокеанском регионе в период, предшествующий этой сессии?

Для достижения амбициозных целей по сокращению выбросов при удовлетворении потребностей в адаптации, которые возникнут в результате все более частых и экстремальных последствий изменения климата, странам Азиатско-Тихоокеанского региона, как и государствам всего мира, будет необходимо применять все более инновационные и оперативные подходы. Важнейшей частью этих подходов является вертикальная интеграция действий по борьбе с изменением климата между различными уровнями власти в рамках многоуровневой системы управления, в которой участвуют различные комбинации государственных, частных и негосударственных субъектов и, что немаловажно, сами граждане.

В настоящем документе исследуются связи между амбициями и политикой в области изменения климата, многоуровневыми структурами управления и вертикальной интеграцией климатических действий в городах Азиатско-Тихоокеанского региона. Он сосредоточен на а) конкретных инструментах, а именно: децентрализации, финансировании и системах измерения, отчетности и проверки; и б) сквозных инструментах для повышения потенциала на уровне стран и городов, а также вовлечения и участия граждан.

* ESCAP/79/1/Rev.2.



Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, возможно, пожелает принять к сведению выводы и политические рекомендации, содержащиеся в настоящем документе, и дать рекомендации относительно будущей работы секретариата, в том числе в преддверии восьмого Азиатско-Тихоокеанского форума городов, который состоится в октябре 2023 года.

I. Стратегический контекст

1. Города играют важнейшую роль в достижении национальных целей по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним. Городское население в Азиатско-Тихоокеанском регионе составляет 2,3 миллиарда человек, или 54 процента от всех людей, живущих в городских районах на планете. Ожидается, что к 2030 году городское население региона вырастет до более чем 2,8 миллиарда человек, а к 2050 году достигнет почти 3,5 миллиарда. Это равносильно тому, что каждый год добавляется четыре города размером с Токио¹. Пути урбанизации с точки зрения экономики, зданий, транспортных систем и энергоснабжения будут определять региональную траекторию выбросов парниковых газов и уровень устойчивости к изменению климата. Многих из прогнозируемых последствий изменения климата можно было бы избежать, если бы мир быстро декарбонизировал свои городские экономики. Глобальные выбросы можно сократить вдвое только за счет строительства странами климатически умных городов (с учетом уменьшения выбросов в результате модернизации существующей инфраструктуры и использования новой и энергоэффективной инфраструктуры, несмотря на дополнительные выбросы, возникающие при строительстве), принятия жесткой политики и ускоренного внедрения технологий, ограничивающих потребление энергии в городах².

2. Последствия изменения климата уже ощущаются в городах региона, и, по прогнозам, они будут значительно ухудшаться, поскольку регион продолжает урбанизоваться в основном неустойчивым образом. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата, нынешние тенденции в области выбросов парниковых газов приведут к долгосрочным изменениям в климатических системах, повысив вероятность серьезных, повсеместных и необратимых последствий для людей и экосистем, что ставит под вопрос достижение всех целей в области устойчивого развития³.

3. Климатическое моделирование и экономические прогнозы говорят о том, что катастрофических событий становится все больше. Согласно прогнозам Межправительственной научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам, катастрофическая потеря экосистем, вызванная климатом, создаст стресс для будущих населенных пунктов, нарушив снабжение продовольствием, увеличив количество тепловых островов в городах, вызвав

¹ The Future of Asian and Pacific Cities: Transformative Pathways towards Sustainable Urban Development (издание Организации Объединенных Наций, 2019 год).

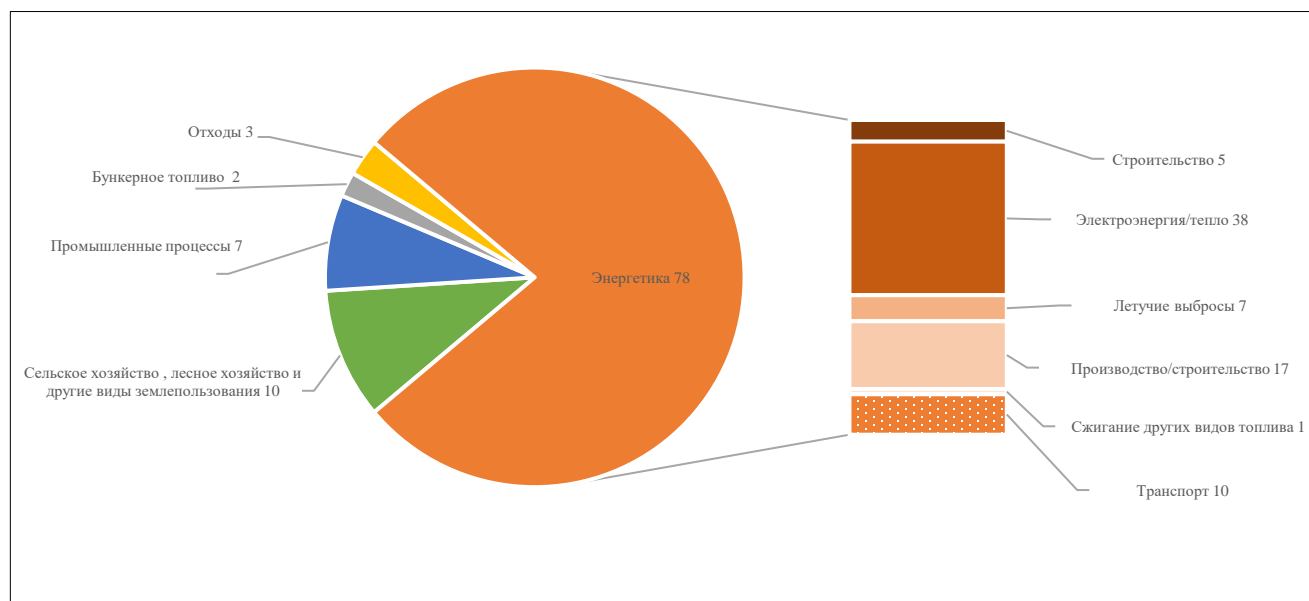
² Felix Creutzig and others, "Urban infrastructure choices structure climate solutions", Nature Climate Change, vol. 6, No. 12 (December 2016), pp. 1054–1056; и International Energy Agency, Energy Technology Perspectives 2016: Towards Sustainable Urban Energy Systems (Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development and International Energy Agency, 2016).

³ Climate Change 2014 Synthesis Report: Summary for Policymakers (New York, 2014).

миграцию населения в города из-за усиления наводнений, а также приведет к повсеместной засухе и дефициту воды⁴.

4. Определяемые на национальном уровне вклады составляют основу Парижского соглашения. Это обязательства, которые каждая из сторон Соглашения взяла на себя по сокращению выбросов и принятию мер по адаптации. Они также являются ключевым обязательством для достижения цели 13 в области устойчивого развития, касающейся действий в области климата. Страны Азиатско-Тихоокеанского региона имеют различные уровни обязательств и амбиций в своих определяемых на национальном уровне вкладах. Понимание этих обязательств (и их будущих обновлений) важно, поскольку они отражают приоритеты стран в области смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним. Действия на уровне города должны способствовать реализации этих обязательств, а вертикально интегрированные действия будут предусматривать высокий уровень сотрудничества между местным и национальным уровнями (а также негосударственными субъектами).

Диаграмма I
Выбросы по секторам в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2020 год
 (в процентах)



Источник: см. <https://zenodo.org/record/5566761#.ZABspXZBzIW> (доступ получен 30 ноября 2022 года); и Европейская комиссия, EDGAR: База данных о выбросах для глобальных атмосферных исследований. Доступно по адресу edgar.jrc.ec.europa.eu/emissions_data_and_maps (дата обращения: 1 марта 2023 года).

5. На диаграмме I показано, что на долю энергии приходится 78 процентов выбросов, а еще 7 процентов – на промышленные процессы. Выбросы в этих секторах тесно связаны с городскими районами, поскольку в городах потребляется больше энергии и производится больше товаров, учитывая,

⁴ The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services, Eduardo S. Brondizio and others, eds. (Bonn, Germany, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 2019) и Guy J. Abel and others, “Climate, conflict and forced migration”, Global Environmental Change, vol. 54 (January 2019), pp. 239–249.

что они функционируют как центры населения и экономического роста. Таким образом, многие страны Азиатско-Тихоокеанского региона, включая Бангладеш, Вьетнам, Индию, Китай, Лаосскую Народно-Демократическую Республику и Шри-Ланку, используют свои определяемые на национальном уровне вклады для принятия конкретных обязательств, связанных с городским хозяйством. Для достижения цели «нетто-ноль» в городах требуется более эффективное использование энергии, расширение применения возобновляемых источников энергии и эффективное управление отходами. Это, в свою очередь, требует увеличения финансовых ресурсов, соответствующих технологий, поддержки в наращивании потенциала, наличия рыночных механизмов и поглощающей способности лесов и других экосистем.

6. В таблице представлены обязательства в отношении городов в рамках определенных на национальном уровне вкладов членов и одного ассоциированного члена Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана. «Сильное городское содержание» означает, что определяемые на национальном уровне вклады прямо сосредоточены на действиях по климату в городах или что в секторах присутствует сильное городское содержание. Из списка исключены члены, которые не подкрепляют эти приоритеты определением вызовов или ответами на них. «Умеренное городское содержание» относится к определенным на национальном уровне вкладам со ссылкой на действия в области городского климата. «Низкое или полное отсутствие городского содержания» относится к определяемому на национальном уровне вкладу без упоминания городов в тексте.

7. Китай, например, использует свой определяемый на национальном уровне вклад, чтобы подчеркнуть значительное сокращение выбросов за счет улучшения городского общественного транспорта, а Республика Корея введет новый обширный кодекс экологичного строительства. Несколько других стран, включая Афганистан, Индонезию, Казахстан и Мьянму, взяли на себя обязательства в рамках своих определяемых на национальном уровне вкладов, которые косвенно касаются вопросов урбанизации⁵. Косвенные обязательства – это обязательства, относящиеся к приоритетам по смягчению последствий или адаптации в таких областях, как энергетика, транспорт и отходы, которые, хотя и не являются специфическими для городских центров, пользуются большим спросом в городских районах и необходимы для их функционирования. Эти области будут становиться все более важными по мере урбанизации стран, поскольку потребление энергии, транспортные потребности и образование отходов увеличиваются по мере роста экономики страны и урбанизации ее населения.

⁵ Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Urban Climate Action: the Urban Content of the NDCs – Global Review 2022 (Nairobi, 2022), pp. 57–59.

Обязательства в отношении городов в определяемых на национальном уровне вкладах членов и ассоциированных членов Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана

<i>Сильное городское содержание</i>	<i>Умеренное городское содержание</i>	<i>Низкое или полное отсутствие городского содержания</i>
Бутан	Афганистан	Бруней Даруссалам
Камбоджа	Австралия	Острова Кука
Китай	Азербайджан	Корейская Народно-Демократическая Республика
Индия	Бангладеш	Фиджи
Кыргызстан	Индонезия	Грузия
Лаосская Народно-Демократическая Республика	Япония	Казахстан
Малайзия	Кирибати	Маршалловы Острова
Мьянма	Мальдивские Острова	Микронезия (Федеративные Штаты)
Непал	Науру	Новая Зеландия
Папуа – Новая Гвинея	Пакистан	Палау
Шри-Ланка	Республика Корея	Филиппины
Турция	Сингапур	Российская Федерация
Вьетнам	Соломоновы Острова	Самоа
	Таджикистан	Тимор-Лешти
	Таиланд	Тонга
	Вануату	Тувалу
		Узбекистан

Источник: ООН-Хабитат, Urban Climate Action: the Urban Content of the NDCs – Global Review 2022 («Борьба с изменением климата в городах: городское содержание ОНУВ – Глобальный обзор, 2022 год») (Найроби, 2022 год).

8. В той или иной степени министерства, отвечающие за городское развитие, также предпринимают усилия по обеспечению учета изменения климата в национальной политике, рамочных программах и инструментах в области городского хозяйства своих стран. В некоторых случаях, в частности, в Индии, Индонезии и на Филиппинах, обстоятельно рассматриваются вопросы изменения климата и развития городов. Например, в своем докладе для третьей Конференции Организация Объединенных Наций по вопросам жилья и устойчивого развития Индонезия подчеркивает непропорционально высокое потребление энергии в городах и утверждает, что муниципалитеты должны быть лидерами в сокращении выбросов и что создание городов с низким или нулевым уровнем выбросов является единственным способом избежать опасного изменения климата⁶. Филиппины в своем докладе для Конференции также рассматривают изменение климата во многих областях, включая пространственно интегрированное и устойчивое к изменению климата жилье и базовую инфраструктуру, устойчивое региональное планирование и потенциал на уровне города/местных органов власти⁷.

⁶ Индонезия, министерство общественных работ и жилья, Indonesia National Report for Habitat III (Jakarta, 2016), p. 57.

⁷ Филиппины, Habitat III: the Philippine National Report. A New Urban Agenda: Better, Greener, Smarter Cities in an Inclusive Philippines (Манила, 2016 год).

9. В то время как определяемые на национальном уровне вклады отражают амбиции государств-членов, национальные планы адаптации являются важным элементом. Национальный план адаптации – это комплексный план страны по осуществлению действий по адаптации в средне- и долгосрочной перспективе, а также любые связанные с ним мониторинг и оценка. Хотя некоторые страны Азиатско-Тихоокеанского региона предоставляют подробную информацию о структурах реализации и ответственности в своих определяемых на национальном уровне вкладах, многие из них не делают этого.

10. Национальные планы адаптации преследуют две цели: а) снижение уязвимости к воздействию изменения климата путем наращивания адаптационного потенциала и устойчивости; и б) содействие интеграции адаптации к изменению климата согласованным образом в соответствующие новые и существующие политику, программы и деятельность – особенно при разработке процессов планирования и стратегий – во всех соответствующих секторах и на различных уровнях, по мере необходимости. Последняя цель, в частности, делает национальные планы адаптации важными рамками для вертикальной и горизонтальной интеграции, поскольку они выходят за пределы декларирования намерений и установления целей в направлении всесторонней интеграции действий по изменению климата в отраслевые стратегии, планы и бюджеты. Поэтому национальные планы адаптации станут важной основой управления, определяющей взаимодействие между городами и многоуровневыми инструментами управления, которые анализируются далее в настоящем документе (т.е. децентрализация; финансы; измерение, отчетность и проверка; потенциал и вовлечение и участие граждан).

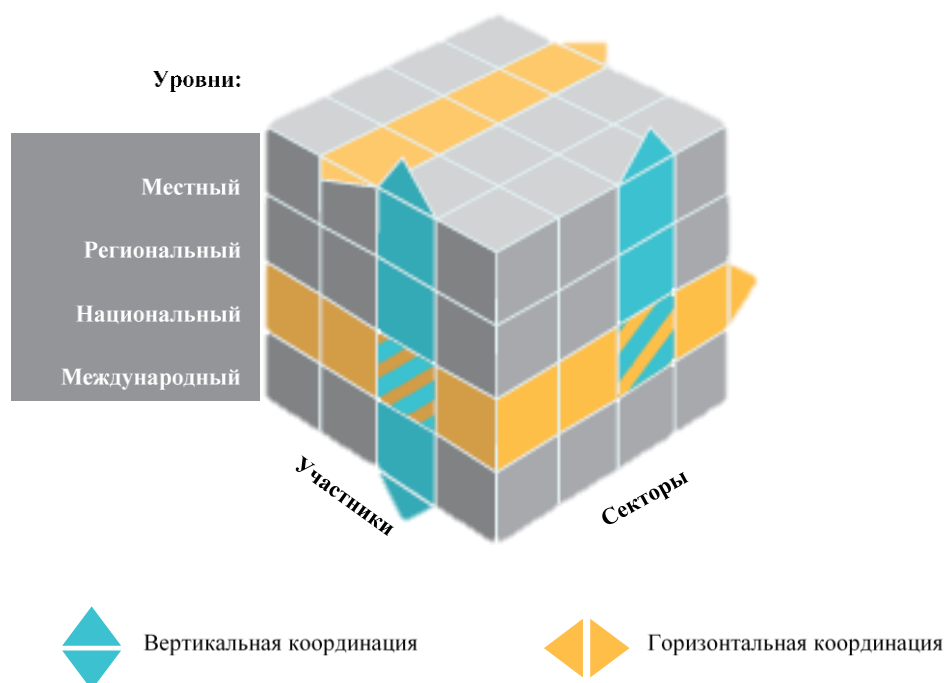
11. С этой целью в следующем разделе рассматривается вопрос о том, обладают ли страны Азиатско-Тихоокеанского региона многоуровневыми структурами управления, которые позволят им превратить обязательства по определяемым на национальном уровне вкладам в реальные, преобразующие действия, которые через процесс обновления такого вклада приведут к повышению климатических амбиций.

II. Многоуровневые климатические рамки

12. В настоящем документе «многоуровневое управление климатом» означает «структурные и институциональные условия, в которых различные уровни власти распределяют роли и обязанности, координируют и сотрудничают в области климатических действий; а также конкретные инструменты, которые применяются на разных уровнях власти для поддержки и реализации местных климатических действий» (см. диаграмму II)⁸.

⁸ Германское агентство по международному сотрудничеству, Multi-Level Climate Governance Supporting Local Action (Bonn, Germany, 2018), p. 17.

Диаграмма II
Вертикальная и горизонтальная координация в многоуровневом управлении климатом



Участники: правительства, бизнес, гражданское общество и т.д.

Секторы: окружающая среда, транспорт, строительство, сельское хозяйство и т.д.

Источник: Германское агентство международного сотрудничества, *Multi-Level Climate Governance Supporting Local Action* (Bonn, Germany, 2018).

13. Важнейшее значение для концепции многоуровневого управления имеет тема вертикальной интеграции, которая в настоящем документе определяется как «акт согласования и координации климатической политики, планов и реализации на различных уровнях управления, использование потенциала каждого соответствующего уровня посредством коллективных усилий и содействие обмену информацией сверху вниз и снизу вверх»⁹.

14. Почему вертикальная интеграция особенно важна в рамках темы многоуровневого управления и его рамок и инструментов? Простой ответ заключается в сложности проблем, которые ставит перед городами изменение климата, и в возможностях для местных действий по снижению выбросов парниковых газов и созданию устойчивости для групп населения, уязвимых к изменению климата. Многие действия по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним требуют сложных технических знаний, значительных вложений финансовых ресурсов и делегирования полномочий со стороны руководящего органа. Почти во всех городах Азиатско-Тихоокеанского региона, кроме самых крупных, эти финансовые и технические ресурсы отсутствуют.

⁹ Инициативная группа городов по климатическим вопросам (C40), *C40 Climate Action Planning Programme: Vertical Integration Guide* (London, 2020), p. 4.

Это означает, что даже самые обеспеченные ресурсами города не могут решить проблему изменения климата без вертикальной интеграции – они зависят от финансовой поддержки, технического руководства, консультаций или экспертных знаний на национальном уровне (и, скорее всего, от частного сектора, научных кругов и гражданского общества). Между тем, национальные правительства редко обладают возможностями для централизованного планирования всех действий по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним – им необходимо, чтобы городские власти могли определять и планировать свои приоритетные области действий, которые также способствуют достижению более широких национальных целей, изложенных в определяемых на национальном уровне вкладах или политике по вопросам изменения климата или городов.

15. Политическая согласованность между национальными и городскими органами власти – например, через четкое желание или мандат – важна для стимулирования административного сотрудничества. Такие усилия могут помочь прояснить ожидания относительно того, что должно быть выполнено тем или иным уровнем правительства, и достичь политического консенсуса, чтобы каждый уровень мог играть свою роль. Городские коалиции – такие как Союз за охрану климата в Индии, который представляет собой платформу, объединяющую более 100 городов и предоставляющую коллегиальные консультации по действиям в области городского климата – могут позволить городам влиять на национальное правительство в процессе «снизу вверх».

16. Вертикальная интеграция как часть эффективной многоуровневой системы управления должна рассматриваться более широко, чем просто подход к решению проблемы нехватки человеческих и финансовых ресурсов. Действия по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним имеют пространственные и масштабные компоненты, которые слишком велики для городов; действия по борьбе с изменением климата не всегда происходят там, где возникают его последствия. Более того, действия по адаптации часто требуются не там, где существует наибольший риск.

17. Сокращение выбросов в энергетическом секторе имеет решающее значение. Почти во всех странах требуются крупные финансовые инвестиции для модернизации систем производства и распределения энергии, чтобы выполнить обязательства по сокращению выбросов в энергетическом секторе в рамках национальных вкладов. Эти новые модернизации технически сложны и чрезвычайно дороги, а их внедрение требует много времени. Они также могут быть сопряжены с экологическими и социальными рисками, которые требуют включения в проект сложных мер защиты. Кроме того, целостная реформа энергетического сектора предполагает крупные национальные или международные инвестиции в возобновляемые ресурсы, модернизацию или капитальный ремонт электросетей и (особенно в краткосрочной и среднесрочной перспективе) изменение поведения людей в отношении спроса на энергию. После инвестиций в возобновляемые источники энергии требуется их тщательный мониторинг, чтобы убедиться, что модернизация действительно привела к сокращению выбросов. Этого можно достичь только при совместной работе различных уровней власти в разных секторах, часто с привлечением частных или негосударственных субъектов, которые могут предоставить дополнительные ресурсы. Для этого требуются многочисленные и зачастую сложные финансовые источники и инструменты, делегирование полномочий и поддержка со стороны многочисленных заинтересованных сторон, включая самих граждан.

18. Децентрализация – это изменение конфигурации отношений между центральным правительством и субнациональными органами управления или администрациями в сторону повышения касающейся сотрудничества и стратегической роли национальных правительств. Это также многомерная концепция, поскольку она охватывает три различных, но взаимосвязанных измерения – фискальное, политическое и административное¹⁰. Фискальная децентрализация связана с возможностью местных администраций взимать налоги, масштабами субсидирования субнациональных бюджетов с национального уровня, автономией в расходах и возможностью брать кредиты. Политическая децентрализация касается степени, в которой местные законодатели и руководители избираются или назначаются, в том числе посредством прямой демократии (например, на муниципальных выборах). Административная децентрализация относится к способности местных органов власти назначать свой собственный персонал и принимать решения по другим местным административным процессам. Эти три измерения имеют важную связь с вертикально интегрированными климатическими действиями, когда города имеют человеческий и финансовый потенциал для выполнения более широких функциональных обязанностей. Если города смогут привлечь средства, спланировать собственные действия и нанять экспертов и сотрудников из правительства и за его пределами, это позволит им реализовать приоритетные действия в области изменения климата (если такие действия были определены). Если эти действия согласованы с национальными (и международными) целями и скоординированы с национальными и местными уровнями исполнительной власти, такими как городские советы и общественные организации, правительства можно считать вертикально интегрированными.

19. Среди стран Азиатско-Тихоокеанского региона Филиппины децентрализовали деятельность по борьбе с изменением климата до уровня городов. Закон об изменении климата 2009 года был одним из первых в мире; он был специально разработан для создания институциональной структуры, направленной на укрепление согласованности и вертикальной и горизонтальной координации между секторами и уровнями правительства с целью продвижения значимых действий по борьбе с изменением климата. Закон обязывает местные органы власти подготовить комплексные планы землепользования и комплексные планы развития, которые должны основываться на оценках рисков, научных данных и прогнозах будущего изменения климата. Кроме того, в соответствии с законом, местные планы действий по борьбе с изменением климата должны быть согласованы с национальными планами. Такая структура предоставляет местным органам исполнительной власти на Филиппинах автономию в определении собственных приоритетов, связанных с изменением климата, обеспечивая при этом соответствие этих приоритетов целям национального уровня. Это пример того, как страна эффективно использует децентрализацию и структуру для вертикально интегрированных действий в области климата.

20. Однако, несмотря на децентрализованную структуру управления деятельностью в области климата, возможности обеспечения эффективности местных планов действий по борьбе с изменением климата ограничены – Департамент внутренних дел и местного самоуправления контролирует только факт представления планов, но не их качество или роль в обеспечении национального вклада или выполнении других политических обязательств

¹⁰ Организация экономического сотрудничества и развития, *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers* (Париж, 2019 год).

на национальном уровне¹¹. В настоящем документе потенциал – это тема, которая рассматривается в следующем разделе. Однако ключевым моментом является то, что уровень децентрализации является важной, хотя и сложной переменной в эффективном многоуровневом управлении климатическими действиями в городах. Её сложность означает, что децентрализация не приводит автоматически к позитивным действиям. Децентрализация может привести к блокировке и узким местам, если на другие уровни власти возлагаются обязанности, с которыми они (или их системы) не в состоянии справиться, или к отсутствию преобразовательных действий, если не обеспечены структура стимулов или финансовые или юридические требования для осуществления действий или если препятствием становятся политические конфликты.

21. В Японии закон о низкоуглеродных городах (закон об эко-городах) также требует разработки планов развития низкоуглеродных городов¹². Закон направлен на содействие межотраслевому сокращению выбросов, предоставление налоговых льгот для сертифицированных энергоэффективных зданий и помощь в преодолении юридических и юрисдикционных ограничений для создания низкоуглеродных городских планов. Для продвижения низкоуглеродного развития местным органам власти необходимо использовать различные правовые системы (например, системы дерегулирования) и национальную политику поддержки (например, стратегии в отношении систем субсидирования).

22. Еще одним полезным примером государства с многоуровневой климатической структурой являются Соломоновы Острова, чья национальная городская политика децентрализует мандаты в области изменения климата в процесс принятия решений в стране, касающихся территориального планирования, капитальных инвестиций в развитие инфраструктуры, а также управления окружающей средой и экосистемами. Этот подход имеет решающее значение для неформальных поселений в городских и пригородных районах страны, где проживает 40 процентов городского населения страны. Включение этих соображений в местные оценки уязвимости Хониары способствовало выработке пути, который поможет защитить город от климатических рисков в будущем¹³.

III. Многоуровневые инструменты управления климатом, институциональные механизмы и участники

23. В настоящем документе инструменты многоуровневого управления – это конкретные платформы, инициативы, механизмы финансирования и планы действий, которые используются для поддержки климатических действий на местном уровне. Затем эти инструменты подразделяются на дополнительные категории. Учитывая, что децентрализация является важнейшим фактором, способствующим вертикально интегрированным действиям в области климата, рассматриваются вопросы финансирования и измерения, отчетности и проверки в качестве инструментов реализации и институционализации. Далее в настоящем документе приводится обзор более общих инструментов для повышения потенциала на уровне городов и стран, вовлечения и участия граждан, а также

¹¹ Маркус Андреас и другие, *Multi-Level Climate Governance in the Philippines: Shaping Connections for Climate Action* (Berlin, Adelphi; Manila, UN-Habitat, 2018).

¹² Япония, министерство земель, инфраструктуры, транспорта и туризма, “Low carbon city development”. Доступно на сайте www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/eco-city.html (доступ 1 марта 2023 года).

¹³ Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана и ООН-Хабитат, *Climate Change and National Urban Policies in Asia and the Pacific* (Бангкок и Найроби, 2018 год).

цифровизации. Эти инструменты необходимы для органов управления городского и национального уровня, независимо от того, планируют ли они, осуществляют, анализируют или институционализируют действия в области климата. Однако эти инструменты – как внедряющие и институционализирующие, так и межсекторальные – не следует рассматривать в отрыве друг от друга. Напротив, улучшение использования и эффективности любого из этих инструментов, как правило, будет способствовать улучшению других. Повышение потенциала на уровне города, например, может стать фактором, способствующим улучшению финансирования и измерения, отчетности и проверки на уровне города, в то время как более высокий уровень цифровизации может способствовать повышению вовлеченности и участия граждан.

24. В настоящем документе рассматривается лишь ограниченный набор инструментов для действий в области климата, имеющихся в распоряжении правительств. На диаграмме III представлен более широкий выбор возможных инструментов с акцентом на потенциал.

Диаграмма III
Инструменты для действий в области климата на субнациональном и местном уровнях



Источник: Германское агентство международного сотрудничества, *Multi-Level Climate Governance Supporting Local Action* (Многоуровневое климатическое управление в поддержку местных действий) (Бонн, Германия, 2018), р. 27..

А. Использование климатического и муниципального финансирования для реализации

25. Финансы являются важнейшим инструментом для городов в осуществлении климатических и других действий, направленных на достижение устойчивого развития. Финансы взаимосвязаны с другими вопросами, освещенными в настоящем документе, особенно с децентрализацией. Проще говоря, без финансирования, полномочий на его привлечение и возможностей эффективно распределять и контролировать его использование города не смогут предпринять значительные или конструктивные действия по борьбе с изменением климата. Необходимо повысить уровень осведомленности о климатическом финансировании среди субъектов городского уровня, чтобы укрепить их потенциал для мобилизации и получения доступа к нему.

26. Как сообщается в докладе *Global Landscape of Climate Finance 2021* («Глобальный ландшафт климатического финансирования в 2021 году»), общий объем климатического финансирования в мире неуклонно рос в течение последнего десятилетия, достигнув в среднем 632 млрд. долл. США в год в 2019 и 2020 годах¹⁴. Однако этого финансирования недостаточно для того, чтобы ограничить глобальное потепление 1,5°C выше доиндустриального уровня. В соответствии с агрегированными сценариями, в которых рассматриваются потребности в климатическом финансировании для энергетических систем, зданий, промышленности, транспорта и других решений по смягчению последствий и адаптации, по оценкам, для достижения климатических целей климатическое финансирование должно увеличиться как минимум на 590 процентов – до 4,35 трлн. долл. США в год к 2030 году. Это означает, что в настоящее время в мире мобилизована лишь малая часть инвестиций в смягчение последствий изменения климата и адаптацию к ним, необходимых для выполнения текущих обязательств по национальным взносам. В общей сложности 76 процентов климатического финансирования привлекается в стране, в которую оно инвестируется, что означает, что внутреннее финансирование может стать той областью, на которой города могут сосредоточить свое внимание в будущем – тем более что почти все города могут получить доступ к международным фондам только через партнеров и посредников. Уже один этот факт подчеркивает необходимость эффективного сотрудничества между различными уровнями власти. Кроме того, важно, чтобы финансирование лучше соответствовало местным потребностям и приоритетам, с акцентом на ускорение «зеленого» перехода в ключевых секторах с высоким уровнем выбросов парниковых газов.

27. Финансирование климатических мероприятий требует от правительств разработки благоприятной политики и инструментов, позволяющих привлечь необходимые финансовые средства и направить их на реализацию на уровне городов. Такие действия могут включать в себя привлечение правительством средств для распределения среди городских органов власти в форме специальных компаний (например, по модели PT Sarana Multi Infrastruktur – компания финансирования инфраструктурных проектов в Индонезии) или расширение возможностей городских органов власти по привлечению собственных финансовых средств, в том числе путем предоставления доступа к рынкам долгового капитала для кредитоспособных городов.

¹⁴ Инициатива по климатической политике (2021 год).

28. Большая часть международного климатического финансирования доступна только национальным правительствам, поэтому города зависят от национальных партнеров, которые обеспечивают им доступ. Для того чтобы города могли привлекать финансы, необходимые для изменения своей инфраструктуры, капитальных вложений и систем городского развития в соответствии с национально определенным вкладом своей страны и целями национального плана адаптации, национальные и городские правительства должны сотрудничать в формировании финансовых стратегии, инструментов и потоков. Правительства зависят друг от друга, поэтому им необходимо сотрудничать в разработке политики, способствующей инновациям и делающей чистую энергию доступной, что крайне важно для того, чтобы никто не был забыт.

29. Обзоры государственного финансирования мероприятий по борьбе с изменением климата и организационного обеспечения являются отличными инструментами для понимания государственного финансирования борьбы с изменением климата на уровне страны. Они были проведены во многих странах Азиатско-Тихоокеанского региона, включая Индонезию, Таиланд и Филиппины. На Филиппинах было установлено, что местные органы власти, «наиболее уязвимые к последствиям изменения климата, больше всех нуждаются в государственной поддержке, но при этом обладают наименьшими возможностями для ее оказания в рамках действующих механизмов распределения доходов»¹⁵. Также было установлено, что в среднем местные органы власти получают 70 процентов своих средств от центрального правительства, а в менее развитых районах страны этот показатель возрастает до 90 процентов¹⁶.

30. Частный сектор также может играть ключевую роль в финансировании низкоуглеродного и устойчивого к изменению климата развития в городах. Это включает использование «зеленых» облигаций, инвестирование в целях воздействия и инновационные финансовые инструменты, такие как EIT Climate-KIC, который объединяет государственное и частное финансирование для поддержки инновационных климатических решений. В Китае большая децентрализация власти в городах также способствовала более широкому использованию рыночных инструментов в городах. В рамках пилотной политики низкоуглеродных городов Китая в развитие экологически чистой энергетики вкладываются значительные средства за счет субсидированных займов и других субсидий¹⁷. В целом, требуется более тесное согласование национальных и городских планов действий в области климата, межсекторальных подходов и мобилизации финансирования частного сектора.

¹⁵ Всемирный банк, *Getting a Grip ... on Climate Change in the Philippines: Executive Report* (Washington, D.C., 2013), p. 15.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Yufei Wang and others, “Developing low-carbon cities through pilots”, *Climate Policy*, vol. 15, No. S1 (2015), pp. S81–S103.

31. В Таиланде закон о децентрализации устанавливает минимальный уровень в 25 процентов муниципального финансирования, поступающего из местных источников¹⁸. Однако эта цель существенной мере не была достигнута и на муниципальном уровне сохраняется значительный финансовый дефицит, связанный с тем, что правительство страны продолжает удовлетворять местные потребности¹⁹. Как и во многих других странах, у местных администраций в Таиланде есть три основных способа получения доходов. Первый способ – через местные сборы, которые в основном состоят из налога на недвижимость и налога на застройку земли и взимаются по фиксированной ставке, определяемой центральным правительством. Это означает, что улучшение правоприменения является единственным способом, с помощью которого муниципалитеты могут увеличить этот поток доходов. Второй способ – это общие налоги (в первую очередь налог на добавленную стоимость), которые делятся между местным и центральными органами правительства и взимаются на национальном уровне. Третьим способом являются гранты – средства, которые муниципалитеты получают от центрального правительства.

32. Эти три потока поступлений дают муниципалитетам мало возможностей для привлечения дополнительных средств. Все налоги, собираемые на муниципальном уровне, устанавливаются центральным правительством, что означает, что муниципалитеты не могут корректировать их или создавать новые источники доходов, и вместо этого они в основном полагаются на повышение эффективности сбора налогов, а не на установление налоговых ставок. Это пример того, как недостаточная децентрализация ограничивает возможности местных или муниципальных администраций.

33. По оценкам Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана, для достижения целей в области устойчивого развития к 2030 году развивающимся странам региона необходимо ежегодно инвестировать дополнительно 1,5 трлн. долл. США (см. диаграмму IV)²⁰. В Новой программе развития городов отмечается, что улучшение традиционных источников доходов местных органов власти должно сыграть значительную роль в финансировании этого инфраструктурного разрыва²¹. Это означает, что городам необходимо генерировать и инвестировать огромные суммы для решения своих задач развития, достижения целей по смягчению последствий изменения климата и удовлетворения потребностей в адаптации.

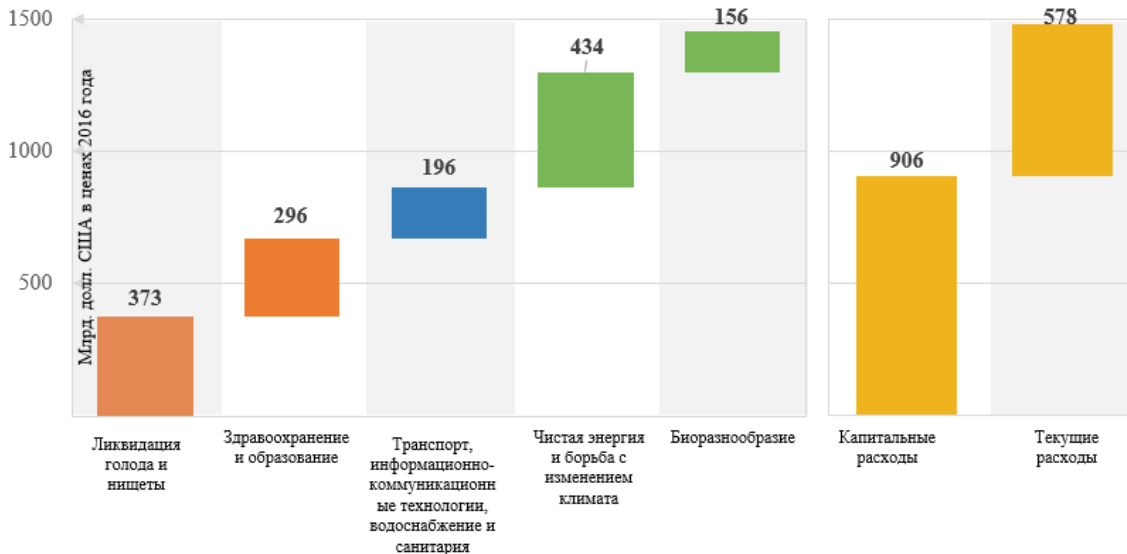
¹⁸ Ассоциация породненных городов и местных органов управления и Организация экономического сотрудничества и развития, "Thailand: unitary country", октябрь 2016 года. См. www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Thailand.pdf.

¹⁹ Институт по вопросам развития зарубежных стран, "Thailand: climate public expenditure and institutional review", p. 81.

²⁰ *The Future of Asian and Pacific Cities*, p. 131.

²¹ Резолюция 71/256 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 137.

Диаграмма IV
Нехватка инвестиции для целей в области устойчивого развития



Источник: *The Future of Asian and Pacific Cities: Transformative Pathways towards Sustainable Urban Development* («Будущее городов Азиатско-Тихоокеанского региона: преобразовательные меры в интересах обеспечения устойчивого городского развития»)(издание Организации Объединенных Наций, 2019 год).

34. Для этого у городских и местных властей есть множество вариантов привлечения доходов для финансирования действий по борьбе с изменением климата, многие из которых хорошо известны в литературе по муниципальному и климатическому финансированию. К ним относятся государственно-частные партнерства, целевые сборы или платежи, механизмы фиксации стоимости земли, муниципальное совместное финансирование и специальные источники климатического финансирования. По мере развития страны стремятся уменьшить зависимость городских и местных органов власти от трансфертов центрального правительства. В таких странах, как Япония и Республика Корея, трансферты от центрального правительства составляют около 40 процентов доходов местных органов власти, в то время как в Китае этот показатель достигает 66 процентов, а в Таиланде и Индии – 85 и 90 процентов, соответственно²².

35. Однако увеличить долю муниципальных доходов из собственных источников и снизить зависимость городов от бюджетных ассигнований центрального правительства не так-то просто. Повышение фискальной автономии на субнациональном уровне является ключевым компонентом децентрализации и важной частью вертикальной интеграции. Вертикально интегрированное климатическое финансирование подразумевает предоставление местным органам власти возможности собирать большую долю своих общих доходов, сотрудничая при этом с национальным правительством для обеспечения того, чтобы эти доходы направлялись на взаимовыгодные действия и цели. Попытки внедрить инновации в условиях проблем с распределением доходов привели к прогрессу, но их вряд ли можно назвать однозначно успешными.

²² *The Future of Asian and Pacific Cities*, p.135.

В. Измерение, отчетность и проверка

36. В соответствии с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата, измерение, отчетность и проверка – это процесс, который предшествовал Парижскому соглашению и был впервые изложен в Балийском плане действий в 2007 году. План действий определил процесс измерения, отчетности и проверки на международном уровне и призвал страны разработать добровольные процессы на национальном уровне. В рамках этого процесса развивающиеся страны представили национальные сообщения и двухгодичные доклады, содержащие обновленную информацию.

37. Результаты системы измерения, отчетности и проверки пока в лучшем случае неоднозначны, и мало свидетельств того, что внутренние системы вертикально интегрированы таким образом, чтобы городские или местные органы власти были значимо вовлечены в процесс. Например, в преддверии второго двухгодичного обновленного отчета, опубликованного в 2018 году, Индонезия перевела в цифровой формат свою систему измерения, отчетности и проверки, пытаясь стандартизировать порядок представления отчетности исполнителями действий и способы проверки их результатов, а также облегчить использование системы субъектами на субнациональном уровне. Такая прозрачность важна для вертикальной интеграции, поскольку позволяет любому пользователю видеть прогресс по секторам в достижении целей по сокращению выбросов. Однако такая информация все еще сложна для использования субъектами на субнациональном уровне²³. Города до сих пор не были активными участниками этой системы.

38. Однако есть две важные оговорки: во-первых, в результате глобального подведения итогов выполнения Парижского соглашения, которое завершится в 2024 году, существующая система измерения, отчетности и проверки может быть заменена, что создаст мало стимулов для стран инвестировать в создание надежных систем в рамках существующей структуры. Во-вторых, усилия по наращиванию потенциала потребовали времени, чтобы набрать темп. Все двухгодичные обновленные отчеты, рассмотренные при подготовке настоящего документа, свидетельствуют о недостатке потенциала на некоторых или многих уровнях в каждой стране. В частности, наращивание потенциала в области измерения, отчетности и проверки на городском уровне началось только в последние два-три года, а попытки наращивания потенциала не удовлетворили потребности городов и стран²⁴. Для достижения максимального синергетического эффекта и согласования отчетности по вопросам климата и целей в области устойчивого развития при подготовке отчетности о городских планах действий по вопросам климата можно использовать добровольные обзоры на местном уровне городских и субнациональных органов власти.

39. На самом деле, вместо того, чтобы рассматривать измерение, отчетность и проверку как инструмент вертикальной интеграции, возможно, будет полезнее думать о каждом элементе как о взаимодополняющем. Эффективная система измерения, отчетности и проверки в стране улучшит вертикальную интеграцию климатических действий, поскольку она расширит возможности заинтересованных сторон на субнациональном уровне, как это недавно попыталась сделать

²³ Индонезия, министерство окружающей среды и лесного хозяйства, *Indonesia Second Biennial Update Report* (Jakarta, 2018), sect. 4.4.

²⁴ В 2016 году организация «Местные органы власти за устойчивое развитие» опубликовала руководство для местных органов власти *From Strategy to Delivery: Measuring, Reporting, Verification (MRV) of Urban Low Emission Development*.

Индонезия с помощью своей системы. Между тем, совершенствование вертикальной интеграции, включая четко определенные роли и обязанности для субнациональных органов власти и улучшение координации, укрепит систему измерения, отчетности и проверки в стране. Новые требования в виде расширенной системы прозрачности, которая начнет действовать с 2024 года, представляют собой благоприятный момент для стран, чтобы подойти к этим вопросам как к взаимодополняющим – успехи в одной области приведут к улучшениям в других.

40. Создание эффективной системы измерения, отчетности и проверки также будет способствовать улучшению сбора данных и управления ими, поскольку эта система по своей сути является процессом, основанным на данных. Чтобы быть вертикально интегрированной, система также должна функционировать наряду с улучшенным обменом данными, как по горизонтали, между министерствами, ведомствами и негосударственными субъектами на местном уровне, так и по вертикали, между национальным и городским уровнями и в поддержку всего этого.

С. Сквозные инструменты для создания институционального потенциала на национальном и городском уровнях

41. Отсутствие потенциала и, следовательно, необходимость его наращивания – это, пожалуй, самая распространенная проблема, с которой сталкиваются города и страны. Чтобы сделать анализ ситуации более управляемым в настоящем документе, потенциал концептуализируется на двух уровнях – институциональном и индивидуальном. В отношении институционального потенциала рассматриваются структуры и рабочие механизмы, обмен информацией и данными, а также сотрудничество. Индивидуальный потенциал относится к людским ресурсам и навыкам. Анализ потенциала, содержащийся в настоящем документе, продолжает темы, выделенные в вышеупомянутых обсуждениях по децентрализации и финансам.

42. Необходимость постоянной поддержки наращивания потенциала для действий в области климата была признана на международном уровне путем создания Парижского комитета по укреплению потенциала, призванного обеспечить согласованность и координацию деятельности по наращиванию потенциала как в рамках Парижского соглашения, так и вне его. Комитет отметил, что «наращивание потенциала является важнейшим средством реализации, и достижение целей Парижского соглашения требует усиленного, устойчивого и долгосрочного потенциала, если страны хотят ликвидировать разрыв между амбициями и реализацией. Эффективная реализация также требует согласованности и координации, включая наращивание потенциала, связанного с климатом»²⁵.

43. Международное сообщество также отреагировало на потребности стран в наращивании потенциала в области изменения климата посредством других инициатив. В рамках Зеленого климатического фонда Программа работы в области поддержки обеспечения готовности и проведения подготовки, запущенная в 2015 году, в настоящее время оказывает поддержку в наращивании потенциала в пяти соответствующих областях: а) укрепление потенциала по координации климатического финансирования; б) стратегические рамки для инвестиций в технологии, обеспечивающие низкий уровень выбросов; с) повышение эффективности планирования в области адаптации; d) разработка

²⁵ *Coherence and Coordination of Capacity-Building Activities of Constituted Bodies and in Other Relevant Processes under the Convention* (Бонн, Германия, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 2019 год), р. 7.

портфелей проектов, направленных на смену парадигмы; е) обмен знаниями и обучение²⁶. Создание потенциала в рамках Программы готовности – это процесс, который влечет за собой системную смену парадигмы, при которой планирование устойчивого климатического финансирования основывается на национальной политике, законах, определяемых на национальном уровне вкладах, планах развития и секторальных планах, а также экономических целях. Однако это изменение парадигмы происходило в основном на национальном уровне. Пока мало свидетельств того, что эти инициативы по наращиванию потенциала вертикально интегрированы. Хотя укрепление потенциала для действий в области климата, достигнутое благодаря Программе готовности на национальном уровне, несомненно, является положительным фактором, отсутствие доказательств вертикальной интеграции на сегодняшний день говорит о том, что потребуется дополнительная и постоянная поддержка.

44. Помимо получения полномочий за счет децентрализации и финансирования, администраторам местных органов власти требуются людские ресурсы с соответствующим техническим, институциональным и стратегическим потенциалом для разработки и реализации соответствующих местным условиям стратегий и концепций адаптации и смягчения последствий изменения климата²⁷.

45. В многоуровневой системе управления существуют проблемы с потенциалом. На Филиппинах блокировка на национальном уровне в плане рассмотрения предложений и выделения бюджетных средств, а также неадекватный надзор за бюджетами на ранних этапах работы Фонда народной поддержки означали, что поддержка местных органов власти была недостаточной. Несмотря на то, что были предприняты усилия по решению проблем потенциала путем предоставления рекомендаций, улучшения обучения и дополнительной поддержки, например, в рамках проекта Всемирный институт «зеленого» роста, на городском уровне остаются существенные вызовы. Как уже подчеркивалось в настоящем документе, сотрудники местных органов власти имеют ограниченные возможности для составления комплексных отчетов о действиях в области изменения климата и достижения целей в области устойчивого развития.

46. Одним из подходов к повышению индивидуального и институционального потенциала на уровне города или местных органов власти является наличие специальных сотрудников или менеджеров по вопросам изменения климата, которые поддерживают разработку и реализацию вертикально интегрированных городских планов действий в области климата. Выделенные людские ресурсы, которые позволяют городу работать над выполнением своего плана по проблемам изменения климата, упорядочивают процессы изменения климата в городе; поскольку они занимают гражданские, а не политические должности и продолжают работать даже при смене политического руководства. Благодаря этим преимуществам данный подход был воспроизведен и широко внедрен Инициативной группой городов по климатическим вопросам (С40), которая оказывает поддержку городам-членам в найме или приглашении городских советников по климату, способных возглавить разработку и реализацию планов, политики и проектов, связанных с изменением климата²⁸.

²⁶ Дополнительную информацию см. на сайте www.greenclimate.fund/readiness.

²⁷ Германское агентство по международному сотрудничеству, Multi-Level Climate Governance Supporting Local Action, p. 53.

²⁸ Германское агентство по международному сотрудничеству, Multi-Level Climate Governance Supporting Local Action, p. 55.

47. Специальные менеджеры по климату (в идеале с командой поддержки, особенно в крупных городах) могут выполнять три основные функции. Во-первых, они могут исследовать и собирать данные и знания об изменении климата в городе (возможно, в партнерстве с гражданским обществом или местными академическими институтами). Во-вторых, они могут выступать в качестве разработчиков проектов, менеджеров или координаторов специальных климатических проектов. В-третьих, они могут играть вертикальную и горизонтальную координирующую роль, обеспечивая соответствие климатических действий в городе национальной политике, целям и обязательствам, а также дополняя другие инициативы по развитию города, не связанные с климатом.

D. Вовлечение и участие граждан

48. Действия по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним вряд ли будут успешными и легитимными, если этого не захотят граждане. Как отмечается в следующем разделе, цифровизация и новые коммуникационные технологии облегчают людям непосредственное взаимодействие с представителями местных органов власти. Однако прежде чем говорить об этом, важно определить роль вовлечения и участия граждан в вертикально интегрированных климатических действиях.

49. Гражданское участие широко признано в качестве важнейшего компонента надлежащего управления, и из этого следует, что оно также должно быть важнейшим компонентом эффективного многоуровневого управления климатом²⁹. В качестве определения можно сказать, что вовлечение граждан – это активный диалог между гражданами и лицами, принимающими государственные решения, который обычно происходит сверху вниз (т.е. по инициативе правительства), в то время как участие – это процесс снизу вверх, инициированный самими гражданами, который также может включать диалог. Участие является более ситуативным и неформальным, чем вовлечение. Однако эти термины часто используются как взаимозаменяемые, например, в широко распространенном термине «основанное на широком участии бюджетирование», когда местные или национальные органы власти приглашают граждан внести свой вклад или помочь определить распределение государственных финансов.

50. Если децентрализация описывает важный процесс передачи власти с центрального на субнациональный уровень управления, то вовлечение и участие граждан имеют большое значение для эффективного многоуровневого управления, поскольку они описывают распределение власти между правительством и гражданским обществом³⁰. Вовлечение и участие граждан хорошо документированы в таких областях, как предоставление основных городских услуг, где потребности людей являются непосредственными и видимыми (например, если в общине нет адекватного водоснабжения и канализации, это неизбежно станет причиной регулярных трудностей). Совместное составление бюджета также является концепцией, которая уже некоторое время практикуется в регионе и за его пределами. Чэнду (Китай) и Суракарта (Индонезия) – примеры городов, которые использовали этот подход для развития городской инфраструктуры и

²⁹ Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, *Effective Stakeholder Engagement for the 2030 Agenda: Training Reference Material* (Бангкок, 2018 год), p. 75.

³⁰ Monica Di Gregorio and others, “Multi-level governance and power in climate change policy networks”, *Global Environmental Change*, vol. 54 (January 2019), pp. 64–77.

предоставления услуг³¹. Однако эта практика не получила широкого распространения для действий по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним. Отчасти это объясняется тем, что до сих пор трудно получить точные данные о типе и стоимости проектов основанного на широком участии бюджетирования в отдельных странах и городах.

51. Основанное на широком участии бюджетирование – это подход, который был использован в Семаранге, Индонезия, где были предприняты большие шаги для поощрения участия и вовлечения граждан. В Семаранге, как и в большинстве городов Индонезии, трудно определить проекты по изменению климата, которые финансировались в рамках процессов основанного на широком участии бюджетирования. Окончательно завершенные проекты основанного на широком участии бюджетирования управляются различными департаментами или агентствами, которые их реализуют; невозможно определить, финансируются ли проекты за счет основанного на широком участии бюджетирования или обычных государственных бюджетов, поскольку в записях нет различий между ними³². Вовлечение и участие граждан может быть легче обеспечить в отношении мер по адаптации, которые, скорее всего, принесут больше немедленных выгод, или в проектах по смягчению последствий изменения климата, когда они включают ощутимые сопутствующие выгоды.

IV. Основные выводы и последствия для политики

52. Настоящий документ был разработан для того, чтобы способствовать размышлениям и дискуссиям о вертикальной интеграции и многоуровневом управлении для действий в области климата, а не для того, чтобы сделать окончательные выводы о том, какие действия являются наилучшими. Тем не менее, можно выделить несколько тем, которые подробно описаны ниже.

53. Децентрализация является важным инструментом, способствующим многоуровневым действиям в области климата, когда устанавливаются четкие цели, полномочия по управлению и механизмы отчетности для субнациональных органов власти, которые поддерживаются и контролируются национальным правительством. Не имея необходимых полномочий для планирования действий на случай изменения климата и принятия мер по борьбе с ним, города лишаются соответствующих возможностей. Хотя децентрализация может быть политически спорной, существуют структуры управления (в федеральных и унитарных государствах), которые позволяют городам работать в более тесном сотрудничестве с национальными правительствами. Более того, децентрализация не должна рассматриваться как предоставление городам возможности самостоятельно решать свои проблемы, связанные с климатом и более широким развитием, а скорее как способ распределения ответственности между всеми уровнями власти. Когда происходит такое распределение ответственности, децентрализация является жизненно важным инструментом для снижения нагрузки на центральные правительства. При реализации в благоприятных политических, конституционных и правовых условиях она позволяет местным и национальным органам власти выступать в качестве партнеров в планировании и реализации мер по борьбе с изменением климата, одновременно решая другие приоритетные задачи развития.

³¹ Yves Cabannes, “Highlights on some Asian and Russian participatory budgeting pioneers”, April 2018.

³² Yves Cabannes, Contributions of Participatory Budgeting to Climate Change Adaptation and Mitigation: Current Local Practices around the World and Lessons from the Field (Barcelona, Spain, International Observatory on Participatory Democracy, and others, 2020), p. 13.

54. Важное значение имеет одобрение гражданами мер по борьбе с изменением климата или даже их совместная разработка в рамках формальных процессов вовлечения или менее формальных подходов, основанных на участии. Чтобы быть эффективными, действия по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним должны получить одобрение людей, которым они служат. Поскольку может пройти много времени, прежде чем действия в связи с изменением климата приведут к выгодам от адаптации или смягчения, или потому что выгоды могут быть неочевидны, признание со стороны граждан легче всего достигается путем предоставления сопутствующих выгод. Их может быть множество – от действий по адаптации на основе экосистем, которые улучшают общественное пространство, до общественного транспорта с нулевым или низким уровнем выбросов, который обеспечивает более дешевые и быстрые поездки на работу. Однако привлечение СМИ может стать еще одним вспомогательным действием, позволяющим сделать вовлечение и участие граждан более эффективными инструментами. Проблемы и решения, связанные с изменением климата, могут быть сложными, поэтому СМИ являются важным инструментом для городов, позволяющим донести информацию о необходимости действий в области климата, а также узнать о проблемах, волнующих жителей.

55. Финансы являются важнейшим инструментом реализации мер по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий. Без доступа к новому и дополнительному финансированию все города Азии, кроме самых крупных и обеспеченных ресурсами, будут испытывать проблемы с выделением ресурсов на меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним. Без этих финансовых ресурсов городам будет трудно действовать дальше планирования и пропаганды, то есть предпринимать конкретные действия. Хотя многосторонние источники финансирования, такие как Зеленый климатический фонд, привлекают внимание специалистов-практиков в этой области, более трех четвертей климатического финансирования, как уже говорилось выше, приходится на внутренние источники, и значительная его часть – на частный сектор. Поэтому в будущем городам придется искать более инновационные и менее традиционные источники финансирования. Этому есть много причин, например, тот факт, что многостороннее государственное климатическое финансирование значительно отстает от своих первоначальных целей по мобилизации ресурсов. Кроме того, внутреннее государственное финансирование, хотя иногда и доступно, может быть подвержено низкому уровню использования или политическому давлению.

56. Системы измерения, отчетности и проверки являются новыми для многих стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Они развиваются, и нынешняя система должна быть заменена в 2024 году, после проведения глобальной инвентаризации в рамках Парижского соглашения. Это делает измерение, отчетность и проверку сложным инструментом для использования городами. Однако важно понять, насколько успешными были меры по адаптации, и особенно по смягчению последствий, и насколько действия способствовали достижению целей на национальном уровне. Города также могут использовать добровольные местные или субнациональные процессы обзора для согласования с местной климатической отчетностью и наоборот. Постоянная разработка и совершенствование таких инструментов обеспечит городам и местным органам власти активное участие в обеспечении эффективности климатических действий.

57. Потенциал на уровне города в лучшем случае остается фрагментарным. Если города стремятся активизировать действия по борьбе с изменением климата, то наличие специального персонала, который может работать в различных муниципальных департаментах, является необходимым шагом для обеспечения достаточного потенциала. Однако во многих городах еще нет климат-менеджеров или сотрудников по вопросам устойчивости города, поскольку, например, многие правительства, по-видимому, не хотят или не могут финансировать такие должности. Люди на этих должностях могут поддерживать институционализацию климатических действий путем разработки планов или надзора за проектами по адаптации и смягчению последствий изменения климата. Очень важно, что они также могут быть связующим и координационным центром между городским правительством и правительством страны – тем самым укрепляя отношения, сотрудничество и, следовательно, вертикальную интеграцию.

58. Достижение цели 1,5°C к 2050 году и создание городов и обществ с низким уровнем выбросов углерода требует регионального сотрудничества для поддержки общей повестки дня, укрепления партнерских отношений во всем регионе, развития технического потенциала городов и содействия обмену знаниями и информацией. Важнейшее значение имеет развитие сотрудничества посредством взаимного обучения и обменов по линии Юг-Юг, а также укрепление и использование существующих платформ и сетей для действий в области климата. Расширение технического сотрудничества для разработки, внедрения и тиражирования технологий декарбонизации и инновационных подходов способствует региональному обучению и росту. И наконец, региональные организации могут стать важнейшими факторами, способствующими развитию сотрудничества и взаимодействия по линии Юг-Юг, которые потребуются странам Азиатско-Тихоокеанского региона для решения общих и уникальных задач, связанных с изменением климата, а также проблем многоуровневого управления.

V. Вопросы для рассмотрения Комиссией

59. Комиссия, возможно, пожелает принять к сведению выводы и политические рекомендации, содержащиеся в настоящем документе, и дать рекомендации относительно будущей работы секретариата, в том числе в преддверии восьмого Азиатско-Тихоокеанского форума городов, который состоится в октябре 2023 года.

60. В частности, Комиссия, возможно, пожелает дать указания и предложения по укреплению работы секретариата в области климатических действий в городах как средства реализации устойчивого городского развития и локализации целей в области устойчивого развития.

61. Членам и ассоциированным членам предлагается поделиться своим опытом в продвижении общегосударственного подхода к климатическим действиям в городах и представить предложения по расширению регионального сотрудничества в целях укрепления потенциала городов для эффективной реализации Парижского соглашения и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.