

Аналитическое резюме

REACT — российско-британский проект по смягчению воздействия на климат и адаптации к климатическим изменениям

Изучение возможностей, препятствий и механизмов реализации природоприближённых решений в России

Сайерс П.Б., Бородина О., Таньянго В., Дидкок А.

(2021).



Благодарности

Авторы выражают искреннюю признательность Татьяне Валериановне Гусевой, заместителю директора ФГАУ «НИИ «ЦЭПП» за организацию их участия в нескольких федеральных, региональных и отраслевых мероприятиях, состоявшихся в России, а также за вклад, внесённый участниками этих мероприятий в подготовку настоящего аналитического резюме. Авторы выражают благодарность рецензентам Ребекке Надин, Саре Коленбрандер и Саре Опиц-Стэпэлтон, представляющим Институт развития зарубежных стран (ODI).

Читатели вправе воспроизводить данные материалы в своих публикациях только для использования в некоммерческих целях. ODI убедительно просит надлежащим образом ссылаться на настоящий документ и предоставить копию публикации. При размещении материалов в сети Интернет необходимо указывать ссылки на исходный ресурс, размещённый на сайте ODI. Мнения, изложенные в настоящем документе, являются мнением авторов и не обязательно совпадают с мнением ODI или наших партнеров.

Настоящий документ лицензирован в соответствии с CC BY-NC-ND 4.0.

Цитирование: Sayers, P.B., Borodyna, O., Tanjangco, B., and Didcock, A. (2021) REACT – UK–Russia exchange on climate change transition: scoping the opportunities, barriers and enablers of nature-based solutions in Russia. London: ODI (www.odi.org/xxx)

Фото на обложке: Река Пра, Мещёра. © ФГАУ «НИИ «ЦЭПП»

Аналитическое резюме

В ближайшие десятилетия России потребуется существенно увеличить объём инвестиций в инфраструктуру, чтобы достичь национальных целей развития. Объём инвестиций, необходимых до 2040-х годов, оценивается в сумму, превышающую 1,7 млрд. дол. США (Global Infrastructure Hub and Oxford Economics, 2017), что на 762 млн. дол. США больше, чем в прогнозах, основанных на существующих трендах. В этой связи Россия стоит перед выбором – продолжать инвестировать в традиционные инфраструктурные решения или поддержать применение природоприближённых решений («ППР»), которые в перспективе могут способствовать получению тройного эффекта – для населения, экономики и окружающей природной среды. Выбор необходимо сделать на фоне растущего стремления общества к восстановлению и сохранению состояния экосистем¹ и ограниченного уровня приоритетности вопросов экологии и охраны природы в национальных бюджетах последних лет.² Россия сталкивается с уникальным по своему разнообразию спектром климатических рисков (от таяния вечной мерзлоты и наводнений до аномальной жары и опустынивания), а также с ростом выбросов парниковых газов за счёт антропогенных источников (на энергетику, основанную на ископаемом топливе, приходится 1810 млн. т CO₂/год, около 80% выбросов парниковых газов (Gütschow et al., 2021)) и выбросов метана в результате таяния вечной мерзлоты и уменьшения площадей торфяников. В настоящее время появилась возможность учитывать давление со стороны общественности, направленное на решение экологических проблем, в качестве отправной точки для разработки и реализации ППР, которые не только внесут вклад в поддержание состояния экосистем, но и помогут в адаптации и смягчении климатических рисков в России.

Подходы к применению природоприближённых решений во всех секторах и сферах будут играть важную роль в поддержке усилий России, направленных на смягчение последствий

изменения климата и адаптации к ним. Для достижения прогресса в продвижении ППР необходимо обеспечить более глубокое осознание общественностью возможностей природоприближённых решений (от систем локальной очистки сточных вод до восстановления водно-болотных угодий или лесов в региональном масштабе) и сформулировать эти возможности в политически значимых терминах. Обоснование необходимости ППР является общей проблемой, с которой сталкиваются Россия, Великобритания и многие другие страны, демонстрируя тем самым сохраняющийся разрыв между признанным потенциалом ППР и реальным ограниченным масштабом их применения.

Доступ к источникам финансирования имеет ключевое значение для реализации указанных возможностей на практике. «Зелёное» финансирование в России получает всё более значительную поддержку со стороны Центрального банка Российской Федерации и органов государственной власти. Вместе с тем, многие национальные механизмы и инструменты финансирования по-прежнему не адаптированы к установлению приоритетов природоприближённых решений, а большинство неуклонно растущих международных инструментов «зелёного» финансирования не получило признания в России. Быстро меняющийся инвестиционный климат открывает широкие возможности для формирования и расширения доступа к финансированию ППР в России.

Упомянутые проблемы и возможности создали основу для разработки проекта REACT (финансируемого за счет средств Министерства иностранных дел и по делам Содружества). Первым этапом проекта стала организация обмена опытом между Великобританией и Россией в сфере применения природоприближённых решений, выявление проблем, с которыми сталкивается Россия, реагируя на изменение климата, и возможностей, которые открывают ППР.

-
- 1 Недавние опросы общественного мнения показывают, что почти половина россиян рассматривает деградацию окружающей среды как наиболее опасную из глобальных угроз (Левада-Центр, 2020)
 - 2 Расходы на охрану окружающей среды составляют менее 1% годового бюджета (<https://roskazna.gov.ru/en/budget-execution/the-information-on-execution-of-budgets-of-budgetary-system-of-the-russian-federation/6883/>)

Итогом обсуждений стали рекомендации по четырём ключевым направлениям будущего сотрудничества, предусматривающие оказание помощи России и Великобритании в ускорении и расширении масштаба реализации ППР на практике:

1. Увеличение объёма финансирования природоприближённых решений: детальная оценка возможностей и преодоление барьеров

Для высвобождения зарождающегося финансового потенциала необходимо подготовить подробную оценку механизмов финансирования в России и элементов, формирующих приемлемое для банков предложение. Например, традиционные механизмы финансирования по-прежнему основаны на чётко определенных критериях, которые могут быть трудноприменимы к оценке многочисленных выгод, лежащих в основе аргументов в пользу применения природоприближённых решений. Задействование традиционного частного финансирования осложняется отсутствием чёткого понимания кредитных рейтингов государственных предприятий и частных компаний, а также ограниченной (но развивающейся) способностью учитывать все выгоды предлагаемого подхода в приемлемом для банка предложении.

В настоящее время доступны несколько инновационных финансовых механизмов и инструментов, способных привлечь больше инвестиций в природоприближённые решения. Для российских компаний и инновационных проектов выделяются гранты. Финансирование на льготных и коммерческих условиях предоставляется в рамках международных инициатив, таких как Глобальный экологический фонд (ГЭФ) или Новый банк развития (НБР). В дополнение к поддержке со стороны международных фондов и по мере роста стремления частного сектора к сокращению объемов выбросов и реализации комплексных корпоративных программ устойчивого развития, растут возможности привлечения частного финансирования применения ППР. Рынки капитала также предлагают поддержку ППР с помощью выпуска «зелёных» облигаций и других целевых рыночных

инструментов. Всё чаще смешанное финансирование рассматривается в качестве средства масштабного внедрения природоприближённых решений. Подход включает использование стимулирующих механизмов финансирования с целью увеличения вклада частного сектора с использованием поддержки со стороны государственного сектора, возможностей льготного финансирования или инвестиций агентств развития. Такое многостороннее финансирование может снизить риски инвестиций для частного сектора.

В России в рамках внедрения инструментов зелёного финансирования появляются возможности инновационного финансирования. Например, в августе 2019 года в Московской фондовой бирже был открыт Сектор устойчивого развития. Однако понимание диапазона применения финансовых механизмов и предоставляемых ими возможностей остаётся ограниченным, а финансирование по-прежнему указывается в качестве одного из препятствий на пути реализации ППР.

Становится очевидным, что возможности «зелёного» финансирования быстро развиваются и совершенствуются в Великобритании, России и других странах. Понимание динамично развивающихся доступных механизмов финансирования, рыночных структур, необходимых для облегчения доступа к финансированию, и вариантов приемлемых для банков предложений лежит в основе успеха или неудачи широкого применения ППР.

Общие рекомендации по итогам Проекта:

Проведение углубленного исследования состояния «зелёного» финансирования в России. Такое исследование должно включать детальный анализ существующих и новых возможностей и связанных с ними предполагаемых и реальных ограничений в доступе к финансированию (включая рыночные структуры, распределение рисков и доходности, разработку совместных предложений, приемлемых для банков).

2. Количественная оценка национальных возможностей применения природоприближённых решений: определение «горячих точек» для принятия конкретных шагов

Масштабная реализация природоприближённых решений подразумевает сотрудничество (между министерствами, поставщиками инфраструктуры, разработчиками и пр.), которое могут затруднять различия в концепциях, целях и правовых структурах, существующие в различных министерствах и ведомствах. Как результат, их представители редко собираются вместе для выработки комплексных решений социально-экономических и экологических проблем, связанных с изменением климата, и зачастую предпочитают решать проблемы по отдельности в соответствии с возложенными на них полномочиями. «Бункерное» (разобщённое) мышление часто называется в качестве барьера на пути успешной адаптации и применения ППР (Gütschow et al., 2021).

Поощрение сотрудничества играет ключевую роль в извлечении многочисленных выгод, предлагаемых ППР, но необходимо понять масштаб этих возможностей и сектора экономики, в которых их можно реализовать. Такое чёткое пространственное понимание потенциальных выгод (начиная с предотвращения затопления, уменьшения уровня загрязнения окружающей среды и снижения пожарной опасности и заканчивая улучшением качества атмосферного воздуха и водных ресурсов) укрепляет национальный диалог, основанный на конкретных данных и направленный на реализацию ППР. Крупномасштабные чёткие пространственные оценки возможностей применения ППР (выгоды и затраты) играют ключевую роль в продвижении политических и инвестиционных инструментов в отношении ППР в Великобритании и других странах. Развитие аналогичного взаимопонимания в России послужит мощным стимулом для изменения политики и привлечения инвестиций в развитие природоприближённых решений. Учёт многочисленных выгод ППР в инвестиционных моделях и моделях ценообразования и демонстрация их пространственно-временного распределения упрощают процесс привлечения инвестиций. В этом направлении

уже предпринят ряд положительных шагов. Например, на русский язык переведена «Система комплексного эколого-экономического учета» (СЭЭУ), а терминология документа унифицирована с терминологией, используемой в российском законодательстве. Необходимо отметить, что данный тип учёта основан на убедительных доказательствах преимуществ, предлагаемых ППР. В противном случае, общенациональное понимание потенциальных выгод инвестиций, вероятно, будет ограничено местными мероприятиями, а возможность включения ППР в качестве необходимого элемента устранения пробелов в развитии инфраструктуры будет упущена.

Общие рекомендации по итогам Проекта:

Общенациональная количественная оценка возможностей, предлагаемых природоприближёнными решениями, в контексте России в рамках современных и будущих сценариев изменения климата. Такая оценка обязательно должна учитывать социально-экономические показатели и показатели в области биоразнообразия и предоставить возможность получать разукрупненную информацию в разрезе регионов, городских и сельских поселений, демографических характеристик и секторов экономики.

3. Укрепление доверия к эффективности природоприближённых решений на примере анализа образцовых проектов (Мещёрская низменность)

Многие по-прежнему скептически относятся к способности ППР приносить ожидаемые выгоды, помогая обществу адаптироваться к изменению климата и смягчению его последствий. Скептическое отношение существует в Великобритании, России и в других странах, препятствуя прогрессу, особенно когда отмечается отсутствие чёткой политической воли. Ратификация Россией в конце 2019 года Парижского соглашения 2016 года и публикация в январе 2020 года Национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года³ стали положительными шагами на пути ускорения действий России по борьбе с изменением климата. В октябре 2020 года Правительство РФ подтвердило, что оно не планирует вводить углеродный налог, ссылаясь на сложные экономические

условия и нежелание переложить дополнительные издержки на потребителей (Интерфакс, 2020); несмотря на это, ситуация в ближайшие месяцы может измениться в связи с проведением первого регионального эксперимента по торговле квотами на выбросы парниковых газов на Сахалине. Отсутствие последовательности в реализации политики по устранению рисков, связанных с изменением климата, может ослабить позиции ППР.

Распространение информации об эффективности и успехе пилотных проектов по применению ППР поможет в преодолении скептицизма и будет способствовать как изменению политики, так и внедрению новых методов планирования (примером может служить недавняя публикация Стратегии управления рисками наводнений и прибрежных районов Великобритании, в которой особое внимание уделяется естественному управлению наводнениями). Такие проекты могут опровергнуть ошибочные представления о более высоких общих затратах и продемонстрировать реальные результаты, которые могут принести природоприближённые решения для населения и экономики. Например, повторное заблачивание территорий в рамках пилотных проектов в Мещёре способствовало поддержке биоразнообразия, снижению вероятности возникновения пожаров и, таким образом, привело к ограничению объёма выбросов парниковых газов и предотвращению возможного повторения катастрофического смога и снижения качества атмосферного воздуха, отмечавшихся в Москве в 2010 году. Эффективный мониторинг и поощрение реализации пилотных проектов даёт возможность продемонстрировать гарантированные выгоды для местной окружающей среды и глобального климата, которые могут иметь решающее значение для достижения прогресса России на пути реализации мероприятий, направленных на смягчение воздействия на климат и адаптации к климатическим изменениям.

Общие рекомендации по итогам Проекта:

Подготовка руководства по планированию, разработке и мониторингу природоприближённых решений. Предлагаемая работа позволит обобщить уроки, полученные по результатам реализации пилотных проектов по всей России, и расширит понимание ситуации путём организации совместной работы в регионе Мещёрской низменности

(с акцентом на работы по восстановлению торфяников). Пилотные мероприятия могут включать демонстрацию использования альтернативных методов и инструментов с целью обоснования ППР, а также планирование и мониторинг природоприближённых решений, приносящих выгоды для человека и природы.

4. Программа совместного использования знаний: исследование и создание потенциала

Великобритания и Россия могут многим поделиться в сфере реализации политик, практик и научного подхода к применению ППР. Проект REACT выявил реальный интерес к обмену знаниями в сфере ППР как со стороны российских академических кругов, так и политиков. Обмен знаниями включает различные направления - научное лидерство, учебные и образовательные программы, а также обмен опытом, накопленным в рамках реализации различных инициатив. Развитие основы для научного сотрудничества между Великобританией и Россией создаёт возможность поддержать применение ППР посредством повышения осведомленности и обмена методами и инструментами. Целенаправленные учебные и образовательные программы (модули для студентов и молодых специалистов, а также курсы повышения квалификации), подкрепленные реальными примерами применения природоприближённых решений и «выездными уроками», лягут в основу общего понимания проблемы, которое разделят те, кто в будущем будут принимать решения. Предлагается организовать обмен опытом посредством взаимного обучения с возможностью наглядной демонстрации реализованных проектов и обсуждением причин неудач. Такой обмен между Великобританией и Россией может включать организацию совещаний для высокопоставленных представителей политических кругов и инвесторов, а также тематические мероприятия (например, восстановление водно-болотных угодий или озеленение городских территорий).

Общие рекомендации по итогам Проекта:

Разработка платформы для регулярного обмена информацией, способствующей укреплению потенциала и обмену навыками и опытом в области теории и практики применения природоприближённых решений.

Список использованной литературы

Отчёт «Перспективы развития глобальной инфраструктуры», Global Infrastructure Hub and Oxford Economics (2017).

Пакет онлайн данных (<https://outlook.gihub.org/>).

Статья «No plans for carbon tax in Russia – minister» (на английском языке), Интерфакс, 21 октября 2020 года (<https://interfax.com/newsroom/top-stories/70186/>).

Статья «Россияне назвали загрязнение природы угрозой страшнее терроризма». Аналитический центр «Левада-центр», 23 января 2020 года (www.levada.ru/2020/01/23/rossiyane-nazvali-zagryaznenie-prirody-ugrozoj-strashnee-terrorizma/).