



COP 29, главные вопросы, проблемы и ожидания

Кокорин Алексей Олегович¹

Подготовлено в рамках проекта Ecomed PU и РЭЦ ЦА «Биоразнообразие и изменение климата: окружающая среда, устойчивость энергетических систем» при поддержке гранта для НПО «Международные инициативы, связанные с COP 29» Министерства экологии и природных ресурсов Азербайджанской Республики совместно с Агентством государственной поддержки неправительственных организаций Азербайджанской Республики

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| Список сокращений | 2 |
| Введение, общие черты COP РКИК и особенности COP 29 | 3 |
| Краткий обзор переговорной повестки дня | 4 |
| Главная задача COP 29: финансовая цель Парижского соглашения | 8 |
| Вторая задача COP 29: международное сотрудничество по рыночным подходам в снижении выбросов (статьи 6.2 и 6.4) | 9 |
| Гендерные вопросы РКИК | 11 |
| Вопросы подготовки к COP 30: природные решения и нерыночные подходы | 12 |
| Перспектива будущих COP | 14 |
| Резюме ожиданий и источники информации о ходе и результатах COP 29 | 14 |

¹ Вопросы и комментарии адресуйте автору на почту kokorinao@gmail.com

Список сокращений²

| | |
|--------|---|
| АС | Adaptation committee |
| AF | Adaptation fund (ПС) |
| BASIC | Группа четырех стран: Бразилия, Индия, Китай и ЮАР |
| CAN | Climate Action Network |
| COP | Conference of the Parties (в данном обзоре встреча в Баку в целом) |
| CP | Официальные заседания и решения COP как конференции всех сторон РКИК |
| CMA | Официальные заседания и решения COP как встречи стран ПС |
| СMP | Официальные заседания и решения COP как встречи стран КП |
| FAO | Food and agriculture organization |
| GCNMA | Глазговский комитет по нерыночным подходам |
| GEF | Global environment facility |
| GCF | Зеленый климатический фонд |
| GGA | Global goal on adaptation (цель ПС по адаптации) |
| GST | Глобальное подведение итогов |
| ICAO | International civil aviation organization |
| IMO | International marine organization |
| JT WP | Just transition work program |
| LD | «Потери и ущерб» |
| LDC | Least developed countries |
| LDFD | Fund for response on loss and damage |
| LWPG | Lima work programme on gender |
| MDB | Multilateral development banks |
| MWP | Mitigation work program |
| NAP | National adaptation plan |
| NbS | Naturally based solution |
| NCQG | New collective quantified goal on climate finance (цель ПС по финансам) |
| NDC | Nationally determined contribution (ПС) |
| NMA | Non market approach |
| NWP | Nairobi work program on adaptation |
| RM | Response measures |
| SBI | Subsidiary body in implementation |
| SBSTA | Subsidiary body on scientific and technological advice |
| SC | Надзорный орган (ст. 6.4 ПС) |
| SCF | Standing committee on finance |
| SIDS | Small island developing states |
| SNLD | Сантьягская сеть по предотвращению, минимизации и устранению потерь и ущерба в результате неблагоприятных воздействий изменения климата |
| WEDO | Women's Environment and Development Organization |
| WIM | Варшавский международный механизм по «потерям и ущербу» |
| КП | Киотский протокол РКИК |
| МЧР | Механизм чистого развития (КП) |
| ПС | Парижское соглашение РКИК |
| РКИК | Рамочная конвенция ООН об изменении климата |
| РЭЦ ЦА | Региональный экологический центр Центральной Азии |

² В данном обзоре большинство сокращений дается на английском, так как они более употребительны в ходе работы COP, чем сокращения на русском языке, используемые в официальных документах РКИК

Введение, общие черты COP РКИК и особенности COP 29

Данный обзор продолжает многолетнюю традицию автора по подготовке аналитических справок до и после каждой COP (предыдущий обзор, подготовленный в рамках работы Регионального экологического центра Центральной Азии, [вышел по итогам COP 28](#)). Обзор составлен по [документам Рамочной конвенции ООН об изменении климата](#) (РКИК), официальным и неофициальным заявлениям стран, международных организаций и компаний, аналитическим работам и отзывам экспертов. Он рассчитан на широкий круг заинтересованных лиц, представляющих государственные структуры, бизнес и молодежь, НПО и СМИ, как планирующих участвовать в COP 29³ или следить за ее ходом on-line, так и тех, кто просто интересуется международной климатической политикой и деятельностью стран по РКИК и ее Парижскому соглашению (ПС). Ниже рассмотрение ведется по группам стран, как правило, развитых и развивающихся государств, наиболее уязвимых стран и мировой общественности. В частности, экологических организаций, объединенных в глобальную сеть [Climate Action Network](#) (CAN), и работы ее отделения для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии ([на русском](#) и [английском](#) языках). Большая детализация сделала бы обзор очень громоздким.

Ежегодная, 29-я конференция РКИК (Conference of the Parties, COP 29) пройдет в Баку с 11 по 22 ноября 2024 г. В целом, как и предыдущие COP, она будет финансово-организационной встречей. Изначально РКИК и ее Киотский протокол (КП) были ориентированы на снижение выбросов парниковых газов. Однако после заключения в 2015 году ПС, которое привнесло в международную климатическую политику меры адаптации и массивное климатическое финансирование, результаты COP, как официальные решения, так и широкий спектр договоренностей на уровне стран и организаций, прямо или косвенно связаны с финансированием развивающихся стран.

Как и предыдущие COP, конференция пройдет в трех форматах. Во-первых, официальные переговоры, где принимаются документы РКИК. При этом в них никогда не затрагиваются действия конкретных стран, только их групп, прежде всего, развитых и развивающихся государств. Во-вторых, заявления стран и выступления их высших должностных лиц. Они будут сделаны 12-13 ноября на World Leaders Climate Action Summit/High-Level Segment Part I и 19-20 ноября на High-Level Segment Part II. Именно в них будут конкретные цифры, детали действий стран по выбросам, адаптации и финансам.

Третий формат – неофициальные мероприятия программы секретариата РКИК, павильонов стран и организаций, где обсуждается широкий спектр вопросов, от научно-экологических проблем до критической оценки действий стран, компаний и финансовых институтов. Там же принимаются декларации и инициативы. Именно они – площадка для укрепления сотрудничества, начала партнерских отношений и совместных проектов, выражения мнений о ходе и документах COP. Они подразделяются на тематические дни [расписания работы COP 29](#), в частности, 14-е ноября – финансы, 15-е – энергетика, 18-е – здоровье, 19-е – продовольствие и вода, 21-е – природа и гендерные вопросы. При этом мероприятия проходят не только в месте ведения переговоров (Голубая зона), но и в смежной Зеленой зоне, для входа в которую не требуется аккредитации РКИК, которая для организаций и различных НПО строго квотируется.

Другой общей чертой COP являются три результата переговоров. Первое, намеченное ранее завершение тем – принятие финальных решений. Для COP 29 это действия по ст.6.2 и 6.4 ПС, а также основные моменты финансовой цели ПС (ниже они рассматриваются подробно). Второе, продолжение постоянно обсуждаемых тем: по отчетности стран и органов РКИК, методологическим и техническим вопросам («рутинная» работа каждой COP). Третье,

³ В данном обзоре COP 29 понимается в широком смысле, как вся встреча в Баку в целом, а не только официальные заседания Сторон РКИК, ниже называемые CP 29.

начало новых тем – работа на будущее, в частности, по природным вопросам и инновационным подходам к финансированию (ниже см. специальный раздел обзора).

Главной особенностью COP 29 является доминирующая роль новой коллективной численной цели по финансам (New Collective Quantified Goal on climate finance, NCQG). В PC три цели (статья 2.1): по выбросам – ограничение глобального потепления (2.1a), по адаптации (2.1b, [решение 2/СМА.5](#) по Global Goal on Adaptation, GGA было принято на COP 28). Теперь настало время цели по финансам (2.1c), масштаб которой в долгосрочном плане сотни млрд или даже триллионы долларов в год, что делает ее глобальным политическим вопросом высшего уровня (NCQG ниже посвящен специальный раздел обзора). Прошедшие консультации на уровне министров не привели к успеху, противостояние развитых и развивающихся государств не уменьшилось. Вопрос требует решений на уровне лидеров стран, тем более, что одновременно с COP 29 в Бразилии пройдет Саммит Группы 20 (18-19 ноября, как раз в «момент» ключевых решений в Баку).

Встает вопрос о шансах на успех, возможен ли консенсус, не решат ли отложить вопрос на год. Есть немало голосов, что лучше отложить, чем принять слабое решение, ведь NCQG – дело на много лет и даже десятилетий. Против возражает Бразилия, которой очень бы не хотелось, чтобы намеченная страной «природно-инновационная» COP (см. ниже раздел о перспективах COP) превратилась во второй раунд NCQG, где финансы затмят все другие темы. [США и Китай в совместном заявлении](#) высказались за решение в Баку, тот же посыл есть и в совместной [позиции стран группы BASIC](#) (Бразилия, Индия, Китай и ЮАР).

В этой ситуации многие вопросы на COP 29 будут в «тени» NCQG восприниматься как вторичные. Однако это не относится к принятию давно назревших решений по ст.6.2 и 6.4 PC (международное сотрудничество в снижении выбросов рыночными методами), которые в 2025-2026 гг. позволят начать практическую деятельность (см. ниже раздел обзора по 6.2 и 6.4). Решения не удалось принять на COP 28, они давно назрели, кроме того, могут стать демонстрацией успеха COP 29, в случае неудачи с NCQG. Они технические и не требуют политического уровня, а [Китай и США назвали](#) их второй задачей Баку.

В «тени» NCQG будет сложно продвигать новые инициативы. Тем не менее, заблаговременная подготовка к новому нужна, что увеличивает значимость неофициальной части COP 29 для всех, занимающихся адаптацией, природными решениями, инновационными подходами к финансированию, всем темам, по которым нужны решения на 30-й и последующих COP. [Инициативы Председателя COP](#) по зеленой энергетике и другим вопросам также актуальны. Однако, учитывая NCQG и смежные проблемы привлечения стран и/или организаций-доноров глобального уровня, их продвижение достаточно сложно. Тем не менее, их наличие позитивно, они могут стать отправной точкой для установления и развития различных видов сотрудничества.

Краткий обзор переговорной повестки дня

Повестка всех последних COP состоит из пяти повесток дня: [Конференции Сторон РКИК-СР.29](#)⁴, [СМА.6 как Совещания Сторон PC](#), 61-х сессий Вспомогательных органов – [SBSTA](#) (научно-технические аспекты) и [SBI](#) (вопросы осуществления), [Совещания Сторон КП](#), СМР 19 (решает второстепенные вопросы КП и здесь не рассматривается).

Повестка дня СР.29 охватывает широкий круг тем текущей работы РКИК, обсуждаемых на каждой COP. Рассматриваются организационные вопросы, выборы должностных лиц и принятие повестки дня (п.2, п.1 во всех повестках – открытие сессии); доклады Вспомогательных органов РКИК (п.3); пп. 4-5 – отчетность стран Приложения 1 и не Приложения 1 (развитые и развивающиеся государства); п.6 – доклад и работа Комитета по

⁴ Обозначение СР используется для официальных заседаний стран/Сторон –участников РКИК, в отличие от работы и решений других органов и встречи в целом, называемой COP 29.

адаптации; вопросы укрепления потенциала и передачи технологий, поддержки наименее развитых стран (пп. 9-11); гендерные вопросы (п.14, они ниже рассматриваются в специальном разделе обзора); Форум, обсуждающий воздействие низкоуглеродных мер одних стран на другие (Response measures, RM, п. 12); различные административные вопросы в т. ч. логистика High-Level Segment и т. п.

Переходящей темой является финансирование (п.8), включая рассмотрение работы Standing Committee on Finance (SCF) РКИК, Зеленого климатического фонда (GCF), GEF. Новыми пунктами (8 e, f) является рассмотрение работы нового фонда, образованного на COP 28 для реагирования в ситуациях, когда потери и ущерб неизбежны, адаптации недостаточно (Fund for Response on Loss and Damage, FRLD), они посвящены операционной работе Фонда (также в повестке есть п.7, посвященный работе органов по «потерям и ущербу» – Варшавского международного механизма (WIM) и Сантьягской сети по предотвращению, минимизации и устранению потерь и ущерба в результате неблагоприятных воздействий изменения климата – SNLD). Важной темой являются долгосрочные аспекты финансирования (Long-Term Finance), на многих COP они были в центре внимания, но сейчас будут в «тени» NCQG, входящей в повестку дня СМА.

Пункт 17 предварительной повестки дня – предложение Кыргызстана о ежегодном обсуждении проблем горных стран в виде «стимулирующих диалогов по горам и изменению климата» на уровне Конференций сторон РКИК (наряду с обсуждением темы гор в рамках SABSTA – Найробийской рабочей программы по адаптации). Сам факт данного предложения позитивно характеризует страну как заинтересованного участника переговоров и стимулирует обсуждение темы гор на самых разных уровнях (даже если пункт не войдет в повестку Конференции сторон РКИК при ее одобрении, уменьшение числа пунктов типично для данного процесса).

СМА.6, главные вопросы встречи в Баку связаны с ПС и поэтому в [повестке СМА](#). Совещание стран ПС (СМА) практически не отличается от конференции всех стран, так как в ПС участвуют 195 из 198 Сторон РКИК (все, кроме Ирана, Ливии и Йемена). При этом по имеющейся информации, если Дональд Трамп снова станет президентом США, то теперь он не планирует выход из ПС.

Наибольшее внимание привлекает п.11 – вопросы финансирования, прежде всего, 11a – NCQG, что как главная задача COP подробно рассматривается в следующем разделе обзора. Немалый интерес представляет п. 11i – доклад развитых стран об удвоении финансирования адаптации в развивающихся государствах за 2019-2025 гг. Ожидается, что будет продемонстрирован прогресс и выход на достижение цели в конце 2025 г. Также СМА рассмотрит вопросы органов и фондов РКИК: SCF, GCF, GEF, FRLD, WIM, SNLD, а также Адаптационного фонда ПС (AF). Отдельный пункт (11h) посвящен связи между финансовой целью ПС и его статьей 9, то есть отражению в цели «потерь и ущерба».

Еще один пункт (11j) говорит о финансовом пункте Диалога по внедрению результатов глобального подведения итогов (GST), которое прошло на COP 28. Как организационный вопрос он относится к работе SBI, но сейчас вынесен в повестку СМА, причем в ней есть и п.4, специально посвященный проведению GST. Развитые страны отвергают особое внимание к финансам в GST в целом, поэтому по мнению ряда экспертов, данный пункт может вызвать разногласия при одобрении повестки дня.

В п.15 запланированы решения по статье 6, что до этого будет рассмотрено и подготовлено SBSTA (более подробно см. ниже в ее повестке дня).

Две программы работ (пп. 5 и 6), по митигации (Mitigation WP, MWP) и по справедливому переходу (Just Transition WP, JT WP), не предполагают немедленных практических действий, но являются индикаторами готовности стран к ускорению низкоуглеродного развития. Они активно обсуждались на COP 28, однако прогресс был

невелик и остался в «тени» главных достижений конференции (см. [обзор РЭЦ ЦА по итогам COP 28](#)). MWP была образована на COP 27, на COP 28 был представлен ее [доклад о развитии низкоуглеродных технологий](#). Однако страны [решили](#), что он не полон, и перенесли дальнейшие действия на 2024 год. Сложность в том, что многие развивающиеся страны воспринимают равный подход к определяемым на национальном уровне вкладам (NDC) стран как некое принуждение одновременного снижения выбросов всех стран, что не отвечает их возможностям. Работа по JT WP тоже была начата на COP 28, она рассматривает переход на новую мировую энергетику и экономику в целом, что должно делаться справедливо по отношению ко всем странам и группам населения. Дискуссии были посвящены охвату, организации, временным рамкам и ожидаемым результатам работы. По [решению COP 28](#), они продолжатся на COP 29 и должны завершиться на COP 31. Развитые страны делают акцент на создании рабочих мест и социальных аспектах. Развивающиеся предлагают учесть вопросы устойчивого развития и ликвидации бедности. Есть разногласия и по срокам. Развитые страны выступают за 2-3 года, развивающиеся – за длительную, постоянную работу. Вопрос JT очень актуален и в контексте односторонних торговых мер, прежде всего, развитых стран, негативно влияющих на развивающиеся государства, что особо подчеркивает [позиция группы BASIC](#).

JT WP является очень актуальной для НПО, так как в NCQG и ст. 6.2-6.4 главные роли будут играть руководители и делегации стран, у которых могут не дойти руки до большого прогресса в JT. Роль НПО в обеспечении более широкого взгляда на JT (в MWP пока нет прогресса ввиду разногласий между развитыми и развивающимися странами). JT должен быть шире новой энергетики и рабочих мест, но с учетом широкого спектра социальных компонент и, соответственно, проблем сельского хозяйства, лесов и сохранения биоразнообразия. Тем более, что Бразилия заявила, что JT также приоритет ее плана COP 30, конкретика пока не давалась, но есть явные «мостики» через природные решения (NbS). В частности, [Тегга был сделан анализ](#) реализации JT через природные решения и с учетом нужд адаптации. От рекомендаций COP 29 по JT немало зависит поведение многих компаний и финансовых институтов, а через них многих стран. Содействие наиболее сильным формулировкам – задача НПО. Еще одна задача – донести до населения их стран, что JT активно развивается, есть реальный прогресс, что ни одна страна мира не может быть вне этого глобального тренда. В идеале COP 29 должна решить, что COP 30 примет План действий по JT.

Повестка СМА также включает ежегодную «рутинную» работу: организационные вопросы ПС (п.2), доклады Вспомогательных органов (п.3), поддержку развивающихся стран в обеспечении транспарентности (п.8), руководящие указания по NDC (п.7), вопросы адаптации (п.8, которые до этого проработает SBSTA); вопросы укрепления потенциала, передачи технологий и Форума по RM (пп.12-14). Также предложено рассмотреть потребности и особые условия Африки (п.17)

Повестка SBI включает различные организационные вопросы, отчетность стран Приложения 1 и не входящих в Приложение 1, административные и технические вопросы (пп. 1-4,6,12, 18-21). GST посвящен п.5, причем аналогичный пункт есть и в повестке SABSTA (п.3). Имеется в виду, что работа будет идти в единой переговорной группе, образованной двумя органами. Отличие их работы по GST в том, что SBI будет рассматривать дополнительный пункт по финансам, что соответствует п. 11j СМА, и предварительное решение SBI должно быть вынесено на СМА.

Подход совместного рассмотрения вопросов будет использоваться для пп. 7 и 8 SBI/SABSTA – MWP и JT WP (особенности этих программ рассмотрены выше в повестке СМА). Также единая работа будет идти по RM (п.9, «Форум по воздействию мер осуществления ответных мер», где имеется в виду воздействие мер низкоуглеродного развития одних стран на экономику других), по работе WIM-SNLD («потери и ущерб»), а также по передаче технологий (п.13-14), но по ним не ожидается больших проблем, характерных для MWP, JT WP. В итоге объединенные рабочие группы должны подготовить

черновые варианты решений СМА, в идеале согласовав все их положения, но, как правило, оставив наиболее сложные и политические на усмотрение СМА.

Также вместе SBI и SABSTA рассмотрят «Шарм-эль-Шейхскую совместную работу по осуществлению климатических действий в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности» (п.10), решения по которой будут приниматься двумя органами без передачи СМА. Больших проблем здесь не ожидается.

Адаптационная работа SBI (п. 11) будет состоять из институциональных вопросов подготовки Национальных планов адаптации (NAP), а также совместного с SABSTA рассмотрения работы Комитета по адаптации и вопросов GGA (более подробно эта деятельность изложена ниже в повестке SABSTA).

Отдельно от SBSTA SBI рассмотрит гендерную тему (п.17, см. ниже специальный раздел обора) и институциональные вопросы укрепления потенциала (п.16). По финансам SBA подготовит для СМА решения по SCF и AF. По фонду сложность в том, что планируемых отчислений с деятельности по статье 6.4, а также возможных добровольных отчислений по 6.2 будет явно недостаточно и нужно заблаговременно привлечь страны и организации-доноры.

Повестка SBSTA включает различные методические и технические вопросы, отчетность стран, работу экспертных групп по рассмотрению различных отчетов стран, исследования и систематические наблюдения (пп. 1-2, 4, 12, 14-17). Большое число тем совместного рассмотрения SABSTA и SBA указаны выше в повестке SBI (п.3, 6-11): WIM, MWP, JT WP, RM, вопросы сельского хозяйства и передачи технологий.

Работа по статье 6 (международное сотрудничество в снижении выбросов) привлекает наибольшее внимание, именно SABSTA должна подготовить рабочие варианты решений СМА. До практической работы по ст.6.2 и 6.4 (рыночные подходы), вероятно, остался один шаг, требуются лишь технические, а не политические решения, но проблем немало и на прошлой COP их решить не сумели. Более подробно ст.6.2 и 6.4 ниже посвящен отдельный раздел обзора. В долгосрочном плане и в контексте инновационных действий очень важна ст. 6.8 (нерыночные подходы), деятельность по ней подробно рассмотрена ниже в разделе, посвященном подготовке к COP 30.

Действия по адаптации (п.5) включают совместное с SBI рассмотрение работы Комитета по адаптации (AC), в т. ч. важные вопросы индикаторов и приоритетности адаптационных мер, путей их трансформации в ближайшие годы и в долгосрочной перспективе. Здесь уместно обратить внимание на две методические разработки AC: [Monitoring and evaluation of adaptation at the national and subnational levels](#) (2023 г.) и [Toolkit for Monitoring, Evaluation, and Learning for NAP Processes](#) (Май 2024 г.).

Отдельной работой SABSTA будет рассмотрение Найробийской рабочей программы (NWP) по адаптации, которая реализуется уже более 15 лет и оказывает странам помощь по широкому спектру действий. Ее работа традиционно рассматривается, трансформируется и развивается на летних сессиях SABSTA. В июне в Бонне эта работа также проводилась, в частности, в [отчете SBSTA 60](#) был поддержан очень актуальный для горных стран [NWP Форум по горам и криосфере](#), который впервые прошел на COP 28. Было поддержано и продолжение работы NWP в целом. Однако [отчет о деятельности NWP, включающий Ориентировочный план на 2024-2025 гг.](#), подготовленный в апреле 2024 г., не полностью удовлетворил страны, и было решено продолжить его рассмотрение на SABSTA во время COP 29. План впервые включает «уделение особого внимания приоритетной тематической области «Горы», в первой половине 2025 года намечено определение областей сотрудничества с официальными органами и рабочими программами РКИК, а также разработка и распространение информационных продуктов (вторую половину года план пока не охватывает). Немаловажно, что в плане есть и пункт по доработке методологии NWP по переходу от знаний к действиям (он для всех объектов адаптации).

Главная задача COP 29: финансовая цель Парижского соглашения

Как было подчеркнуто во введении, COP 29 – «финансовая конференция», призванная завершить формулировку трех целей ПС, в данном случае NCQG. При заключении ПС было решено, что развитые страны к 2020 году мобилизуют климатическое финансирование для развивающихся государств в объеме 100 млрд долларов в год.

В середине 2024 г. вышел доклад ОЭСР [Climate Finance Provided and Mobilized by Developed Countries in 2013-2022](#), где дан анализ динамики и структуры финансирования, которое только в 2022 году превысило 100 и достигло 115,9 млрд (в 2013 г. было около 50). Государственные средства стран Приложения II РКИК (наиболее развитые) составили 91,6 млрд, из которых 63,6 – льготные займы, 25,6 – гранты и 2,4 различные активы. Примерно половина финансирования шла через многосторонние банки развития (MDB) – 46,9 млрд, через национальные агентства – 41,0 млрд. Оба эти источника демонстрируют хорошую динамику. Всего 3,7 млрд поступило через многосторонние климатические фонды и институты, включая GCF. Их недостаточное финансирование постоянно подчеркивается на COP, но с 2018 г. увеличения их средств не наблюдается. Мобилизованные странами частные средства оценены в 21,9 млрд (они также идут через национальные агентства и многосторонние фонды), а экспортные кредиты в 2,4 млрд.

Министерские консультации выявили два глобальных разногласия между развитыми и развивающимися странами, которые не уменьшились при подготовке к COP.

- Общий объем средств (“Quantum”) и его динамика. Развитые страны (их взгляд описан в [приложении к докладу ОЭСР](#)) не называли конкретных цифр, они предлагают постепенно наращивать объем, подчеркивают, что рост требует новых подходов и частных средств. Они говорят о многослойной финансовой цели (количественных и качественных элементов и подцелей, содержащих набор источников и «поставщиков», а также тематические области). Они предлагают строить цель от уровня 100 млрд/год, а США продвигают «инвестиционный» подход. Развивающиеся страны требуют резкого увеличения, [ряд стран говорит об 1-1,3 трлн/г.](#) Такие же цифры называют многие НПО. Также есть опция 2,4 трлн/г. к 2030 году, предложенная в 2023 году в докладе [Independent High-Level Expert Group on Climate Finance](#): 1.4 из внутренних ресурсов и 1 от внешнего финансирования (150–200 млрд по двустороннему и инновационному льготному финансированию, 500–600 млрд из частных средств и 250–300 млрд от MDB и других финансовых институтов развития. Группа [BASIC говорит](#) о переходе от миллиардов к триллионам, не уточняя его сроки. При этом в СМИ сообщается о климатическом долге Глобального Севера перед Глобальным Югом в 5 трлн/год.
- «Донорская база». Сейчас учитываются только средства развитых стран (Приложение I РКИК), куда не входят Бруней, Израиль, Китай, ОАЭ, Саудовская Аравия, Сингапур, Ю. Корея и др. Однако вклад таких стран не мал, прежде всего, через MDB, которые [в 2022 г. получили](#) 46,9 млрд от стран Приложения I и 19,2 от остальных. Растет [поток средств “South-South”](#), от развивающихся стран в развивающиеся. Развитые страны хотят расширить донорскую базу ([в рабочем варианте решения СМА](#) предлагаются варианты пороговых значений в формате [Gross national income per capita in purchasing power parity](#) – 20, 22, 40 и 52 тыс.\$), с чем не согласны развивающиеся, отмечая, что база зафиксирована в статье 9 и ее изменения потребуют принятия поправки к ПС. [Позиция BASIC](#) – гранты из государственных средств развитых стран должны составлять основу, что обосновывается ими через историческую ответственность за изменения климата.

Структура типов и объектов финансирования тоже вызывает много вопросов.

- «Потери и ущерб». Многие слабые и уязвимые страны предлагают создать отдельный трек, равновеликий митигации и адаптации (в частности, обосновывая наличием отдельной ст.8 ПС). Такое же требование выдвигают экологические НПО, объединенные в

сеть САН. Однако оно отвергается развитыми странами, отмечающими, среди прочего, что «потери и ущерб» не выделены в отдельную категорию в финансовой ст.9 ПС, что подразумевает помещение их в адаптацию.

- Доли грантов и займов обсуждаются давно и очень активно. Многим развивающимся странам нужны только гранты, их главные проблемы связаны с водой и сельским хозяйством, здравоохранением, где займы не отдать. Доля грантов растет, но медленно. [В 2016-2022 гг.](#) лучше всего ситуация была в климатических фондах (54% – гранты), хорошие показатели и позитивная динамика в национальных агентствах (39%), но в MDB только 9%. На переговорах по NCQG остро встанет вопрос о достижении не менее 50% в общей сумме финансирования.
- Доли наиболее уязвимых стран. Страны, имеющие в ООН статус наименее развитых (LDC) стран, и малые островные развивающиеся государства (SIDS), всего около 70, говорят о своих особых нуждах, которые признаются в ст.9 ПС. Они хотели бы закрепления для себя определенных долей в финансировании. Такое же требование звучало и от ряда африканских стран.
- Равные доли на адаптацию и на митигацию обсуждаются давно, и здесь ситуация ближе всего к консенсусу (имея в виду что «потери и ущерб» входят в адаптацию). Развитые страны в принципе не возражают, но подчеркивают, что частные средства и инновационные источники должны расти. [В 2022 г.](#) более 2/3 средств пошло на низкоуглеродное развитие, на адаптацию 32,4 млрд и 13,6 на действия, охватывающие оба вида деятельности. Доля адаптации растет, но медленнее, чем требуют развивающиеся страны и НПО. Вопрос в сроках: BASIC говорит о 2026 г. Детально см. в докладе от сентября 2024 г. [“The role of different sources for adaptation finance”](#).
- Эти вопросы требуют «фундамента» прозрачности выделения и расходования средств.

Что касается частных и инновационных источников, включая инвестиционные схемы, то вопрос в том, как их роль сформулировать в NCQG, до численных ориентиров СМА сейчас, вероятно, не дойдет. Переговоры по NCQG пойдут под руководством двух сопредседателей, представителей Австралии и Египта. В середине октября они представили [подробный отчет о работе программы по NCQG и опциями](#), полученными в ходе более 10 экспертных диалогов. В качестве приложения к отчету идет [«текст сопредседателей», рабочий вариант решения СМА](#), содержащий массу опций, но не дающий решения главных вопросов.

NCQG строится надолго ([предлагаются сроки до 25 лет](#), включая цифры на 2035 и/или 2030), поэтому многие против «быстрого, но слабого» решения, говоря, что перенос на 2025 г. будет не провалом, а победой «разума». В качестве компромисса экспертами называется частичное решение COP 29 по транспарентности, долям грантов и займов, долям адаптации и митигации, не затрагивая цифры “Quantum” и донорскую базу, которые были бы отложены на год. Также компромиссом могут быть формулировки источников средств, без указания численных параметров. Драйвером принятия решений, возможно, может служить Группа Двадцати. Пока ее рабочие заявления лишь повторяют фразы GST COP 28. При этом Бразилия, председатель Двадцатки, не хотела бы переноса NCQG, так как это стало бы главной целью COP 30, сильно ее политизировало и усложнило задачу привлечь максимум внимания и финансов к тропическим лесам, прежде всего, Амазонии.

Вторая задача COP 29: международное сотрудничество по рыночным подходам в снижении выбросов (статьи 6.2 и 6.4)

Статья 6 ПС посвящена сотрудничеству в снижении выбросов парниковых газов (ПГ). Она состоит из трех смысловых частей, две (6.2 и 6.4) основаны на передаче единиц сокращения выбросов и называются рыночными подходами, они рассматриваются в данном разделе. Третья часть (6.8) – нерыночное сотрудничество без передачи единиц, работа по ней

сходна с развитием новых подходов в процессе подготовки к COP 30, поэтому она рассматривается в разделе, посвященном шагам к COP 30. По трем частям Региональный экологический центр Центральной Азии (РЭЦ ЦА) подготовил справки [«Ход и перспективы переговоров по статье 6.2, 6.4, 6.8»](#), которые подготовлены в комплекте с [«Глоссарием по ст.6 и 13 Парижского соглашения»](#) и [«Руководством по транспарентности и связи ст.6 и 13 ПС»](#). так как транспарентность – необходимое условие успеха работы по статье 6.

Задача COP 29 – завершить принятие решений по 6.2 и 6.4 на уровне СМА, что будет означать начало практической деятельности. В ПС у стран нет квот на выбросы, только национально определяемые NDC, поэтому ожидается международная деятельность, близкая к глобальным добровольным рынкам. Почти все страны заявили о достижении углеродной нейтральности на своей территории. Они намерены запретить или сильно ограничить своих юридических лиц в покупке зарубежных единиц для выполнения внутренних обязательств по ПГ. Тем не менее, ожидается быстрый рост международных рынков, включающий 6.2 и 6.4, к 2030 г. с нынешних 0,5 до 1-2 млрд т CO₂-экв/Г., однако это будет лишь малой добавкой к глобальной деятельности по выбросам ПГ, которые сейчас почти 60 млрд т CO₂-экв/Г.

Основы действий по передаче единиц между странами (ст.6.2) были прописаны в [решении СМА.3 по 6.2 2021 г.](#) и в [решении СМА.4 по 6.2 2022 г.](#), но немало вопросов остались открытыми. На COP 28 [шли переговоры](#) по созданию прозрачной и надежной системы выпуска и отслеживания единиц, но согласия не достигли, а решения были перенесены на COP 29. Они задержались на три года и требуют решительных действий. Как правило, это отказ от сложных случаев и начало работы по простым. В июне 2024 г. было принято [решение SABSTA по ст. 6.2](#) организационного характера, которое также говорит, что «недопущение выбросов» не может генерировать единицы по статье 6.2 (до следующего пересмотра правил в 2028 г.). Например, единицы не могут выпускаться в результате отказа от запланированной вырубке лесов. При этом не высказывалось сомнений, что единицы могут выпускаться как результат мер по росту поглощения CO₂ на управляемых землях и лесах.

На COP 29 предстоит принять Руководство по ст.6.2 (черновой текст [приложен к июньскому решению SABSTA](#)). Его разделы посвящены авторизации участия стран, национальных органов и передач единиц; корректировке различных несоответствий; требованиям к отчетности; работе международного реестра единиц и др. Один из сложных вопросов – корректировки при разных форматах NDC стран, передающих и получающих единицы (на год, на период, в виде траектории), предлагается отложить на год. Шансы на принятие Руководства на COP 29 оцениваются как высокие.

Деятельность по передаче единиц между юридическими лицами (ст.6.4) сходна с механизмами КП, но ситуация теперь иная, страны не имеют квот по выбросам, а за малыми исключениями они будут достигать углеродной нейтральности на своей территории. У компаний-покупателей на первом месте будет желание сделать продукцию низкоуглеродной и более конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках, имиджевые соображения и т.п. Основы действий прописаны в [решении СМА.3 по 6.4](#) в 2021 г. и [решении СМА.4 по 6.4](#) в 2022 г. но осталось немало вопросов. На COP 28 [шли переговоры](#) по созданию надежной системы, смежной с действиями по 6.2, но согласия не было, а решения перенесены на COP 29.

Немаловажно, что ведет активную работу Надзорный орган (SC) по ст. 6.4, у него есть [рабочий план на 2024 г.](#), где к COP 29 нужно подготовить массу методологических и технических документов. В частности, им принят [стандарт для цикла программ деятельности](#), документы по переходу [активностей Механизма чистого развития МЧР КП в статью 6.4](#) и [предварительная версия руководства по устойчивому развитию](#). К проектам по ст. 6.4 будут предъявляться не только обычные требования, например, дополнительные, но и содействие устойчивому развитию. Уточнение того, что это значит, тоже актуально.

В июне 2024 г. было принято [решение SABSTA по ст. 6.4](#), которое также говорит, что «недопущение выбросов и улучшение охраны природы» не могут быть элементами ст. 6.4. При этом на сессии SBSTA и ранее на COP 28 почти все страны подчеркивали важность природно-ориентированных решений, проектов и программ, но без выпуска углеродных единиц. Природные проекты с передачей единиц в целом также не отвергались. На их перспективность, в частности, указывает доклад [“Voluntary carbon market rankings 2024”](#), цены на единицы не велики, но выше для привлекательных проектов, а сопряженные выгоды проектов, в т. ч. адаптация, часто дают больше продажи единиц.

На COP 29 предстоит принять [правила и процедуры работы по ст. 6.4](#) (их черновой текст приложен к июньскому решению SABSTA). Вопросы сходны с теми, которые надо решить по 6.2.: авторизация сделок, ведение реестра, особенности наименее развитых стран, возможность перехода лесной деятельности МЧР КП в 6.4, методологии базовых линий проектов и программ. Отличие 6.4 – возможность поручить решение вопросов SC. Так предлагается поступить в вопросе изменения авторизации, если страна, выпустившая единицы, намерена поменять их использование для целей выполнения NDC или других целей. Также SC предполагается поручить встраивание базовых линий в сектора экономики. Это сложный вопрос, так как можно отталкиваться от наилучших доступных технологий, либо эталонных проектов, либо от снижения выбросов, отвечающего пакету критериев, среди которых согласование с NDC и соответствие температурной цели ПС. Базовые линии могут быть разработаны Надзорным органом по просьбе страны, где осуществляется деятельность, или самой страной и утверждены Надзорным органом.

Подготовка к COP 29 говорит, что несмотря на задержки и трудности, мир идет к практическому воплощению проектов и программ по ст.6.4.

Гендерные вопросы РКИК

Подготовка к COP 29 продемонстрировала пристальное глобальное внимание к гендерным вопросам. Они всегда были в сфере деятельности РКИК⁵, в 2014 г. на COP 25 в Лиме была принята [долгосрочная рабочая программа по гендерным вопросам](#) (Lima work programme on gender, LWPG). [COP 28 наметила](#) подвести ее итоги на COP 29, а также разработать план на будущее. В июне 2024 г. SBI 60 было [принято решение](#), очень краткое, фактически говорящее лишь о наличии обстоятельных наработок, что вызвало [немало критики](#). Непропорционально большой урон для женщин, детей и бедного сельского населения подчеркивается, в частности, и в недавнем [докладе FAO](#) «Климатическая несправедливость» (The Unjust Climate).

Есть [синтезирующий доклад](#) (п.17 SBI 60) секретариата РКИК (май 2024 г.), ориентированный на пересмотр LWPG на COP 29. Там сделан обзор предложений на ближайшие годы, их главная идея – тесная связь между климатическими действиями и широким спектром социально-экономических проблем, нужд уязвимых слоев населения и местных сообществ, что стало одним из главных приоритетов РКИК в целом. Выделено шесть сфер деятельности: наращивание потенциала и средства реализации (финансы) в полученных предложениях получили наибольшую поддержку. Вопросы гендерного баланса, согласованности действий, мониторинга и отчетности привлекли меньше внимания.

Есть [рабочий вариант](#) решения на COP 29 (SBI 61), где предлагается принять 10-летнюю усиленную программу – продолжение LWPG, а также план действий (пока не составлен). Текст содержит как базовые принципы и критерии, так и ряд организационных предложений. Несогласованных положений в нем немало, причем в основном они касаются финансовых аспектов, а также сфер ответственности развитых и развивающихся стран.

⁵ Более подробно см. статью автора в выпуске [бюллетеня ПРОКлимат](#) за август 2024 г.

В РКИК есть специальная [гендерная группа](#) организаций наблюдателей, ее статус аналогичен экологической, бизнеса и др. Women's Environment and Development Organization (WEDO) образован [фонд](#), оказывающий женщинам поддержку для участия в мероприятиях РКИК, в основном из наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств. Уже более 10 лет WEDO организует «школы» для обучения женщин, в частности, ведению климатических переговоров.

В РКИК есть система национальных представителей по гендерным вопросам изменения климата ([National Gender and Climate Change Focal Points](#)). В 2017 году, когда в РКИК был принят первый [Гендерный план действий](#), таких представителей было 38, а сейчас около 150 из более 110 стран, как правило, сотрудников министерств. Их роль сильно отличается от страны к стране, однако в любом случае они отстаивают гендерные приоритеты. Сейчас более 20 развивающихся стран имеют национальные планы гендерных климатических действий ([National Gender and Climate Change Plans](#)), которые, среди прочего, призваны быть действенным средством привлечения климатического финансирования.

В 2025-м году все страны должны подать свои обновленные NDC. Их гендерные части находятся под пристальным вниманием. [WEDO подготовлено](#) специальное климатическое руководство по включению гендерных вопросов в национальные NDC, где освещаются гендерные нужды всех частей NDC, а также приведены источники информации для продвижения гендерных вопросов и [подготовки к предстоящим COP](#). Такую подготовку ежегодно организует Международный институт устойчивого развития ([International Institute for Sustainable Development](#)) в сотрудничестве с WEDO и рядом других организаций.

Вопросы подготовки к COP 30: природные решения и нерыночные подходы

В РКИК обсуждается широкий спектр финансовых действий, которые в отличие от рассмотренных выше ст.6.2 и 6.4 не основываются на передаче углеродных единиц. Для Бразилии, где пройдет COP 30, эта тема – приоритет, особенно для природных решений.

[Статья 6.8 ПС посвящена нерыночным методам](#) (Non Market Approach, NMA) добровольного сотрудничества двух или более стран в снижении выбросов. Имеются в виду любые действия без передачи углеродных единиц: системы сертификации и маркировки, стандарты и технические требования, всевозможные регулирующие меры и платежи. Потенциально это очень важная сфера деятельности, детали см. в [справке РЭЦ ЦА](#) по ст.6.

В 2021 г. на COP 26 был [образован Глазговский комитет по нерыночным подходам](#) (GCNMA) и намечена программа работ на 2023–2026 гг., она подразумевает очерчивание круга видов деятельности, создание веб-платформы, наращивание потенциала и т. п. В 2022 г. работа получила продолжение в [решении СМА](#). На COP 28 был рассмотрен отчет комитета, но далее [дискуссии свелись к тому, что считать NMA](#). Некоторые развивающиеся страны не соглашались, что установление цены и внутренние налоги на углерод, природно-ориентированные решения – предмет рассмотрения по ст. 6.8. Многие из них опасаются, что ст.6.8 в будущем вынудит их вводить те или иные NMA, в частности, налоги на выбросы. Конечно, о навязывании NMA странам в ПС не может быть и речи, это дело национальное, однако рекомендации могут быть сформулированы, а они, в свою очередь, будут учитываться финансовыми институтами. В итоге в [решении COP 28 по Рабочей программе по NMA](#) прописаны действия по веб-платформе и анализу информации. Оно также призывает: страны, международные организации, доноров сообщить о возможностях финансовой и технической помощи странам в разработке и внедрении NMA.

В июне на SABSTA 60 дискуссии свелись к тому, какие нужно образовать экспертные группы для рассмотрения NMA. ЕС предложил «цену на углерод» и «природно-ориентированные решения», что было поддержано США и Канадой, но не поддержано большинством развивающихся стран. Назывались меры устойчивого развития, мобилизация

финансов для местных мер адаптации, сохранение биоразнообразия, устойчивое управление лесами и т.п. Осенью секретариат завершил работу над [веб-платформой](#). Пока там нет записей стран о своих NMA, но в [разделе доступной поддержки](#), уже есть предложения от различных организаций. Имеется информационный раздел, где, в частности, размещены [формат представления NMA](#) и [руководство по заполнению веб-форм](#) для национальных NMA. Быстро идет назначение странами их координирующих лиц по NMA, их уже более 70.

На COP 29 продолжится обсуждение рабочих групп и GCNMA, а в ноябре 2025 года комитет представит отчет, который будет основой для продолжения программы по NMA. Однако в целом в рамках ст. 6.8 еще далеко до смысловой реализации многосторонних NMA. Деятельность идет, но вне ее формальных рамок. Показательна [позиция BASIC](#), где 6.8 не упоминается, но по сути дела NMA – главные вещи. Резко критикуются Carbon Border Adjustment Mechanisms, планируемые «некоторыми развитыми странами»; содержится призыв к развитым государствам отказаться от торговых субсидий; выстроить справедливые цепочки поставок “critical minerals” (эти проблемы будут обсуждаться на неофициальных мероприятиях COP). При этом развивающиеся страны подчеркивают добровольный характер NMA, поэтому они отвергают деятельность международных организаций гражданской авиации и морского транспорта как пример работы по ст.6.8 (ИКАО и ИМО, они приняли планы обязательной деятельности по снижению выбросов).

Инновационные подходы, дающие новые средства – приоритет развитых стран. Давно обсуждаются скоординированные отчисления от транзакций (очень малая доля, но охватывающая банки многих стран, огромное число транзакций). Другая идея – налог на «богатство» (на большое количество собственности и/или же на покупку предметов роскоши), где важна координация с малыми странами, известными как «налоговые убежища». Третья идея – налог на сверхприбыли компаний. Подразумевается, что богатые люди и компании платят странам-резидентам в их национальные фонды климатического финансирования. В то же время, «долги за природу» (обмен долгов развивающихся стран на их экологическую деятельность) и углеродные рынки сильно критикуются НПО как неэффективные и/или имеющие возможности для махинаций. При этом ряд НПО предлагает новый подход к углеродной нейтральности компаний. Снизив выбросы своего производства, они не должны компенсировать остаток, покупая углеродные единицы. Лучше ввести фиксированные платежи на нужды климатического финансирования для развивающихся стран, где адаптация актуальнее, чем «генерация» единиц для продажи. Новые источники нужны и для адаптации, см. подготовленный к COP 29 доклад по NCQG “[The role of different sources for adaptation finance](#)”. Различные подходы обсуждаются также в рамках подготовки [United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation](#).

На COP 28 была анонсирована [The Global Solidarity Levies Task Force](#), базирующаяся при Европейском климатическом фонде. Ожидается, что в 2024 г. в нее войдет около 15 стран, а далее она будет расширяться. Представление группы намечено в Бразилии на COP 30.

Бразилия как председатель Двдцатки продвигает идею «биоэкономики для митигации и адаптации к изменениям климата» (делая акцент на леса Амазонии, и в целом, не подразумевая операции с углеродными единицами). Саммит Двдцатки пройдет одновременно с COP 29 и, вероятно, «биоэкономика» найдет отражение в их обобщающих документах. COP 29 будет важна для природных проектов, инноваций и ст. 6.8, там нужно будет собрать мнения стран и всех других заинтересованных сторон – всех «экосистем». При этом в РКИК подчеркивается, что залогом успеха является прозрачность всех действий, включая выделение и расходование средств (ст.13 ПС, см. [доклад о связи ст. 13 и ст.6](#)).

Перспектива будущих COP

Многие решения COP 29 будут говорить о действиях в последующие годы. Более подробно об этом будет в обзоре по итогам COP 29, однако для лучшего понимания ее хода здесь очень кратко приводится [предполагаемый график и главные темы будущих COP](#).

- COP 30, 2025 г., Бразилия, «Природная» (природные решения и инновационные финансы)
- COP 31, 2026 г., вероятно, Австралия или Турция, «Митигационная» (уход/отказ от ископаемого топлива, если Австралия, то также тема океанов)
- COP 32, 2027 г., Африка, «Адаптационная» (продовольствие и здоровье)
- COP 33, 2028 г., Индия, «GST-2» (весь спектр тем, включая итоги работы по ГАА)
- 2030 г. Завершение оценки выполнения национальных планов адаптации – главных «инструментов» помощи развивающимся странам в адаптации.

Резюме ожиданий и источники информации о ходе и результатах COP 29

Резюмировать ожидания от COP 29 можно таким образом:

- Принята сильная новая, коллективная, выраженная численно финансовая цель ПС (NCQG) или достигнут явный прогресс по ее вопросам, страны проложили путь к консенсусу в 2025 г.⁶
- Приняты решения по международному сотрудничеству в снижении выбросов парниковых газов (ст. 6.2 и 6.4), позволяющие начать деятельность в 2025 году.
- Приняты решения по широкому спектру текущих вопросов РКИК, показывающие, что страны стремятся к сотрудничеству, способны достигать консенсуса и действовать транспарентно (последнее – залог успешных совместных действий, роста и эффективности климатического финансирования развивающихся стран).
- Построены «мостики» для эффективной работы на COP 30 и последующих COP.
- Компании и фонды, различные организации и НПО продемонстрировали прогресс в низкоуглеродном развитии и адаптации к изменениям климата. Этот результат не менее важен, чем официальные решения.

Документы, включая и их рабочие версии и смежные материалы, ежедневно, а иногда несколько раз в день обновляются на сайте [UNFCCC COP 29](#). Они раскладываются [по пунктам и подпунктам повесток дня](#) COP, CMA, CMP, SBI и SABSTA.

За ходом переговоров и мероприятий (см. [Overview COP](#)) можно следить по трем ежедневным официальным бюллетеням РКИК. [ENB IISD](#) – вероятно, самый полный и нейтральный бюллетень (ENB также представляет отчет об итогах COP). [TWN](#) – более отражающий взгляды развивающихся стран, и [ECO](#) – критический взгляд экологической общественности, подготавливаемый CAN. Краткая сводка результатов будет подготовлена автором к концу ноября, а обзор итогов и перспектив в середине декабря.

⁶ Вероятно, в обобщающем Cover decision 1/CP.29, где прописываются политические решения общего характера, необходимость такого документа обсуждалась на pre-COP 10-11 октября