

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА, ЭНЕРГЕТИКА
И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

ГОЛОСА ГРАЖДАН В НАЦИОНАЛЬНЫХ КЛИМАТИЧЕСКИХ ПЛАНАХ

Точка зрения гражданского общества Кении,
Кыргызской Республики, Марокко и Филиппин

**Мохамед Адоу, Ноберт Ньяндире, Анна Кириленко,
Д-р Абдельгани Маруфи, Мелисса Карденас**

Февраль, 2021



Определяемые на национальном уровне вклады (ОНУВ) относятся к числу ключевых механизмов Парижского соглашения, направленных на активизацию усилий по удержанию прироста глобальной средней температуры «намного ниже 2 °С».



Участие и лидерство на местном уровне имеют важнейшее значение для выполнения обязательств ОНУВ. Однако, анализ первых представленных ОНУВ показывает, что стороны не обеспечили надлежащего учета решений, выдвинутых сообществами на низовом уровне и, следовательно, упустили возможность создания условий, нацеленных на интересы людей.



Подход по принципу «снизу-вверх» при разработке стратегии в области изменения климата может значительно расширить масштаб национальных обязательств за счет включения мнения тех, кто непосредственно участвует в деятельности по борьбе с изменением климата.

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА, ЭНЕРГЕТИКА
И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

ГОЛОСА ГРАЖДАН В НАЦИОНАЛЬНЫХ КЛИМАТИЧЕСКИХ ПЛАНАХ

Точка зрения гражданского общества Кении,
Кыргызской Республики, Марокко и Филиппин

Над документом работали:

- КС арабских стран: Фатима Ахоули, региональный координатор
- КС Восточной Африки: Джеффри Камесе, региональный координатор
- КС Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: Ольга Бойко, региональный координатор
- КС Юго-Восточной Азии: Нитхи Несадурои, региональный координатор
- Международная КС: Марианне Тофтгаард, начальник отдела по вопросам борьбы с климатом и климатической политики, Яна Меркельбах, начальник отдела по вопросам развития сетей и информационно-просветительской деятельности, Барбара Рубим, руководитель программы по формированию стратегии и действий



Оглавление

1	ВВЕДЕНИЕ	3
1.1	Справочная информация	4
1.2	Текущие национальные планы и долгосрочные цели Парижского соглашения	5
1.3	Условия и потенциал для повышения масштабности целей в рамках Парижского соглашения	6
2	АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНОГО КОНТЕКСТА	7
2.1	Кения	7
2.1.1	Текущие цели, установленные в ОНУВ, политика и синергизм ...	7
2.1.2	Уровень осуществления, достижения и проблемы	8
2.1.3	Вклад ОГО и общественности в разработку и осуществление ОНУВ	10
2.1.4	Роль гражданского общества в разработке ориентированных на интересы людей ОНУВ и увеличении их масштаба	11
2.2	Кыргызская Республика	12
2.2.1	Текущие цели, установленные в ОНУВ, политика и синергизм ...	12
2.2.2	Уровень осуществления, достижения и проблемы	12
2.2.3	Вклад ОГО и общественности в разработку и осуществление ОНУВ	14
2.2.4	Роль гражданского общества в разработке ориентированных на интересы людей ОНУВ и увеличении их масштаба	14
2.3	Королевство Марокко	15
2.3.1	Текущие цели, установленные в ОНУВ, политика и синергизм ...	15
2.3.2	Уровень осуществления, достижения и проблемы	16
2.3.3	Вклад ОГО и общественности в разработку и осуществление ОНУВ	17
2.3.4	Роль гражданского общества в разработке ориентированных на интересы людей ОНУВ и увеличении их масштаба	17



2.4	Филиппины	18
2.4.1	Текущие цели, установленные в ОНУВ, политика и синергизм...	18
2.4.2	Уровень осуществления, достижения и проблемы	19
2.4.3	Вклад ОГО и общественности в разработку и осуществление ОНУВ.....	20
2.4.4	Роль гражданского общества в разработке ориентированных на интересы людей ОНУВ и увеличении их масштаба	20
3	ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ	
		22
3.1	Текущие цели по ОНУВ и их выполнение: что удалось узнать?.....	22
3.2	Расширение ОНУВ и увеличение масштабности: преобразования	23
3.3	Определение повестки: чего хочет гражданское общество от текущего процесса расширения ОНУВ?	24
4	РЕКОМЕНДАЦИИ	26
4.1	Общие рекомендации для правительств	26
4.2	Рекомендации для ОГО	27
4.3	Рекомендации для региональных узлов КС и Международной КС	27
5	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	28
5.1	Использованная литература	29
5.2	Список сокращений.....	30
5.3	Об авторах	31

1

ВВЕДЕНИЕ

Действенное участие и лидерство на местном уровне имеют важнейшее значение для выполнения масштабных обязательств относительно определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ), закрепленных на самом высоком уровне. Анализ первых представленных сторонами ОНУВ показывает, что они не обеспечили надлежащего учета решений, выдвинутых сообществами на низовом уровне как в отношении сокращения выбросов, так и в отношении повышения сопротивляемости, и упустили возможность проложить путь к социальной справедливости, ориентированный на интересы людей (Act Alliance 2018). Проводившиеся ранее исследования свидетельствуют о том, что во многих случаях, когда деятельность в области защиты климата разрабатывается на национальном уровне, она, как правило, не учитывает жизненный опыт бедных и наиболее уязвимых слоев населения на местном уровне, и тем самым при осуществлении Парижского соглашения не задействуется потенциал ситуативных знаний сообществ (Islam and Winkel 2017).

Для того чтобы ОНУВ действительно были «определяемыми на национальном уровне» и чтобы обеспечить широкую общественную поддержку их осуществления, странам следует привлекать национальные заинтересованные стороны к разработке своей политики в области климата, мер и планов адаптации. Кроме того, подход по принципу «снизу вверх» при разработке стратегии в области изменения климата может значительно повысить масштаб национальных обязательств в области изменения климата за счет обеспечения учета мнения тех, кто непосредственно участвует в деятельности по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним.

Таким образом, создание настоящего документа было обусловлено нашим желанием понять, каким образом организации гражданского общества (ОГО), будучи представителями сообществ и проводниками социально-экологических изменений, могут способствовать глубинным переменам. В документе дан критический анализ возможностей коренных преобразований на основе четырех тематических

Изображение 1
Аналитическая модель «восьмиобразная петля»



Источник: Томас Хирш, 2019 год

исследований (Кения, Кыргызская Республика, Марокко и Филиппины), посвященных тому, каким образом ОГО и негосударственные субъекты (НГС) появляются в тех или иных социально-экологических и политических условиях, что они делают для активизации процесса изменений и к каким последствиям это приводит. В нашем исследовании рассматривается политический характер ОГО, процессы, осуществляемые ими на местном и национальном уровнях, а также их социальная роль в обеспечении коренных преобразований, которые, в конечном счете, способствуют достижению глобальных долгосрочных целей Парижского

соглашения. Для этого в исследовании использовался подход «восьмиобразная петля» в качестве аналитической модели изучения существующих и потенциальных связей между национальным, региональным и глобальным уровнями в контексте реализации масштабной политики и планов в отношении ОНУВ.

Основное внимание обращается на то, каким образом ОГО мобилизуют стратегии для активизации изменений, необходимых в политике в отношении ОНУВ. В исследовании обобщен опыт первых ОНУВ, включая соответствующие процессы, достижения и проблемы, и на его основе сформулированы рекомендации в отношении достижения в будущем ОНУВ, ориентированных на интересы людей.

Эти четыре страны были отобраны как играющие ключевую роль в регионе как с точки зрения их политической значимости при определении политического курса в регионе, так и с точки зрения последствий их деятельности по смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему, о чем говорится в соответствующих справочных главах, посвященных каждой стране. Кроме того, все эти страны являются членами региональных узлов Климатической сети.

Климатическая сеть (КС) — это мировая сеть, состоящая из более чем 1300 организаций гражданского общества и неправительственных организаций (НПО) в более чем 120 странах, содействующих деятельности государства и граждан по ограничению антропогенного изменения климата и повышению экологической устойчивости. Члены КС достигают этой цели путем обмена информацией, разработки политики, ведения информационно-просветительской деятельности, кампаний и скоординированной разработки стратегий по вопросам климата на международном, региональном и национальном уровнях. КС разделена на региональные и национальные узлы; при этом каждый узел отвечает за свое управление и процедуры, а также за проведение совместной политики и информационно-просветительской деятельности в соответствующей стране или регионе. Участвующие в этом проекте узлы отражают отобранные тематические исследования:

КС Восточной Африки (КСВА) — сеть независимых организаций-членов, действующих на востоке Африки и в регионе Африканского Рога. Члены КСВА тесно взаимодействуют с местной общественностью, чьи идеи и проблемы в укрупненном виде присутствуют на разных уровнях общества. Цель КСВА — оказывать влияние на политику на национальном и региональном уровнях.

КС Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (КСВЕКЦА) — региональный узел КС в Восточной

Европе, на Кавказе и в Центральной Азии, который является одной из очень немногих активных сетей сотрудничества экологических организаций во всем регионе ВЕКЦА. КСВЕКЦА создала эффективную платформу для обмена информацией между организациями, пишущими на экологические темы журналистами и независимыми экспертами по вопросам политики в области изменения климата, переговоров по Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИКООН), действий государственных органов и исследований.

КС Юго-Восточной Азии (КСЮВА) — образована в 1991 году с целью укрепления регионального сотрудничества, особенно в быстроразвивающемся регионе Юго-Восточной Азии, с тем чтобы все организации, озабоченные разрушительными последствиями изменения климата, могли заключать партнерские отношения для обмена информацией, повышения эффективности коммуникации и координации деятельности. Состоит из более чем 20 НПО, расположенных во Вьетнаме, Индонезии, Камбодже, Малайзии, Таиланде и на Филиппинах, а также десятков других партнерских организаций, занимающихся смежными вопросами.

КС арабских стран (КСАС) — сеть некоммерческих организаций в арабском регионе, которая была основана в 2015 году в связи с необходимостью координации усилий в области климата арабских организаций гражданского общества. Члены КСАС занимаются популяризацией решений по сокращению выбросов углерода за счет устойчивого и справедливого развития. Сеть играет важнейшую роль, помогая организациям арабского региона лучше понять последствия изменения климата и реагировать на них, а также координировать их коллективную работу в этом направлении, чтобы обеспечить ее максимальную эффективность.

1.1 СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Изменение климата стало одной из величайших угроз нашей планете и современной цивилизации. После потепления на 1 °С мир уже испытывает ужасающие последствия изменения климата, и сотни миллионов людей, особенно бедные и уязвимые слои населения на глобальном Юге, сталкиваются с тяжелыми последствиями, которые, по прогнозам, будут только усугубляться по мере прироста глобальной средней температуры. По данным Всемирного банка, изменение климата по-прежнему представляет серьезнейшую угрозу для многих стран, заставляя людей бросать свои дома и страдать от последствий отсутствия продовольственной безопасности, обезлесения или утраты биоразнообразия — и это на фоне текущих медицинских и экономических последствий пандемии COVID-19. В странах с низким и средним уровнем дохода ущерб от стихийных бедствий,

наносимый только энергетической и транспортной инфраструктуре, составляет примерно в 18 млрд долл. США в год. Кроме того, стихийные бедствия мешают деятельности домохозяйств и предприятий в целом, что приводит к потере по крайней мере в 390 млрд долл. США в год. Поэтому последствия ожидаемого прироста температуры более чем на 3 °C к концу века приведут к катастрофическим последствиям, от которых пострадают все (International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 2010).

Парижское соглашение, принятое на двадцать первой сессии Конференции сторон (КС-21) РКИКООН в декабре 2015 года, стало важной вехой в истории международной политики в области климата. В нем определена не только цель «удержания прироста глобальной средней температуры намного ниже 2 °C сверх доиндустриальных уровней» и «приложения усилий в целях ограничения роста температуры до 1,5 °C» (статья 2), но и соответствующая долгосрочная цель сокращения выбросов парниковых газов (ПГ) и «достижения сбалансированности между антропогенными выбросами из источников и абсорбцией поглотителями парниковых газов» во второй половине XXI века (пункт 1 статьи 4).

Ключевым элементом Парижского соглашения являются ОНУВ, играющие ключевую роль в достижении его долгосрочных целей. ОНУВ воплощают усилия каждой страны по сокращению выбросов и адаптации к неизбежным последствиям изменения климата. Согласно Парижскому соглашению (пункт 2 статьи 4), каждая сторона «подготавливает, сообщает и сохраняет последовательные определяемые на национальном уровне вклады, которых она намеревается достичь», и принимает «внутренние меры по предотвращению изменения климата, с тем чтобы достичь целей таких вкладов». На сегодняшний день Парижское соглашение ратифицировали 189 государств. При этом они обязались пересматривать свои ОНУВ и повышать их масштаб раз в пять лет, начиная с 2020 года.

В этом документе рассматриваются страны-члены, ставящие смелые цели в области своих ОНУВ, однако этот процесс идет медленно, и возникают сомнения в том, что они будут достигнуты в срок. Этому процессу мешают различные проблемы, возникающие на национальном уровне, а пандемия COVID-19 в 2020 году еще больше замедлила его и усложнила ситуацию. Нынешний кризис, вызванный инфекцией COVID-19, оказал огромное воздействие на систему здравоохранения, общество и экономику. Нельзя отрицать, что некоторые меры по борьбе с последствиями изменения климата были отодвинуты на задний план мерами по борьбе с пандемией, а возникшие в результате проблемы в области здравоохранения и экономический спад приведут к

задержке достижения некоторых целей в области климата. В свете кризиса, вызванного инфекцией COVID-19, сейчас как никогда остро ощущается потребность в инновационном и надежном способе сокращения выбросов.

Для того, чтобы ускорить этого процесс, правительства не только должны удвоить прилагаемые усилия, но и работать вместе с ОГО. Кроме того, страны могут и должны использовать свою деятельность по восстановлению после COVID-19 для того, чтобы обеспечить выполнение обязательств в области климата. Без этого нельзя надеяться на резкое сокращение выбросов для ограничения роста температуры до 1,5 °C, а вскоре после этого, вероятно, будет также превышен предел в 2 °C.

1.2 ТЕКУЩИЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ЦЕЛИ ПАРИЖСКОГО СОГЛАШЕНИЯ

Подписание Парижского соглашения было сопряжено с большими надеждами во всем мире, однако нынешние обязательства, выраженные в представленных странами мира ОНУВ, недостаточны для преодоления разрыва в уровне выбросов в 2030 году (UNEP 2018). Этот разрыв между глобальными намерениями и усилиями был подчеркнут публикацией Специального доклада Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) 2018 года о последствиях глобального потепления на 1,5 °C выше доиндустриальных уровней. Согласно МГЭИК, заявленные цели в области климата, даже если они будут полностью достигнуты, покроют менее половины сокращений выбросов, необходимых для ограничения роста глобальной температуры до 1,5 °C к 2030 году (IPCC 2018). В докладе делается вывод о том, что глобальные выбросы парниковых газов необходимо сократить на 45 процентов уже к 2030 году и довести до чистого нулевого значения к 2050 году.

Если не будут приняты политические меры, глобальное потепление, как ожидается, к концу столетия превысит доиндустриальные уровни на 4,1–4,8 °C (Climate Action Tracker 2020). Согласно прогнозам, политические меры, предпринимаемые в настоящее время во всем мире, позволят сократить базовый уровень выбросов, что приведет к потеплению примерно на 2,9 °C выше доиндустриальных уровней. Безусловные обязательства и целевые показатели, взятые и установленные правительствами, в том числе ОНУВ на сентябрь 2020 года, позволят ограничить потепление примерно на 2,7 °C выше доиндустриального уровня (Climate Action Tracker 2020), или, в вероятностном выражении (с вероятностью в 66 или более процентов), ограничить потепление ниже 2,9 °C. Расчетный уровень потепления снизился на 0,1 °C по сравнению с

данными Системы отслеживания действий в защиту климата за декабрь 2019 года, однако это во многом обусловлено методологическими изменениями и экономическими последствиями пандемии, а не каким-либо существенным расширением масштабов деятельности в области климата.

1.3 УСЛОВИЯ И ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ МАСШТАБНОСТИ ЦЕЛЕЙ В РАМКАХ ПАРИЖСКОГО СОГЛАШЕНИЯ

В пункте 19 статьи 4 Парижского соглашения, рассматриваемом вместе с пунктом 35 решения 1/CP.21, странам предлагается сформулировать и сообщить в секретариат РКИКООН до 2020 года свои соответствующие долгосрочные стратегии развития до середины века с низким уровнем выбросов парниковых газов. В этих стратегиях будет изложена перспективная повестка дня для конкретных действий, которая послужит информационной основой для краткосрочных и долгосрочных инвестиций для достижения желаемых целей в направлении развития, характеризующегося низким уровнем выбросов и сопротивляемостью к изменению климата. Это также будет вносить вклад в коллективные глобальные меры по ограничению потепления до 1,5–2°C к концу века путем обеспечения того, чтобы важнейшие отрасли экономики использовали подход, предполагающий экологически безопасный рост.

Кроме того, долгосрочная стратегия каждой страны в области климата позволит ей определить свою долгосрочную повестку дня, которая будет служить ориентиром для краткосрочной и долгосрочной политики действий в области климата, а также послужит ориентиром при пересмотре последующих ОНУВ. Применение такого подхода, при котором разработка долгосрочных стратегий осуществляется параллельно с пересмотром ОНУВ, дает странам уникальную возможность разработать перспективный подход к развитию и климату — подход, который в конечном счете приведет к преобразованиям согласно целям в области устойчивого развития (ЦУР) и Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий.

Кроме того, сторонам, чьи предполагаемые определяемые на национальном уровне вклады (ПОНУВ) содержат временные рамки до 2025 года, было предложено сообщить новые ОНУВ до 2020 года и повторять это каждые пять лет согласно пункту 9 статьи 4 Парижского соглашения. То же самое относится и к сторонам, в чьих ПОНУВ предусмотрены сроки до 2030 года. Кроме того, кампания «Чили–Мадрид: время действовать» напоминает сторонам, которые еще не сообщили свои ПОНУВ, о необходимости это сделать

После КС-21 в Париже национальные правительства и международное сообщество уделяли основное внимание осуществлению первого цикла ОНУВ и лишь недавно начали рассматривать вопрос о необходимости постановки более масштабных целей. Банки развития и другие финансирующие организации, как представляется, также сосредотачиваются на уже заявленных ОНУВ, зачастую не настаивая на повышении масштабности взносов или их пересмотре. В Парижском соглашении предусмотрен ряд элементов для постепенного увеличения масштаба национальных действий, и тем самым косвенно признается, что масштаб отдельных действий еще не достаточен для достижения долгосрочных целей. Поэтому постепенное увеличение масштабности является основополагающим принципом Парижского соглашения. Речь здесь идет не о самостоятельном выборе правительств, а скорее о четком предписании, содержащемся в согласованном тексте, и поэтому обязательном для всех ратифицировавших Соглашение правительств, согласно которому каждый заявляемый ОНУВ должен быть более масштабным, чем предыдущий.

2

АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНОГО КОНТЕКСТА

В следующих главах будет проанализирована возможность коренных преобразований для достижения расширенных целей ОНУВ в рамках четырех тематических исследований (Кения, Кыргызская Республика, Марокко и Филиппины). Будет рассмотрен вопрос о том, каким образом ОГО и НГС появляются в тех или иных социально-экологических и политических условиях, что они делают для активизации процесса изменений и к каким последствиям это приводит.

2.1 КЕНИЯ

Кения уже ощущает последствия изменения климата. Повсеместная бедность, частые засухи, наводнения, несправедливое распределение земли, чрезмерная зависимость от неорошаемого земледелия и нераспространенность механизмов приспособления — все это в совокупности повышает уязвимость населения к изменению климата. Например, люди, живущие в неблагоприятных условиях, мало защищены от экстремальных климатических явлений. Жизнь этих людей, располагающих ограниченными запасами ресурсов, зависит от природных богатств. Наводнения и засухи наносят ущерб имуществу и приводят к гибели людей, сокращают возможности для предпринимательской деятельности и повышают стоимость ведения бизнеса, как это недавно произошло в большинстве районов страны (UNFCCC 2020). Кроме того, в четвертом докладе об оценке МГЭИК указывается, что наряду с потеплением поверхностных вод, с начала 1900-х годов температура глубинных вод (которая отражает долгосрочные тенденции) крупных озер Восточной Африки (Виктория) выросла на 0,2–0,7 °C (IPCC 2007).

2.1.1 Текущие цели, установленные в ОНУВ, политика и синергизм

Кения представила свой ПОНУВ в 2015 году, а ратификационные грамоты — в декабре 2016 года, подтвердив, что представленный ранее ПОНУВ является ее ОНУВ. В ОНУВ Кении преследуются цели низкоуглеродного и климатически устойчивого развития, а также масштабные цели по смягчению

последствий изменения климата: сокращение выбросов ПГ в стране на 30 процентов к 2030 году по сравнению со сценарием, предполагающим обычный ход деятельности (ОХД), при котором выбросы составят 143 млн тонн эквивалента CO₂ согласно ОНУВ. Общий объем выбросов ПГ в Кении составляет 60,2 млн тонн эквивалента CO₂ или лишь 0,13 процентов от общемирового объема (45 261 млн тонн эквивалента CO₂) (UNDP 2020).

В Кении принят план долгосрочного развития «Перспективы развития Кении до 2030 года», согласно которому определяется ее вклад. Данный план осуществляется по трем основным направлениям: экономическое — ускорение роста до 10 процентов, социальное — достижение справедливого, равноправного и гармоничного социального развития, и политическое — укрепление надежной демократической политической системы. Вместе с тем защитники окружающей среды критикуют этот план за то, что в нем не уделяется достаточного внимания проблеме изменения климата. «Через 20 лет все будет совсем по-другому, потому что климат меняется очень быстро, и это затронет почти все секторы нашей экономики. К сожалению, в „Перспективах-2030“ об этом даже не упоминается», — говорит профессор Ричард Одинго, бывший заместитель председателя Межправительственной группы экспертов по изменению климата.

Чтобы устранить этот пробел, Кения разработала ряд нормативных документов в области климата, которыми она будет руководствоваться в своей деятельности, связанной с климатом. В 2010 году Кения разработала Национальную стратегию по борьбе с изменением климата (НСБИК), которая стала первым нормативным документом такого рода в стране. За ней последовали Национальная программа по борьбе с изменением климата (НПБИК) (2013–2017 годы) и Национальный план адаптации (НПА) на 2015–2030 годы. НПБИК была пересмотрена в 2018 году, с тем чтобы охватить следующие пять лет. НПБИК на 2018–2022 годы направлена на достижение целей развития Кении путем предоставления механизмов и мер для достижения

низкоуглеродного и климатически устойчивого развития с акцентом на адаптацию. Осуществление НПБИК на 2018–2022 годы ведется на основании ряда разработанных национальных, региональных и отраслевых стратегий и планов, таких как Национальный план адаптации (НПА) (2015–2030 годы), Кенийская стратегия в области климатически оптимизированного сельского хозяйства (2017–2026 годы) и Национальная политика по финансированию деятельности в области климата (2017 год).

Кроме того, в стране разработана Рамочная программа управления климатическими рисками (2017 год), Национальная политика в области изменения климата (2018 год) и Национальная политика по финансированию деятельности в области климата (2018 год), а также другие отраслевые планы и политические меры, направленные на решение тех или иных вопросов, связанных с изменением климата. Закон об изменении климата 2016 года является ключевым законодательным актом, регулирующим действия Кении в ответ на изменение климата. Он создает законодательную базу для актуализации соображений и действий, связанных с изменением климата, в различных отраслях и закладывает правовую основу для НПБИК.

В основе обязательства Кении осуществить переход к «зеленой» экономике в соответствии с итогами Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию 2012 года (саммит «Рио+20») лежат Стратегия и план внедрения «зеленой» экономики на 2016–2030 годы. В этом документе подчеркивается синергическая связь между экономическим развитием, ЦУР и изменением климата. Определены пять тем: (1) развитие инфраструктуры, (2) повышение жизнестойкости, (3) эффективность использования ресурсов, (4) рациональное природопользование и (5) социальная интеграция и устойчивость средств к существованию.

В заключение следует отметить, что, хотя изменение климата и не нашло конкретного отражения в «Перспективах-2030» — плане долгосрочного развития Кении, страна занимает передовые позиции в том, что касается принятия вспомогательных стратегий и правовых основ для закрепления проблемы изменения климата в качестве одной из основных задач в области развития.

2.1.2 Уровень осуществления, достижения и проблемы

Кения добилась прогресса в создании институциональной структуры, необходимой для гармоничного осуществления ОНУВ. Например, Закон об изменении климата 2016 года предусматривает создание под председательством президента Национального совета по вопросам

изменения климата, который отвечает за общую координацию всех вопросов, связанных с климатом. Кроме того, в качестве главного профильного государственного учреждения законом учреждается Управление по вопросам изменения климата. Кроме того, государственные департаменты и национальные государственные учреждения обязаны создавать и (или) укреплять подразделения по вопросам изменения климата, с тем чтобы внедрять в свои стратегии и планы приоритетные мероприятия по борьбе с изменением климата, и ежегодно отчитываться перед Советом. В силу автономного характера управления, закрепленного в Конституции Кении 2010 года, правительства округов обязаны в соответствии с законом внедрять меры по борьбе с изменением климата в План комплексного развития своих округов.

В области хода осуществления ОНУВ отмечены некоторые важные достижения, а также некоторые проблемы. Осуществление ОНУВ в основном регулируется первым и вторым НПДОИК. Одним из выдающихся достижений в рамках НПДОИК на 2013–2017 годы стало принятие в мае 2016 года Закона об изменении климата, который является нормативным актом, регулирующим деятельность по борьбе с изменением климата в стране. Этот закон создает нормативную базу для более широких мер реагирования на изменение климата и способствует внедрению подхода, направленного на активизацию усилий по обеспечению низкоуглеродного и климатически устойчивого развития. Ключевым положительным моментом, имеющим отношение к настоящему исследованию, является основанный на широком участии процесс разработки данного закона под руководством Рабочей группы Кении по изменению климата, в состав которой входят различные ОГО. В Конституции Кении 2010 года признается необходимость привлечения общественности к разработке политических решений (Government of Kenya 2010).

В сфере адаптации акцент был сделан на уменьшение рисков, связанных со стихийными бедствиями, гуманитарную деятельность, действия по обеспечению готовности и реагированию, а также на другие приоритеты, определенные в Национальном плане адаптации. К ним относятся создание Национального фонда чрезвычайной помощи на случай засухи и инициатив для засушливых и полузасушливых районов, направленных на оказание помощи наиболее уязвимым группам населения во время засухи. На местном уровне поддержка деятельности по адаптации оказывалась в рамках Комплексной программы по повышению устойчивости к изменению климата и наращиванию адаптационного потенциала уязвимых слоев населения Кении, которая осуществлялась при поддержке Адаптационного фонда РКИКООН Национальным управлением по

природопользованию, которое является его национальным осуществляющим органом. Национальное управление по борьбе с засухой в партнерстве с компанией DAI, занимающейся вопросами развития, с 2009 года осуществляет программу борьбы с голодом в четырех округах: Ваджир, Мандера, Марсабит и Туркана. На первом этапе, который завершился в 2012 году, 69 000 домохозяйствам в четырех округах каждые два месяца осуществлялись денежные выплаты.

Помимо проводимой деятельности правительства, существуют также многочисленные проекты и программы, осуществляемые под руководством различных ОГО. К ним относятся, в частности, проект «Практические действия по обеспечению климатически стойкого скотоводства», осуществлявшийся в округе Туркана с апреля 2016 года по апрель 2019 года; и проект организации Trósaire по популяризации экосистемных подходов в адаптации к последствиям изменения климата и управлению в округе Туркана.

Следует отметить, что активное участие в осуществлении этого проекта принимает как правительство, так и ОГО. Несмотря на то, что это положительный шаг в осуществлении адаптационного аспекта ОНУВ, дать количественную оценку фактическому прогрессу непросто. На то есть две причины: прежде всего, это отсутствие полноценного механизма координации действий как на национальном, так и на местном уровне, который давал бы возможность оценивать проводимую деятельность. В настоящее время каждый проект, как представляется, осуществляется независимо от других, что может привести к дублированию усилий. Кроме того, отсутствуют четкие индикаторы деятельности по адаптации, что затрудняет оценку прогресса.

Что касается смягчения последствий изменения климата, то в НПДОИК на 2013–2017 годы были определены шесть приоритетных областей действий по сокращению выбросов, благодаря чему были обеспечены меры, направленные на получение быстрых результатов в краткосрочной перспективе, могущие послужить толчком для процесса достижения долгосрочных целей. Эти краткосрочные меры включают разработку предложений по финансированию и совершенствованию измерения выбросов и эффективности поглотителей ПГ. Ключевым достижением, дающим быстрый результат, стало утверждение гранта в размере 20 млн евро из международного Механизма соответствующих национальным условиям действий по смягчению последствий изменения климата (NAMA), выделенного для системы скоростных автобусных перевозок в Найроби, которая будет реализована в рамках НПДОИК на 2018–2022 годы. В целях сокращения выбросов ПГ и снижения

уязвимости энергетического сектора к изменению климата осуществляется производство электроэнергии из геотермальных источников. Общая установленная геотермальная мощность на конец 2016 года составила около 630 МВт, что примерно на 380 МВт больше, чем мощность геотермальной генерации, о которой сообщалось в июне 2013 года: 250 МВт. В 2016–2017 финансовом году установленная мощность составляла 2333 МВт, при этом на долю геотермальной энергии приходилось 44 процента от общего объема выработки электроэнергии, гидроэнергии – 33 процента, тепловой – 21 процент и импортной – 2 процента. Это было огромным достижением по сравнению с 2013 годом, когда установленная мощность составляла 1766,4 МВт, причем 70 процентов от общего объема выработки электроэнергии приходилось на гидроэнергетику (Institute of Economic Affairs 2015).

Проблемы, с которыми сталкивается осуществление ОНУВ в Кении, носят как оперативный, так и институциональный характер. С институциональной стороны, несмотря на то что политические и плановые процессы, правовая база и институциональные структуры Кении, а также механизм финансирования мер по борьбе с последствиями изменения климата уже определены и начата их реализация, они еще не вполне функциональны. Например, Управление по вопросам изменения климата сталкивается с проблемами нехватки кадров, что негативно сказывается на осуществлении его мандата.

С оперативной стороны, в то время как закрепленные в ОНУВ цели Кении по смягчению последствий изменения климата конкретны, измеримы и привязаны к срокам, цели по адаптации имеют более широкий характер. Поэтому они, вероятно, будут представлять значительные проблемы для мониторинга, отчетности и проверки (МОП), препятствуя эффективному отслеживанию хода адаптации на национальном и местном уровнях. Другой актуальной проблемой является отсутствие осведомленности и технических навыков в области МОП у ключевых заинтересованных сторон. Кроме того, пандемия COVID-19 наглядно показала уязвимость людей перед лицом пандемии, а также связанных с климатом потрясений. Это особенно актуально для наиболее уязвимых групп, таких как женщины, дети, молодежь и люди с инвалидностью. Как показывает предварительный анализ, в долгосрочной перспективе бездействие в ответ на изменение климата приведет к более катастрофическим последствиям, чем сегодняшние последствия пандемии (ICPAC 2020). Вопросы изменения климата должны стать частью повестки по восстановлению после пандемии COVID-19.

2.1.3 Вклад ОГО и общественности в разработку и осуществление ОНУВ

В ходе настоящего исследования было установлено, что при подготовке ПОНУВ велись консультации с заинтересованными сторонами, в той или иной мере участвовавших в этом процессе, который осуществлялся при поддержке правительства США по линии проекта Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) «Низкие выбросы и климатически устойчивое развитие». Тем не менее, опрошенные респонденты считали, что консультации не охватывали всех заинтересованных сторон, и это стало огромной проблемой для ОГО, которые ощущали себя невовлеченными или вовлеченными в недостаточной мере. Недостаточное вовлечение ОГО, служащих рупором общественности, означало, что она не была в полной мере вовлечена в этот процесс. Это свидетельствует о том, что в ОНУВ могут не учитываться интересы людей, поскольку созданных каналов для выражения мнений, проблем или приоритетов общественности было недостаточно.

Несмотря на явные пробелы в участии ОГО и, как следствие, в вовлечении общественности, в исследовании было зафиксировано несколько примеров преобразований, одним из которых является Закон об изменении климата. Процесс, начавшийся в 2008 году, принес конкретный результат лишь в мае 2016 года с принятием Закона об изменении климата. Это произошло в том числе благодаря участию заинтересованных сторон. В ноябре 2008 года, после обсуждения с гражданским обществом, один из членов парламента (достопочтенный Бетт) внес в Национальную ассамблею от своего лица предложение, касающееся вопросов изменения климата и сокращения выбросов парниковых газов. Это предложение было направлено на создание рамочной структуры для осуществления основной деятельности, позволяющей Кении выполнять свои обязательства в соответствии с глобальными рамочными соглашениями в области изменения климата. После прохождения всех трех чтений в парламенте законопроект был направлен президенту, достопочтенному Мваи Кибакви, но он отклонил его, сославшись на недостаточное участие общественности. Это стало переломным моментом, после которого заинтересованные стороны начали процесс разработки с начала. Рабочая группа Кении по изменению климата, осуществлявшая общее руководство, взяла на себя инициативу и возглавила процесс, в котором приняло участие большое число заинтересованных сторон и который, в свою очередь, привел к разработке Закона об изменении климата 2016 года.

Именно благодаря такому значительному вовлечению ОГО Закон об изменении климата 2016

года предусматривает представительство НГС в Национальном совете по вопросам изменения климата, который является высшим органом управления в области изменения климата. Закон предусматривает, что в состав Национального совета по вопросам изменения климата должен входить один представитель частного сектора, назначаемый органом, представляющим наибольшее число учреждений частного сектора; один представитель гражданского общества, назначаемый наиболее представительной зарегистрированной национальной ассоциацией гражданских обществ, занимающихся вопросами изменения климата; один представитель маргинализированных социальных групп и один представитель научных кругов.

В исследовании также зафиксирован еще один значительный вклад ОГО в пересмотр НПДОИК на 2013–2017 годы. Во время пересмотра ОГО под эгидой Панафриканского альянса за климатическую справедливость провели свой параллельный обзор НПДОИК на 2013–2017 годы, приуроченный к окончанию периода, и представили рекомендации, которые легли в основу разработки НПДОИК на 2018–2022 годы. Одной из ключевых рекомендаций, оказавших влияние на направление политики, был призыв к разработке всеобъемлющего плана действий, охватывающего как меры по адаптации к изменению климата, так и меры по смягчению его последствий. Предыдущий документ (НПДОИК на 2013–2017 годы) был посвящен только действиям по смягчению последствий изменения климата и сопровождался отдельным документом — Национальным планом адаптации на 2015–2030 годы, в котором рассматриваются действия по адаптации.

Хотя ОГО добились значительного прогресса в Кении, большинство респондентов считают, что государство и государственные органы играют ведущую роль как в разработке политики, так и в ее осуществлении, особенно в тех случаях, когда это связано с использованием государственных средств и двусторонними договоренностями. Кроме того, университеты и другие высшие учебные заведения могли бы сыграть решающую роль в наращивании потенциала граждан и обеспечить адекватное понимание процесса и осуществления ОНУВ, однако пока они находятся на периферии. Респонденты из научно-исследовательских учреждений единодушно считают, что они недостаточно представлены как в процессе разработки, так и реализации.

2.1.4 Роль гражданского общества в разработке ориентированных на интересы людей ОНУВ и увеличении их масштаба

Кения приступила к процессу пересмотра своего ОНУВ. Были проведены консультации с представителями различных округов и отраслей (включая ОГО и частный сектор). До пандемии COVID-19 некоторые из совещаний/консультаций проводились очно, а затем в связи с COVID-19 перешли в виртуальный формат. ОГО были приглашены к этому процессу в качестве индивидуальных членов и через такие сети, как Рабочая группа Кении по изменению климата и Кенийская платформа для ОГО по управлению деятельностью в области климата. Не входящие ни в одну из сетей были представлены выборкой из пяти организаций, включая кенийское отделение Transparency International.

Несмотря на то, что по сравнению с разработкой первого ОНУВ заинтересованные стороны вовлечены больше, четкой и структурированной системы взаимодействия с заинтересованными сторонами до сих пор не существует. В настоящее время ОГО сами разрабатывают систему взаимодействия, которая позволит им вести деятельность в области изменения климата, имеющую отношение к осуществлению ОНУВ, и отчитываться об этом. Кроме того, в ходе реализации Закона об изменении климата ОГО не смогли решить, кого назначить представителем для участия в Национальном совете по вопросам изменения климата, что вызвало чрезвычайно длительную задержку в созыве Совета, и даже сегодня эта проблема до сих пор в полной мере не решена. Это привело к некоторой путанице в вопросе о распределении функций среди ОГО.

Кроме того, ОГО по определению должны представлять местные сообщества. Однако респонденты настоящего исследования считают, что существует разрыв между крупными игроками гражданского общества, которые всегда оказываются за столом переговоров, и местными общественными организациями, которые непосредственно взаимодействуют с местным населением и лучше понимают его устремления. Кроме того, они способны определить маргинализированные группы в своем сообществе, такие как женщины, молодежь, люди с инвалидностью и представители коренного населения, чьи голоса редко бывают услышаны.

Кроме того, в тех случаях, когда такие группы выявляются, они могут не обладать достаточными возможностями и средствами для активного участия в переговорах за пределами своих регионов. Различным группам ОГО, включая трудовые организации и профсоюзы, необходимо расширение возможностей, чтобы конструктивно участвовать в

этом процессе. Одной из важнейших областей, препятствующих участию ОГО, представляющие их респонденты назвали нехватку знаний и недостаточную осведомленность в вопросах изменения климата, особенно среди ОГО, не занимающихся вопросами охраны окружающей среды.

Было также отмечено, что ПОНУВ, представленный до начала КС-21 в Париже, был разработан в сжатые сроки и что на тот момент не было ни примеров, ни общих стандартов для ОНУВ. Почти все респонденты единодушно согласились с тем, что ОНУВ следующего цикла должны быть лучше подготовлены и более тесно связаны с долгосрочными стратегиями сокращения выбросов. Они также настаивают на подходе «снизу вверх», предполагающем ценный вклад заинтересованных сторон из всех секторов. При этом в процессе пересмотра ОНУВ должны в большей степени учитываться интересы людей.

Тем не менее, из данного исследования следует, что ОГО в Кении еще не приняли общую повестку дня и не определили общие задачи, которые будут ставиться в процессе пересмотра. Тем не менее, в ходе пересмотра ОНУВ в Кении ОГО уже выдвинули некоторые требования, включающие в себя:

- развитие ориентированного на интересы людей ОНУВ, которое должно быть партисипативным и учитывать вклад сообществ и самоуправляемых округов. Соответствующие заинтересованные стороны как на национальном, так и на местном уровне должны иметь достаточные возможности для его реализации, включая достаточную финансовую поддержку;
- эффективная поддержка Управления по вопросам изменения климата, отвечающего за решение вопросов, связанных с изменением климата, с тем чтобы оно могло более эффективно выполнять свой мандат, поскольку в настоящее время оно недоукомплектовано персоналом и не получает достаточного финансирования, в связи с чем иногда ему приходится полагаться на экспертные знания и возможности ОГО для выполнения своих национальных и международных обязательств.

Таким образом, ориентированные на интересы людей ОНУВ должны обеспечивать инклюзивный процесс участия всех граждан, в том числе таких наиболее уязвимых слоев населения, как молодежь, женщины, коренное население и люди с инвалидностью в процессе разработки и осуществления. Их голоса должны быть не только услышаны, но и учтены. Кроме того, необходимо расширять их права и возможности и укреплять потенциал граждан, с тем чтобы они могли в полной мере участвовать в этом процессе и оценивать

контекст и толкование изменения климата, четко понимая основные результаты мер по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий. И наконец, необходим финансовый механизм поддержки осуществления, ориентированного на интересы людей, в котором учитывались бы локальные стратегии адаптации к изменению климата и смягчения его последствий.

2.2 КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Кыргызская Республика является одной из наиболее уязвимых и подверженных воздействию изменения климата стран Центральной Азии. Согласно сценариям изменения климата, в этом регионе ожидается повышение температуры на 1–3 °С к 2030–2050 годам, а к концу века вероятно, температура поднимется до 6 °С (ЮНИСЕФ 2017 г.). Кыргызская Республика уязвима перед экстремальными климатическими условиями, к которым относится изменение сезонности и количества осадков, повышение температуры, сильная жара и засухи. Повышенный риск сильных наводнений, эрозии, оползней, селей и прорывов ледниковых озер создает значительные новые проблемы, угрожая экономике и инфраструктуре страны, особенно в сельской местности. Воздействие этих и других негативных факторов, вызываемых изменением климата, вероятно, окажет значительное воздействие на основные природные ресурсы, экономические секторы и механизмы управления.

2.2.1 Текущие цели, установленные в ОНУВ, политика и синергизм

Кыргызская Республика подписала Парижское соглашение 21 сентября 2016 года и ратифицировала его 11 ноября 2019 года. С ратификацией Парижского соглашения представленный в 2015 году ПОНУВ стал первым ОНУВ. В качестве вклада в сокращение выбросов CO₂ Кыргызская Республика поставила целью достижение удельной оценки эмиссий не превышающей 1,23 т CO₂/чел. или, как предел, не превышающей 1,58 т CO₂/чел. для достижения цели «ниже 2 °С», с вероятностью 66 и 50 процентов соответственно.

Кроме того, в 2030 году Кыргызская Республика сократит выбросы ПГ на 11,49–13,75 процентов относительно сценария ОХД. Дополнительно, в 2030 году Кыргызская Республика при международной поддержке может осуществить меры по смягчению воздействия на изменение климата для достижения общего сокращения на 29,00–30,89 процентов относительно сценария ОХД.

Несмотря на смелость этого ОНУВ, для реализации большинства стратегий и планов действий, особенно на уровне ведомств и министерств, потребуется дополнительная нормативная, финансовая, юридическая и организационная поддержка. Кроме

того, несмотря на заявленные далеко идущие цели, ОНУВ 2015 года и отраслевые стратегии, нет точных требований к мониторингу и отчетности, что крайне затрудняет оценку достигнутого прогресса. Одной из существенных проблем, отмеченных при осуществлении ОНУВ, является отсутствие доступной и достаточной информации о процессе реализации мер, направленных на осуществление ОНУВ, а также отсутствие механизмов гражданского контроля и мониторинга на всех уровнях. Кроме того, процесс разработки ОНУВ был и остается неопределенным как с точки зрения используемой методологии, так и с точки зрения ясности понимания основанного на участии процесса.

Кыргызская Республика принимала относительно активное участие в рассмотрении вопросов изменения климата в рамках политических документов, международных обязательств и представлений, а также планов действий. В дополнение к документу «Приоритетные направления адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 года» (обновлен до 2020 года), который включал меры по адаптации в таких ключевых секторах, как водные ресурсы, сельское хозяйство, здравоохранение, чрезвычайные ситуации, лесные ресурсы и биоразнообразие, правительство отметило вопрос изменения климата в Национальной стратегии устойчивого развития (2013–2017 годы) и разработало постановление правительства о приоритетных направлениях адаптации и многочисленные планы действий по изменению климата в различных секторах.

Кроме того, в Кыргызской Республике была разработана концепция «зеленой» экономики на 2018–2040 годы, в которой определяются рамки долгосрочного развития страны и закладывается основа для всех стратегических документов страны. Эта концепция, утвержденная парламентом в 2018 году, провозглашает Кыргызстан страной «зеленой» экономики. Она содержит главу «Окружающая среда, адаптация к изменениям климата и снижение риска бедствий», в которой определяется желаемое будущее Кыргызстана — страны с благоприятной для жизни человека окружающей средой, развивающейся в гармонии с природой, сохраняющей уникальные естественные экосистемы и разумно использующей природные ресурсы для климатически устойчивого развития.

2.2.2 Уровень осуществления, достижения и проблемы

Решению проблемы изменения климата в Кыргызской Республике в основном осуществлялось разрозненно и находилось в ведении отраслевых министерств. Например, Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства и Министерство экономики совместно работают над

интеграцией вопросов изменения климата в планирование развития с 2015 года. Однако ранее правительство инициировало также создание Национального комитета по последствиям изменения климата. В 2012 году в Кыргызской Республике была создана Координационная комиссия по проблемам изменения климата, возглавляемая первым вице-премьер-министром и состоящая из руководителей всех ключевых министерств и ведомств, а также представителей научных, деловых и общественных организаций.

Большинство респондентов отметили, что создание Комиссии и назначение ее руководителем первого вице-премьер-министра повысило эффективность координации действий в области изменения климата в стране. Кроме того, с 20 января 2020 года Министерство иностранных дел Кыргызской Республики является ответственным исполнительным органом за выполнение обязательств Кыргызской Республики по РККООН. Неясно, повысит ли эффективность работы или ухудшит ситуацию такое распределение ролей по различным ведомствам. Поскольку это произошло недавно, наши респонденты были сдержаны в своих оценках, предпочитая занимать выжидательную позицию.

На момент подготовки доклада не было разработано никаких соответствующих национальных стратегических документов по адаптации к изменению климата. Приоритетные направления адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике были утверждены только в 2017 году. Тем не менее, страна инициировала несколько проектов для целей осуществления ОНУВ. К ним относятся: «Улучшение теплоснабжения» (2017–2023 годы), 46 млн долл. США, при поддержке Всемирного банка; «Фермер – фермеру» (Кыргызская Республика и Таджикистан) (2013–2018 годы), 79 млн долл. США, при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID); проект по сохранению и адаптации в высокогорных регионах и сообществах в Азии (2012–2017 годы), 7 млн долл. США, при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID); «Адаптация к изменению климата в горных регионах Центральной Азии» (2015–2019 годы), 4,7 млн долл. США, при поддержке Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ); «Повышение устойчивости к изменению климата и снижение риска бедствий в управлении водными ресурсами» (2017–2019 годы), 30 млн долл. США, при поддержке Азиатского банка развития (АБР); и «Наращивание потенциала для обеспечения устойчивости сообществ и учреждений к рискам, связанным с климатом и стихийными бедствиями, и рациональному инклюзивному управлению природными ресурсами» (2018–2022 годы), 47 млн долл. США, при поддержке ПРООН, а также другие проекты.

Кроме того, в рамках международного проекта, финансируемого Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО), Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики (ГАООС и ЛХ) оказывает поддержку Кыргызской Республике в наращивании потенциала и разработке стратегической основы для сотрудничества с Зеленым климатическим фондом. Были определены приоритетные цели в области адаптации, такие как управление водными ресурсами, сельское хозяйство, снижение риска стихийных бедствий, здравоохранение, сохранение экосистем, а также проведение исследований, повышение качества образования и уровня осведомленности. По словам респондентов, в консультациях приняло участие очень ограниченное число организаций, большинство из них не располагало никакой информацией и в консультациях не участвовало.

В связи с приближающимся завершением подготовки первого двухгодичного доклада Кыргызской Республики, содержащего обновленную информацию, и ведущейся работой над Четвертым национальным сообщением, ГАООС и ЛХ составило кадастр ПГ, легший в основу ОНУВ, который будет представлен на КС-26 РККООН.

Из данных, собранных в нашем исследовании, был сделан вывод о сбалансированном характере реализации проектов со стороны ОГО, государственных органов и партнеров по развитию. Вместе с тем, несмотря на активное участие ОГО в реализации проектов, поддерживаемых спонсорами, их участие в реализации проектов, финансируемых правительством, было ограниченным. Только в Программе и плане действий по адаптации к изменению климата сектора «Лесное биоразнообразие» на 2015–2017 годы четко описывается участие гражданского общества. Кроме того, данное исследование явно показало, что общественность является не партнером и активным участником в реализации конкретных мер, а пассивным получателем услуг.

Хотя респонденты были единодушны в том, что в реализации ОНУВ наблюдается значительный прогресс, одной из самых больших проблем, связанных с его осуществлением, является отсутствие доступной и достаточной информации о процессе осуществления и мерах по его достижению. Отсутствие информации означает также, что отслеживать прогресс становится все сложнее. Более того, наблюдается недостаточное участие гражданского общества, что может препятствовать усилиям по обеспечению прозрачности и подотчетности со стороны правительства и соответствующих механизмов мониторинга на всех уровнях.

2.2.3 Вклад ОГО и общественности в разработку и осуществление ОНУВ

Первый ОНУВ был подготовлен специалистами Центра по вопросам изменения климата. С уходом нескольких сотрудников Центра многие процессы замедлились, и, как следствие, снизилась активность платформы для ведения диалога о климате. Кроме того, основная деятельность осуществлялась в сжатые сроки в связи с важными событиями в области политики по вопросам изменения климата (например, в связи с подготовкой национальных сообщений и ОНУВ).

В ходе наших интервью с несколькими ОГО (такими как ЮНИСОН, «Зеленый Альянс», БИОМ, «Дерево жизни» и т.д.) было отмечено, что лица, принимающие решения, предпринимали попытки пригласить общественность высказать свое мнение о развитии и осуществлении ОНУВ. Однако, по мнению респондентов, такой знак «внимания» не может трактоваться как реальное участие. Оно предполагает организованный и формальный диалог между общественностью и разработчиками для выявления проблемных вопросов и разрешения конфликтов. В противном случае ОГО расценивают это как «символическое участие» (Карпов А., 2012 год). Кроме того, НПО привлекались лишь на заключительной стадии процесса разработки ОНУВ. Это не соответствует требованиям Орхусской конвенции по организации своевременного информирования и участия на этапе, когда возможно внесение существенных изменений в решения.

Кроме того, респонденты отметили, что помимо упущений со стороны государства по вовлечению ОГО и общественности, многие организации гражданского общества не всегда обладают достаточным потенциалом для активного участия в этом процессе. Многие респонденты, представляющие различные слои общества, отметили, что компетенция экоНПО в области климата зачастую превосходит компетенцию государственных органов. Организации, обладающие такой компетенцией, могли бы играть определенную роль в наращивании потенциала других организаций. Создание сетей могло бы также способствовать объединению ресурсов и экспертных знаний, необходимых для рассмотрения различных вопросов и решения проблем, связанных с изменением климата.

Несмотря на имеющиеся ограничения, ОГО в Кыргызской Республике сыграли свою роль в представлении ПОНУВ. Альянс гражданского общества систематически поднимал вопрос о ратификации Кыргызской Республикой Парижского соглашения, в том числе путем подготовки писем президенту. Представляется, что это сыграло определенную роль в последовавшем процессе. До

2018 года Альянс носил название «Климатическая сеть Кыргызстана», после чего он вошел в Зеленый Альянс Кыргызстана и активно участвует в обсуждении вопросов климата.

2.2.4 Роль гражданского общества в разработке ориентированных на интересы людей ОНУВ и увеличении их масштаба

В настоящее время Кыргызская Республика приступила к обновлению своего ОНУВ. В 2019 году страна присоединилась к Партнерству по ОНУВ и получила поддержку в рамках программы ПРООН «Климатическое обязательство». При этой поддержке правительство работает с национальными заинтересованными сторонами и партнерами над повышением качества ОНУВ и увеличением масштаба деятельности по адаптации и смягчению последствий изменения климата в преддверии КС-26 в Глазго в ответ на призыв Генерального секретаря ООН повысить масштаб ОНУВ.

Узнав в процессе разработки ОНУВ о необходимости формального и структурированного диалога при разработке расширенных ОНУВ, ГАООС и ЛХ создало Диалоговую платформу Кыргызстана, объединяющую усилия представителей не только гражданского общества, но и государственных органов, научного сообщества, бизнес-структур и партнеров по развитию Кыргызской Республики. ОГО и университеты ведут последовательную работу с различными группами общества, включая принимающих решения лиц, региональные ОГО и деловые круги, повышая уровень их осведомленности по вопросам изменения климата и мер по адаптации. В 2019 году по инициативе сети ОГО «Зеленый Альянс Кыргызстана» была проведена серия тематических экспертных дискуссий — Green Talks. Результаты дискуссий были представлены на Национальном климатическом форуме. Вместе с тем уровень участия местных сообществ и местных органов власти в повестке дня по проблемам изменения климата и вовлеченности в нее по-прежнему остается низким. Это объясняется недостаточной информированностью, отсутствием прозрачности и сложностью процессов. Участие местных сообществ крайне важно для того, чтобы отразить в ОНУВ интересы людей.

Тот факт, что общественность не вовлечена на этой стадии процесса, является поводом для беспокойства и тревожным признаком, на который необходимо обратить внимание. Кроме того, как и в случае с ПОНУВ, общественность по-прежнему не имеет четкого представления о процессе пересмотра. Неясны критически важные отправные точки процесса, запланированные цели и масштаб. Кроме того, отсутствует методология участия общественности, эффективного обмена

информацией и оценки уязвимости различных заинтересованных групп, что крайне важно для разработки ОНУВ, ориентированного на интересы людей. Следует обратить внимание на уязвимые группы и исключенные из процессов принятия решений группы, в особенности на женщин, детей и престарелых.

Респонденты отметили, что общественные организации Кыргызской Республики выступают за увеличение масштаба ОНУВ, организацию процесса его разработки на основе многостороннего диалога, транспарентности и четкости процедур. Вместе с тем нами не было обнаружено никаких свидетельств того, что у ОГО есть организованная общая повестка дня по увеличению масштаба, даже несмотря на существующий потенциал для создания такой повестки дня посредством существующих организаций и экспертов.

2.3 КОРОЛЕВСТВО МАРОККО

Береговая линия Марокко протяженностью более 3400 км делает страну особенно уязвимой перед повышением уровня моря. В связи с тем, что большая часть хозяйственной деятельности страны осуществляется вблизи побережья, а также в связи с отсутствием законодательства, препятствующего строительству в прибрежной зоне, и тем, что правительство, как сообщается, продает прибрежные земли застройщикам по условным ценам, изменение климата представляет собой реальную угрозу. Регионы Марокко страдают от засух, повышения средней температуры, периодов аномальной жары, изменения режима выпадения осадков, экстремальных осадков, наводнений и повышения уровня моря. С 1960-х годов по всей стране было зафиксировано повышение температуры на 1 °C и, согласно прогнозам, к 2050 году она вырастет на 1–1,5 °C (Мороссо 2016; Climate Expert 2017). Наряду с изменением температуры, осадки стали более непредсказуемыми и их объем сократился в различных регионах на 3–30 процентов.

2.3.1 Текущие цели, установленные в ОНУВ, политика и синергизм

Марокко имеет масштабный ОНУВ с условным целевым показателем смягчения последствий выбросов ПГ на уровне 42 процента по сравнению с базовым сценарием ОХД на период с 2020 по 2030 годы, что составляет совокупное сокращение выбросов на 523 млн т CO₂e. Марокко также взяла на себя обязательство достичь к 2030 году безусловного целевого показателя сокращения выбросов на 17 процентов ниже уровня ОХД, с учетом сокращений в сельском хозяйстве, лесном хозяйстве и других отраслях землепользования (СХЛХДВЗ). Представление ОНУВ и разработка Плана «зеленых» инвестиций свидетельствуют о приверженности

Марокко борьбе с изменением климата. Эти инструменты дополняются рядом отраслевых стратегий и инициатив.

После своего первого ОНУВ 2016 года с определенным в нем уровнем масштабности Марокко в пока еще не представленном ОНУВ поставила еще более масштабные как условные, так и безусловные цели. Новый целевой показатель условного смягчения последствий выбросов представляет собой сокращение на 70 процентов по сравнению с базовым сценарием. Предлагаемый новый безусловный целевой показатель смягчения последствий выбросов составляет 33 процента по сравнению с пересмотренным базовым сценарием, включая отрасли СХЛХДВЗ. Такое повышение масштабности обусловлено тем, что новый ОНУВ включает новые действия по смягчению последствий изменения климата в новых отраслях, таких как производство цемента и фосфатов, которые не были охвачены в первом ОНУВ.

Марокко была одной из первых стран в регионе, разработавшей стратегию и план действий по борьбе с изменением климата — Национальный план по борьбе с глобальным потеплением 2009 года. На сегодняшний день Политика Марокко в области изменения климата (ПМОИК) 2014 года (Government of Мороссо 2014) является основным политическим документом, который поддерживает реализацию стратегии Марокко в отношении изменения климата. В ней представлен скоординированный подход к различным уже запущенным стратегиям и планам, а также организационная структура до 2040 года.

Кроме того, адаптация к изменению климата включена в большинство национальных стратегий, политических инициатив, планов действий и программ (например, в Национальную стратегию и план в области водных ресурсов; Национальный план по защите от наводнений; План «Зеленое Марокко» (с уделением особого внимания сельскохозяйственной отрасли); Национальную программу по борьбе с опустыниванием; Национальную стратегию планирования и развития оазисов; План «Галиотис» (с уделением особого внимания рыболовству) и т.д.). В ПМОИК определены следующие ключевые стратегические области для адаптации: водные ресурсы, сельское хозяйство, рыболовство, лесное хозяйство, здравоохранение, биоразнообразие, туризм, градостроительство и освоение земель. Кроме того, в 2008 году в Марокко был запущен План «Зеленое Марокко» по реагированию на угрозу изменения климата. Респонденты, участвовавшие в данном исследовании, единогласно назвали это огромным достижением, учитывая, что оно «представляет собой тройной выигрыш, так как предполагает как адаптацию страны к реальности изменения климата, так и принятие мер по снижению его воздействия на людей и окружающую среду при

одновременном создании таких возможностей, как оказание помощи фермерам в освоении методов, не причиняющих ущерб климату, и повышении их производительности, а также обеспечение более тесных связей с рынками сбыта товаров».

Национальные приоритеты в области климата и устойчивого развития находят свою первую институциональную опору в стратегии страны. Эта национальная стратегия призывает правительство «сделать свою территорию и свою цивилизацию более устойчивыми к изменению климата, обеспечивая при этом быстрый переход к низкоуглеродной экономике». Страна продемонстрировала добрую политическую волю, разработав Национальный климатический план, основывающийся на Национальной стратегии устойчивого развития (НСУР). НСУР является комплексной основой для намеченного до 2030 года направления развития, выходящего за рамки темы изменения климата.

2.3.2 Уровень осуществления, достижения и проблемы

В 2007 году в Марокко был создан Национальный комитет по вопросам изменения климата для надзора за всей деятельностью, связанной с климатом. Комитет подчиняется Министерству охраны окружающей среды, который также является национальным координационным центром РКИКООН. Создание прочной институциональной основы под эгидой Министерства охраны окружающей среды позволяет обеспечить надлежащее управление и эффективный мониторинг политики в области изменения климата. Респонденты отметили, что исполнение двух ролей в рамках одного ведомства обеспечивает определенный уровень эффективности координации деятельности в области изменения климата как внутри страны, так и на международном уровне.

Признавая тот факт, что реализация ОНУВ требует значительных инвестиций, в 2018 году Марокко разработала План инвестиций и финансирования ОНУВ. В Плате подчеркивается усиление взаимодействия между марокканским правительством, частным сектором на национальном и международном уровнях и международными финансовыми институтами, включая новые механизмы финансирования деятельности по борьбе с изменением климата. К ним, в частности, относится Зеленый климатический фонд (ЗКФ), который уже участвует в семи проектах в Марокко с общим объемом финансирования около 200 млн долл. США.

В период 2005–2010 годов на адаптацию в Марокко было израсходовано 64 процентов всех связанных с климатом расходов страны, что составляет 9 процентов от общих инвестиционных расходов.

Марокко рассчитывает направить на адаптацию к изменению климата не менее 15 процентов от общего объема своих инвестиционных бюджетов. Кроме того, в 2017–2018 годах была разработана дорожная карта, призванная мобилизовать скорейшие и решительные усилия по осуществлению в период 2018–2022 годов целей Парижского соглашения, а также национальных целей до 2030 года. Она направлена на то, чтобы осуществление ОНУВ опиралось на национальное и отраслевое развитие. Кроме того, Марокко находится в процессе разработки национальной бюджетной системы, учитывающей климатические факторы.

В настоящее время Марокко занимает лидирующее место в Африке по усилиям по борьбе с изменением климата, подтверждая приверженность страны Парижскому соглашению о мерах по борьбе с изменением климата. Марокко установила одну из крупнейших в мире солнечных электростанций вблизи Уарзазата, города, известного как «ворота в пустыню Сахара»; с момента своего создания в 2016 году эта станция обеспечивает электроэнергией около 650 000 человек. Ожидается, что помимо этого Марокко сможет экспортировать электроэнергию в Европу, а также в другие страны Африканского континента и арабоязычного мира. Кроме того, Марокко отменила все субсидии на дизельное топливо, бензин и тяжелое топливо в целях поощрения более эффективного использования энергии и высвобождения ресурсов для инвестиций в переход к «зеленой» экономике. Согласно Индексу эффективности борьбы с изменением климата, страна далеко продвинулась на пути к выполнению своего ОНУВ в 2020 году.

Несмотря на достижения, остаются некоторые опасные пробелы. В Марокко сохраняются многие ограничения и пробелы, связанные с соблюдением ужесточающихся требований РКИКООН. Например, Марокко сталкивается с проблемой внедрения функциональных систем МОП. Поэтому, чтобы устранить эти пробелы и достигнуть национальных целей в области климата в среднесрочной и долгосрочной перспективе, по-прежнему необходима двусторонняя и многосторонняя поддержка со стороны международного сообщества. Кроме того, отсутствует структурированная методологическая интеграция климатических аспектов в национальный бюджет и государственную инвестиционную стратегию для поддержки дорожных карт по выполнению обязательств Марокко, которые основываются на различных финансовых инструментах, например, займах, пожертвованиях, помощи, налогах и сборах по двусторонним и многосторонним операциям. Вдобавок создание национального климатического фонда, обещанного Министерством охраны окружающей среды, существенно затягивается. Однако для местных сообществ более опасно то, что, как отметили наши

респонденты, большие объемы финансирования правительство направляет на крупномасштабные проекты, уделяя при этом мало внимания уязвимым и маргинализированным группам населения.

2.3.3. Вклад ОГО и общественности в разработку и осуществление ОНУВ

Респонденты этого исследования подтвердили, что марокканское гражданское общество, занимающееся охраной окружающей среды, активно и заметно на национальном, африканском и международном уровнях благодаря многочисленным мероприятиям, связанным с вопросами изменения климата, и международным переговорам по вопросам климата, биоразнообразия и чистой энергии. Вместе с тем они также отметили, что такой высокий уровень приверженности решению проблем, связанных с изменением климата, сопровождается заметно низкой активностью правительства в привлечении гражданского общества к более широкому участию в принятии решений, касающихся климатической политики и региональных климатических планов. Например, в рамках текущего процесса пересмотра марокканские организации гражданского общества, занимающиеся охраной окружающей среды, участвуют лишь в национальных семинарах-практикумах некоторых международных встречах. Единственным исключением является Марокканский альянс по вопросам климата и устойчивого развития (МАВКУР), который активно участвует в разработке национальной климатической политики, ОНУВ и вопросах финансирования деятельности в области климата, а также в проведении семинаров-практикумов по повышению уровня информированности и подготовке кадров, которые были организованы в интересах связанных с ним сетей и ассоциаций.

В настоящее время МАВКУР предоставляет важнейшую информацию в поддержку разработки Закона о государственном бюджете. МАВКУР проанализировал предыдущие законы о государственном бюджете и заключил, что в документах не придается никакого значения вопросам, затрагивающим деятельность в области устойчивого развития, или они не рассматриваются как факты, позволяющие решать проблемы, связанные с последствиями изменения климата. Напротив, анализ приоритетных направлений политики, определенных в проекте Закона о государственном бюджете на 2020 год, показал, что в сопутствующих мерах полностью отсутствует четкое видение и комплексный правительственный механизм для учета климатических рисков и обязательств Марокко в области климата в проекте бюджета на 2020 год.

2.3.4 Роль гражданского общества в разработке ориентированных на интересы людей ОНУВ и увеличении их масштаба

В исследовании отмечается, что МАВКУР, сыгравший в первоначальном ОНУВ ключевую роль, вновь играет ее в процессе пересмотра ОНУВ. МАВКУР выступил как качественной инициативой, направленной на активизацию национальных усилий в области борьбы с изменением климата и разработку концепции устойчивого развития. Он представил меморандум о взаимопонимании в парламент Марокко и вступил в диалог с политическими партиями, составляющими парламентское большинство. Его девизом было «За формирование бюджета с учетом климатических факторов в соответствии с обязательствами Марокко по Парижскому соглашению и на основе приемлемости и социальной и территориальной справедливости».

Помимо ведущей роли в формировании ОНУВ, МАВКУР активно участвует в просветительской деятельности, освещая борьбу с изменением климата. Он представил ряд предложений о том, как повысить эффективность политики в области климата, действительно и четко определить национальный вклад и решить проблемы, связанные с климатическими ограничениями и экстремальными явлениями, такими как наводнения, ливневые дожди и засухи. Кроме того, Альянс также призвал марокканский парламент, среди прочего, подготовить всеобъемлющую национальную стратегию мобилизации финансовых средств для инвестиций, предусмотренных в рамках ОНУВ и Национального плана адаптации в Марокко; создать систему отслеживания государственных расходов в области изменения климата, позволяющую Марокко готовить ежегодный доклад в дополнение к Закону о государственном бюджете; учредить Национальный фонд по вопросам окружающей среды и климата по примеру многих стран, включая другие африканские страны; разработать налоговую политику, связанную с изменением климата, в контексте текущей реформы, направленной на обеспечение налоговой справедливости, с уделением особого внимания созданию нового налога на выбросы углерода, который был бы справедливым и учитывал покупательную способность уязвимых семей, а также систему обмена правами на выбросы парниковых газов; вовлечь гражданское общество в широкую специализированную сеть, занимающуюся вопросами изменения климата, и в процесс подготовки и разработки Закона о государственном бюджете.

2.4 ФИЛИППИНЫ

В силу своих географических особенностей и местоположения Филиппины подвергаются высокой опасности от повышения уровня моря и прогнозируемого увеличения числа сильных тропических штормов, что вызывает особую озабоченность, поскольку 70 процентов городов и поселков страны расположены на побережье. Уязвимость населения страны к изменению климата еще более усугубляется не только высоким уровнем бедности, но и негативными экологическими и социальными последствиями деятельности крупных предприятий страны по добыче полезных ископаемых (CDKN 2012).

2.4.1 Текущие цели, установленные в ОНУВ, политика и синергизм

Филиппины представили свой ПОНУВ в октябре 2015 года. Это было сделано в рамках подготовки и в преддверии Конференции сторон, состоявшейся в декабре того же года в Париже (КС-21). В официальном документе, представленном в РКИКООН, говорится, что в основу представления положен Республиканский закон № 9729, или Закон об изменении климата 2009 года, с поправками, внесенными в него в 2012 году, обязывающий государство сотрудничать с мировым сообществом в решении вопросов, связанных с изменением климата. Парижское соглашение вступило в силу в ноябре 2016 года, а Филиппины официально ратифицировали Соглашение 23 марта 2017 года.

Как указано в официальном документе ПОНУВ, Филиппины намерены сократить выбросы ПГ (эквивалента CO₂) примерно на 70 процентов к 2030 году по сравнению со своим сценарием ОХД на 2000–2030 годы при условии поддержки со стороны развитых стран. На момент представления этого документа он являлся одним из наиболее смелых ОНУВ в мире. В процессе разработки и доработки ПОНУВ были определены меры по смягчению последствий изменения климата, которые должны осуществляться в энергетической, транспортной, отходной, лесной и промышленной отраслях. Вместе с тем неясно, сохраняют ли Филиппины высокий целевой показатель сокращения выбросов на 70 процентов и (или) изменят условный целевой показатель.

Комиссия по изменению климата в своей презентации в мае 2019 года поставила задачу согласовать отраслевые приоритеты адаптации и действия по смягчению последствий изменения климата с профильными министрами к июню 2020 года, получить сертификаты согласия от членов Кабинета министров к сентябрю 2020 года, получить одобрение президента к октябрю 2020 года и представить ОНУВ в РКИКООН к ноябрю 2020 года. Это соответствует

декларации, прилагаемой к Документу о присоединении страны к Парижскому соглашению, в которой указывается, что Филиппины представят свой первый ОНУВ до конца 2020 года.

Однако по состоянию на сентябрь 2020 года Филиппины еще не представили свой первый ОНУВ в РКИКООН. В настоящее время Комиссия по изменению климата получает представления и намерена представить документ в Канцелярию президента в октябре 2020 года. Этот процесс был затруднен тем, что в кризисных условиях COVID-19 правительственные ведомства были вынуждены работать с минимальным штатом или удаленно.

Что касается климатической политики и вспомогательных учреждений, то в 2009 году правительство Филиппин приняло Закон об изменении климата, в который в 2012 году были внесены поправки. Этот закон закладывает правовую и институциональную основу для управления деятельностью в области изменения климата и выведения вопросов климатической устойчивости на первый план в пределах компетенции правительства во всех отраслях. В соответствии с этим законом была также создана Комиссия по изменению климата в качестве единственного органа, отвечающего за разработку политики в области изменения климата, которая заменила Межучрежденческий комитет по вопросам изменения климата и Президентскую оперативную рабочую группу по вопросам глобального потепления и изменения климата, чьи полномочия частично дублировались.

В 2010 году Комиссия разработала Национальную рамочную стратегию по вопросам изменения климата, а в 2011 году – Национальный план действий в области изменения климата (НПДОИК). Рамочная стратегия служит дорожной картой для повышения адаптационного потенциала страны в социально-экономической сфере, сопротивляемости ее экосистем и наилучшего использования возможностей по смягчению последствий и финансированию. В Плане действий, окончательно доработанном в ноябре 2011 года, излагаются программы действий по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий. В нем определены сообщества и районы, наиболее уязвимые к неблагоприятным последствиям, и рассматриваются различные последствия для женщин, детей и маргинализированных групп населения.

ОНУВ Филиппин согласован с НПДОИК, который служит дорожной картой страны для решения проблем адаптации к изменению климата и смягчения его последствий. Была рассмотрена долгосрочная стратегическая концепция администрации Дутерте, сформулированная в

«Амбисион Натин-2040». План действий охватывает семь приоритетных областей: продовольственная безопасность; достаточность водных ресурсов; стабильность экосистем и окружающей среды; безопасность человека; устойчивая энергетика; отрасли промышленности и услуги, не причиняющие ущерб климату; а также развитие знаний и потенциала. Эти семь приоритетных областей также входят в число областей, охватываемых «Амбисион Натин-2040».

Кроме того, в Среднесрочном плане развития Филиппин на 2017–2022 годы прямо говорится о «необходимости ускорить развитие возобновляемых источников энергии и уменьшить зависимость от традиционных источников энергии, таких как уголь». Однако запланированное продолжение строительства угольных электростанций до 2025 года осложнит достижение целей, поставленных в ПОНУВ. Например, увеличение использования угля крупнейшими энергетическими компаниями Филиппин может привести к тому, что доля ископаемого топлива в структуре энергопотребления вырастет к 2025 году с текущих 52 до значительных 75 процентов. Природоохранная организация Гринпис определила, что четыре крупнейших конгломерата страны намерены существенно увеличить свой угольный портфель. Если в ближайший период от двух до шести лет все предложенные ими проекты, связанные с углем, будут реализованы, то запасы угля на Филиппинах увеличатся более чем в два раза, и поэтому необходимо более активно и инициативно проводить политику в области возобновляемых источников энергии и энергоэффективности.

Кроме того, в исследовании отмечается, что выведение на первый план приоритетов и стратегий в области изменения климата в Плане развития Филиппин (ПРФ) и Государственной инвестиционной программе (ГИП) дает дополнительные рычаги для обеспечения включения мер по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в государственный бюджет страны, поскольку программы и проекты, включенные в ГИП, имеют приоритетное значение при подготовке годового бюджета. Ежегодно национальные правительственные органы, включая другие государственные учреждения и ведомства, подготавливают перечень своих приоритетных проектов и программ для включения в ГИП и представляют его в Национальное управление экономического развития, которое затем оценивает данный перечень на предмет его соответствия требованиям и согласованности с ПРФ.

2.4.2 Уровень осуществления, достижения и проблемы

В 2009 году на Филиппинах была создана Комиссия

по вопросам изменения климата, которая является ведущим директивным органом правительства для содействия координации действий по борьбе с изменением климата в стране. Эта Комиссия возглавляется президентом и занимается координацией, мониторингом и оценкой правительственных программ, а также выведением на первый план вопросов изменения климата в местных, национальных и отраслевых планах развития в целях повышения сопротивляемости Филиппин к изменению климата и прекращению нанесения вреда климату в стране. В этот орган входят трое уполномоченных, которым содействуют Управление по вопросам изменения климата, Национальная группа технических экспертов и Консультативный совет. Создание Комиссии представляет особый интерес, поскольку она вводит вопросы, связанные с изменением климата, в круг полномочий самого высокого поста в стране. Она также могла бы способствовать межотраслевой координации, поскольку не связана с какой-то одной отраслью, как это было бы, если бы она располагалась в каком-либо конкретном департаменте или министерстве. С другой стороны, будучи в ведении президента, это орган может унаследовать бюрократизм, присущий посту, выполняющему так много задач. Более того, в зависимости от результатов следующих выборов, следующий президент может негативно относиться к автоматическому унаследованию особых политических структур, созданных бывшим президентом.

Филиппины уже выдвигают инициативы по выведению на первый план и институционализации мер по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в планах и программах правительства, что отражается в государственном бюджете и расходах. Правительство Филиппин ввело систему маркировки расходов на адаптацию к изменению климата и смягчение его последствий и использует эту систему в ежегодной подготовке и рассмотрении бюджета с 2015 года.

Поскольку страна еще не представила свой ОНУВ, отследить его выполнение пока невозможно. Из-за задержки с представлением ОНУВ Филиппины выиграли время для извлечения уроков из опыта других стран, которые уже осуществляют ОНУВ, особенно в том, что касается ОГО и участия сообществ.

Аналогичным образом, выполнение как национальных целей в области развития, так и инициатив по смягчению последствий изменения климата требует постоянного развития и укрепления потенциала и возможностей страны. Стране необходимо подготовиться к выполнению, используя имеющееся в ее распоряжении время для наращивания потенциала тех, кто претворяет в жизнь политические инициативы на различных уровнях, в

том числе на низовом. Респонденты настоящего исследования определили области, в которых требуется развитие потенциала в сфере моделирования климата и стихийных бедствий, научно обоснованной оценки рисков и уязвимости, а также мер по управлению рисками, включая механизмы распределения и передачи рисков.

Кроме того, помимо чрезвычайных обстоятельств, вызванных пандемией COVID-19, некоторые из проблем, обусловивших задержку в представлении и осуществлении ОНУВ, связаны с возможностями правительственных учреждений, участвующих в этом процессе. Кроме того, респонденты, участвовавшие в этом исследовании, отметили, что частая смена координаторов и сотрудников в связи с переходом от администрации Акино к администрации Дутерте, сопровождавшийся полной реорганизацией министерств, вызвала перебои в протекании этого процесса.

Респонденты настоящего исследования были единодушны в том, что Филиппины нуждаются в улучшении доступа к массивам данных для подробной и более точной оценки выбросов ПГ и их сокращений. Необходимо также усовершенствовать существующие системы отчетности и архивирования для сбора данных и процесса МОП. Для решения этой задачи создана Национальная интегрированная система сбора информации и обмена базами данных об изменении климата (НИССИОБДИК). Тем не менее, респонденты далее указали, что ОНУВ должен учитывать гендерный фактор, так как в стране до сих пор нет централизованных дезагрегированных по гендерному признаку баз данных по инициативам и деятельности в области изменения климата.

2.4.3 Вклад ОГО и общественности в разработку и осуществление ОНУВ

Респонденты упомянули, что в ходе подготовки ПОНУВ был проведен ряд многосторонних консультаций с участием гражданского общества, научных учреждений, деловых кругов и трудовых коллективов. Как правило, они проводились на отраслевой основе по линии различных национальных государственных ведомств, которые были определены в качестве ключевых исполнителей мер по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним. Например, Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов провело консультации с ОГО и неправительственными организациями, которые занимаются вопросами сохранения экосистем и утилизации твердых отходов, в то время как стороны, выступающие за сохранение чистоты воздуха и экологически чистый транспорт, находились в постоянном диалоге с (на тот момент) Министерством транспорта и коммуникаций. В течение этого периода приглашения на такие консультации часто передавались через

«Аксион Климат» — национальную сеть ОГО, работающую над различными вопросами в области климата и развития, — которая выступала в качестве посредника.

Респонденты далее отметили, что другие консультации были организованы под эгидой Партнерства по ОНУВ, к которому Филиппины присоединились в ноябре 2017 года. При разработке Плана Партнерства по ОНУВ консультации, диалоги и семинары проводились между членами Технической рабочей группы по ОНУВ и Партнерами по развитию и выполнению. В этих консультациях приняли участие такие организации, как Институт по вопросам климата и устойчивого развития городов, филиппинское отделение Всемирного фонда дикой природы (WWF) и Филиппинское водное партнерство.

Однако, по мнению респондентов, в процессе работы над ОНУВ можно было бы учесть мнение более широких кругов делового сообщества, а также малых и средних предприятий. Кроме того, многие межотраслевые меры по смягчению последствий изменения климата в частном секторе не учитываются, так как правительство сосредоточено только на сельском хозяйстве, отходах, промышленности, транспорте, лесном хозяйстве и энергетике. Так, сокращение числа поездок в результате лучшего планирования застройки, например, строительства многофункциональных объектов предприятиями частного сектора, не учитывается, но имеет огромный потенциал в области сокращения выбросов на транспорте.

В рамках этого исследования уже была выявлена тема слабого вовлечения ОГО и недостаточно широкого вовлечения НГС, что заставляет заострить внимание на гегемонистских полномочиях правительства, которое лишает ОГО и местные сообщества возможности быть услышанными.

2.4.4 Роль гражданского общества в разработке ориентированных на интересы людей ОНУВ и увеличении их масштаба

Деятельность гражданского общества на Филиппинах имеет долгую историю, которой можно гордиться. На протяжении веков колониального правления и борьбы страны за независимость и суверенитет критическую роль в обеспечении жизнестойкости и сопротивления играли низовые организации. Пока неясно, однако, как использовать этот огромный потенциал для поддержки разработки и осуществления политики по ОНУВ. Тем не менее, в исследовании были зафиксированы некоторые преобразования, оказавшие большое влияние на движение в области изменения климата. По мнению респондентов этого исследования, для Филиппин переломный момент наступил еще до

подписания Парижского соглашения, из-за чего Филиппины довольно рано представили свой ПОНУВ. Причиной тому послужил супертайфун Хайян (известный на Филиппинах как супертайфун Йоланда), унесший жизни не менее 6300 филиппинцев в ноябре 2013 года и ставший одним из самых смертоносных тайфунов за всю историю наблюдений.

Почти в это же время Йеб Саньо, представитель ОГО в филиппинской Комиссии по вопросам изменения климата и руководитель переговоров по вопросам климата со стороны Филиппин, находился на саммите ООН в Варшаве, где выступил с пламенной речью и объявил голодовку. Год спустя братья Саньо вместе со многими ОГО запустили «Прогулку за климат» из Большой Манилы к эпицентру тайфуна в Таклобани, Лейте. В 2015 году ее повторили на всей территории Филиппин, а позднее братья Саньо присоединились к другим маршам в защиту климата в преддверии встречи в Париже. Внутри страны этот призыв к климатической справедливости не затихает благодаря филиппинскому отделению Гринпис, которое проводит консультации заинтересованных сторон и поддерживает диалог с правительством Филиппин через Национальное исследование изменения климата (НИИК), организованное Комиссией по правам человека.

Наши респонденты также отметили усилия Института по вопросам климата и устойчивого развития городов (ИВКУРГ). Этот институт расположен на Филиппинах и является международной неправительственной группой, выступающей за справедливую климатическую политику и развитие с низким уровнем выбросов углекислого газа и повышением сопротивляемости к изменению климата. Он вовлечен в более широкую сферу международной климатической и энергетической политики, особенно в Азии, и получил признание за свою роль в содействии эффективной глобальной климатической деятельности и Парижскому соглашению. ИВКУРГ является одним из основных учредителей «Аксион Климат». Реджинальд Рекс Баррер, советник ИВКУРГ по вопросам переходного периода, в интервью подтвердил, что ОГО не только формируют прочные партнерские отношения с правительством, обеспечивающие пространство для маневра и право голоса участникам на уровне сообществ на Филиппинах, но и обеспечивают представление этой страной масштабного ОНУВ.

Кроме того, в регионе Юго-Восточной Азии субъекты гражданского общества государств-членов АСЕАН (Ассоциации государств Юго-Восточной Азии) в августе 2020 года своевременно опубликовали заявление, адресованное Рабочей группе АСЕАН по вопросам изменения климата (РГАВИК), озаглавленное «Борьба с климатическим кризисом в Юго-Восточной Азии и мире» (UNEP, не датировано). Этому содействовали КСЮВА, Рабочая группа

Вьетнама по вопросам изменения климата и Азиатский консорциум по вопросам изменения климата при поддержке проекта «Климат и энергетика в Азии», осуществляемого Фондом имени Фридриха Эберта (ФФЭ). Оно было представлено от имени 13 организаций с сопроводительным приглашением для других организаций присоединиться к нему и добавить свои подписи. В этом заявлении была отмечена необходимость рассмотрения воздействия изменения климата, усугубляемого пандемией COVID-19, со взаимосвязанными вопросами экологических и экономических последствий. Кроме того, государства-члены АСЕАН создали у себя многочисленные механизмы и инициативы по вовлечению частного сектора и гражданского общества в меры реагирования на изменение климата (ASEAN 2020).

Парламентарии АСЕАН за права человека (ПАПЧ) отметили, что, хотя ОНУВ Филиппин является более масштабным, чем у их соседей по АСЕАН, и в нем рассматриваются вопросы климатической справедливости и устойчивости в контексте прав человека, они предлагают несколько рекомендаций, включая постепенный отказ от субсидий на ископаемые виды топлива, а также сокращение инвестиций и постепенный отказ от угля к 2040 году. Кроме того, местные ОГО присоединяются к призыву взять на себя более существенные обязательства по сокращению инвестиций в уголь и, вместо этого, по расширению использования возобновляемых источников энергии. В частности, Центр по вопросам возобновляемых источников энергии и устойчивым технологиям (ЦВИЭУТ) разработал для электроэнергетической отрасли конкретные действия по сокращению выбросов углерода на 70 процентов (CREST and the Friedrich Ebert Stiftung 2018).

3

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Достижение желаемых преобразований ОНУВ, необходимых для удержания повышения глобальной температуры на уровне не выше 2 °С или хотя бы 1,5 °С, является нелегкой задачей даже для инициаторов радикальных преобразований; привести примеры из передовой практики, где этого удалось добиться, также нелегко. К нашему собственному удивлению, четыре тематических исследования, представленные выше, неоднократно демонстрируют схожие примеры того, как в самых разных политических контекстах в разных странах и экологических условиях ОГО подталкивают к постановке более масштабных целей. Все четыре тематических исследования показывают, что совершение того или иного критически важного действия может инициировать изменения, идущие вразрез господствующей власти и системам знаний, подталкивая к не просто постепенным, но потенциально коренным преобразованиям.

Исследуемые примеры показывают также, как долгий и непростой путь взаимодействия приходится пройти, чтобы добиться преобразований в тех разнообразных контекстах вовлечения, где институциональные условия различаются. ОГО не являются единственным двигателем преобразований, однако они, безусловно, могут быть их ключевыми инициаторами. В данной главе мы обобщим и сравним результаты четырех тематических исследований масштабы ОНУВ и вклада гражданского общества. Мы предлагаем критическое осмысление того, что ОГО и практикующие НГС делают для активизации преобразований в таких областях, как изменение политического дискурса, подготовка альтернативных доказательств и противодействие властям, и к каким последствиям это приводит. На этой основе мы сделаем выводы, а также дадим общие рекомендации как субъектам гражданского общества, так и государственным директивным органам.

3.1 ТЕКУЩИЕ ЦЕЛИ ПО ОНУВ И ИХ ВЫПОЛНЕНИЕ: ЧТО УДАЛОСЬ УЗНАТЬ?

В то время как срок обновления первых ОНУВ заканчивается в конце 2020 года и некоторые страны уже находятся на различных этапах увеличения своих ОНУВ, следует отметить, что такая страна, как Филиппины, еще не представила свой первый ОНУВ почти через пять лет после представления ПОНУВ. Это серьезная ситуация, которая требует более глубокого анализа для определения реальных проблем, стоящих за этой задержкой. Казалось бы, судя по предложенному смелому целевому показателю 70-процентного сокращения выбросов, готовность со стороны правительства в стране есть. Однако один из респондентов прямо высказался в своей оценке: «Честно говоря, исходя из недавних событий, на последней генеральной ассамблее „Аксин Климат“ среди ОГО сложилось ощущение, что Администрация президента не воспринимает это всерьез или делает запутанные или противоречивые заявления о взятых обязательствах начиная с 2015 года (со времен прежней оппозиционной администрации)». Эту позицию разделяют и ряд других респондентов. Кроме того, процесс подготовки ОНУВ был еще больше затянут в связи с пандемией COVID-19, из-за которой в силу различных ограничений на передвижение и перевода сотрудников на удаленную работу чиновникам приходилось работать с минимальным штатом.

Мы также пришли к выводу, что страны, участвующие в исследовании, выбрали разный масштаб целей, некоторые из них привлекли к работе ОГО (например, Марокко), но все они могли бы извлечь огромную пользу из более тесного сотрудничества с ними. Это также обеспечило бы осуществление целей и на местном, и на национальном уровнях — как в части смягчения последствий изменения климата, так и в части адаптации к ним. Исходя из полученных нами данных, при постановке текущих целей не было

надлежащего обсуждения, а вклад ОГО был ограничен. Это могло быть вызвано несколькими факторами:

- Залогом разработки ОНУВ является создание убедительного и всеобъемлющего политического повествования, объясняющего, как предлагаемые действия отвечают интересам страны. Как упоминалось выше и в случае Кении, ПОНУВ, представленный перед КС-21 в Париже, был разработан в условиях нехватки времени. На момент его первоначальной разработки для ОНУВ не было ни примеров, ни общих стандартов. При условии тщательного планирования следующее поколение ОНУВ может быть подготовлено более эффективным образом и более тесно увязано с долгосрочными стратегиями сокращения выбросов, а также может быть сформировано по принципу «снизу-вверх», с учетом крайне важных замечаний заинтересованных сторон из всех отраслей. При этом процесс расширения ОНУВ будет в большей степени ориентирован на интересы людей и будет демонстрировать большую приверженность правительств делу их осуществления.
- Еще одна причина того, почему первые ОНУВ не оправдали ожиданий, связана с потенциалом учреждений, на которые возложена ответственность за руководство этим процессом. Например, первый ОНУВ Кыргызской Республики был подготовлен специалистами Центра по вопросам изменения климата. В какой-то момент почти все сотрудники ушли в связи с естественной убылью кадров или сменой рода деятельности, а надлежащие механизмы преемственности отсутствовали. В результате многие мероприятия практически прекратились, и, как следствие, созданная диалоговая платформа по вопросам климата стала менее активной. Кроме того, сами ОГО не были готовы или просто не были достаточно хорошо организованы, чтобы требовать места за столом переговоров для того, чтобы их голос был услышан. В этой связи важнейшим первым шагом является налаживание прозрачного и всеохватывающего процесса, направленного на расширение ОНУВ. При налаживании такого процесса странам следует рассмотреть вопрос о том, как обеспечить согласованность с национальными процессами планирования, заручиться поддержкой затрагиваемых сторон и тех, кто будет осуществлять ОНУВ, определить институциональные механизмы для обеспечения руководства и координации, привлечь заинтересованные стороны и разработать план работы с четко определенными функциями и обязанностями, чтобы добиться увеличения масштаба. Как в вопросах смягчения последствий изменения климата, так и адаптации к нему, странам следует изучить, как действия по борьбе с изменением климата в рамках ОНУВ могут также способствовать достижению национальных целей в области развития, в том числе ЦУР.
- Еще один важный урок, извлеченный из процесса формирования ПОНУВ, заключается в преодолении разрыва между техническим потенциалом действий и их политической осуществимостью. Национальные тематические исследования, проведенные на Филиппинах и в Кыргызской Республике, показали, что разработка ПОНУВ – это нечто большее, чем просто техническая работа, например, составление кадастра парниковых газов. Даже при наличии высококачественных технических данных, для формирования смелого ОНУВ все равно необходимы политическая воля и стимул. Однако для нахождения убедительных доводов в пользу действий между министерствами не менее важно, чтобы политические решения были подкреплены адекватными и хорошо представленными доказательствами.

3.2 РАСШИРЕНИЕ ОНУВ И УВЕЛИЧЕНИЕ МАСШТАБНОСТИ: ПРЕОБРАЗОВАНИЯ

ОГО способны инициировать преобразования, действуя различными путями по принципу «учиться-делать-думать-писать-обдумывать-оспаривать». Четыре тематических исследования показывают, что действия и поведение ОГО имеет ряд отличий. Кроме того, активизм ОГО способен открыть пространство для преобразований на политическом, институциональном, правовом, практическом и дискурсивном фронтах. Это может произойти в трех ключевых областях: изменение политического дискурса, подготовка альтернативных доказательств и противодействие властям. В нашем исследовании такие преобразования были зафиксированы, например, в Кении, где ОГО практически в одиночку протолкнули принятие Закона об изменении климата 2016 года, несмотря на проволочки со стороны правительства, из-за которых в первый раз, после того, как документ был принят парламентом, получить одобрение президента не удалось. В Марокко Альянс ОГО, МАВКУР, сыграл значительную роль в пропаганде вопросов изменения климата и своевременно обратился к марокканскому парламенту с четкими требованиями о том, что необходимо сделать для поддержки развития и осуществления ОНУВ.

МАВКУР также подготовил доказательства, которые легли в основу разработки Закона о государственном бюджете на 2020 год. Кроме того, ОГО под эгидой Панафриканского альянса за климатическую справедливость провели обзор НПДОИК на 2013–

2017 годы и представили важнейшие рекомендации, которые легли в основу разработки НПДОИК на 2018–2022 годы. Именно это и необходимо для осуществления преобразований. Четыре тематических исследования свидетельствуют о том, что именно взаимодействие между отдельными ведомствами и межотраслевыми сетями имеет решающее значение для свершения преобразований в области изменения климата как на словах, так и на практике.

Преобразования могут совершать не только учреждения, но и отдельные лица. Например, на Филиппинах представитель ОГО в филиппинской Комиссии по вопросам изменения климата Йеб Саньо выступил с исторической речью и объявил голодовку на Саммите ООН в Варшаве в 2013 году, после супертайфуна Хайян (известного на Филиппинах как супертайфун Йоланда) в ноябре 2013 года, в результате которого на Филиппинах погибло не менее 6300 человек, в том числе друг его брата. Это событие послужило главной причиной, вдохновившей Филиппины на раннее представление ПОНУВ.

Наш главный аргумент заключается в том, что привлечение ОГО на местах развивает потенциал для сознательного стимулирования крайне важного диалога между ключевыми игроками посредством критического прагматичного подхода к активизации преобразований, приводя к формированию масштабных и ориентированных на интересы людей ОНУВ. Данный анализ позволил нам разобраться в различных путях возникновения коренных преобразований процессов, движимых людьми, в которых маргинализированные субъекты могут распознать и оспорить действия властей и создать пространства, где их голоса будут услышаны, и добиться желаемых результатов (Ojha 2013; Ahlborg and Nightingale 2012). Именно здесь необходимо наращивать потенциал, чтобы наилучшим образом подготовить ОГО к тому, чтобы они играли преобразующую роль в процессе формирования ОНУВ, обеспечивая учет мнения незащищенных слоев населения. И наконец, исследование показало, что преобразование может стать ключом к глубоким изменениям ОНУВ в сторону увеличения их масштабы и ориентированности на интересы людей.

3.3 ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОВЕСТКИ: ЧЕГО ХОЧЕТ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ОТ ТЕКУЩЕГО ПРОЦЕССА РАСШИРЕНИЯ ОНУВ?

Как упоминалось ранее, страны, ставшие объектом этого исследования, находятся на разных этапах подготовки вторых, расширенных ОНУВ. Из четырех стран Марокко, как представляется, находится на наиболее продвинутом этапе, в то время как

Филиппинам еще предстоит представить первый ОНУВ спустя почти пять лет после представления своего ПОНУВ. В настоящее время формируется несколько программ поддержки ОНУВ, призванных помочь странам в создании своих расширенных ОНУВ. Например, Партнерство по ОНУВ – глобальная коалиция стран и институтов – в настоящее время оказывает поддержку 63 странам в регионах АСЕАН, Африки, Карибского бассейна и Латинской Америки, включая Кыргызскую Республику и Филиппины. В состав Партнерства по ОНУВ входят международные НПО, банки развития, учреждения ООН, правительства, региональные экономические блоки и др. Пакет мер по повышению эффективности деятельности в области изменения климата Партнерства предназначен для оказания целенаправленной, ускоренной поддержки членам Партнерства по ОНУВ в целях повышения качества, увеличения масштабы и стимулирования выполнения ОНУВ. Учитывая его охват, такое партнерство могло бы сыграть решающую роль в определении повестки для обеспечения своевременных и более масштабных целей.

Хотя крупные партнерства полезны для определения более широкого влияния, необходимы и национальные и даже низовые коалиции, которые могли бы отражать желания местных сообществ. В частности, общественные организации и местные НПО могут помочь охватить не только наиболее уязвимые группы населения, но и безмолвное большинство, например, женщин, молодежь, людей с инвалидностью, группы коренного населения и не только. Это даст ответ на важнейший вопрос: «Чей голос слышен?» Несмотря на то, что в отношении участия НГС были достигнуты огромные успехи, до идеала еще далеко. Например, в настоящем исследовании зафиксированы лишь несколько случаев, когда участие ОГО было заметным, в большинстве же случаев ОГО все еще находятся на периферии. Текущая ситуация обусловлена множеством факторов. Несмотря на то, что некоторые из этих недостатков можно списать на неспособность правительств обеспечить равные условия и благоприятную среду, в настоящем исследовании также отмечается, что в некоторых случаях причина кроется в недостаточных возможностях самих ОГО, а также в отсутствии согласованности при разработке общего подхода и повестки.

Хотя важность роли гражданского общества в обеспечении ориентированности процесса на интересы людей не вызывает сомнений, важнейший вопрос заключается в том, играют ли ОГО ожидаемую от них роль. Из выводов настоящего исследования мы видим очевидную потребность в том, чтобы группы гражданского общества действовали более решительно, имели четкие запросы и четкий посыл в своей деятельности по защите интересов. Марокко

является хорошим примером того, как Альянс ОГО задает темп и не дает правительству расслабиться, разработав четкую повестку и ключевые тезисы. Как было указано в первой главе, исследование использовало «восьмиобразную петлю» для изучения существующих и потенциальных связей между национальным, региональным и глобальным уровнями в контексте реализации масштабной политики и планов в отношении ОНУВ. Суть заключается в том, что, пока существует импульс к выполнению условий Парижского соглашения, нам необходимо ставить гораздо более смелые климатические цели, чтобы получить более масштабные и ориентированные на интересы людей ОНУВ. Важнейшим элементом этой работы является стимулирование всеохватывающего развития ОНУВ каждым отдельным государством. На глобальном уровне мы продолжаем наблюдать за идеями преобразований и за развитием систем поддержки. Например, на саммите «Большой двадцатки» (G20), состоявшемся в Японии в июне 2019 года, лидеры договорились о том, что «к 2020 году мы намерены представить, обновить и поддерживать наши ОНУВ с учетом необходимости еще больших глобальных усилий» (G20 2019). В июне 2020 года Всемирный фонд природы (WWF) начал кампанию #NDCsWeWant («ОНУВ, которых мы хотим»). Они выпустили контрольный перечень методов оценки ОНУВ, охватывающий пять областей и 20 наборов критериев, включая масштабность, способствование системным изменениям, инклюзивность и участие, вклад в устойчивое развитие и процесс отслеживания (WWF 2020).

С другой стороны, в этом исследовании мы отметили, что региональные сети, такие как КСЮВА, могли бы играть важнейшую роль в отстаивании интересов в части преобразования глобальных политических инициатив в региональную повестку в целях оказания поддержки национальным правительствам в их усилиях по увеличению масштабности. В исследовании далее признается, что для того, чтобы ОНУВ действительно были ориентированы на интересы людей, они должны надлежащим образом учитывать решения, принимаемые сообществами на местах, чтобы встать на путь социальной справедливости. С учетом наблюдаемого низкого потенциала ОГО и правительств на местном и национальном уровнях необходимо предпринимать целенаправленные усилия по обмену знаниями и наращиванию потенциала, создавая при этом пространство для механизмов обратной связи между тремя уровнями (глобальным, региональным и национальным или местным).

4

РЕКОМЕНДАЦИИ

Несмотря на то, что разработка и обновление ОНУВ находятся на разных этапах и имеют свои особенности в каждой стране, эта публикация показала, что все еще существует общая потребность в расширении значимого участия гражданского общества в качестве ключевого элемента для обеспечения трансформационного характера планов действий по борьбе с изменением климата. В этом контексте мы хотели бы вынести следующие рекомендации для различных заинтересованных сторон:

4.1. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ

1. Эффективное и действенное управление в области изменения климата является ключом к эффективной координации усилий по достижению поставленных целей. Странам необходимо иметь такую структуру управления, которая была бы всеохватывающей и обеспечивала правом голоса все заинтересованные стороны, включая ОГО и маргинализированные группы. Структура управления должна также иметь прозрачное распределение ролей, чтобы правительство и гражданское общество не выполняли одну и ту же работу.
2. Выполнение ОНУВ требует значительных инвестиций. Правительствам необходимо разработать четкую стратегию мобилизации инвестиций как из внутренних, так и из внешних источников. Например, в Кении создан национальный Фонд по вопросам изменения климата и в настоящее время ведется работа по выпуску «зеленых» облигаций. Хотя разработка таких стратегий имеет важное значение, необходимо обеспечить прозрачность в управлении такими фондами для достижения поставленных целей и их доступность для всех заинтересованных сторон. Кроме того, стратегия должна обеспечивать надлежащее участие частного сектора путем создания для этого благоприятных условий.
3. Необходимо, чтобы правительства уважали ОГО и признавали их в качестве равноправных партнеров в разработке и выполнении ОНУВ. Как отмечалось в этом и предыдущих исследованиях, отношения между государством и ОГО осложняются отсутствием взаимного доверия, особенно в Африке (Hofisi and Hofisi 2013). Зачастую правительства обвиняют НПО в иностранном вмешательстве, якобы их повестка отстаивает политические интересы других стран или интересы международного сообщества. В свою очередь, НПО обвиняют правительства в коррупции, плохом управлении и самовластии, указывая на это как на основные факторы, препятствующие развитию. Обладая связями на уровне сообществ, ОГО могли бы играть важную роль в процессе создания ОНУВ, ориентированных на интересы людей, если бы им была дана такая возможность.
4. Исследование показало, что правительствам необходимо наладить эффективный процесс МОП. Этот процесс должен идти рука об руку с четким системным механизмом обратной связи, поддерживаемым четкой системой сбора информации и обмена ею.
5. Исследование показало, что нехватка потенциала является одной из основных проблем разработки и осуществления ОНУВ. Кроме того, его важность была признана в статье 11 Парижского соглашения, как и активизация просвещения, подготовка кадров и информирование общественности (статья 12) и учреждение Инициативы в области укрепления потенциала в интересах транспарентности (ИОУПИТ) (статья 13). В качестве меры по расширению возможностей, правительствам следует разработать четкую программу наращивания потенциала для всех заинтересованных сторон, стимулируя их играть свою роль в разработке и осуществлении ОНУВ.

4.2. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ОГО

ОГО следует:

1. составить карту анкеты всех ОГО, занимающихся вопросами изменения климата, и создать комплексную сеть, включающую структуры от национального до низовых уровней, для согласования стратегий, направленных на разработку и осуществление ОНУВ, обеспечивая при этом учет мнений маргинализированных групп;
2. планировать стратегии вовлечения, разумно сочетающие различные заинтересованные стороны и опыт жителей через институционализированную платформу содействия для координации и поддержания процессов участия в разработке и осуществлении ОНУВ;
3. наращивать потенциал для развития компетенций гражданского общества в целях укрепления и развития навыков, особенно в области климатической политики, и оказывать поддержку гражданскому обществу в формулировании его приоритетов и потребностей посредством диалога под руководством сообществ;
4. инвестировать в научные исследования и разработки для сбора нужной информации в рамках процесса, основанного на фактических данных, и своевременно предоставлять соответствующую информацию всем заинтересованным сторонам в поддержку принятия решений;
5. заручиться поддержкой — в свете выводов исследования о том, что ОГО, особенно на низовом уровне, не обеспечены ресурсами для активного участия в процессах по ОНУВ — для привлечения достаточного финансирования для поддержки значимого участия в процессе по ОНУВ на местном и национальном уровнях;
6. укрепить потенциал ассоциаций гражданского общества и НПО по защите интересов и предоставлению услуг в области борьбы с последствиями изменения климата на национальном и местном уровнях. Национальным и региональным сетям ОГО следует разработать эффективные программы по укреплению потенциала местных и национальных ОГО в сфере защиты интересов; и
7. поддерживать гражданское участие женщин, молодежи, сообществ и маргинализированных групп в адаптации к изменению климата и смягчении его последствий. Поддержка

программ инклюзивности является ключом к открытию новых возможностей для маргинализированных слоев общества. Необходимо разработать целевые программы, направленные на поддержку участия маргинализированных групп.

4.3. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ УЗЛОВ КС И МЕЖДУНАРОДНОЙ КС

1. Региональные и национальные узлы КС могут сыграть роль в поддержке организаций-участников, чтобы те были эффективными в своих соответствующих регионах. Для этого Международная КС должна оказывать поддержку таким узлам в плане предоставления возможностей для наращивания потенциала, мобилизации международного финансирования и создания благоприятной среды.
2. Международная КС должна поддерживать разработку руководства по передовой практике. Для этого КС должны собирать информацию о передовых практиках и уроках, извлеченных из опыта стран, которые преодолели препятствия и в которых эффективно разрабатываются и осуществляются меры по борьбе с изменением климата. Такую информацию можно было бы обобщать и распространять среди правительств и ОГО в качестве руководства по передовой практике.
3. Тесная связь между заинтересованными сторонами на местном, субнациональном, национальном и региональном уровнях является важнейшей предпосылкой разработки и ведения рациональной климатической политики, ориентированной на интересы людей, и обеспечения согласия населения с мерами климатической политики. Наличие четкой основы для взаимодействия имеет решающее значение для обеспечения эффективной системы управления в области климата. Узлам следует разработать рамки взаимодействия со своими национальными организациями-членами для обеспечения структурированного взаимодействия.
4. Узлам следует поддерживать наращивание потенциала местных членов в целях расширения их знаний о преобразующих планах действий по борьбе с изменением климата или ОНУВ.

5

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На фоне высказываемых опасений по поводу хода осуществления первых ОНУВ, того, успеет ли процесс пересмотра ОНУВ завершиться до окончания сроков их представления в 2020 году, а также необходимости коренных преобразований для увеличения масштабов, в настоящем документе содержатся истории из нашего странового анализа и исследований Кении, Кыргызской Республики, Марокко и Филиппин, показывающие, как различные ОГО возникали и участвовали в создании альтернативных и прикладных знаний, чтобы бросить вызов доминирующим политическим установкам и расширить права и возможности маргинализированных групп в процессах разработки и выполнения мер по ОНУВ. Эти истории частично состоят из размышлений и рассказов местных респондентов, которые вовлечены в различные местные, национальные и региональные процессы, включая местные и крупные сети альянсов. Изложенная ситуация не является успешной или идеальной для преобразований, но из нее можно извлечь уроки, чтобы рекомендовать дальнейшие действия правительствам, ОГО и особенно КС. Мы показали, как правительственные ведомства и более широкий круг ОГО могут открыть «области возможностей» для глубоких изменений, которые, скорее всего, будут кардинальными.

Один из основных выводов заключается в том, что участие ОГО может играть ключевую роль в различных политических, культурных и этических условиях; они могут руководить альтернативными практическими подходами, формировать критически важные знания, бросающие вызов существующим представлениям, а затем мобилизовать власти, опирающиеся на разумные доводы, для расширения и мобилизации социальных сетей в интересах достижения более масштабного уровня климатических целей. Другая идея настоящего документа заключается в том, что траектории преобразований предполагают сложный процесс действий на местах и более широкие дискурсивные действия с целью оказания влияния на меры, практики, ведомства и установки — но только бросив им вызов, можно будет добиться планов действий в области климата, которые включают такие аспекты,

как учет гендерной проблематики, справедливый переходный период и подход, охватывающий все общество.

Опыт четырех данных стран показывает, что, несмотря на значительные различия между странами и областями разработки и осуществления ОНУВ, ОГО обладают потенциалом для стимулирования принятия обязательств, влекущих коренные преобразования. Однако это зависит от контекста конкретных стран, включая альянсы, национальный политический контекст и степень взаимодействия с параллельными движениями гражданского общества за перемены. Ключевым вопросом в будущем будет вопрос о том, как можно улучшить условия работы ОГО, чтобы они могли наилучшим образом выполнять эти роли в течение долгого времени, включая их способность сохранять эффективность в сложных ситуациях.

Наконец, в исследовании отмечается, что процесс расширения климатических целей не укладывается в сроки, установленные на 2020 год. В документе были выделены различные трудности, но особенно серьезной проблемой представляется текущая пандемия COVID-19. Она спровоцировала беспрецедентное для мирного времени макроэкономическое потрясение. К 28 апреля 2020 года около 4,2 млрд человек, или 54% мирового населения, на которые приходится почти 60% мирового ВВП, подверглись полной или частичной изоляции, и почти все мировое сообщество затронула та или иная форма ограничительных мер (IEA 2020), которые повлияли и на процессы по ОНУВ. Однако мир привыкает к «новой нормальности», включая виртуальные совещания. Чтобы уложиться в сроки, странам необходимо быстро внедрять инновационные процессы. Пандемия, пусть нежелательная и несвоевременная, усиливает существующие сигналы: мир должен устремиться к диверсифицированной экономике, учитывая уязвимость рынка ископаемого топлива и то время, которое потребуется странам-экспортерам нефти для восстановления. Эти проблемы могут быть охвачены в расширенных ОНУВ.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- Act Alliance** (2018): *Enhanced Climate Action in Response to 1.5°C of Global Warming Scaling Up Nationally Determined Contributions*.
- Ahlborg, Helene, and Nightingale, Andrea** (2012): Mismatch between scales of knowledge in Nepalese forestry: epistemology, power, and policy implications, in: *Ecology and Society*, Vol 17 No 4.
- ASEAN** (2020): Climate Change: The Time to Act is Now, in: *The ASEAN*, Issue 5.
- Climate Action Tracker (CAT)** (2020): *Global temperature*; доступен по ссылке: <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/> (дата обращения: 09.10.2020 г.).
- CDKN** (2012): *Mainstreaming climate resilience into government: The Philippines' Climate Change Act*.
- Climate Expert** (2017): *Morocco. Business and Adaptation*; доступен по ссылке: <https://www.climate-expert.org/en/home/business-adaptation/morocco/> (дата обращения: 18.11.2020 г.).
- CREST and the Friedrich Ebert Stiftung** (2018): Can the Philippine electricity sector reduce its carbon emissions by 70%?, in: *MicroRenewables* Vol 3 No. 8.
- Government of Morocco** (2014): *Policy on Climate Change of Morocco (PCCM) 2014*.
- Government of Morocco** (2016): *3rd National Communication Morocco 2016*.
- Government of the Republic of Kenya** (2010): *The Kenya Constitution*.
- G20** (2019): *Osaka Leaders' declaration*; доступен по ссылке: https://www.consilium.europa.eu/media/40124/final_g20_osaka_leaders_declaration.pdf (дата обращения: 10.10.2020 г.).
- Hirsch, Thomas** (2019): Evaluation Report. FES Regional Project "Climate and Energy in Asia" (2015–2018), Friedrich-Ebert-Stiftung
- Hofisi, Miriam, and Hofisi, Costa** (2013): State-NGO Relations in Africa, in: *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol 4 No. 10.
- ICPAC** (2020): *Africa, COVID-19 and Climate Change – What can we Expect?*
- Institute of Economic Affairs (IEA)** (2015): *Situational Analysis of Energy Industry, Policy and Strategy for Kenya*.
- International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank** (2010): *Development and Climate Change*.
- International Energy Agency (IEA)** (2020): *Global Energy Review 2020. The impacts of the Covid-19 crisis on global energy demand and CO2 emissions*.
- IPCC** (2007): *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- IPCC** (2018): *Special Report on Global Warming of 1.5°C*.
- Islam, Nazrul, and Winkel, John** (2017): *Climate Change and Social Inequality*. DESA Working Paper No. 152.
- Ojha, Hemant** (2013): Counteracting hegemonic powers in the policy process: critical action research on Nepal's forest governance, in: *Critical Policy Studies*, Vol 7 No. 3.
- Republic of Philippines** (2015): *Intended Nationally Determined Contributions*.
- Republic of Philippines** (2017): *Philippine Medium-Term Development Plan 2017–2022*; доступен по ссылке: <http://pdp.neda.gov.ph/> (дата обращения: 11.11.2020 г.).
- UNDP** (2020): *Kenya: Financing Strategy for Nationally Determined Contribution*; доступен по ссылке: <https://www.ndcs.undp.org/content/ndc-support-programme/en/home/impact-and-learning/library/kenya-financing-strategy-for-nationally-determined-contribution-.html> (дата обращения: 11.11.2020 г.).
- UNEP** (2018): *The Emissions Gap Report 2018. United Nations Environment Programme, Nairobi*.
- UNEP** (undated): *Helping countries tackle climate change*; доступен по ссылке: <https://www.unenvironment.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/helping-countries-tackle-climate-change> (дата обращения: 11.11.2020 г.).
- UNFCCC** (2020): *Climate Information Portal. Climate Change in Kenya*; доступен по ссылке: <http://meas.nema.go.ke/unfccc/climate-change-in-kenya/> (дата обращения: 09.10.2020 г.).
- WWF** (2020): #NDCsWeWant; доступен по ссылке: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/climate_and_energy_practice/ndcs_we_want/ (дата обращения: 18.11.2020 г.).
- Карпов А.С.** (2012 год): *Методология из: Карпов А.С. «Формы общественного участия в принятии решений»*
- ЮНИСЕФ** (2017 год): «Кыргызстан является одной из самых уязвимых стран к изменению климата в регионе Центральной Азии»; доступен по ссылке: <https://www.unicef.org/kyrgyzstan/ru/Пресс-релизы/кыргызстан-является-одной-из-самых-уязвимых-стран-к-изменению-климата-в-регионе> (дата обращения: 18.11.2020 г.).

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АМР США	Агентство США по международному развитию
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
ГАООС и ЛХ	Государственное агентство по окружающей среде и лесному хозяйству Республики Кыргызстан
ГИП	Государственная инвестиционная программа
ИВКУРГ	Институт по вопросам климата и устойчивого развития городов
КС	Климатическая сеть
КС	Конференция сторон
КСАС	КС арабских стран
КСВА	КС Восточной Африки
КСВЕКЦА	КС Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии
КСЮВА	КС Юго-Восточной Азии
МАВКУР	Марокканский альянс по вопросам климата и устойчивого развития
МГЭИК	Межправительственная группа экспертов по изменению климата
МОП	мониторинг, отчетность и проверка
НГС	негосударственные субъекты
НПДОИК	Национальный план действий в области изменения климата
НПО	неправительственные организации
ОГО	организации гражданского общества
ОНУВ	определяемый на национальном уровне вклад
ОХД	обычный ход деятельности
ПГ	парниковый газ
ПМОИК	Политика Марокко в области изменения климата
ПОНУВ	предполагаемый определяемый на национальном уровне вклад
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПРФ	План развития Филиппин
РКИКООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
СОДЗК	Система отслеживания действий в защиту климата
ФФЭ	Фонд имени Фридриха Эберта
ЦУР	Цели в области устойчивого развития
WWF	Всемирный фонд дикой природы

ОБ АВТОРАХ

Мохамед Адоу (глобальный исследователь) — основатель и директор аналитического центра «Пауэр Шифт Африка». Обладает уникальным опытом работы в сфере энергетической и климатозащитной политики и отстаивании интересов в Африке. За почти два десятилетия работы он принимал активное участие в решении международных проблем, связанных с климатом и энергетикой. С 2008 по 2019 год он работал в организации «Христианская помощь», где заведовал глобальной климатической политикой и информационно-просветительской деятельностью по вопросам климата, специализируясь на проблемах развивающихся стран. Он также является советником Форума уязвимых к изменению климата государств.

Ноберт Ньяндире (национальный исследователь, Кения) — национальный координатор организации Контроль за устойчивым развитием окружающей среды (КУРОС Кения). Имеет большой опыт работы в области климатозащитной политики и отстаивания интересов. Работал и сотрудничал с различными международными НПО, агентствами ООН и региональными НПО в осуществлении проектов в сфере изменения климата и возобновляемых источников энергии в Африке. В настоящее время г-н Ньяндире также координирует деятельность Рабочей группы по обеспечению транспарентности Международной климатической сети (МКС), а также является членом Консультативного комитета Инициативы по обеспечению транспарентности климатической деятельности (ИОТКД).

Анна Кириленко (национальный исследователь, Кыргызская Республика) — исполнительный директор Экологического движения БИОМ, Кыргызская Республика, неправительственной организации, преследующей цель объединить молодых ученых и лидеров для решения экологических проблем в Кыргызской Республике и Центральной Азии. Анна является председателем правления Глобальной коалиции по лесам, членом Всемирной комиссии по экологическому праву Международного союза охраны природы (МСОП) и Всемирной комиссии по охраняемым территориям МСОП, а также членом Ассоциации юристов Кыргызской Республики.

Д-р Абдельгани Маруфи (национальный исследователь, Марокко) — один из основателей первой марокканской ассоциации по защите окружающей среды (1986 год), в настоящее время вице-президент Марокканской ассоциации по защите окружающей среды и климата (МАЗОСК) и член МСОП. Основатель и член Марокканского альянса по вопросам климата и устойчивого развития (МАВКУР), один из ведущих активистов

марокканского гражданского общества и исследователь в области устойчивого развития и изменения климата.

Мелисса Карденас (национальный исследователь, Филиппины) — член правления Центра по вопросам возобновляемых источников энергии и устойчивых технологий (ЦВИЭУТ) ЦВИЭУТ был основан лауреатом премии «Гавад Баяни нг Каликасан» («Герой природы») Роберто Верзоллой и помогает городам и муниципалитетам, ведомствам, промышленным предприятиям и общественным организациям разрабатывать программы, способствующие внедрению возобновляемых источников энергии, повышению эффективности использования ресурсов и защите климата. Г-жа Карденас также является исполнительным директором компании «Энвиронвив», которая проводит обширную работу в различных областях, таких как изменение климата, утилизация твердых отходов, экологически-чистый транспорт и экологическое просвещение.

Авторы благодарят Марианне Якобсен Тофтгаард, Яну Меркельбах и Барбару Рубим из МКС и Ивонн Блос из ФФЭ за их вклад и замечания.

ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ

Фонд имени Фридриха Эберта | Глобальная политика
и развитие
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Germany

Ответственное лицо:
Ивонн Блос | Международная климатическая и
энергетическая политика
Тел.: +49-30-269-35-7470 | Факс: +49-30-269-35-9246
www.fes.de/GPol

Заказ публикаций:
Christiane.Heun@fes.de

Запрещается использование в коммерческих целях
всех материалов, публикуемых Фондом имени
Фридриха Эберта (Friedrich-Ebert-Stiftung, FES), без
письменного согласия Фонда.

УДК 316.3/4
ББК 60.55
Г 61

Г 61 ГОЛОСА ГРАЖДАН В НАЦИОНАЛЬНЫХ КЛИМАТИЧЕСКИХ ПЛАНАХ
Позиции гражданского общества Кении, Кыргызстана, Марокко и Филиппин.- Б.: 2021. - 34 с.
ISBN 978-9967-9320-4-3

ГЛОБАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ

Отдел глобальной политики и развития Фонда имени Фридриха Эберта содействует диалогу между Севером и Югом, а также общественно-политическому обсуждению международных вопросов в Германии и странах Европы. Предоставляя площадку для обсуждений и консультаций, мы

стремимся повысить уровень информированности о глобальных взаимосвязях, разработать сценарии будущих тенденций и сформулировать политические рекомендации. Данная публикация подготовлена отделом международной климатической и энергетической политики. Контактное лицо: Ивонн Блос, yvonne.blos@fes.de.

ISBN 978-9967-9320-4-3

УДК 316.3/4
ББК 60.55

ГОЛОСА ГРАЖДАН В НАЦИОНАЛЬНЫХ КЛИМАТИЧЕСКИХ ПЛАНАХ

Позиции гражданского общества Кении, Кыргызстана,
Марокко и Филиппин



Разработка и осуществление первых определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ) позволила извлечь важные уроки как на глобальном Севере, так и на Юге, что могло бы оказать значительную помощь в развитии расширенных и более масштабных ОНУВ. По-прежнему не хватает руководства по передовой практике в вопросах расширения масштабов и активизации преобразований, необходимых для постановки смелых задач и обеспечения того, чтобы ОНУВ, особенно на глобальном Юге, были ориентированы на интересы людей.

В данной публикации исследуется вопрос о том, как глубокие преобразования могут быть иницииро-



ваны гражданским обществом как представителями сообществ и посредниками перемен в социально-экологическом контексте. Мы предлагаем критическое осмысление возможности коренных преобразований на основе четырех тематических исследований (Кения, Кыргызская Республика, Марокко и Филиппины), посвященных тому, как организации гражданского общества (ОГО) и негосударственные субъекты (НГС) появляются в конкретных социально-экологических и политических условиях, что они делают для активации преобразований (изменение политического дискурса, подготовка альтернативных доказательств и противодействие властям) и к каким последствиям это приводит



Мы распространяем практические знания о том, как ОГО могут использовать свои обширные связи для участия в акциях с применением альтернативных подходов для преобразований с целью увеличить масштабы и обеспечить результаты, ориентированные на интересы людей, путем формулирования ключевых знаний, которые бросают вызов преобладающим политическим взглядам, а затем мобилизуют интеллектуальный потенциал идентичности и социальные сетевые структуры. В заключение следует отметить, что взаимодействие между ОГО и их участие в процессах по ОНУВ открывает широкие возможности для развития преобразующих и масштабных ОНУВ, ориентированных на интересы людей.

Дополнительную информацию по этой теме можно найти здесь:

www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/klimawandel-energie-und-umwelt