

Не выносите людей за скобки

Связь ОНУВ с действиями по борьбе с изменением климата (на местах)

Этот документ составлен Федерацией окружающей среды и охраны природы Германии (BUND e.V./ Friends of Earth Germany) совместно с Независимым институтом проблем окружающей среды (UfU) в рамках проекта «Укрепление гражданского общества в реализации национальных климатических политик», финансируемого Международной климатической инициативой (IKI).

Контактное лицо в BUND: klimaschutz@bund.net

Контактное лицо в UfU: Франциска Шперфельд (Franziska Sperfeld),
franziska.sperfeld@ufu.de

Федеральное министерство экономики и борьбы с изменением климата Германии (BMWK) оказывает содействие этой инициативе на основании резолюции Федерального парламента Германии.

Анализ, проведенный в этом документе, высказанные в нем мнения и положения являются выражением взглядов авторского коллектива и не обязательно отражают официальную позицию BUND, UfU, IKI или Федеративной Республики Германии.

Supported by:



on the basis of a decision
by the German Bundestag

Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



Оглавление

Список блоков	4
Список рисунков	4
Список сокращений.....	5
Резюме	7
1. Введение	9
2. Методология	12
2.1 Связь ОНУВ с действиями по борьбе с изменением климата на местах	12
2.2 Анализ участия.....	13
3. Выводы	16
3.1 Аргентина	16
3.2 Чили	22
3.3 Коста-Рика	27
3.4 Казахстан.....	31
3.5 Республика Молдова	36
4. Заключение	40
4.1 Структурные преграды на пути реализации ОНУВ	40
4.2 Участие и пространство гражданской активности.....	43
5. Заключительные замечания.....	45
Использованная литература.....	46
Приложение 1	49

Список блоков

Блок 1: Энергетический сектор Аргентины.....	19
Блок 2: Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Аргентины.....	20
Блок 3: Недостающие звенья в энергетическом секторе Чили.....	25
Блок 4: Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Чили.....	26
Блок 5: Экскурс: углеродные рынки	27
Блок 6: Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Коста-Рики	30
Блок 7: Солнечная электростанция Бурное-1, Казахстан.....	34
Блок 8: Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Казахстана	35
Блок 9: Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Молдовы	39

Список рисунков

Рис. 1: Чилийская структура реагирования на изменения климата, источник: Фуэнтес Перейра (готовится к печати).....	23
Рис. 2: Солнечная электростанция Бурное-1 в Жамбылской области на юге Казахстана, источник: https://rodinaeg.com/projects/burnoye/	33

Список сокращений

- 4C — Научный совет по вопросам изменения климата (Consejo Científico de Cambio Climático)
- 5C — Гражданский консультативный совет по вопросам изменения климата (Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático)
- ДД — двухгодичный доклад
- CAE — Внешний консультативный совет (Consejo Asesor Externo)
- CELAR — Cooperativa de Provisión de Obras y Servicios Públicos Limitada y Crédito de Armstrong
- CIDSE — Международное сотрудничество в целях развития и солидарности (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité)
- CODEFF — Comité Nacional Pro Defensa de la Flora y Fauna
- COFEMA — Федеральный совет по вопросам окружающей среды (Consejo Federal del Medio Ambiente)
- CORECC — Региональные комитеты по вопросам изменения климата (Comités Regionales de Cambio Climático)
- CPI — Индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index)
- ОГО — организация гражданского общества
- DCC — Управление по изменению климата (Climate Change Directorate)
- ЕБРР — Европейский банк реконструкции и развития
- ECLP — Estrategia Climática de Largo Plazo
- ОВОС — Оценка воздействия на окружающую среду
- ETICC — Межведомственная техническая группа по вопросам изменения климата (Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático)
- EU ETS — Европейская система торговли квотами на выбросы парниковых газов (EU Emissions Trading Systems)
- ЭМ — электромобиль
- ПГ — парниковый газ
- GNCC — Национальный кабинет по вопросам изменения климата (Gabinete Nacional del Cambio Climático)
- ПОНУВ — Предполагаемый определяемый на национальном уровне вклад
- МГЭИК — Межправительственная группа экспертов по изменению климата
- LEDP — Программа развития с низким уровнем выбросов
- LEDS — Стратегия развития с низким уровнем выбросов
- LTS — Долгосрочная стратегия по декарбонизации экономики
- ЗИЗЛХ — Землепользование, изменения в землепользовании и лесное хозяйство
- НПА — Национальный план адаптации

ОНУВ — Определяемый на национальном уровне вклад

МИРР — Министерство инфраструктуры и регионального развития

MRV — Мониторинг, отчётность и верификация

PAG — План действия правительства

PNAyMCC — Национальный план адаптации к изменению климата и смягчения его последствий (Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático)

PANAyCC — Национальный план действий касательно сельского хозяйства и изменения климата (Plan de Acción Nacional de Agricultura y Cambio Climático)

PANlyCC — Национальный план действий касательно промышленности и изменения климата (Plan de Acción Nacional de Industria y Cambio Climático)

PANByCC — Национальный план действий касательно лесного хозяйства и изменения климата (Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático)

PRIER — Проект интеллектуальной сети возобновляемых источников энергии (Proyecto de Redes Inteligentes con Energías Renovables)

RAMCC — Аргентинская сеть муниципалитетов, страдающих от изменения климата (Red Argentina de Municipios Frente al Cambio Climático)

ВИЭ — возобновляемые источники энергии

СЭО — стратегическая экологическая оценка

ПДУЭРК — План действий по устойчивой энергетике и климату

SEPLASA — Секретариат отраслевого планирования окружающей среды, энергетики, морей и землепользования (Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial)

SLAPP — Стратегические судебные иски, направленные против общественного участия (Strategic Lawsuits against Public Participation)

SNICC — Национальная система оповещения об изменении климата (Sistema Nacional de Información sobre el Cambio Climático)

СФЭС — солнечная фотоэлектрическая станция

UfU — Независимый институт экологических проблем (Unabhängiges Institut für Umweltfragen)

ЮНЕП — Программа ООН по окружающей среде

РКИК ООН — Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата

Резюме

2023 год стал годом первой Глобальной инвентаризации, в ходе которой основное внимание уделяется оценке общего прогресса, достигнутого сторонами Парижского соглашения в преодолении климатического кризиса и удержанию «прироста среднемировой температуры намного ниже 2°C сверх доиндустриальных уровней и к приложению усилий в целях ограничения роста температуры до 1,5°C сверх доиндустриальных уровней»¹.

Текущий темп внедрения мер по радикальному сокращению выбросов ничтожно мал, особенно с учетом неотложности ситуации. Продолжение текущей политики² предполагает, что к концу этого века глобальная температура повысится на 2,8 °C. Даже при полном выполнении текущих обязательств повышение температуры прогнозируется на уровне 2,4–2,6 °C. Для устранения этого огромного разрыва требуется справедливая и быстрая трансформация наших систем от согласованных на международном уровне целей — к конкретным климатическим действиям на всех уровнях. Последствия климатического кризиса продолжают нарастать быстрее и серьезнее, чем ожидалось, непропорционально затрагивая наиболее уязвимые слои населения, особенно в странах «глобального Юга». Крайне важно полностью устранить пробелы и реализовать текущую политику для обеспечения благополучия всего человечества, всей планеты. В рамках Парижского соглашения, ключевым инструментом для усиления защиты климата являются определяемые на национальном уровне вклады (ОНУВ). В силу вышесказанного, в этом Отчете предоставлена оценка реализации ОНУВ посредством национальных, провинциальных и местных программ, планов и стратегий, которые приводят к разработке местных политик и проектов, а также определен ряд структурных преград, препятствующих этому процессу.

Кроме того, в отчете оценивается влияние климатических мер, осуществляемых на местном уровне, на национальные и международные обязательства, а также их социальные последствия и влияние на местные сообщества. Исследуются предпосылки к значимому участию гражданского общества в климатической политике, в частности такие факторы, как наличие нормативной базы и осязаемых практик инклюзивного принятия решений, касающихся изменения климата.

Исследуя эти наводящие вопросы, отчет ссылается на десять исследований, осуществленных местными исследовательскими группами в Аргентине, Чили, Коста-Рике, Молдове и Казахстане в период с осени 2022 года по весну 2023 года.

¹ Парижское соглашение, статья 2a [Электронный источник]. Режим доступа: https://unfccc.int/sites/default/files/russian_paris_agreement.pdf (по состоянию на 2 августа 2023 г.)

² United Nations Environment Programme (2022). Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate crisis calls for rapid transformation of societies. Nairobi [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>

Спонсорами этих исследований выступили немецкая Федерация окружающей среды и охраны природы Германии (BUND e.V./ Friends of Earth Germany), а также Независимый институт проблем окружающей среды (UfU).

С поправкой на региональные различия, во всех исследуемых странах были выявлены структурные преграды на **пути реализации и отчетности международной климатической политики на национальном, региональном и местном уровнях:**

- (1) Недостаток необходимой информации
- (2) Слабые государственные институты и/или отсутствие достаточного финансирования
- (3) Изменение приоритетов власти
- (4) Несогласованность позиции властных структур, как по горизонтали, так и по вертикали
- (5) Отсутствие знаний и осведомленности

Помимо этого, отмечены **структурные преграды на пути значимого вовлечения гражданского общества:**

- (1) Насилие против активистов
- (2) Ограничения доступа к информации
- (3) Отсутствие правовой базы
- (4) Коррупция и отсутствие доверия к органам власти

Осознание мировыми политическими лидерами — особенно тех стран, которые исторически наиболее способствовали климатическому кризису — необходимости решения этой проблемы даст нам возможность начать преодоление упомянутых выше преград на пути к полноценной реализации ОНУВ и вовлечению гражданского общества. Тем не менее, важно понимать региональные и локальные различия в сообществах из разных уголков мира. Проведение большего количества исследований и привлечения к участию в них тех категорий граждан, чьи интересы затрагивает внедрение климатической политики на местном уровне, имеет решающее значение для глобальной перспективы и реализации климатической политики. Это означает постановку международных приоритетов, призванных обезопасить страны от внедрения ложных и рискованных решений, связанных с коррумпированной и ориентированной на личную выгоду системы власти. Вместо этого мы должны сосредоточиться на создании справедливого будущего, в котором приоритет отдается благополучию каждого. Политики и лица, принимающие решения, должны понимать эти проблемы и работать над обеспечением прозрачности, инклюзивности и значимого участия в климатической политике. Это поможет в принятии эффективных и справедливых мер по преодолению климатического кризиса.

1. Введение

В 2015 году стороны Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) достигли согласия по Парижскому соглашению. Дабы предотвратить наихудшие последствия изменения климата, стороны сошлись на общей цели по удержанию «прироста среднемировой температуры намного ниже 2°C сверх доиндустриальных уровней и к приложению усилий в целях ограничения роста температуры до 1,5°C сверх доиндустриальных уровней»³. За этот предел долгое время выступали развивающиеся страны и малые островные государства, которые наиболее уязвимы к разрушительным последствиям климатического кризиса, но в наименьшей степени способствовали ему. Предшественник Парижского соглашения, Киотский протокол, проводил четкое различие между развитыми странами (Приложение I) и развивающимися странами (Приложение II) и налагал обязательство сокращать выбросы на страны, включенные в Приложение I, следуя принципу «общей, но дифференцированной ответственности».

Это разделение учитывало тот факт, что большая часть парниковых газов была произведена богатыми, промышленно развитыми странами вследствие промышленной революции, и таким образом, эти страны несут большую ответственность за сокращение выбросов и предотвращение глобального потепления.

Парижское соглашение, однако, отменило это четкое различие и предусмотрело, что все подписавшие страны должны установить свои собственные климатические цели в рамках «Определяемых на национальном уровне вкладов» (ОНУВ), которые должны регулярно обновляться каждые пять лет, с прицелом на постановку все более высоких целей. Таким образом, Парижское соглашение руководствуется подходом «снизу вверх», вместо того, чтобы установить государствам-подписантам конкретные цели по сокращению выбросов. Это говорит о том, что важнейшие принципы справедливости, такие как историческая ответственность, больше не в приоритете, что может отрицательно сказаться на согласованной общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностях⁴.

При таком подходе важно обеспечить прозрачность и мотивировать страны к тому, чтобы они действительно ставили перед собой более амбициозные цели и продвигались в их осуществлении темпами, соответствующими достижению предела повышения температуры 1,5°C, установленного в Парижском соглашении. В связи с этим, Глобальные инвентаризации (первая из которых запланирована на 2023 год) является ключевым

³ Парижское соглашение, статья 2а [Электронный источник]. Режим доступа: https://unfccc.int/sites/default/files/russian_paris_agreement.pdf (по состоянию на 2 августа 2023 г.)

⁴ Принцип общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей (CBDR-RC), изложенный в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), признает, что страны, именуемые Сторонами, несут различные обязанности и возможности для борьбы с неблагоприятными последствиями изменения климата. Однако документ подчеркивает, что обязательство по решению проблемы изменения климата несут все страны сообща. [Электронный источник]. Режим доступа: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (по состоянию на 03 июля 2023 г.).

механизмом достижения этой задачи. Эти глобальные обзоры предназначены для оценки коллективного прогресса сторон Парижского соглашения в достижении своих долгосрочных целей, выявления недостатков и определения нового адекватного пути.

Еще до завершения первой Глобальной инвентаризации очевидна общая нехватка мотивации в постановке амбициозных климатических целей, а также в выполнении уже взятых на себя обязательств и целей. Согласно последним оценкам, содержащимся в отчете ЮНЕП о разрыве в уровнях выбросов за 2022 год, текущая политика ставит мир на путь глобального потепления на 2,8 °C⁵. Однако эта оценка не учитывает, что климатической политике зачастую не хватает не только амбициозности, но и адекватной реализации. Например, Германия уже несколько лет подряд не достигает своих климатических целей⁶.

Цель данного документа состоит в том, чтобы обобщить структурные преграды на пути к выполнению международных климатических обязательств в нескольких странах как по вертикали (от национального до местного уровня), так и по горизонтали (между различными секторами политики). Тем не менее, этот документ не является комплексным исследованием самих климатических целей и не содержит рекомендаций по согласованию определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ) с целью ограничения роста температуры до 1,5°C.

В свете вышеизложенного местные исследовательские группы провели пять тематических исследований в Казахстане, Молдове, Аргентине, Коста-Рике и Чили. Эти тематические исследования были проведены по заказу Федерации окружающей среды и охраны природы Германии (BUND e.V./ Friends of Earth Germany). Упомянутые группы исследовали как реализацию международной климатической политики на национальном, региональном и местном уровнях, так и строгость отчетности в соответствии с РКИК ООН.

Участие гражданского общества в демократической системе имеет важное значение, поскольку оно поддерживает демократические ценности, обеспечивает подотчетность и соблюдение прав человека, способствует эффективному управлению и дает гражданам возможность принимать активное участие в подготовке решений, влияющих на их жизнь. Субъекты гражданского общества могут предоставить ценную информацию о потребностях и мнениях своих соответствующих сообществ, тем самым гарантируя, что климатическая политика будет основываться на местных реалиях. Кроме того, значимое привлечение граждан на всех этапах разработки политики может способствовать большему принятию ими предварительно согласованных мер⁷. Исходя из этого, местные группы исследователей в упомянутых странах провели еще одну серию исследований, цель

⁵ United Nations Environment Programme (2022). Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate crisis calls for rapid transformation of societies. Nairobi. [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>

⁶ Umweltbundesamt. Treibhausgas-minderungsziele Deutschlands [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-minderungsziele-deutschlands#internationale-vereinbarungen-weisen-den-weg> (по состоянию на 27.06.2023, 10:27)

⁷ BUND (2019). [Civil Society Engagement for Ambitious NDCs](#).

которых состояла в изучении условий привлечения граждан к решению вопросов, связанных с изменениями климата — а именно наличия как соответствующей правовой базы, обеспечивающей привлечение общественности, так и конкретных практик участия в разработке политики. Эта серия исследований выполнялась на заказ Независимого института проблем окружающей среды (UfU).

Данный документ содержит сравнительный обзор этих десяти исследований. Здесь проанализированы ключевые выводы по каждой стране, после чего приведены примеры из соответствующих энергетических секторов. В конце документа содержится дополнительный анализ основных вопросов, с выделением общих структурных преград на пути успешного внедрения ОНУВ, отчетности о мерах по борьбе с изменением климата, а также факторов, препятствующих значимому участию гражданского общества.

2. Методология

В этом документе обобщены результаты десяти исследований, проведенных в пяти странах: Аргентине, Чили, Коста-Рике, Казахстане и Республике Молдова. Пять из них были проведены по заказу Федерации окружающей среды и охраны природы Германии (BUND e.V./ Friends of Earth Germany) для выявления, насколько заявленные определяемые на национальном уровне вклады (ОНУВ) этих стран соответствуют справедливым мерам по борьбе с изменениями климата, внедряемым на местах. Другие пять исследований были выполнены по заказу Независимого института проблем окружающей среды (UfU) с целью определения роли участия граждан и гражданского общества в действиях по борьбе с изменением климата в тех же странах. Период проведения исследований — с ноября 2022 г. по май 2023 г. Ниже следует обзор методологии, использованной в двух сериях исследований.

2.1 Связь ОНУВ с действиями по борьбе с изменением климата на местах

Первая серия исследований была направлена на соотношение ОНУВ со связанными с климатом управленческими решениями на местном уровне. Цель этого исследования состоит в том, чтобы **(1)** выяснить, находят ли международные климатические обязательства воплощение в национальных планах и стратегиях, результатом которых, в свою очередь, становятся климатические действия на местном уровне (конкретная политика и проекты). Исследования также были направлены на **(2)** понимание реализуемых на местном уровне политики и действий климатической сфере, а также их последующего отражения в национальных и международных климатических обязательствах. И наконец, **(3)** исследования должны были изучить социальные последствия местных действий по борьбе с изменением климата, особенно в энергетическом секторе, в соответствии с руководящими принципами климатической справедливости, разработанными CIDSE⁸.

Для обеспечения сопоставимости все материалы исследований были составлены по единому шаблону. Однако, здесь необходимо отметить различия в национальных контекстах разных стран, из-за чего пришлось внести небольшие коррективы для компенсации различий в доступности и качестве информации.

Работа над исследованием была организована следующим образом:

- a)** кабинетное исследование документов, связанных с планированием и находящихся в свободном доступе (ОНУВ, национальные политики, планы и т.д.), а также отчетности (официальные сообщения РКИК ООН, двухгодичные обновленные доклады и т. д.);
- b)** получение дополнительных документов через механизмы обеспечения свободы доступа к информации;

⁸ См. руководящие принципы ВИЭ, разработанные CIDSE: The Climate Urgency, стр. 9 [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.cidse.org/2018/09/19/the-climate-urgency-setting-sail-for-a-new-paradigm/> (по состоянию на 31 мая 2023 г.).

- c) интервью с должностными лицами органов управления/государственного сектора;
- d) глубокие тематические исследования по двум или более энергетическим проектам (кабинетные исследования, интервью, посещения объектов) и обсуждение того, как реализуются руководящие принципы климатической справедливости, разработанные CIDSE.

Таким образом, методология, применяемая в этом исследовании, опирается на три критерия оценки политик и мер:

Прозрачность: Здесь отслежены и проанализированы международные климатические обязательства (ОНУВ), а также проведена оценка их согласованности со связанными с климатом управленческими решениями на местном уровне, как по вертикали (от национального до местного уровня), так и по горизонтали (между различными секторами политики). Основное внимание уделяется пониманию механизмов и согласованности внутренней климатической политики на разных уровнях и в разных секторах. Предоставлен обзор выполнения международных обязательств на местном уровне, с визуализацией имеющихся планов (или указанием на их отсутствие). Согласованность и постоянство реализации целей ОНУВ оценена по системе светофора.

Отчетность: Проведены исследования отчетности о реализации климатической политики, с учетом как горизонтальных, так и вертикальных организационных линий. Эти исследования включают оценку того, насколько регулярно и последовательно государство отчитывается о внедрении утвержденных ими мер по борьбе с изменением климата. Также изучен вопрос, насколько прослеживается заявленный прогресс в реализации мер по борьбе с изменением климата, вплоть до осуществления конкретных программ на местном уровне. Постоянство отчетности оценено по системе светофора.

Действенность: Предметом исследования является реализация ОНУВ, с особым прицелом на энергетический сектор, чтобы установить, являются ли внедряемые энергетические проекты социально справедливыми, и если да — то как именно. Это требовало подробного исследования отдельных проектов по производству энергии, иллюстрирующих передовой опыт в соответствии с принципами ВИЭ, разработанными CIDSE. Эти проекты и результаты исследований отмечены на карте с целью предоставления географического контекста. Включены электронные таблицы с подробным анализом на соответствие принципам ВИЭ, которые сделали примеры оптимальных решений сопоставимыми в трансграничном контексте.

Таким образом, эта методология направлена на всестороннюю оценку прозрачности, отчетности и действенности климатической политики. Ее цель — предоставить важную информацию об их согласованности, последовательности и соответствии устойчивым и социально справедливым практикам.

2.2 Анализ участия

Целью второй серии исследований, проведенной по заказу Независимого института проблем окружающей среды (UfU), было изучение условий участия граждан в принятии

решений, связанных с изменениями климата. В частности, рассматривалось наличие правовой базы участия, а также конкретных практик участия в разработке нормативного регулирования.

Эта серия исследований зиждется на:

- a)** кабинетных исследованиях: анализе отчетов, научных статей, обзоров и другой вторичной литературы местными группами исследователей.
- b)** результатах семи рабочих фокус-групп, а также интервью с различными экспертами, проведенные в полупроизвольной форме в каждой из стран весной 2023 года. Участниками и интервьюерами были представители ОГО, министерств, научных учреждений, фондов, международных программ и организаций.

В центре внимания как обзора литературы и документов, так и проведения интервью и рабочих фокус-групп была оценка структуры и возможностей для участия ОГО в формировании национальной климатической политики, обсуждение существующих препятствий для участия граждан и поиск способов преодоления этих препятствий.

Подход этих исследований основан на системе оценки, разработанной ранее. В одном из предыдущих исследований (2020 год), где рассматривались аналогичные вопросы в отношении Колумбии, Грузии и Украины, UfU разработал стандартизированную систему оценки⁹. Эта система основана на международных исследованиях о привлечении к участию гражданского общества и о гражданском пространстве, а также на полученных результатах и выводах исследований практических кейсов. Оценка производится по 25 показателям, которые позволяют оценить как общие условия участия граждан, так и конкретные возможности и практику в изучаемых странах. По каждому показателю присваиваются баллы, используя множество различных методов — в частности, градуированные ответы, односложные ответы («да» или «нет»), а по некоторым показателям еще и существующие индексы, например Индекс восприятия коррупции(CPI)¹⁰.

Исследования включали всесторонний обзор соответствующей литературы, изучение способов участия частных лиц в инициативах, связанных с климатом, платформах для гражданского участия, а также в формировании политики, осуществляемой странами для решения проблемы изменения климата. Система оценивания давала возможность определения условий и конкретных возможностей участия граждан в отдельных странах, что позже послужило основой отчетов по каждой из стран. Эти отчеты составлены по заранее утвержденному шаблону и ориентированы на конкретный набор ключевых вопросов; они содержат рекомендации касательно рамочного нормотворчества, а также организации работы учреждений, имеющих отношение к решению проблемы изменения климата. Отчеты определяют области, где можно добиться улучшения с целью

⁹ Civic space for participation in climate policies in Colombia, Georgia and Ukraine (2022) [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.ufu.de/en/civic-space-for-participation-in-climate-policies/> (по состоянию на 31 мая 2023 г.)

¹⁰ Подробнее о системе подсчета очков и ее развитии см. там же.

способствования расширению участия гражданского общества и повышению готовности решать проблемы, связанные с изменениями климата.

3. Выводы

3.1 Аргентина

Свой первый ОНУВ Аргентина представила в 2015 году. В 2021 году он был заменен более адекватным предложением в форме обновленного второго определяемого на национальном уровне вклада. В ноябре 2022 года страна наконец представила свою долгосрочную стратегию по декарбонизации экономики (LTS), ограничивающую выбросы до 349 Мт CO₂-экв. к 2030 г., и подтверждающую их цель по достижению чистых нулевых выбросов к 2050 г. Однако успех этого предложения сильно зависит от средств, выделяемых на борьбу с изменением климата в бюджете страны.

Аргентина разработала обширный набор правовых норм и законов, однако существуют значительные препятствия на пути их практической реализации. Экономический кризис в Аргентине усиливается, создавая трудности в воплощении уступок международному сообществу, особенно на местах. Страна стала заложницей сложной энергетической матрицы, требующей расширения и поощрения использования ископаемого топлива для решения имеющейся проблемы острого социального неравенства. Внешний долг практически не оставляет пространства для маневра не только в сфере климатической политики, но и для политической арены в целом — к примеру, добыча природного газа необходима как для погашения внешнего долга, так и для осуществления энергетического перехода. (Tierra Nativa, 2023).

3.1.1 Связь ОНУВ с действиями по борьбе с изменением климата на местах

Аргентина создала Национальный кабинет по вопросам изменения климата (GNCC) в качестве национального руководящего органа для скоординированной и согласованной разработки и реализации Национального плана адаптации к изменению климата и смягчения его последствий (PNAyMCC), в также приняла все соответствующие государственные нормы и международные обязательства. В рамках этих мер разрабатываются несколько национальных планов реагирования на изменение климата. Они разбиты по секторам и ориентированы на шесть стратегических целей: сохранение биоразнообразия и общих благ, устойчивое управление продовольственными системами и лесами, устойчивая мобильность, устойчивые и приспособляющиеся территории, энергетический переход и производственный переход.

Также предусмотрена разработка Планов реагирования по юрисдикциям (провинциям) — планов адаптации к изменению климата и смягчению его последствий, которые предстоит разработать 23 провинциям страны. Конституция Аргентины определяет федеративное устройство страны, предоставляя провинциям право начального владения и управления своими природными ресурсами. В связи с этим Аргентина создала Федеральный совет по вопросам окружающей среды (COFEMA), призванный обеспечивать координацию при разработке комплексной политики в области изменения климата между провинциями и федеральным правительством (Tierra Nativa, 2023). Тем не менее, несмотря на существование (в теории) структуры управления в сферах, связанных с изменениями

климата, реализация климатической политики несколько отстает, и этому есть несколько причин.

Хотя РНАуМСС предоставляет целостный и всеобъемлющий инструмент планирования, определяющий конкретные цели, эти цели не согласуются с экономической и производственной политикой, объявленной в последние годы. Приоритеты региональных правительств тесно связаны с их соответствующими производственными структурами, что проявляется как в степени институционализации климатических вопросов, так и в национальном прицеле на развитие инфраструктуры ископаемого топлива. Что же касается изменения климата, то лишь восемь из двадцати трех провинций создали профильные министерства — остальные же решают этот вопрос на более низких уровнях.

Кроме того, реализация более адекватной климатической политики в Аргентине в значительной степени зависит от международного климатического финансирования, посредством которого богатые страны глобального Севера должны выполнить часть своей исторической ответственности. Невыполнение финансовых обязательств (и без того далеких от достаточного уровня) и бремя внешнего долга, таким образом, препятствуют осуществлению адекватной климатической политики в Аргентине¹¹. Например, для реализации большинства мер, изложенных в РНАуМСС, не предусмотрен бюджет. Разработка региональных планов реагирования часто застопоривается из-за отсутствия финансирования. Это снижает возможности информирования о национальных климатических целях и их реализации на региональном и местном уровнях.

В итоге создается ситуация, когда добывающий сектор (например, производство лития) растет очень быстро за счет частных инвестиций (как внутренних, так и иностранных), а нормативные ограничения этого роста сильно отстают. Таким образом, частные инвестиции являются движущей силой мер борьбы с изменениями климата, но не управления в климатической сфере. Нерегулируемые частные инвестиции несут в себе проблему исключения мнений местного населения из процесса принятия решений. Это находит отражение в общей недостаточной представленности гражданского общества в разработке национальных планов, таких как РАНАуСС (сельское хозяйство), РАНАуСС (промышленность) или РАНАуСС (лесное хозяйство). Даже в тех случаях, когда граждане допускаются к участию в этих процессах, корпоративные представители горнодобывающего и сельскохозяйственного секторов имеют более сильное присутствие, чем организации гражданского общества. Это может иметь серьезные последствия и для окружающей среды, и для населения (см. Блок 1: Энергетический сектор Аргентины).

Энергетический сектор Аргентины

Касательно справедливого осуществления мер по борьбе с изменением климата в соответствии с национальным законодательством, ситуация в энергетическом секторе Аргентины неоднозначна.

¹¹ Страны G7 задолжали Глобальному Югу огромную сумму в 13 триллионов долларов США. См. G7 owes huge \$13 trillion debt to Global South [Электронный источник]. Режим доступа:

<https://www.oxfam.org/en/press-releases/g7-owes-huge-13-trillion-debt-global-south> (по состоянию на 20 сентября 2023 г.)

В некоторых случаях производство энергии принимается и поддерживается местными и региональными органами власти посредством привлечения граждан к разработке мер и нормативного регулирования (например, в проекте PRIER). В иных же случаях производство энергии оказывает серьезное негативное воздействие на местные экосистемы и сообщества, не принося никаких преимуществ, но при этом действуя в обход правил (там, где они вообще существуют).

В городе Армстронг, провинция Санта-Фе, электрический кооператив *Provisión de Obras y Servicios Públicos Limitada y Crédito de Armstrong (CELAR)* запустил инициативу по устойчивому производству электроэнергии под названием *PRIER Project* (Проект интеллектуальной сети возобновляемых источников энергии). Усилиями городских властей (и благодаря партнерству с правительственными учреждениями) городские власти построили ветряную электростанцию, а также оборудовали пятьдесят домов системами производства электроэнергии. *PRIER* служит пилотным проектом по производству электроэнергии с использованием фотоэлектрических панелей и распределенной генерации возобновляемой энергии, наполняя энергосети энергией ветра и солнца. Инициатива направлена на содействие участию граждан и энергетическому суверенитету, позволяя местному сообществу определять способ и цели производства энергии. Проект предполагает внедрение интеллектуальных сетей, объединяющих обычные и интеллектуальные сети для управления использованием возобновляемых источников энергии. Важным аспектом проекта является вовлечение граждан, поскольку члены сообщества предоставляют свои крыши для установки солнечных батарей. Кооператив стремится поделиться своими знаниями и ресурсами с другими кооперативами, чтобы они могли воспроизвести его. Инициатива также способствует общественному диалогу по вопросам управления коммунальными услугами, обеспечивает обучение по возобновляемым источникам энергии и сотрудничает с местными властями в области городского энергетического планирования.

Примером противоположной тенденции является проект китайской горнодобывающей компании *Zijing Mining* по добыче лития в регионе Катамарка, известный как *3Q*. Этот проект имеет значительные экологические и социальные последствия. Хотя Аргентина обладает ценными природными ресурсами для производства литиевых батарей, производство и использование электромобилей (ЭМ) осуществляется в весьма ограниченных количествах, являясь скорее уделом развитых стран. Хотя национальный климатический план Аргентины включает продвижение электромобилей в качестве общественного транспорта, многие населенные пункты, такие как Фиамбала, где работает литиевая компания, по-прежнему не имеют доступа к электричеству. Эти сообщества чувствуют себя обделенными вниманием в процессе энергетического перехода, который лишает их земли, здоровья и благополучия. Среди горожан крепнет убеждение, что «Катамарка превращается в очередную местность, принесенную в жертву энергетическому переходу, который придумали и приспособили исключительно для стран [глобального] Севера» (из разговора с местными, апрель 2023 г.)

Соблюдение национального законодательства касательно охраны окружающей среды ограничено, законность в этой сфере обеспечивает не Секретариат по охране окружающей среды, а провинциальные горнодобывающие управления. Этот механизм вызывает опасения касательно объективности и подотчетности процесса надзора. Несмотря на то, что региональные правительства несут ответственность за обеспечение эффективного надзора с помощью независимых механизмов, компании имеют право самостоятельно давать оценку своей же собственной деятельности. Эта система самооценки опирается на информацию, предоставленную самой компанией, что ставит под сомнение прозрачность и точность процесса оценки. Местные сообщества и жители, живущие рядом с литиевыми объектами, жаловались на

искажение информации, отсутствие информации в открытом доступе и ограниченное участие граждан. Первые общественные слушания по проекту Zijin Mining ЗО в Фиамбале состоялись в 2021 году, однако местные общины заявляют, что им не представили заблаговременного доступа к информации для ознакомления, вследствие чего эти общественные слушания не сыграли значительной роли в плане обеспечения участия граждан. По словам Б.Ф., местного жителя, который пытался принять участие в обсуждении, те слушания скорее походили на сговор между правительством, компанией (тогда называвшейся Liex) и их сотрудниками, а не на нейтральную площадку для обсуждения.

Блок 1: Энергетический сектор Аргентины

Отсутствует централизация климатической политики на муниципальном уровне; напротив, управление зависит от отношений между провинциями и муниципалитетами. Для обеспечения прозрачности и последовательности мониторинга соблюдения национальных обязательств по сокращению выбросов провинции руководствуются РНАуМСС как основой для дальнейшей разработки муниципальной политики. Однако на сегодняшний день лишь 9 из 23 провинций имеют местные планы противодействия изменениям климата (еще 11 находятся в процессе разработки таких планов, а 3 не имеют его вовсе). Несмотря на существование Аргентинской сети муниципалитетов, страдающих от изменения климата (RAMCC), которая является объединением 285 муниципалитетов, ей не хватает государственного характера. Планы действий, разработанные Сетью для осуществления на местном уровне, не согласованы с национальными планами реагирования на изменение климата.

Это поднимает вопрос о том, в какой степени действия Аргентины по борьбе с изменением климата на самом деле основаны на ОНУВ, особенно когда речь о местном уровне. Иными словами: какие меры по борьбе с изменением климата упоминаются в докладах Аргентины для РКИК ООН, а какие просто не включены? Аргентина внедрила Национальную систему оповещения об изменении климата (SNICC) в качестве центрального инструмента для обеспечения прозрачности и распространения информации. Кроме того, РНАуМСС в настоящее время разрабатывает совместную систему мониторинга для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним. Аргентина отслеживает ход выполнения своих ОНУВ с помощью кадастров ПГ, национальных сообщений и двухгодичных обновленных докладов (ДОД) (Tierra Nativa, 2023). Федеральное правительство требует от каждой провинции создать систему измерения выбросов ПГ, однако в настоящее время информация о том, насколько это поручение выполняется, отсутствует в открытом доступе.

Анализ ДОД и Третьего национального сообщения позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, оба документа последовательно согласуются с международными обязательствами страны по внедрению политики в области изменений климата — однако они не соответствуют действительности с точки зрения конкретных мер и стратегий по сокращению выбросов, поскольку не содержат исчерпывающих определений на местном уровне. Несмотря на то, что отдельные провинции выражают свою приверженность соблюдению планов противодействия изменениям климата, которые будут приняты в будущем, отсутствует детализация распределения бюджетных средств на уровне

ведомств. Упоминаются отдельные провинции, однако отсутствуют описания текущей или запланированной деятельности. К тому же не осуществляются обновления открытой информации о состоянии внедрения этих мер (там же).

3.1.2 Пространство гражданской активности и вовлеченность гражданского общества

Международные наблюдатели утверждают, что аргентинские активисты пребывают в относительной безопасности вследствие отсутствия войн или вооруженных конфликтов, существенно влияющих на повседневную жизнь¹², а также благодаря соблюдению основных гарантий прав на свободу выражения мнений, мирных собраний и участия в объединениях¹³. Тем не менее, гражданское пространство остается ограниченным, гражданские права время от времени нарушаются¹⁴ — и все это на фоне относительно высокого уровня (предполагаемой) коррупции^{15, 16}. Несколько законодательных актов и национальных стратегий закрепляют экологическое просвещение для граждан и государственных служащих независимо от возраста и на всех уровнях.

Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Аргентины

- Обеспечить бóльшую прозрачность институциональных пространств для участия граждан и организаций гражданского общества в разработке климатической политики.
- Достичь большей трансверсальности за счет активного участия министерств и правительственных учреждений в форматах с участием ОГО.
- Обеспечить бóльшую федерализацию и представительство наиболее уязвимых провинций, территорий и сообществ.
- Укреплять и расширять экологическое и климатическое просвещение и обучение.
- Изменить механизмы проведения общественных слушаний, обеспечить обязательность учета итоговых документов этих слушаний и выделять дополнительные (финансовые) ресурсы для их реализации.

Блок 2: Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Аргентины

¹² Heidelberg Institute for International Conflict Research (2020). Conflict Barometer 2021 [Электронный источник]. Режим доступа: <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en> (по состоянию на 31 мая 2023 г.).

¹³ CIVICUS Monitor (11 January 2023 г.) Argentina [Электронный источник]. Режим доступа: <https://monitor.civicus.org/country/argentina/> (по состоянию на 20 февраля 2023 г.).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Transparency International (2019). Global Corruption Barometer, Latin America & The Caribbean, 2019. Citizens' views and experiences of corruption [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019> (по состоянию на 31 мая 2023 г.).

¹⁶ Transparency International (2023 г.) Corruption Perceptions Index 2022.

В Аргентине участие в решении экологических и климатических вопросов основано на Законе «Об окружающей среде» (№ 25.675), Законе «О свободном доступе к открытой экологической информации» (№ 25.831) и Законе № 27.520 «О минимальном размере бюджетов на адаптацию к изменению климата и смягчение его последствий». Кроме того, страна подписала и ратифицировала Эскаусское соглашение¹⁷ (Escazú Agreement), являющееся первым региональным соглашением о доступе к информации, участии общественности и правосудии по вопросам окружающей среды в Латинской Америке и Карибском бассейне. Соглашение было достигнуто и подписано в городе Эскасу (Коста-Рика) в 2018 году, при этом гражданское общество, а также эксперты в области прав человека и окружающей среды участвовали в этом процессе и, таким образом, сыграли важную роль в принятии договора. Аргентина сделала это соглашение частью национального законодательства в 2019 году¹⁸. Внешний консультативный совет (Consejo Asesor Externo, CAE) и Mesa Ampliada («расширенный круглый стол») являются основными площадками для участия ОГО, связанных с климатом. Это две из четырех узаконенных рабочих площадок. Другие точки входа граждан для участия в процессах планирования, которое скажется на изменении климата, являются обязательные консультации в рамках Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), а также GNCC для обратной связи от граждан.

CAE — постоянно действующий консультативный орган, состоящий из 20 назначенных представителей гражданского общества, научных кругов, исследовательских центров, групп коренных народов и частного сектора. Назначение основано на принципах прозрачности, гендерного баланса, междисциплинарности, регионального представительства и опыта.

Mesa Ampliada, или Расширенный круглый стол, открыт для широкой публики. На этой площадке политические предложения выносятся на обсуждение с предоставлением гражданам возможности выразить свои замечания и предложить поправки в рамках тематического обсуждения за круглым столом.

Результаты общественных обсуждений в этих двух пространствах участия, CAE и Mesa Ampliada, не имеют обязательной силы. Эксперты указывают на различные недостатки CAE и Mesa Ampliada, включая разглашение конфиденциальной информации в рамках заседания CAE, медленную реакцию на предложения и замечания, а также частое отсутствие представителей ключевых министерств. Также бытует мнение, что местным организациям и активным меньшинствам трудно получить доступ к этим площадкам, и что

¹⁷ См. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/onu-argentina-suscribe-acuerdo-regional-sobre-informacion-en-asuntos-ambientales> (по состоянию на 31 мая 2023 г.)

¹⁸ Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.), Enrique Gabriel Maurtua Konstantinidis, Pablo Rodríguez Somoza, and Yasmín Tramannoni (2023 г.) Civic Space for Participation in Climate Policies in Argentina. Berlin.

созданию более расширенных и инклюзивных пространств для участия препятствует недостаточное финансирование¹⁹.

3.2 Чили

Чили стала первой латиноамериканской страной, которая представила свою долгосрочную климатическую стратегию (LTS, или ECLP на испанском языке) перед РКИК ООН во время COP26 в Глазго. В своем обновленном ОНУВ Чили поставила перед собой безусловную цель ограничить абсолютные выбросы на уровне 95 МтСО₂-экв. (без учета ЗИЗЛХ) к 2030 году. Более амбициозная условная цель — сократить выбросы ПГ на 45% к 2030 году, при этом в качестве базовых взяты уровни 2016 года — зависит от международного финансирования и поддержки в ряде сфер, например, технической поддержки и укрепление потенциала. Несмотря на амбициозность климатических целей страны, их выполнение во многом зависит от политической воли.

LTS Чили содержит перечень из более 400 реальных действий, направленных на сокращение выбросов. Особенно примечательной целью является получение 80% энергетического баланса от возобновляемых источников энергии к 2030 году, из них 65% — к 2025 году. Кроме того, LTS Чили устанавливает цели для различных отраслей, таких как сокращение выбросов от промышленности и горнодобывающей промышленности на 70% и сокращение выбросов от транспорта на 40% к 2050 году. Примечательно, что LTS включает конкретные цели по выбросам СО₂ и бюджеты для каждой отрасли, что является чрезвычайно важной вехой. Теперь все эти цели приобрели нормативное воплощение в виде рамочного Закона «О противодействии изменениям климата». Сюда же можно добавить более адекватную цель достичь пика выбросов к 2025 году.

3.2.1 Связь ОНУВ с действиями по борьбе с изменением климата на местах

Чили институционализирует свою климатическую политику, чтобы улучшить климатическое управление во всех отраслях и регионах, а также в стремлении увеличить участие общественности.

Однако эта структура (см. **Рис. 1**) все еще находится в процессе разработки, поэтому пока неясно, насколько эти цели осуществимы — особенно с учетом существования ряда структурных преград. Чтобы обеспечить горизонтальную согласованность национальной политики в области климата, Чили создала Межведомственную техническую группу по вопросам изменения климата (ETICC), которая состоит из 16 министерских координаторов, занимающихся проектированием, разработкой, внедрением, обновлением и мониторингом инструментов изменения климата во всех отраслях. Кроме того, Региональным комитетам по вопросам изменения климата (CORECC) поручено координировать разработку инструментов и политики в области изменения климата на региональном и местном уровнях для обеспечения вертикальной согласованности национальной политики в сфере

¹⁹ Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.), Enrique Gabriel Murtua Konstantinidis, Pablo Rodríguez Somoza, Yasmín Tramannoni (2023 г.) Civic Space for Participation in Climate Policies in Argentina. Berlin

противодействия изменению климата.

Однако ЕТИСС все еще находится в подвешенном состоянии. Решение о финансировании Группы еще не принято, и, следовательно, никаких действий в настоящее время не предпринимается. Таким образом, межведомственному упорядочению процессов не хватает координации, что указывает на застой самого процесса. Разнящиеся приоритеты отдельных отраслей и обилие новых норм, целей и рамок делают реорганизацию мер реагирования на изменение климата в Чили сложной задачей. Показательным примером является необходимость создания согласованной системы надзора, контроля и отчетности в национальном масштабе. В настоящее время каждое министерство работает по своей собственной системе (Фуэнтес Перейра, готовится к печати).

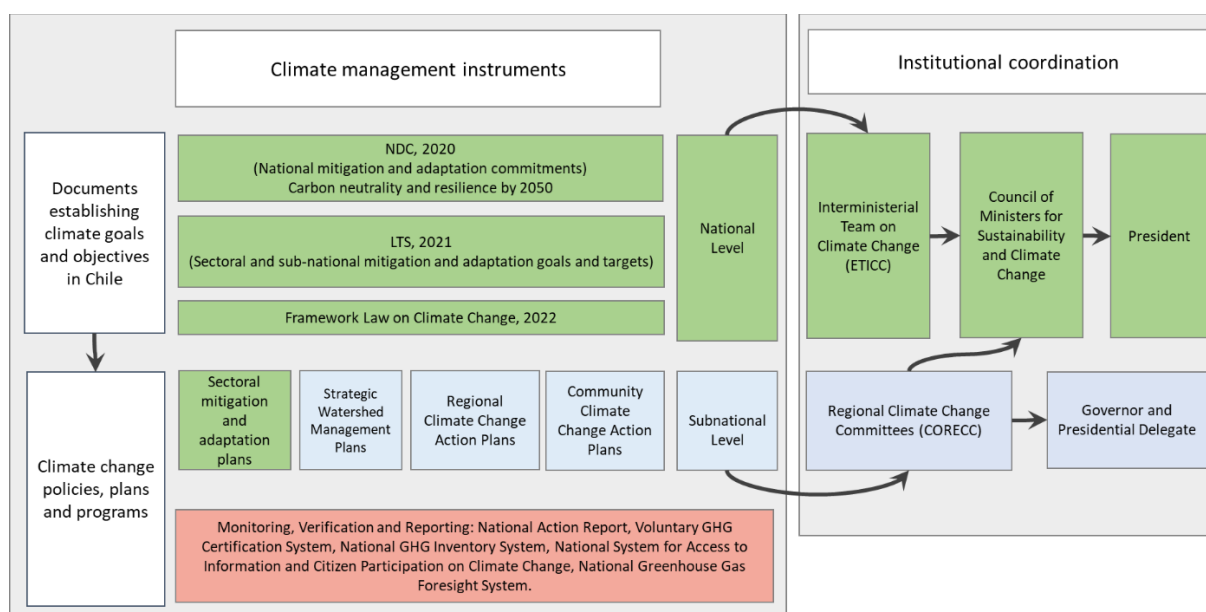


Рис. 1: Чилийская структура реагирования на изменения климата, источник: Фуэнтес Перейра (Fuentes Pereira, 2023). Перевод на русский язык см. в Приложении 1.

Те же несоответствия между амбициями и реальностью очевидны в CORECC, отвечающих за разработку региональных планов противодействия изменению климата. В настоящее время лишь пять таких планов находятся на стадии разработки, а 11 из них не получают финансирования от региональной власти.

На местном уровне разрыв между стремлением и осуществимостью также весьма очевиден. Основными проблемами реализации Планов противодействия изменению климата на уровне общин являются отсутствие финансирования и способности местных/муниципальных органов власти разрабатывать и реализовывать такие планы. Все 346 Планов противодействия изменению климата на уровне общин должны быть утверждены к 2025 году — что представляется маловероятным, учитывая, что осведомленность об изменении климата на уровне местных органов власти в значительной степени зависит от личных и субъективных предпочтений. Соответствующие политические органы также ощущают острую нехватку кадров.

Текущее отсутствие правил, с помощью которых можно претворить в жизнь теоретические основы борьбы с изменением климата, проявляется и в отсутствии территориального

планирования для проектов по возобновляемым источникам энергии. Это можно объяснить тем, что национальная энергетическая система ориентируется в первую очередь на сигналы рынка и подвержена минимальному регулированию в соответствующих областях. Возобновляемая энергетика и зеленый водород становятся привлекательной нишей как для иностранных, так и для внутренних инвестиций, однако такие инвестиции могут не соответствовать прогнозируемым потребностям страны в энергии. В худшем случае это может привести к отсутствию регулирования и увеличению числа проектов в области возобновляемых источников энергии, которые не могут быть подключены к национальной электросети из-за недостаточного количества новых линий электропередач. В дополнение к этому, отсутствие координации между предложением и централизованным спросом создает среду, в которой компании, занимающиеся энергетическим строительством, приступают к воплощению энергетических проектов, которые затем остаются нереализованными.

Исследования по Чили показывают, что реализация ОНУВ на местном уровне является весьма неопределенной. Короче говоря, климатическая политика Чили весьма амбициозна, но многие считают ее неосуществимой (Фуэнтес Перейра, 2023 г.)

Недостающие звенья в энергетическом секторе Чили

При изучении энергетических проектов с точки зрения принципов справедливого перехода становится очевидным, что, несмотря на законодательные и нормативные изменения, направленные на продвижение проектов по возобновляемым источникам энергии, основной проблемой для всех таких проектов остается неадекватная коммуникация и интеграция с конкретным территориальным контекстом и соответствующими органами местной власти (Фуэнтес Перейра, готовится к печати).

Структурной проблемой, очевидной в матрице возобновляемых источников энергии, является отсутствие территориального планирования со стороны чилийского правительства. Это можно объяснить значительной ориентацией национальной энергосистемы на сигналы рынка, что связано с минимальным регулированием. Подобные условия сделали отрасли возобновляемой энергетике и зеленого водорода очень привлекательными для иностранных и национальных инвестиций. Однако отрасли не обязательно соответствуют ожидаемым потребностям страны в энергии. В худшем случае это приведет к дерегулированию и обилию проектов в области возобновляемых источников энергии, которые не могут быть подключены к национальной электросети из-за отсутствия новых линий электропередач.

Одно практическое исследование отмечает институциональное соблюдение национальной климатической политики в отношении проектов ветроэнергетики в коммуне Ренаико, но в то же время отмечает отсутствие централизованного планирования в отношении того, как, где и когда могут осуществляться проекты по возобновляемым источникам энергии. В основном исследователи связывают это с неспособностью ответственных органов заниматься территориальным планированием. Это приводит к тому, что решения принимаются не столько за счет нормативного регулирования, сколько за счет инвестиций.

Среди сообщений о чилийских мерах противодействия изменению климата особого внимания заслуживает тематическое исследование по использованию геотермальной энергии для отопления школы, поскольку этот проект соответствует многим критериям социальной и экологической справедливости. Несмотря на свои многочисленные преимущества, проект не учитывается в региональных или национальных бюджетах по смягчению последствий изменения климата, и, следовательно, его вклад в достижение целей по смягчению последствий выбросов парниковых газов на национальном уровне не будет учтен. Следовательно, такие инициативы могут только служить масштабируемыми пилотными проектами, однако их влияние не может быть адекватно оценено на централизованном уровне из-за отсутствия надлежащих механизмов осуществления надзора, контроля и отчетности.

Блок 3: Недостающие звенья в энергетическом секторе Чили

3.2.2 Пространство гражданской активности и вовлеченность гражданского общества

Два продолжающихся внутренних конфликта²⁰, относительная уязвимость защитников окружающей среды^{21, 22}, а также коррупция, сопутствующая осуществлению проектов по добыче ресурсов и возведению объектов инфраструктуры²³, создают неоднозначные условия для участия гражданского общества в Чили. С другой стороны, статус гражданского пространства Чили в 2022 году был повышен с «затрудненного» до «ограниченного»²⁴. «Ограниченный» — это вторая строчка в рейтинге по версии проекта CIVICUS Monitor. Это указывает на то, что люди в Чили имеют возможность осуществлять свои гражданские права, такие как свобода объединений, мирных собраний и выражение мнений, однако случаи нарушения этих прав нет-нет, да происходят.

Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Чили

- Повысить эффективность и влияние процессов гражданского участия в принятии решений.
- Повысить видимость включения гражданского участия в процесс принятия решений.

²⁰ Heidelberg Institute for International Conflict Research (2020). Conflict Barometer 2021

²¹ El Mostrador: Muertes, suicidios no esclarecidos y amenazas: los peligros que enfrentan los activistas medioambientales en Chile) [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/02/06/muertes-suicidios-no-esclarecidos-y-amenazas-los-peligros-que-enfrentan-los-activistas-medioambientales-en-chile/> (по состоянию на 9 марта 2023 г.)

²² Interferencia: Escazú: Estos son los ambientalistas chilenos amenazados y muertos en extrañas circunstancias) [Электронный источник]. Режим доступа: <https://interferencia.cl/articulos/escazu-estos-son-los-ambientalistas-chilenos-amenazados-y-muertos-en-extranas> (по состоянию на 9 марта 2023 г.)

²³ Transparency International. Corruption Perceptions Index [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/chl> (по состоянию на 9 марта 2023 г.)

²⁴ CIVICUS Monitor: Chile [Электронный источник]. Режим доступа: <https://monitor.civicus.org/country-rating-changes/chile/> (по состоянию на 23 марта 2023 г.)

- Увеличить бюджетные отчисления на смягчение последствий изменения климата и адаптацию в целом, и на процессы участия в частности.
- Продлить крайние сроки участия граждан в формировании климатической политики.

Блок 4: *Recommendations to ensure civil society involvement in national climate policy in Chile*

Участие граждан в принятии решений не предусмотрено Конституцией 1980 года, однако существует ряд законодательных актов, закрепляющих привлечение граждан к участию в решении экологических вопросов, а также активное обеспечение участия граждан в процессе принятия решений, в особенности, когда речь идет о проектах, требующих оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Кроме того, *Ley Marco de Cambio Climático* (рамочный Закон «О противодействии изменению климата») устанавливает критерии для участия в решении экологических и климатических вопросов. Однако чилийская нормативная база по обеспечению участия граждан в мерах по борьбе с изменением климата не соответствует международным стандартам, изложенным в Эскасусском соглашении, подписанном страной в 2022 году²⁵.

В Чили наиболее важными учреждениями, оказывающие поддержку участия граждан в принятии решений, связанных с изменениями климата, являются División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana (Отдел экологического образования и участия граждан), Servicio de Evaluación Ambiental (Служба экологической оценки) и Comités de Recuperación Ambiental y Social (Комитеты по экологическому и социальному восстановлению). Однако в настоящее время отсутствуют институциональные каналы для передачи результатов процессов местного участия национальным директивным органам²⁵.

Разработка рамочного Закона «О противодействии изменению климата» сопровождалась мероприятиями поощрения участия граждан в виде региональных семинаров с приглашенными представителями, а также диалога с общественностью с мероприятиями, предполагающими как личное присутствие, так и приобщение в формате онлайн²⁶.

Среди недостатков организации участия граждан в определении климатической политики, особенно в отношении проектов ОВОС — запоздалые приглашения, а нередко и отсутствие инициативы и желания приглашать граждан и представителей ОГО. Несмотря на наличие документов и отчетов, касающихся процессов участия общественности, в открытом доступе, они часто содержат формулировки, непонятные широкой общественности²⁵. Однако в настоящее время Чили разрабатывает Estrategia de Capacitación y Empoderamiento Climático (Стратегия наращивания климатического потенциала и расширения прав и возможностей), которая будет включать инструменты и механизмы для расширения прав и возможностей, связанных с изменениями климата. Планирование и контроль за воплощением этой Стратегии в жизнь будет осуществляться постоянным

²⁵ UfU e.V. and FIMA (2023 г.) Civic Space for Participation in Climate Policies in Chile. Berlin.

²⁶ Ministerio del Medio Ambiente de Chile: Proceso de Consulta Pública del anteproyecto de Consulta Pública de Ley Marco de Cambio Climático, [Электронный источник]. Режим доступа: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/proceso-de-consulta-publica-del-anteproyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/> (по состоянию на 3 January 2023 г.)

экспертным круглым столом. Его реализация будет планироваться и контролироваться постоянным экспертным круглым столом²⁷.

3.3 Коста-Рика

ОНУВ Коста-Рики раскрывает, что эта страна ожидает достижения своего максимального уровня чистых выбросов CO₂ 9,11 млн тонн (в эквиваленте) к 2030 году, а достижения нулевого уровня выбросов — к 2050 году. Коста-Рика долгое время считалась лидером благодаря впечатляющему продвижению к достижению своих амбициозных климатических целей.

Экскурс: углеродные рынки

Примеры из Коста-Рики и Казахстана указывают на сильную зависимость от систем углеродных рынков. В этих системах выбросы становятся предметом купли-продажи между отдельными странами и компаниями, которые являются частью соответствующего рынка. Торговля «результатами предотвращения изменения климата для целей определяемых на национальном уровне вкладом», регулируется ст. 6 Парижского соглашения, утвержденного на COP26 в Глазго.

Двумя примерами систем углеродного рынка являются системы торговли квотами на выбросы и компенсации выбросов. Для сокращения выбросов ПГ на эти выбросы вводятся общие квоты, которые распределяются между участниками. Если кто-то из участников не использует свою квоту на выбросы полностью, он может продать оставшуюся ее часть другим участникам рынка. И наоборот, субъект, чьи выбросы углерода превышают установленный лимит, может компенсировать это превышение, покупая дополнительные квоты на выбросы. Идея компенсации выбросов углерода заключается в том, что сокращение выбросов углерода в одном месте используется для компенсации эквивалентного количества выбросов парниковых газов, происходящих в другом процессе или в другом месте.

Критики такого подхода отмечают, что системы углеродного рынка — это одно больше «замыливание глаз»: ведь вместо того, чтобы действительно взять на себя обязательства по сокращению выбросов ПГ, субъекты могут отказаться от такого обязательства. Вопреки громким обещаниям, эффективность некоторых из крупнейших компенсационных программ оказалась в лучшем случае весьма ограниченной, а в худшем — даже вредной. Более того, некоторые из этих механизмов могут стимулировать захват земель, если растущее число крупных субъектов желает компенсировать свои выбросы углерода за счет посадки лесов или других подобных проектов. Подробнее — по ссылке: <https://www.foei.org/publication/chasing-unicorns-carbon-markets-net-zero/>

Блок 4: Экскурсы: углеродные рынки

По данным Climate Action Tracker, климатические цели и политика Коста-Рики «почти достаточны» для достижения цели Парижских соглашений по удержанию роста глобальной температуры ниже 1,5°C²⁸. Однако Коста-Рика так и не предоставила пересмотренный ОНУВ еще с COP26, состоявшейся в Глазго в 2021 году. Национальная

²⁷ Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2020b). Proceso de elaboración: Estrategia de desarrollo de capacidades y empoderamiento climático.

²⁸ Climate Action Tracker. <https://climateactiontracker.org/countries/costa-rica/> (по состоянию на 20 June 2023)

система углеродного рынка Коста-Рики делает сектор ЗИЗЛХ основным ресурсом страны, способствующим снижению выбросов, и играет ключевую роль в ее климатической политике.

3.3.1 Связь ОНУВ с действиями по борьбе с изменением климата на местах

Коста-Рика внедрила сильную структуру осуществления климатической политики. Теоретически эта структура позволяет осуществлять климатическую политику вплоть до местного уровня и представлять отчетность по ней в связке с ОНУВ Коста-Рики, однако существует ряд проблем, препятствующий ее последовательному внедрению.

Коста-Рика внедрила Систему изменения климата (SCC) в качестве системы управления, позволяющей многоотраслевому осуществлению национальных целей в области противодействия изменению климата. Секретариат отраслевого планирования окружающей среды, энергетики, морей и землепользования (SEPLASA), работая в связке с другими органами и советами, выступает как центральный узел межведомственных и межотраслевых связей. Более того, уже в 2009 году Коста-Рика разработала свою Национальную климатическую стратегию (ENCC) с целью достижения углеродной нейтральности к 2021 году. Эта цель не была достигнута, в частности, из-за невозможности обеспечить финансирования через национальный углеродный рынок. После того, как запланированный на 2021 год уровень сокращения выбросов не был достигнут в срок (особенно в отраслях с высоким уровнем выбросов, таких как транспорт и сельское хозяйство), рыночная система была расширена, охватив не только компании, но и государственные структуры (в частности, муниципалитетов). Это происходило в рамках так называемой Национальной программы достижения углеродной нейтральности 2.0. Хотя участие некоторых муниципалитетов в программе помогло компенсировать недостатки национальных структур кадастров ПГ с точки зрения надзора и отчетности, в некотором плане климатическая политика все-таки отстает.

Во-первых, действия Коста-Рики по борьбе с изменением климата в значительной степени зависят от национальной системы углеродного рынка. Несмотря на то, что ее нынешний ОНУВ не зависит от наличия международных ресурсов, страна признает, что у нее «есть значительные потребности в финансовой поддержке, передаче технологий и наращивании потенциала для достижения своих целей, особенно в условиях здравоохранения и экономического кризиса после глобальной пандемии, вызванной COVID-19» (COECOCEIBA, готовится к печати, стр. 20). Однако на счет углеродных рынков существует ряд серьезных опасений (см. Блок 3: Недостающие звенья в энергетическом секторе Чили).

Транспортная отрасль Коста-Рики в значительной степени зависит от углеводородов и не может адекватно внедрять более чистые технологии. Автопарк вырос с 862 008 единиц в 2005 году до 1 788 800 единиц в 2021 году, при этом автомобили с экологически чистыми технологиями составляют лишь 0,5% от общего числа. Общественный транспорт в основном контролируется компаниями, не желающими идти навстречу.

Одной из основных экологических проблем Коста-Рики является отсутствие эффективного планирования землепользования. Неадекватное рассмотрение информации, технических

процессов и общественного участия затрудняет контроль загрязнения, защиту природных ресурсов, обеспечение качества жизни и управление рисками стихийных бедствий.

В Коста-Рике наблюдается заметная задержка с внедрением возобновляемых источников энергии, таких как ветер и солнечная энергия. Текущие проекты сосредоточены в основном на увеличении производства электроэнергии в частном секторе и расширении экспорта на региональный рынок. Этот подход вызывает обеспокоенность по поводу состояния окружающей среды, к тому же, в нем не предусмотрены механизмы общественного участия.

Несмотря на заявления о предоставлении платформ для расширения возможностей участия гражданского общества в формировании климатической политики, Коста-Рика сталкивается с рядом препятствий, к которым относится нехватка локаций для осуществления участия, недостаточная осведомленность политиков и общественных деятелей, недостаточная политическая воля для всесторонней интеграции климатических проблем в повестку дня, ограниченный доступ к информации для гражданского общества. Также отсутствуют механизмы прозрачности, подотчетности и включения.

В то время как возможности для «зеленого» финансирования растут, крайне важно, чтобы существовали четкие инвестиционные планы, и чтобы интересы страны в таких инвестиционных сделках осуществляли правительственные посредники. Сохраняется неопределенность в отношении наличия и стоимости технологий обезуглероживания. Существует риск того, что финансовые механизмы могут закрепить загрязняющее поведение, вместо того, чтобы предлагать новые оригинальные решения.

Несмотря на наличие многочисленных политик и стратегий в сфере противодействия изменению климата, многие из них не достигают своих целей из-за недостаточной политической воли, ограниченного государственного финансирования и разрыва в координации между государственными администрациями.

Как только будут определены местные приоритеты в мероприятиях по адаптации к изменению климата и смягчения последствий его изменения, возникнет вопрос необходимости создания пространства для выражения мнений и принятия решений с участием гражданского общества. Работа в этом направлении должна перекликаться с официальной политикой государственных учреждений Коста-Рики.

3.3.2 Пространство гражданской активности и вовлеченность гражданского общества

В 2020 году статус гражданского пространства Коста-Рики понизился с «отрытого» до «ограниченного»²⁹. Несмотря на то, что в настоящее время на территории страны нет каких-

²⁹ CIVICUS Monitor: Civic Space in Numbers [Электронный источник]. Режим доступа: <https://monitor.civicus.org/quickfacts> (по состоянию на 13 марта 2023 г.)

либо вооруженных конфликтов³⁰, безопасность экологов оставляет желать лучшего³¹, а отсутствие прозрачности является серьезным препятствием для принятия политических решений^{33, 34}. Экологическое образование и просвещение находится под влиянием международных организаций и в основном сосредоточено вокруг технических моментов, вместо общего экологического просвещения на местном уровне, ориентированного на людей, не являющимися участниками системы формального образования³⁵.

Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Коста-Рики

- Установить четкие и стандартизированные процедуры участия общественности в решении вопросов, касающихся изменения климата, посредством принятия соответствующего нормативного регулирования.
- Провести независимую оценку работы Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático (5C).
- Содействовать регулярным консультациям и скоординированной децентрализации процессов участия общественности.
- Расширять возможности для участия сотрудников организаций, работающих в сообществах.

Блок 5: Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Коста-Рики

В некоторых руководящих принципах климатической политики, таких как Национальная стратегия в области изменения климата и ПОНУВ, Коста-Рика обязуется поощрять участие гражданского общества^{36, 37}. С этой целью были созданы два постоянных пространства для диалога: Гражданский консультативный совет по вопросам изменений климата (Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático, 5C) и Научный совет по вопросам изменений

³⁰ Heidelberg Institute for International Conflict Research (2020). Conflict Barometer 2021.

³¹ Leão, D.; Narsee, A.; Mbataru, S.; van Severen, I.; Benedict, J.; Belalba, M. (2021). Defenders of Our Planet: Resilience in the Face of Constraints.

³² Álvarez, M.; Casa, A.; Pomareda, F. (2020). Una memoria que se transforma en lucha: 30 años de criminalización del movimiento ecologista en Costa Rica. San José: Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza (FECON).

³³ Transparency International. 2022 Corruption Perceptions Index – Costa Rica [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/cr> (по состоянию на 13 марта 2023 г.)

³⁴ Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.) and Asociación La Ruta del Clima (2023). Civic Space for Participation in Climate Policies in Costa Rica. Berlin.

³⁵ Marín-Cabrera, M. (2022). Characteristics and approaches of climate change projects in Costa Rica from 2011 to 2022. Revista Tecnología en Marcha, 35 (3).

³⁶ Government of Costa Rica (2015). Intended Nationally Determined Contribution. San José.

³⁷ Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.) and Asociación La Ruta del Clima (2023). Civic Space for Participation in Climate Policies in Costa Rica. Berlin,

климата (Consejo Científico de Cambio Climático, 4C). 5C состоит из избранных представителей различных секторов. У него есть полномочия комментировать разработку, реализацию и оценку климатической политики. Совет отвечает за улучшение координации и связи между гражданами и органами государственной власти, а также за проведение мероприятий, повышающих осведомленность граждан касательно проблемы изменения климата. Однако он не имеет бюджета для выполнения этих задач; отсутствует и регулярная оценка его деятельности³⁸. Действующее законодательство не имеет четкой регламентации участия граждан (за исключением представителей коренных народов) в принятии экологических решений. Отсутствуют и правила, определяющие, как должен проходить процесс экологической консультации³⁹. Кроме того, в феврале 2023 года парламент приостановил ратификацию Эскасусского соглашения⁴⁰. Несмотря на то, что работа Национального технического секретариата по охране окружающей среды (Secretaría Técnica Nacional Ambiental) предусматривает некоторую степень консультаций с общественностью, успех и качество процессов участия за пределами 5C зависят от наличия человеческих и финансовых ресурсов и приверженности лиц, занимающих руководящие должности. Таким образом, эти два документа имеют существенные различия.

3.4 Казахстан

Казахстан поставил перед собой долгосрочные климатические цели, в частности, в отношении сокращения выбросов парниковых газов. Безусловная цель страны — сократить выбросы на 15 % ниже уровня 1990 г. к концу 2030 г., а условная цель — сократить выбросы на 25 % ниже уровня 1990 г. в тот же срок, но при условии наличия международных инвестиций, грантов, передачи технологий, со-финансирования и исследовательских проектов. Казахстан намерен достичь углеродной нейтральности к 2060 году, и цели, которые он перед собой поставил, охватывают все отрасли экономики.

3.4.1 Связь ОНУВ с действиями по борьбе с изменением климата на местах

ОНУВ Казахстана показывает, что его Стратегия достижения углеродной нейтральности, а также другие программные документы не содержат ориентиров и показателей для более адекватной формулировки условной цели.

Несмотря на установление Казахстаном условных и безусловных целевых показателей конкретно для энергетического сектора, в частности, в отношении доли различных источников энергии в выработке электроэнергии, на пути к эффективной реализации ОНУВ – 2030 остается ряд препятствий. Целевые показатели для других секторов МГЭИК еще не установлены. Политики не сумели поставить такие цели из-за недостаточной

³⁸ Presidency of the Republic of Costa Rica (2017). Decree No. 40616-MINAE. Official Gazette La Gaceta.

³⁹ Valerio, V. (2020). Local strategies to combat climate change with a participatory approach: Case study of the experience in Costa Rica, 2011–2018. Doctoral thesis, Universidad Politécnic de Valencia.

⁴⁰ Barra de Prensa – Delfino: Asamblea Legislativa: Votación expediente 21.245 [Электронный источник]. Режим доступа: <https://delfino.cr/asamblea/votacion/proyecto/202302011> (по состоянию на 13 March 2023 г.)

осведомленности в вопросах изменения климата (Ни, Вадим — готовится к печати). В дополнение к этому, некоторые долгосрочные стратегии, такие как Стратегия Казахстана до 2050 года и Концепция перехода к «зеленой» экономике, могут не совпадать с целями ОНУВ до 2030 года, что приводит к горизонтальному несоответствию. Цели Концепции перехода к «зеленой» экономике также коренным образом отличаются от целей ОНУВ — 2030 и Стратегии углеродной нейтральности — 2060 — и с точки зрения их определения, и с точки зрения выбора базовых лет, что вызывает путаницу и препятствует прозрачности климатической политики.

Начиная с 2010 года, Казахстан представляет ежегодные и двухгодичные отчеты о своих выбросах парниковых газов в Секретариат РКИК ООН, однако эти отчеты охватывают только национальную политику и меры, и не включают меры, предпринимаемые на региональном и местном уровнях. Казахстан публикует ежегодные отчеты о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, которые охватывают экологические проблемы в конкретных регионах страны — но эти отчеты недостаточно полны для оценки прогресса в региональной климатической политике и предпринимаемых мерах. Отставание Казахстана наблюдается и в региональной адаптации к изменению климата. ОНУВ – 2030 определяет порядок получения информации о разработке и реализации региональной политики и мер по адаптации к изменению климата от региональных и муниципальных органов исполнительной власти. Обязанность предоставлять такую информацию включена в Экологический кодекс 2021 года. Тем не менее, эти политики еще не реализованы.

Более того, в Национальной системе планирования Казахстана отсутствуют положения, предусматривающие включение местных планов касательно климатических вопросов и устойчивой энергетики, что в свою очередь приводит к отсутствию местных климатических целей и действий в Планах территориального развития. Это связано с низким уровнем информированности местных властей о проблемах изменения климата, а также с высокой степенью централизации политической власти в стране. Недавно принятая Стратегия достижения углеродной нейтральности и ОНУВ Казахстана до 2030 года увязали с целями по переходу на возобновляемые источники энергии — однако местные органы власти имеют ограниченное влияние на планирование и разработку проектов по возобновляемым источникам энергии. Климатическая политика в Казахстане определяется по принципу «сверху вниз», и реализация амбициозных целей ОНУВ до 2030 года ограничена национальным уровнем. Несколько регионов попросту скопировали цели развития возобновляемых источников энергии из национальных программ, что указывает на отсутствие местной политики в области климата.

В 2013 году Казахстан внедрил систему торговли выбросами парниковых газов. С 2014 — оказывает поддержку проектам в сфере возобновляемых источников энергии. Система торговли квотами на выбросы охватывает 199 крупных объектов в различных отраслях и регулирует около 50% национальных выбросов парниковых газов. Выбросы, совершаемые малыми предприятиями, отраслями экономики, фермерами и домохозяйствами выходят за рамки этой системы.

Вклад большинства проектов в области возобновляемых источников энергии в сокращение выбросов парниковых газов буквально неочень — его невозможно оценить сколь-нибудь

точно. К тому же, экономические стимулы для развития возобновляемых источников энергии не основаны на финансировании борьбы с изменением климата. Активной реализации климатической политики в Казахстане препятствуют и ограниченные возможности малых предприятий и организаций по сокращению выбросов парниковых газов в сочетании с отсутствием механизмов оценки роли возобновляемых источников энергии в сокращении выбросов.

Казахстан инициировал процесс определения и принятия местных мер по достижению климатических целей страны, включая поддержку малых проектов по возобновляемым источникам энергии, повышение энергоэффективности зданий и уличного освещения, а также продвижение устойчивой мобильности в крупных городах. С 2014 года субсидируются внесетевые возобновляемые источники энергии мощностью до 5 кВт.

Солнечная электростанция Бурное–1, Казахстан

- Местоположение: Жамбылская область, юг Казахстана
- Тип ВИЭ: Солнечная фотоэлектрическая электростанция (СФЭС)
- Название: Бурное-1 (СФЭС-1)
- Мощность: 50 МВт



Рис. 2: Солнечная электростанция Бурное-1 в Жамбылской области на юге Казахстана, источник: <https://rodinaeg.com/projects/burnoye/>

Финансирование: Совместное финансирование Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и других многосторонних банков развития

Задача: Преодолеть дефицит энергии в регионе, обеспечив его электроэнергией из возобновляемых источников

Комплексная социальная и экологическая экспертиза: Проведена независимым консультантом в 2015 году в рамках проекта категории В для ЕБРР

Социальная проблема: Прежний способ землепользования (солнечные панели частично заняли пастбища, используемые жителями близлежащих сел)

Социальные последствия: Сокращение пастбищ на 15–30%, что может привести к снижению доходов семей, занимающихся торговлей молоком и мясом

Смягчение последствий: Разработаны план восстановления источников заработка и механизм рассмотрения жалоб, проведены общественные консультации с местным населением.

Проект СЭС-1 «Бурное-1» в Казахстане, со-финансируемый Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и другими многосторонними банками развития, служит хорошим примером социально справедливой реализации проектов в области возобновляемых источников энергии. Несмотря на изначальное существование социальных проблем, связанных с предыдущим, давно сложившимся способом землепользования (осуществление проекта привело к сокращению пастбищных угодий), предпринятые меры по смягчению последствий и взаимодействие с

заинтересованными сторонами помогли решить эти проблемы. Данный проект также послужил наглядным примером для осуществления дальнейших инвестиций в проекты ВИЭ в Казахстане, способствуя продвижению страны к устойчивому развитию.

Блок 6: Солнечная электростанция Бурное-1, Казахстан

Начиная с 2021 года, АО «Самрук-Энерго» публикует обзоры рынка ВИЭ в Казахстане, однако эти отчеты все еще не охватывают небольшие проекты возобновляемых источников энергии, работающие без подключения к сети. Начиная с 2016 года, владельцы установок ВИЭ мощностью до 100 кВт имеют возможность продавать излишки электроэнергии электросетям.

Прогресс Казахстана в борьбе с изменением климата наиболее заметен в энергетическом секторе. Фактически это единственный сектор, в котором этот прогресс имеет количественные показатели. Этот прогресс рассматривают с точки зрения вклада [Казахстана] в достижение климатических целей и обязательств страны» (Ни, готовится к печати, стр. 15), ведь в других отраслях (например, сельское хозяйство или переработка отходов) такие количественные показатели практически отсутствуют.

Публичные дебаты о справедливом переходе казахстанской экономики сталкиваются с «отсутствием четких временных рамок поэтапного отказа от угля, перехода на электротранспорт и четкого видения сельского хозяйства и обращения с отходами в условиях низкоуглеродной и углеродно-нейтральной экономики» (см. там же).

3.4.2 Пространство гражданской активности и вовлеченность гражданского общества

В 2021 году Казахстан занял 102 место из 180 стран по Индексу восприятия коррупции⁴¹. В частности, коррумпированным считался экологический сектор — особенно с учетом той роли, которую в нем сыграла дочь бывшего президента, бежавшая из страны после массовых протестов в январе 2022 года. В отчете Global Witness задокументированы два случая убийства государственных экологических инспекторов в Казахстане. В целом условия для осуществления активности проблематичны, поскольку активисты подвергаются физическому и уголовному преследованию и стратегическими судебными процессами против участия общественности (SLAPPs)⁴². 16 марта 2022, года после массовых протестов, Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев обратился к согражданам с речью, многократно подчеркнув роль, которую предстоит сыграть гражданскому обществу в деле политической модернизации страны. Тем не менее, лидеры гражданского общества оспаривают наличие реального прогресса в этой области.

⁴¹ CPI Kazakhstan [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/kaz> (по состоянию на 23 мая 2023 г.)

⁴² Более подробную информацию о судебных процессах против участия общественности можно найти по ссылке: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733668#:~:text=One%20of%20these%20techniques%20is,relation%20to%20matters%20of%20public](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733668#:~:text=One%20of%20these%20techniques%20is,relation%20to%20matters%20of%20public) (по состоянию на 20 июня 2023 г.)

Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Казахстана

- Улучшить практическое применение Экологического кодекса в отношении участия общественности в разработке стратегий, планов, правовых актов и проектов.
- Расширить полномочия общественных советов по взаимодействию с общественностью и предоставить рекомендации по процедуре рассмотрения и утверждения предложений, озвученных гражданами.
- Распространить информацию о сайте «Открытые НПА» (нормативно-правовые акты в открытом доступе, “Open Access Legislation”), обучить мультипликаторов работе с этим сайтом.
- Академии государственного управления следует усилить образовательные программы для повышения квалификации государственных служащих в вопросах изменения климата и участия общественности в процессе принятия решений.

Блок 7: Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Казахстана

Казахстан является участником Орхусской конвенции, и его законодательство предусматривает широкие права на участие общественности. Эти права включают участие в различных процессах принятия решений, в частности, связанных со стратегической экологической оценкой (СЭО), оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС), адаптацией к изменению климата и разработкой законодательства, стратегий, программ и планов. Публичные слушания и представление письменных заявлений являются хорошо зарекомендовавшими себя инструментами участия в случае ОВОС. Однако такая практика не является общепринятой, когда речь идет о СЭО и адаптации к изменению климата на региональном уровне.

Общественные советы — эффективная площадка для представления различных законных интересов. Они могут помочь гражданскому обществу получить доступ к информации и участвовать в процессах принятия решений. Полномочия этих прочно устоявшихся форумов должны быть юридически закреплены и расширены. Например, дебаты, проводимые в Общественных советах, выиграют от привлечения широкой общественности. Более того, порядок рассмотрения и утверждения предложений гражданского общества должен быть разработан таким образом, чтобы граждане получали обратную связь с пояснениями, как их предложение будет реализовано, либо же почему оно не будет рассмотрено.

Начиная с 2020 года, на сайте «Открытые НПА» (нормативно-правовые акты в открытом доступе) также размещается информация о стратегиях, программах, планах и нормативных актах, разрабатываемых центральными и местными органами исполнительной власти. Помимо прочего, на веб-сайте представлены документы о национальной климатической политике, которые все еще находятся в процессе разработки. Однако лишь немногие используют эту платформу в силу отсутствия как осведомленности, так и традиции участия общественности.

3.5 Республика Молдова

Республика Молдова (далее: Молдова) уже повысила свою безусловную цель по сокращению выбросов на 64% (базовый год: 1990) к 2030 году; теперь страна стремится к 70%-ному сокращению. При условии международной поддержки Молдова готова сократить выбросы ПГ на 88% (базовый год — тот же). Для создания реальной подоплеки достижения этих целей, они должны быть эффективно преобразованы в конкретные действия по борьбе с изменением климата.

3.5.1 Связь ОНУВ с действиями по борьбе с изменением климата на местах

Несмотря на то, что Молдова ратифицировала Парижские соглашения в 2017 г. и обновила свои ОНУВ в 2020 г., ее климатическая политика характеризуется несоответствием между международными обязательствами и национальными климатическими мерами. Стратегия развития с низким уровнем выбросов (LEDS 2030) направлена в первую очередь на выполнение обязательств, изложенных в «Предполагаемых определяемых на национальном уровне вкладах» (INDC) Молдовы на 2015 год. Это несоответствие подчеркивает расхождение между обещаниями, сделанными на международном уровне, и фактическими политическими целями, установленными на национальном уровне, что указывает на необходимость большей согласованности между ними.

В Молдове отсутствует горизонтальная интеграция климатической политики. Правительству не хватает системного видения решения проблемы изменения климата, а у отраслевых министерств нет четкого представления о том, как достичь целей ОНУВ. Данные о выбросах CO₂ на отраслевом уровне просто отсутствуют — да и ОНУВ не устанавливают четких обязательств по секторам. Тем не менее, новое правительство, сформированное в феврале 2023 года, дает некоторую надежду на улучшение. Нынешний министр энергетики Виктор Парликов, похоже, хорошо осведомлен о необходимости вынесения климатических проблем на первый план. Программа развития с низким уровнем выбросов (LEDP–2030)⁴³ — это новый план, разрабатываемый как продолжение предыдущей Стратегии развития с низким уровнем выбросов. В то время как более ранняя стратегия рассматривала только цели ПОНУВ, LEDP–2030 будет использовать более комплексный подход.

Министерству окружающей среды, по сути, было предоставлено самостоятельное решение задач по смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему. Опросы показали, что подведомственные ему учреждения слабы, а зарплаты их служащих — весьма низки. Это приводит к ограничению возможностей реализации климатической политики, а также освоения средств. На протяжении последних десятилетий Министерство окружающей среды всегда было на последнем месте — и в плане распределения бюджетных средств, и в плане значения, придаваемого ему в правительстве в целом.

⁴³ LEDP 2023. [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.undp.org/moldova/press-releases/low-emissions-development-programme-was-approved-bringing-moldova-one-step-closer-towards-carbon-free-economy> (по состоянию на 5 октября 2023 г.)

Средств для реализации политики противодействия изменению климата постоянно не хватало. Короче, проблему изменения климата просто сбрасывали на слабое, маргинализированное Министерство окружающей среды. До того, как Майя Санду заняла президентское кресло в 2020 году, ни один высокопоставленный молдавский политик не говорил об изменении климата — оно попросту не воспринималось как тема, заслуживающая внимания и способная принести голоса избирателей.

Еще один вывод из исследования, проведенного в Молдове, касается прозрачности реализации ОНУВ как на национальном, так и на местном уровнях. Наличие связанных данных касательно этой темы — проблема Молдовы: несмотря на сбор данных, которым занимается Агентство по охране окружающей среды, выбросы на местных уровнях не измеряются и должным образом не документируются — а это затрудняет оценку эффективности мер по смягчению последствий изменения климата. Политика, как правило, направлена на повышение местной устойчивости к изменению климата, а не на точное отслеживание и оценку выбросов. К сожалению, отсутствует связь между национальным и местным уровнями — и это серьезное препятствие для прогресса. Документы по национальной политике обычно разрабатываются централизованно, и Министерство охраны окружающей среды, как правило, участвует в этом из-за его связи с РКИК ООН. До создания министерства энергетики в феврале 2023 года, за разработку целей энергетического сектора отвечало Министерство инфраструктуры и регионального развития (МИРР) в сотрудничестве с энергетическим сообществом. Важно отметить, что цели энергетического сектора, установленные МИРР, отличаются от целей, изложенных в ОНУВ. И Министерство энергетики, и МИРР пытались преодолеть проблему недоступности замеров уровней выбросов CO₂ — ведь Министерство окружающей среды должно подкреплять свои отчеты перед РКИК ООН статистическими данными.

Министерство окружающей среды создало рабочую группу для надзора за подготовкой отчетов для РКИК ООН. Эта группа объединяет экспертов из ряда отраслей, в том числе специалистов различных министерств. Однако перед ними возникает серьезная проблема отсутствия как эффективной коммуникации, так и общего, согласованного массива данных между национальным и местным уровнями. Это, в свою очередь, препятствует развитию инициатив по борьбе с изменением климата. Министерству охраны окружающей среды крайне важно расширить свои связи и сотрудничество с местными властями, тем самым обеспечив беспрепятственную реализацию климатической политики. Также существует острая необходимость улучшения сбора данных и процесса оценивания количества выбросов на местном уровне.

Еще один важный вывод касается реализации программ адаптации к изменению климата. Правительство разрабатывает новые или обновленные программные документы, в частности, Национальный план адаптации на период до 2030 года (НПА-2), который будет охватывать семь отраслей, а также Программу развития с низким уровнем выбросов (LEDP) на 2016–2030 гг. Меры по адаптации обозначают в качестве приоритетных шесть отраслей: водное хозяйство, лесное хозяйство, здравоохранение, транспортная отрасль, энергетика и сельское хозяйство.

Программа действий, изложенная в НПА, согласуется с ОНУВ. Для каждой из приоритетных отраслей специально созданная отраслевая группа устанавливает цели. Правда, не хватает показателей для измерения степени успешности адаптации к изменениям климата, поскольку большинство существующих показателей описывают сам процесс адаптации, а не его воздействие. Меры по адаптации к изменению климата включены в текущие 8 местных планов развития.

Недавние события, развернувшиеся в Украине и на энергетических рынках, существенно повлияли на приоритеты Молдовы: теперь безопасность превалирует над климатическими переживаниями. Это привело к упору на снижение зависимости от российского газа и повышение энергоэффективности. Несмотря на эти проблемы, у Молдовы есть возможность достичь своих целей в области возобновляемых источников энергии, управления отходами и лесного хозяйства.

Динамику дальнейшего развития определили культурные особенности, а также разрыв между столицей, Кишиневом, и сельской местностью. За последние 30 лет слабые государственные учреждения с низкооплачиваемым персоналом все больше полагались на внешнюю помощь, в результате чего основное внимание уделялось удовлетворению ожиданий международных доноров, а не удовлетворению насущных потребностей населения. Чтобы обрести независимость от иностранного финансирования, крайне важно уделять приоритетное внимание повышению заработной платы и наращиванию потенциала в министерствах. Кроме того, такие инициативы, как Соглашение мэров⁴⁴, предоставляют местным властям ценные возможности активного участия, возможности быть услышанными, возможности внести свой вклад во внедрение эффективных мер по борьбе с изменением климата.

3.5.3 Пространство гражданской активности и вовлеченность гражданского общества

Молдова считается коррумпированной страной, занимая 105-е место из 180 стран и набрав 36 из 100 баллов в Индексе восприятия коррупции Transparency International⁴⁵. Уровень безопасности защитников окружающей среды и возможности активистов открыто выражать свою позицию — удовлетворительны. Экоактивисты не сообщают о внушающем тревогу уровне притеснений или преследований. Работе экоактивистов, как правило, препятствует именно неспособность администрации внедрить эффективные процессы участия и опубликовать информацию о стратегиях, планах и проектах в стадии разработки.

Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Молдовы

- Выступать за демократизацию Приднестровья для разрешения конфликта.

⁴⁴ Covenant of Mayors [Электронный источник]. Режим доступа: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home> (по состоянию на 17 мая 2023).

⁴⁵ CPI Moldova [Электронный источник]. Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mda> (по состоянию на 23 мая 2023 г).

- Поддерживать усилия по укреплению независимости страны от зарубежных поставок энергоресурсов.
- Содействовать эффективным процессам гражданского участия в государственных учреждениях, предоставляя ресурсы и создавая сообщество практиков.
- Разрабатывать новое законодательство в сфере изменений климата, а также над интеграцией информационных систем.
- Поощрять систематическое участие общественности в принятии решений, связанных с климатом.
- Улучшить перспективы женщин и привлечь уязвимые группы к климатическому планированию и реализации климатической политики.

Блок 8: Рекомендации по обеспечению участия гражданского общества в национальной климатической политике Молдовы

Республика Молдова была первым государством, ратифицировавшим Орхусскую конвенцию, положения которой были включены в Закон «Об охране окружающей среды» и смежные законы, такие как законы об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) и стратегической экологической оценке (СЭО). Это создает благоприятную правовую основу для участия в политической жизни, включая участие в формировании и осуществлении климатической политики. Однако на практике публикация экологических данных, информации о процедурах участия и даже формат таких процедур во многих случаях не соответствуют критериям, изложенным в Орхусской конвенции. Кроме того, страна не выполняет своих обязательств по представлению отчетности в соответствии с Конвенцией, что свидетельствует об административном бремени, с которым она вынуждена иметь дело.

Для координации действий, связанных с изменениями климата, Республика Молдова создала Национальную комиссию по изменению климата. Комиссия состоит из 17 членов, представляющих центральные и местные органы власти, образовательные и научные учреждения, неправительственные организации и частный сектор. К сожалению, с 2020 года Комиссия провела лишь одно совещание. Экологические организации сообщают о прежней недостаточности координации как на национальном, так и на местном уровнях. Власти не информируют общественность о своей деятельности должным образом; их веб-сайты редко обновляются и предоставляют лишь ограниченную информацию.

4. Заключение

Всестороннее исследование, проведенное в пяти разных странах, позволяет глубже понять оценку реализации ОНУВ и участия гражданского общества в климатической политике. Ситуация с климатической политикой в анализируемых странах уникальна и по своей сути сложна, делая прямое сравнение затруднительным. Тем не менее, все практические исследования по странам показывают отсутствие должной реализации ОНУВ. На пути их реализации существуют несколько структурных преград; к тому же, есть проблема недостаточной прозрачности (например, несогласованные документы касательно планирования, отсутствие дезагрегированных данных). Несмотря на то, что эти преграды не всегда возникают из общих причин, проведенные исследования действительно показали наличие общих черт. Кроме того, результаты указывают на дефицит значимого участия гражданского общества в национальной климатической политике почти во всех проанализированных странах. В отдельных странах жизнь климатических и экологических активистов может угрожать опасность. Коррупция и несоблюдение правовых рамок препятствуют разработке инклюзивной климатической политики.

4.1 Структурные преграды на пути реализации ОНУВ

(1) Данные

Во-первых, все предметные исследования показывают, что отсутствие дезагрегированных данных, а также несоответствие данных способствуют непрозрачности отчетности по осуществлению климатической политики, что потенциально может привести к ошибочному, либо же вводящему в заблуждение нормативному регулированию. Наличие надежных кадастров ПГ и согласованность данных между национальным и местным уровнями играют решающую роль как в обеспечении прозрачной реализации ОНУВ, так и в мониторинге действий по борьбе с изменением климата. Исследования показывают значительные несоответствия между данными, имеющимися в распоряжении центральных и местных органов власти. В Казахстане местные и региональные данные недоступны, и такое положение дел можно объяснить «отсутствием соответствующих исследований», что «препятствует включению региональной и местной информации и данных в национальную отчетность о мерах по борьбе с изменением климата» (Ни, готовится к печати, стр. 16). Это иллюстрирует общую проблему, наблюдаемую также в Молдове, где исследователи выявили отсутствие согласованности данных, имеющимися в распоряжении центральных и местных органов власти. Следовательно, при подготовке отчетности для Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) правительство Молдовы вынуждено полагаться на данные статистики, например, о топливно-энергетическом балансе. В странах Латинской Америки, таких как Чили и Аргентина, наличие и целостность данных не являются серьезными проблемами; однако системы мониторинга, отчетности и проверки (MRV) отстают или, как в случае Чили, каждое отраслевое министерство использует свою собственную систему.

(2) Внешнее (либо недоступное) финансирование

Во-вторых, исследования показали, что разработка документов по климатической политике и реализация климатических действий очень сильно зависят от международных доноров и внешней помощи — либо же, как в случае с Аргентиной, обусловлены внешней задолженностью — поскольку государственные институты относительно слабы и плохо финансируются. Возникает ключевой вопрос о том, имеется ли финансирование для разработки климатических стратегий или достижения условных климатических целей. В Молдове климатическая политика практически прекратила бы свое существование без помощи извне. Также в случае Молдовы, Планы действий в области устойчивой энергетики и климата (ПДУЭРК), которые налагают определенные обязательства на города и муниципалитеты, присоединившиеся к Соглашению мэров, полагаются на внешнее финансирование ЮНЕП.

В Казахстане же, напротив, местные власти полагаются на государственное финансирование, а это означает, что если они принимают решение о целях или мерах, которые являются более адекватными, чем национальная политика, они оказываются под давлением и вынуждены оправдывать такое отхождение от государственного шаблона. Планы территориального развития до сих пор не содержат упоминания о климатическом кризисе, так как у местных властей не было возможности учесть его при разработке планов.

Несмотря на всю прогрессивность институциональной структуры Чили, государство не всегда имеет финансирование на ее содержание. «Хотя страна осуществляет климатические меры уже много лет, лишь с появлением Рамочного закона «Об изменении климата» (июнь 2022 г.) национальная политика в области климата была формализована, что влечет за собой ряд концептуальных институциональных корректировок и введение новых правил» (Фуэнтес Перейра, готовится к печати, стр. 11). (Пере)определение правил требует времени и финансирования, и это означает, что многие процессы остановились.

В настоящее время территориальное бюджетное планирование организовано слабо, однако энергетические проекты осуществляются за счет внешнего финансирования, в основном из частных источников. И все же основная проблема заключается в нерегулируемом характере этих проектов, что приводит к частым сбоям в попытках улучшения местного доступа к энергии или подключения к национальной энергосети.

(3) Изменение приоритетов государства

В-третьих, исследование подчеркивает массовое смещение государственных приоритетов от борьбы с изменением климата, что привело к таким последствиям как наращивание добычи ископаемого топлива, скажем, в Аргентине⁴⁶.

⁴⁶ Аргентина недавно изменила свою стратегию в энергетическом секторе в сторону большей зависимости от ископаемого топлива. Например, правительством принято решение ускорить реализацию ранее замороженного проекта по подключению Вака Муэрта (Vaca Muerta) к государственной газовой сети путем прокладки трубопровода в 2022 году в целях существенного наращивания объемов производства. [Электронный источник]. Режим доступа: <https://climateactiontracker.org/countries/argentina/> (по состоянию на 21 сентября 2023 г)

Есть множество причин, по которым политические приоритеты продолжают смещаться в сторону от вопросов климата. Все исследования показывают, что политическая воля и власть играют решающую роль в разработке адекватных климатических целей и определении мер по их реализации. Хотя движущие силы и условия варьируются от страны к стране, все исследования указывают на значительные сдвиги в политической парадигме. В Молдове энергоэффективность и энергетическая безопасность стали главными приоритетами, когда Россия вторглась в соседнюю Украину. От таких перестановок приоритетов страдают принимаемые меры по борьбе с изменениями климата. Они также создают возможности для индустрии ископаемого топлива и частных заинтересованных сторон, которые спешат заполнить пустоту, оставленную неадекватной климатической политикой. Правительства, тяготеющие к централизации — как правительство Казахстана — могут предпочесть игнорировать проблемы климата в пользу модели экономического развития, основанной на разведке ископаемых видов топлива. В Коста-Рике отсутствие политической воли препятствует выходу за пределы системы, основанной на превращении природы в товар (углеродные рынки). Таким образом, основанные на прибыли решения климатического кризиса заблокированы, а реальные решения об энергетическом переходе, за который так болеют маргинализированные слои общества, не могут быть эффективны без учета интересов тех людей, которые больше всего пострадают от их введения.

(4) Несогласованность позиций по горизонтали и вертикали

В-четвертых, анализ выявил структурные расхождения между различными национальными климатическими стратегиями, а также между национальными и местными климатическими целями и мерами, которые можно отнести к проблемам коммуникации. Мы также отметили разногласия между различными отраслевыми министерствами.

Исследования не смогли выявить какие-либо политики в области климата, которые плавно перешли бы к действиям по борьбе с изменением климата на местах. Вместо этого можно наблюдать, что сектора, находящиеся в ведении различных отраслевых министерств, не могут синхронизировать свои климатические действия или даже установить общие цели. В Казахстане, например, даже всеобъемлющие стратегические документы не согласованы между собой. Примечательно, что в ОНУВ–2030 и Стратегии углеродной нейтральности переход к «зеленой» экономике значительно отличается в части целеполагания. Что касается согласования национальной и местной климатической политики, то отсутствие вопросов климата в планах территориального развития Казахстана еще больше подчеркивает смену приоритетов. Стоит отметить, что города и муниципалитеты, участвующие в Соглашении мэров, делают значительный и важный шаг к реализации ОНУВ путем разработки Планов действий в области устойчивой энергетики и климата (SECAP). Однако опыт Молдовы и Чили показывает, что неадекватная коммуникация между заинтересованными сторонами на местном и национальном уровнях приводит к неэффективной реализации климатической политики на местном уровне. Практически во всех проанализированных странах также отсутствуют четкие климатические стратегии для регионального и местного уровней. В Аргентине провинциальные правительства не всегда придерживаются национальной политики. Например, лишь в нескольких провинциях

разработаны планы реагирования на изменение климата. В некоторых провинциях планы по борьбе с изменением климата существуют, но о каких-либо действиях не сообщается, а в некоторых провинциях этих планов и вовсе нет.

(5) Знания и осведомленность

И наконец, во всех странах и на всех уровнях управления наблюдаются пробелы в плане осведомленности касательно изменения климата. Это часто приводит к полному отсутствию климатической повестки в стратегиях развития, и поэтому определяется как фундаментальная проблема реализации ОНУВ.

Молдавские исследователи связывают такое положение дел с постоянной недоплатой служащим отраслевых министерств (национальный уровень) и отсутствием финансирования (местный уровень). В Казахстане отсутствие осведомленности о проблеме изменения климата среди лиц, принимающих решения на субнациональном уровне, а также недостатки в межуровневой коммуникации привели к тому, что национальные отраслевые министерства не смогли установить климатические цели. По сути, энергетический сектор является единственной отраслью, для которой были установлены климатические цели. В Аргентине недоступность информации о действиях по реагированию на изменение климата часто приводит к отсутствию прозрачности и ограничивает осведомленность гражданского общества касательно климатической политики. Точно так же исследовательская группа в Коста-Рике обнаружила у политических и общественных деятелей пробелы в знаниях о климатическом кризисе. Эти пробелы возникают из-за отсутствия механизмов, облегчающих накопление и распространение знаний.

4.2 Участие и пространство гражданской активности

Исследования климатической политики в Чили, Аргентине, Коста-Рике, Казахстане и Молдове выявили четыре серьезных проблемы препятствующих успешному участию гражданского общества в климатической политике. Эти проблемы изложены ниже.

(1) Насилие против активистов

В последние годы множество экоактивистов и организаций, борющихся за усиление защиты окружающей среды и справедливость, столкнулись с актами насилия и запугивания в свой адрес. Эти действия включают угрозы, физические нападения и даже несправедливое тюремное заключение. Вызывает тревогу тот факт, что преступники часто остаются безнаказанными из-за отсутствия адекватных государственных мер по защите активистов и привлечению виновных к ответственности. Возникшая в результате атмосфера страха не только подавляет голоса тех, кто выступает за перемены, но и отбивает у других всякое желание активного участия в климатической политике.

(2) Ограничение доступа к информации

Непрозрачные процедуры принятия решений, а также ограничение доступа к информации имеют крайне серьезные последствия. В частности, заметно отсутствие экологического образования и просвещения на местном уровне, что препятствует пониманию гражданами проблемы изменения климата и их способности активно участвовать в содержательных дискуссиях и процессах принятия решений. Более того, недоступность услуг перевода, неадекватное продвижение онлайн-платформ для участия и неспособность правительства предоставить финансовую поддержку еще больше маргинализируют тех, кто не может позволить себе посещать собрания или участвовать в консультациях. Это ограничивает их эффективность такого участия.

(3) Отсутствие правовой базы

Среди иных проблем, с которыми сталкиваются в своей работе эоактивисты и организации по защите окружающей среды, является ограниченная способность органов власти содействовать эффективным процессам участия и предоставлять информацию о текущих стратегиях, планах и проектах. Даже там, где существуют правовые рамки, поддерживающие участие в климатической политике, все равно случаются недостатки в отношении публикации экологической информации, процедур участия и используемых форматов участия. Кроме того, нехватка финансовых ресурсов не позволяет организациям создавать более инклюзивные и комплексные платформы.

(4) Коррупция и отсутствие доверия к органам власти

Коррупция усугубляет упомянутые проблемы, значительно подрывая доверие к органам власти и сокращая участие граждан в процессах принятия решений по климатическим вопросам. Отсутствие подотчетности, слабое регулирование надзора и коррупция при осуществлении инфраструктурных проектов и проектов по добыче ресурсов еще более препятствуют справедливому и прозрачному принятию решений, тем самым подрывая участие общественности. Неспособность бороться с коррупцией и повысить прозрачность привела к тому, что граждане потеряли веру в действия власть имущих, когда речь идет о климатической политике.

5. Заключительные замечания

Когда все мировые лидеры (начиная с тех стран, которые несут наибольшую ответственность за изменение климата) наконец признают остроту и безотлагательность проблемы климатического кризиса, преодоление упомянутых в этом документе преград станет неизбежным. В то же время крайне важно учитывать региональные и контекстуальные различия регионов и сообществ по всему миру. Проведение дополнительных исследований и принятие климатических мер с учетом мнений тех, на чьих интересах на местном уровне эти меры отразятся, необходимы для получения глобальной перспективы, позволяющей осуществлять адекватную политику. Это повлечет за собой установление всеми странами приоритетов, в рамках которых избегают внедрение ложных и опасных решений, уходящих корнями в коррумпированную, корпоративную и ориентированную на рост систему, и вместо этого способствуют справедливому будущему, в котором приоритетом является всеобщее благополучие. Политики и лица, принимающие политические решения, должны признать и понять эти проблемы, чтобы в дальнейшем способствовать прозрачности, инклюзивности и значимому участию в климатической политике, тем самым обеспечивая эффективные и справедливые действия по преодолению климатического кризиса.

Использованная литература

- Álvarez, M., Casa, A. and Pomareda, F. (2020) *Una memoria que se transforma en lucha: 30 años de criminalización del movimiento ecologista en Costa Rica*. San José: Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza (FECON).
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) (2019) *Civil Society Engagement for Ambitious NDCs*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/klimawandel/klimawandel_ndcs_policy_paper_englisch.pdf (по состоянию на 27 июня 2023 г.).
- CIVICUS Monitor (2023a) *Argentina*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://monitor.civicus.org/country/argentina/> (по состоянию на 20 февраля 2023 г.).
- CIVICUS Monitor (2023b) *Chile*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://monitor.civicus.org/country-rating-changes/chile/> (по состоянию на 23 марта 2023 г.).
- CIVICUS Monitor (2023c) *Civic Space in Numbers*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://monitor.civicus.org/quickfacts/> (по состоянию на 13 марта 2023 г.).
- Climate Action Tracker (2023) *Costa Rica*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://climateactiontracker.org/countries/costa-rica/> (по состоянию на 20 июня 2023 г.).
- Del Monte, M. and Diaz Crego, M. (2023) *Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733668#:~:text=One%20of%20these%20techniques%20is,relation%20to%20matters%20of%20public](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733668#:~:text=One%20of%20these%20techniques%20is,relation%20to%20matters%20of%20public) (по состоянию на 20 июня 2023 г.).
- Donges, L., Stolpe, F., Sperfeld, F. and Kovacs, S. (2022) *Civic space for participation in climate policies in Colombia, Georgia and Ukraine*. Independent Institute for Environmental Issues. Berlin. Available at <https://www.ufu.de/en/civic-space-for-participation-in-climate-policies/> (по состоянию на 31 мая 2023 г.).
- El Mostrador (2019) *Muertes, suicidios no esclarecidos y amenazas: los peligros que enfrentan los activistas medioambientales en Chile*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/02/06/muertes-suicidios-no-esclarecidos-y-amenazas-los-peligros-que-enfrentan-los-activistas-medioambientales-en-chile/> (по состоянию на 9 марта 2023 г.).
- European Commission (2023) *Covenant of Mayors — Europe*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home> (по состоянию на 17 мая 2023 г.).
- Fuentes Pereira, C. (2023) *Tracing the link between Climate Justice Action and the NDCs in Chile* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://codeff.cl/estudio-rastreando-el-vinculo-entre-la-accion-por-la-justicia-climatica-y-las-ndc-en-chile/>.
- Global Witness (2021) *Last line of defence: The industries causing the climate crisis and attacks against land and environmental defenders*. [Электронный ресурс]. Режим доступа:

<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence/>
(по состоянию на 27 июня 2023 г.).

- Gould, M., Salvatico, N., Alderete, G., Molina, C., Olivares, W. and Badilla, L. (2023) *Tracing the link between Climate Justice Action and the NDCs in Argentina* [готовится к печати].
- Government of Costa Rica (2015). *Intended Nationally Determined Contribution*. San José.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (2020) *Conflict Barometer 2021*, <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en> (по состоянию на 31 мая 2023 г.).
- Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.) and FIMA (2023). *Civic Space for Participation in Climate Policies in Chile*. Berlin.
- Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.) and Asociación La Ruta del Clima (2023). *Civic Space for Participation in Climate Policies in Costa Rica*. Berlin.
- Interferencia (2022) *Escazú: Estos son los ambientalistas chilenos amenazados y muertos en extrañas circunstancias*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://interferencia.cl/articulos/escazu-estos-son-los-ambientalistas-chilenos-amenazados-y-muertos-en-extranos> (по состоянию на 9 марта 2023 г.).
- Isac, Andrei and Gröger, Julian (2023) *Tracing the link between Climate Justice Action and the NDCs in Moldova* [готовится к печати].
- Konstantinidis, E.G.M., Somoza, P.R. and Tramannoni, Y. (2023) *Civic Space for Participation in Climate Policies in Argentina*. Independent Institute for Environmental Issues. Berlin.
- Leão, D., Narsee, A., Mbataru, S., van Severen, I., Benedict, J. and Belalba, M. (2021) *Defenders of Our Planet: Resilience in the Face of Constraints*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/DefendersOfOurPlanet.pdf>.
- Marín-Cabrera, M. (2022) *Characteristics and approaches of climate change projects in Costa Rica from 2011 to 2022*. *Revista Tecnología en Marcha*, 35 (3).
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2019) *Proceso de Consulta Pública del anteproyecto de Consulta Pública de Ley Marco de Cambio Climático*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/proceso-de-consulta-publica-del-anteproyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/> (по состоянию на 3 января 2023 г.).
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2020) *Proceso de elaboración: Estrategia de desarrollo de capacidades y empoderamiento climático*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/ETICC-291020-Estrategia-de-Capacidades.pdf> (по состоянию на 27 июня 2023 г.).
- Ni, Vadim (2023) *Tracing the link between Climate Justice Action and the NDCs in Kazakhstan* [готовится к печати].

- Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Dec. 12 2015, T.I.A.S. no. 16-1104, Article 2a. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (по состоянию на 24 мая 2023 г.).
- Porras Rozas, M., Porras Rozas, A., Picado Cerdas, H. (2023) *Tracing the link between Climate Justice Action and the NDCs in Costa Rica* [готовится к печати].
- Presidency of the Republic of Costa Rica (2017). *Decree No. 40616-MINAE*. Official Gazette La Gaceta.
- Tierra Nativa (2023) *Rastreado el vínculo entre la acción por la justicia climática y las NDC en Argentina* [готовится к публикации].
- Transparency International (2019) *Global Corruption Barometer, Latin America & The Caribbean, 2019. Citizens' views and experiences of corruption*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019> (по состоянию на 31 мая 2023 г.).
- Transparency International (2022a) *Corruption Perceptions Index — Costa Rica*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/cri> (по состоянию на 13 марта 2023 г.).
- Transparency International (2022b) *Corruption Perceptions Index — Kazakhstan*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/kaz> (по состоянию на: 23 мая 2023 г.).
- Transparency International (2023) *Corruption Perceptions Index 2022*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/cpi) (по состоянию на 27 июня 2023 г.).
- Umweltbundesamt (2023) *Treibhausgas-minderungsziele Deutschlands*. Available at <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-minderungsziele-deutschlands#internationale-vereinbarungen-weisen-den-weg> (по состоянию на 27 июня 2023 г.).
- United Nations Environment Programme (2022) *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window — Climate crisis calls for rapid transformation of societies*. Nairobi. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>
- Universal Rights Group (2021) *The Escazú Agreement: A landmark regional treaty for environmental defenders*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.universal-rights.org/contemporary-and-emerging-human-rights-issues/the-escazu-agreement-a-landmark-regional-treaty-for-environmental-defenders/> (по состоянию на 27 июня 2023 г.).
- Valerio, V. (2020) *Local strategies to combat climate change with a participatory approach: Case study of the experience in Costa Rica, 2011—2018. Doctoral thesis*. Universidad Politécnica de Valencia.

Приложение 1

Climate management instruments	Инструменты климатического управления
Documents establishing climate goals and objectives in Chile	Документы, устанавливающие климатические цели и задачи в Чили
Climate change policies, plans and programs	Политика, планы и программы в области изменения климата
NDC, 2020 (National mitigation and adaptation commitments) Carbon neutrality and resilience by 2050	ОНУВ, 2020 г. (Национальные обязательства по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним) Углеродная нейтральность и устойчивость к 2050 г.
LTS, 2021 (Sectoral and sub-national mitigation and adaptation goals and targets)	LTS, 2021 г. (Секторальные и субнациональные цели и задачи по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним)
Framework Law on Climate change, 2022	Рамочный Закон «О противодействии изменениям климата», 2022 г.
National level	Национальный уровень
Sectoral mitigation and adaptation plans	Отраслевые планы по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним
Strategic Watershed Mitigation Plans	Стратегические планы смягчения воздействия изменения климата на водосборные бассейны
Regional Climate change Action Plans	Региональные планы противодействия изменению климата
Community Climate Change Action plans	Планы противодействия изменению климата на уровне сообществ
Subnational Level	Субнациональный уровень
Monitoring, Verification and Reporting: National Action Report, Voluntary GHG Certification System, National GHG Inventory System, National System for Access to	Надзор, контроль и отчетность: Национальный отчет о принятых мерах, Система добровольной сертификации выбросов парниковых газов, Национальная

Information and Citizen Participation on Climate Change, National Greenhouse Gas Foresight System.	система инвентаризации выбросов парниковых газов, Национальная система доступа к информации и участия граждан в решении вопросов, связанных с изменением климата, Национальная система прогнозирования выбросов парниковых газов.
Institutional coordination	Институциональная координация
Interministerial Team on Climate Change	Межведомственная техническая группа по вопросам изменения климата (ETICC)
Council of Ministers for Sustainability and Climate Change	Совет министров по вопросам устойчивого развития и изменения климата
President	Президент
Regional Climate Change Committees (CORECC)	Региональные комитеты по вопросам изменения климата (CORECC)
Governor and Presidential Delegate	Губернатор и президентский делегат

Выходные данные:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) – Friends of the Earth Germany
(Федерация окружающей среды и охраны природы Германии)

Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin, Tel. (030) 2 75 86-40, bund@bund.net, www.bund.net

V.i.S.d.P.: Petra Kirberger

Авторы: Северин Еttl (Severin Ettl), Тилл Грот (Till Groth), Селия Вихер (Celia Wicher)

Редакция: Люси Ханниг (Lucy Hannig), Сюзан Шербарт (Susann Scherbarth)

Контакт: klimaschutz@bund.net

По состоянию на: 07/2023