

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР КЛИМАТИЧЕСКИХ ПЕРЕГОВОРОВ В ПРЕДДВЕРИИ 28-й КОНФЕРЕНЦИИ СТОРОН РКИК ООН

Кокорин А.О. Международный консультант РЭЦЦА

СОДЕРЖАНИЕ

Региональный Диалог стран Центральной Азии по совместной подготовке к 28-й Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН по изменению климата	1
ВВЕДЕНИЕ	2
РЕЗЮМЕ	4
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	5
ТЕМАТИЧЕСКИЕ РАЗДЕЛЫ	6
Общий взгляд на процесс РКИК ООН и место КС28	6
Цели РКИК, Парижского соглашения и КС28	11
Глобальное подведение итогов	12
Финансирование по линии «потерь и ущерба»	15
Механизм устойчивого развития Парижского соглашения и смежные вопросы	18
ПРИЛОЖЕНИЯ	21
Порядок, повестки дня и логистика проведения КС28	21
Информация о павильоне Центральной Азии и его программе	26
Терминологические особенности РКИК	31
Возможности сотрудничества государственных органов и НПО ЦА в контексте КС28	32
Приоритеты КС28, объявленные Председателем, и результаты pre-COP	35

Региональный Диалог стран Центральной Азии по совместной подготовке к 28-ой Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН по изменению климата.

В 2023 году на 9-ой встрече МИД и Парламентариев стран Центральной Азии (ЦА) по вопросам изменения климата (апрель, 2023 г., г. Ташкент, Узбекистан) было принято решение о совместной подготовке стран к 28-ой Конференции Сторон (КС28) РКИК ООН при фасилитации Регионального Экологического Центра Центральной Азии (РЭЦЦА). Первоначальная поддержка для данного процесса была получена РЭЦЦА от GIZ в мае 2023 г. в рамках проекта [«Усиление координации и позиционирования Центральной Азии в глобальных климатических процессах»](#) для содействия подготовке стран ЦА к участию в КС28 РКИК ООН. В июне 2023 г. РЭЦЦА при поддержке GIZ запустил [Региональный Диалог Стран](#)

[Центральной Азии по совместной подготовке к КС28 РКИК ООН](#) (Региональный диалог) выполняющий основную роль в координации и расширении возможностей стран Центральной Азии в их подготовке и участии в КС28. Усиливая их переговорный потенциал, помогая разрабатывать два совместных Заявления (от Правительств ЦА и совместное Заявление от НПО и молодежи ЦА), организовав единый Павильон Центральной Азии, повышая наглядность и привлекая инвестиции, РЭЦЦА выполнил ключевую роль в продвижении регионального сотрудничества и подчеркивании приверженности Центральной Азии Парижскому соглашению.

Совместное Заявление стран ЦА к КС28 РКИК ООН имеет огромное значение для самих стран и глобального переговорного процесса. Оно усиливает их коллективный голос, укрепляет переговорные навыки, способствует развитию регионального сотрудничества, демонстрирует приверженность делу, повышает эффективность глобальных переговоров, облегчает сотрудничество и партнерство. Выступая единым фронтом, страны ЦА могут эффективно решать свои общие проблемы, привлекать внимание международной общественности и вносить значимый вклад в глобальные усилия по борьбе с изменением климата, вдохновляя другие регионы на решительные действия. В свою очередь, [совместное Заявление гражданского общества и молодежи ЦА](#), которое будет представлено на КС28 РКИК ООН, – это уникальная возможность для НПО и молодежи ЦА усилить свой голос и донести до международного сообщества о целенаправленных усилиях региона по содействию успеху Парижского соглашения. Оба заявления будут представлены на мероприятиях высокого уровня в рамках КС28.

Впервые на уровне региона (7 ноября 2023 г., г. Астана, Казахстан) состоялась подготовительная встреча к КС28 РКИК ООН – [Региональный Форум «Центральная Азия на пути к 28-ой Конференции сторон РКИК ООН: 5 стран – 1 регион – 1 голос»](#), организованный Правительством Казахстана и РЭЦЦА при поддержке партнеров по развитию.

С учетом накопленного опыта РЭЦЦА, значительное внимание в рамках Регионального Диалога уделено наращиванию потенциала участников переговорных процессов и заинтересованных сторон, как через ряд тренингов, так и подготовку двух аналитических обзоров («Климатические переговоры в преддверии РКИК КС28», «Климатические переговорные процессы и ключевые результаты РКИК КС28, оценка перспектив для стран ЦА»), а также разработке Дорожной карты по последующим действиям после КС28.

ВВЕДЕНИЕ

Данный обзор подготовлен РЭЦЦА¹ в рамках проекта «Усиление координации и позиционирования Центральной Азии в глобальных климатических процессах». Обзор составлен по документам Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК), официальным и неофициальным заявлениям стран, международных организаций, компаний и банков, аналитическим работам и отзывам экспертов.² Он рассчитан на широкий круг заинтересованных лиц в странах ЦА, представляющих государственные структуры, бизнес и молодежь, НПО и СМИ, как планирующих участвовать в КС28 или следить за ее ходом on-line,

¹ Региональный экологический центр Центральной Азии (РЭЦ ЦА), подготовка к КС28 и работе павильона стран ЦА <https://carececo.org/main/activity/mettings/cop28/>

² Вопросы направляйте автору, международному консультанту РЭЦ ЦА Алексею Кокорину kokorinao@gmail.com
Автор выражает благодарность Владимиру Гребневу, региональному специалисту по изменению климата РЭЦЦА, за ценные комментарии и добавления к обзору.

так и тех, кто просто интересуется международной климатической политикой и деятельностью стран по РКИК и ее Парижскому соглашению (ПС).

В обзоре не излагаются позиции стран ЦА и их НПО к КС28, поскольку они сформулированы в соответствующих Заявлениях стран и гражданского общества. Также в обзоре нет детального описания переговорных позиций отдельных стран по тем или иным спорным вопросам. Рассмотрение генерализовано по группам стран, как правило, развитых и развивающихся государств, наиболее уязвимых стран и мировой экологической общественности³. Более подробная детализация сделала бы обзор очень громоздким.

Обзор состоит из четырех частей. Первая – предельно краткое резюме, дающее возможность за «пару минут» понять, чем является данная конференция, какие у нее задачи, что главное для стран ЦА, в каком случае КС можно будет считать успешной для ЦА. После резюме следует список сокращений на русском и английском языках, поскольку в РКИК они очень специфичны. **Вторая часть – общий взгляд на деятельность РКИК и роль КС28**. Там описаны особенности РКИК и «багаж» прошлого, главные и второстепенные темы КС28, ее вероятный задел на будущие КС29 и КС30. Это своего рода «зонтичная» часть обзора – взгляд на ситуацию в целом и отсылки к последующим тематическим разделам и приложениям.

Тематические разделы – третья часть работы. В ней сначала рассматриваются три главные темы КС28. Во-первых, цели РКИК и ПС. Работа над развернутыми формулировками целей ПС – особенность КС28. На ней предстоит принять цель по адаптации и продвинуться в разработке цели по финансам, которую надлежит принять на КС29. Во-вторых, глобальное подведение итогов ПС. Еще в Париже было решено, что это надо будет сделать на КС в 2023 году, а затем повторять каждые 5 лет. Третья главная тема КС28 – финансирование по линии «потерь и ущерба» (так в РКИК называют ситуации, где адаптироваться уже поздно или практически невозможно, потери неизбежны). С практической точки зрения именно эта тема должна быть главным практическим итогом КС28, в то время как две другие более являются «флагом» данной КС – индикатором прогресса глобальной климатической политики в целом.

После рассмотрения главных тем идет раздел, посвященный Механизму устойчивого развития (МУР, статья 6 ПС) и смежным вопросам, важным для стран ЦА. В частности, связанным с природно-ориентированными решениями, где может быть и снижение выбросов парниковых газов, и адаптация к изменениям климата.

Заключительная часть обзора – приложения. В первом приложении рассматривается технический порядок работы, предварительные повестки дня различных органов КС28 и логистика ее проведения. Эта информация очень специфична и нужна только тому относительно небольшому числу лиц, кто будет непосредственно работать в Дубае, поэтому она вынесена в приложение. Далее рассматривается павильон стран ЦА и его программа. В следующем приложении кратко рассмотрены терминологические особенности РКИК, ее язык очень необычен. Еще одно приложение посвящено описанию возможностей сотрудничества государственных органов и НПО ЦА в контексте КС28. В заключительном приложении описаны приоритеты КС28, объявленные ее председателем; они, вероятно, будут влиять на акценты и ход работы конференции, там же дана информация о прошедшей в конце октября предварительной встрече «pre-COP».

³ Позиции и требования организаций, объединенных в глобальную сеть Climate Action Network (CAN), см. <https://climatenetwork.org>. Информация и заявления сети CAN стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (на русском языке), см. <http://canecca.org/>

РЕЗЮМЕ

КС28, как и предыдущие КС, будет финансово-организационной встречей. Ее результаты, как официальные решения, так и неофициальные договоренности, прямо или косвенно будут связаны с финансированием развивающихся стран. На КС переговорные вопросы обсуждаются одновременно (вспомогательными органами, контактными и рабочими группами, на «министерском сегменте» на второй неделе работы), решения принимаются в конце «единым пакетом». Это вызвано масштабностью задач и отсутствием процедуры голосования, все принимается консенсусом, включая решение 1/СР.28, обобщающее результаты КС.

Встреча пройдет в трех форматах:

- официальные переговоры, где принимаются документы РКИК, как финальные решения, так и планы на будущие КС
- заявления стран и выступления их высших должностных лиц (1-2 и 9-10 декабря), именно в них конкретные цифры, детали действий стран по выбросам, адаптации и финансам
- неофициальные мероприятия программы секретариата, павильонов стран и организаций, где обсуждается широкий спектр вопросов, от научно-экологических проблем до действий стран, компаний и финансовых институтов. Именно они – площадка для укрепления сотрудничества, начала партнерских отношений и совместных проектов, а также место широкого выражения мнений о работе и готовящихся документах РКИК.

Основная долгосрочная задача – трансформация и усиление финансовых потоков для низкоуглеродного развития, адаптации и смежных задач. КС28 должна сделать шаг в этом направлении, приняв соответствующие рекомендации, продвинувшись в деталях будущей цели Парижского соглашения (ПС) по финансам, которую намечено принять на КС29, формируя долгосрочные сигналы для бизнеса по «зеленому» развитию и уходу от ископаемого топлива.

«Флаговые» задачи, специфичные для КС28 (это было решено ранее):

- подвести глобальные итоги выполнения ПС (далее это будет делаться каждые 5 лет)
- детализировать и принять цель ПС по адаптации (в ст.2.1b ПС только краткая фраза)
- операционализировать финансовый механизм по теме «потерь и ущерба» – LDFF (ситуации, когда адаптация уже невозможна или крайне сложна, потери неизбежны).

Меньшие, но важные для ЦА задачи КС28:

- решение по проектам ст. 6.4 ПС по охране природы, ведущим к росту поглощения CO₂
- природно-ориентированные решения учитывают особенности горных и засушливых стран и уязвимых групп населения
- в обобщающем решении 1/СР.28 намечены действия по Году ледников, создан двухлетний «мостик» на КС30, приоритет которой природно-экосистемные действия.

КС28 можно будет признать успешной для ЦА, если:

- решение по механизму LDFF позволяет странам ЦА в нем эффективно участвовать
- решения КС в целом учитывают особенности стран ЦА (горы, ледники, дефицит воды)
- решение по ст. 6.4 ПС позволяет осуществлять проекты по охране природы (экосистем) в ЦА
- работа павильона и Заявления стран и НПО ЦА показали их готовность активно участвовать в решении проблемы климата, содействовали партнерским отношениям с широким кругом организаций, от международных финансовых институтов до НПО.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ⁴

ВОКНТА	Вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам, SBSTA	GAA	Global Goal on Adaptation, Глобальная цель по адаптации
ВОО	Вспомогательный орган по осуществлению, SBI	GCF	Green Climate Fund, ЗКФ.
ЗКФ	Зеленый климатический фонд, GCF	GST	Global Stocktake, Глобальное подведение итогов
КП	Киотский протокол	IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change, МГЭИК
КС	Конференция сторон РКИК	ITMO	Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ПМУРПИК
МУР	Механизм устойчивого развития	MWP	Рабочая программа по митигации
МГЭИК	Межправительственная группа экспертов по изменению климата, IPCC	LDC	Least Developing Countries
ОНУВ	Определяемые на национальном уровне вклады, NDC	LD	Loss and Damage, потери и ущерб
ПМУРПИК	Передаваемые на международном уровне результаты предотвращения изменений климата, ITMO	LDFE	Loss and Damage Financial Facility, Финансовый механизм по потерям и ущербу
CAN	Climate Action Network	NBS	Nature Based Solutions, Решения, основанные на природе, Природно-ориентированные решения.
ПС	Парижское соглашение	NCQG	Новая коллективная, выраженная количественно цель по финансам, New Collective Quantitative Goal
РКИК	Рамочная конвенция ООН об изменении климата, UNFCCC	NDC	Nationally Determined Contributions, ОНУВ
A6.4ER	Article 6, paragraph 4, emission reductions	RM	Response measures, Ответные меры
СВАМ	Carbon Boundary Adjustment Mechanism	SB	Subsidiary Bodies (SBI и SBSTA) РКИК
СМА	Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement (КСС)	SBI	Subsidiary Body for Implementation, ВОО
СОР	Conference of the Parties (в контексте данного обзора – заседания КС в формате встреч всех стран РКИК, а не только ПС)	SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, ВОКНТА
СМР	Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (КС/СС)	SNLD	Santiago Network on Loss and Damage, Сантьягская сеть по предотвращению, минимизации и устранению потерь и ущерба в результате неблагоприятных последствий изменения климата
ССС	Carbon Capture and Storage	SIDS	Small Island Developing States
СВФ	Climate Vulnerable Forum	WIM	Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts. Варшавский международный механизм по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата

⁴ Перевод на русский язык, насколько возможно, дан по официальным документам РКИК ООН

ТЕМАТИЧЕСКИЕ РАЗДЕЛЫ

Общий взгляд на процесс РКИК ООН и место КС28

История вопроса. В конце 1980-х пошло очень активное накопление знаний об изменении климата. В 1988 году Всемирная метеорологическая организация и UNEP образовали Межправительственную группу экспертов по изменению климата (МГЭИК, Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), которая в 1990 году выпустила первый Оценочный доклад, где подчеркивалась настоятельная необходимость международной кооперации в деле снижения антропогенных выбросов парниковых газов. В этом контексте **в 1992 году была принята РКИК ООН**, где были сформулированы самые общие принципы совместных действий по снижению выбросов. Тогда казалось, что достаточно несколько снизить выбросы развитых стран, чтобы естественная адаптация экосистем позволила не беспокоиться о влиянии изменения климата на производство продовольствия и устойчивое развитие стран. Китай и другие развивающиеся страны еще не были столь крупными и быстро растущими источниками выбросов. Кроме того, еще не было достаточно знаний, чтобы осознать нереальность поставленной цели. В результате в 1997 году в Киото был принят протокол (КП), который обязывал развитые страны, а также ряд государств с переходной экономикой так снизить выбросы, чтобы в 2008–2012 годах они суммарно были на 5% ниже, чем в 1990 году. Формально он был выполнен, но глобально выбросы продолжали расти. В то же время протокол позволил накопить ценный опыт выполнения международных проектов по снижению выбросов, систем квотирования и передачи углеродных единиц.

Следующим важным шагом было **заключение в 2015 году Парижского соглашения (ПС)**, активизирующего новые сферы деятельности, по адаптации и по финансам (система целей ПС рассматривается ниже в специальном разделе). Сейчас ПС – базовая основа большинства действий РКИК, объединяющая практически все страны мира (США на время выходили из ПС, но сейчас они активные участники соглашения). ПС положило начало массовой помощи развивающимся странам — климатическому финансированию со стороны наиболее развитых стран мира⁵, см. рис. 1.

В Париже было решено в 2020 году довести **климатическое финансирование** до уровня 100 млрд USD в год. Сейчас оно достигло 80–85 млрд USD в год, более подробно см. ниже раздел по целям ПС, в частности, изложение финансовых проблем в контексте формулирования «новой коллективной, выраженной количественно цели по финансам» (New Collective Quantitative Goal, NCQG). Отставание есть, но не столь драматическое, как по выбросам парниковых газов. Их глобальная динамика кардинально отличается от пути достижения цели ПС по выбросам (более подробно выполнение ПС за 2016–2023 годы изложено ниже в разделе, посвященном глобальному подведению итогов).

⁵ Они входят в Приложение II РКИК. Приложение I РКИК содержит список стран, считающихся в РКИК развитыми. Если страна входит в Приложение I, но не входит в Приложение II, в частности, Россия, то она является добровольным донором, не имеющим финансовых обязательств, но выделяющим средства по мере возможности. Однако она не может быть получателем средств. Страны, не входящие в Приложение I, в РКИК называются развивающимися и получателями средств. Они могут выделять средства на добровольной основе. В целом деление стран по спискам Приложений I и II устарело. Например, не входят в Приложение I такие государства как Сингапур, Ю. Корея, Китай, Саудовская Аравия; конечно, они сейчас климатическую поддержку не получают, а выделяют на добровольной основе. Не раз предлагалось пересмотреть Приложения: например, ввести принцип добровольного решения стран по принадлежности к Приложениям, но ожидать прогресса не приходится, так как многие страны категорически против любого пересмотра РКИК ООН.

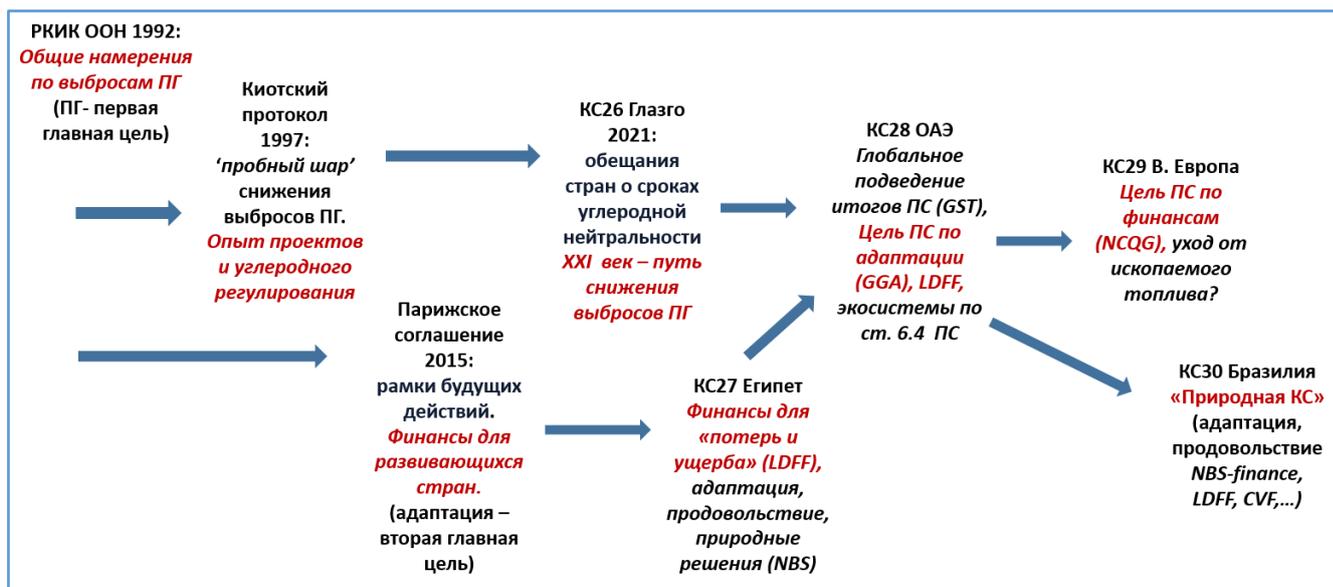


Рис. 1 Динамика принятия решений в РКИК ООН, главные вопросы КС28 и последующих КС.

В ПС, в отличие от КП, обязательств стран по выбросам нет, они должны лишь иметь «определяемые на национальном уровне вклады» в глобальные усилия (ОНУВ, Nationally Determined Contributions, NDC), так названы национальные цели по выбросам на ближайшие 10–15 лет. Они не обсуждаются на переговорах, а их невыполнение никак не наказывается. В отношении выбросов ПС — **рамочная договоренность о намерениях**. Поэтому важным шагом стала конференция в Глазго, где страны объявили о планах достижения углеродной нейтральности (более подробно см. раздел по глобальному подведению итогов).

У КС РКИК есть очень важные особенности. Эти конференции кардинально иные, чем обычные научные или научно-практические форумы. Научные и экологические вопросы в переговорном процессе КС как таковые не рассматриваются, их место на различных семинарах и мероприятиях, где могут представляться аналитические доклады, обсуждаться ситуации в отдельных странах и регионах, различные технологии и научные достижения. **КС решает, прежде всего, финансово-организационные задачи глобального уровня**. Во всех решениях так или иначе, прямо или косвенно имеется финансовая составляющая и смежные с ней институциональные построения.

Второе отличие – процессуальное. **В РКИК нет принятых правил процедуры голосования**. Поэтому в соответствии с практикой ООН, все должно решаться консенсусом. Это вполне объяснимо – проблема изменения климата затрагивает всю мировую энергетику и экономику в целом, все стороны жизни людей и порождает огромные финансовые трансформации. В этой ситуации было бы странно навязывать меньшинству стран мнение большинства стран, ведь в ООН каждое государство имеет равный голос (исключением является Совет безопасности ООН). Не случайно РКИК является лишь рамочной договоренностью, а ПС не содержит обязательств конкретных стран по выбросам и финансам. Консенсус требует времени и «разменной монеты» взаимных уступок⁶.

Поэтому в РКИК принят **«пакетный подход»** принятия всех решений разом в конце КС. Принцип – *ничего не решено, пока все не решено*. На КС нет практики последовательного обсуждения отдельных тем и принятия решений. С начала до конца КС все основные темы

⁶ В практике КС РКИК были прецеденты, когда мнение одной страны игнорировалось с помощью процессуальных «трюков», но это были единичные случаи.

переговоров прорабатываются параллельно. Даже когда какой-то документ полностью согласован, решение принимается только в конце работы КС. Особенно этот принцип касается положений обобщающего решения номер один - 1/CP, суммирующего все ее достижения.

За исключением выдающихся КС в Киото и в Париже каждая конференция делает «шажок» по одному из «путей», по выбросам или по адаптации, см. рис. 1. Финансы всегда являются главной темой, но на каждой КС есть тот или иной финансовый приоритет. При этом практически никогда не бывает так, чтобы какой-то вопрос на КС был поднят и там же решен. Обычно от идеи до решения проходит немало лет. Каждая КС передает «багаж» наработок следующей, перед которой стоят задачи намеченного ранее завершения нескольких тем, продолжения проработки других и начала обсуждения новых вопросов.

Прошлая КС27 в Египте оставила обширный багаж, прежде всего, в сфере адаптации и «потерь и ущерба» (LD).⁷ Заседания КС27 проходили в формате Конференции сторон (COP27), где обсуждались и решались все вопросы РКИК в целом;⁸ Совещания сторон-участников ПС (СМА4), где более детально обсуждались и решались вопросы ПС;⁹ а также Совещания сторон КП (СМР17), где рассматривались некоторые технические детали работы по этому, фактически уже отсутствующему каналу сотрудничества.¹⁰ Во время КС решения готовились преимущественно вспомогательными органами SB57 (SBSTA57 и SBI57), а затем выносились на пленарные заседания КС.

Аналогичным образом будет строиться работа КС28, предварительная повестка дня COP28 размещена на сайте РКИК (она как обычно для КС имеет статус записки исполнительного секретаря РКИК, окончательная повестка дня будет приниматься уже в Дубае).¹¹ Повестки дня есть и для СМА5, СМР18, вспомогательных органов SBSTA59 и SBI59¹². Материалы КС будут размещаться на сайте КС¹³, а также на сайте страны-организатора КС¹⁴. В приложении к данному обзору рассматривается порядок работы, повестки дня и логистика конференции. Кроме того, известны тематические дни неофициальной части КС для работы павильонов и других мероприятий (они также описаны в приложении).

Предварительные решения КС28 призваны были подготовить вспомогательные органы на своих сессиях SBSTA58 и SBI58, прошедших в Бонне в июне 2023 года. Однако практика РКИК такова, что их, как правило, очень мало. Ход сессий описан в отчетах данных органов, а в приложениях содержатся единичные проекты решений, причем не по «горячим» точкам переговоров, а по второстепенным вопросам.¹⁵ Фактически эти сессии были лишь предварительными обсуждениями, без итоговых документов. Основной «отправной точкой»

⁷ Документы на английском языке и других языках ООН, см. <https://unfccc.int/cop27/decisions>

⁸ Документы на русском языке см. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10R.pdf
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a3R.pdf
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_R.pdf
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a02R.pdf

⁹ Документы на русском языке см. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10R.pdf
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10_a01R.pdf
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_10a02R.pdf
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10a03R.pdf

¹⁰ Документы на русском языке см. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cmp2022_09a01R.pdf

¹¹ см. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2023_01_adv.pdf

¹² <https://unfccc.int/cop28#sessions>

¹³ <https://unfccc.int/cop28>

¹⁴ <https://www.cop28.com/en/>

¹⁵ <https://unfccc.int/event/sbsta-58> <https://unfccc.int/event/sbi-58>

работы в Дубае будут указанные выше решения – документы COP и CMA KC27.¹⁶ Кроме того, будут использоваться наработки различных комитетов, советов и других тематических органов, подготовленные в течение 2023 года.¹⁷

Главным достижением KC27 было решение о финансировании по линии «потерь и ущерба» (на рис. 1, LDFF – Loss and Damage Financial Facility), которое должно получить практическое воплощение на KC28 (более подробно см. ниже раздел по финансированию по теме «потерь и ущерба»). Это будет важнейшей задачей KC28.

Также на KC27 были приняты важные решения об активизации работ РКИК в сфере продовольствия, адаптации сельского хозяйства и природных решений (на рис. 1, NBS, более подробно см. ниже раздел по Механизму устойчивого развития (МУР), где затрагиваются природные вопросы). Адаптационно-природные аспекты на KC28 будут активно обсуждаться, но принятие решений вероятно на KC30. Она пройдет в Бразилии в 2025 году и обещает стать прорывной в деле природно-климатических решений, прежде всего, финансовых. В данном контексте возрастает роль объединения уязвимых развивающихся стран (Climate Vulnerable Forum, CVF), а также того, что 2025 год объявлен в ООН Годом ледников. На KC28 важно перекинуть двухлетний «мостик» на KC30, а в обобщающем решении 1/CP.28 наметить различные природно-экосистемные действия.

Кроме важнейшей задачи по LDFF, особенностью KC28 будут два «флаговых» решения, которые призваны показать, что в мире есть согласованная климатическая политика. Во-первых, **по глобальному подведению итогов (GST)** реализации ПС. В Париже было решено, что это должно быть сделано в 2023 году, а затем каждые 5 лет. Во-вторых, **по глобальной цели по адаптации (GGA)**, предстоит ее принять. В обоих случаях главные разногласия касаются финансовой части (см. ниже соответствующие разделы обзора).

Также KC28 предстоит завершить техническую работу по МУР, прежде всего, по статье 6.4. Там фактически остался один важный вопрос, могут ли быть проекты, направленные на «мероприятия по недопущению эмиссий и улучшение охраны природы». Более подробно проблема описана ниже в разделе по МУР. Конечно, на KC28 будут обсуждаться и другие темы, которые, вероятно, получат продолжение на KC29, которая должна состояться в одной из стран Восточной Европы.¹⁸ В их числе: долгосрочное финансирование в рамках РКИК (рост объема средств, доли грантов, доли на адаптацию, бюджет ЗКФ и др.), содержание рабочих программ по митигации и энергопереходу (MWP-JT), принятие глобальной цели по финансам (NCQG, детали см. в разделе по целям РКИК и ПС). Продолжится обсуждение влияния низкоуглеродного развития одних стран на экономику других («ответные меры», response measures, RM). Будут рассматриваться вопросы отчетности, передачи технологий, прозрачности действий, помощи наименее развитым государствам и т. п. (более подробно см. приложение 1). Вероятно, продвижение по ст. 6.8 МУР, посвященной нерыночным методам кооперации стран (детали см. в разделе по МУР). Как и ранее, ключевой будет тема продовольствия, прежде всего, в финансовом контексте.

Также стоит отметить, что на каждой конференции в обобщающем решении имеется фраза про **отход (phase down) или отказ (phase out) от ископаемого топлива (fossil fuel)** или

¹⁶ См. выше ссылки на документы на русском языке

¹⁷ Они в хронологическом порядке, последние вверху списка, размещаются на сайте РКИК <https://unfccc.int/documents>

¹⁸ Согласно разделению стран в РКИК, в эту группу также входят страны Закавказья; место проведения пока не согласовано: если на KC28 не будет принято решение о месте проведения, то, вероятно, KC29 пройдет в Бонне, по месту расположения Секретариата, такова сложившаяся практика РКИК.

только от угля. ОАЭ предложили добавить слово «эмиссии» (emissions), что означает попытку продвижения ими мер сокращения выбросов на самих предприятиях, прежде всего, технологии улавливания и захоронения CO₂ из отходящих газов (carbon capture and storage, CCS), однако многие страны и экологическая общественность выступают резко против «закапывания денег в землю», которое гораздо дороже развития ВИЭ. На КС27 и на других крупнейших форумах, в частности, в коммюнике Двадцатки в сентябре 2023 г., страны уже писали про «уход от угля без применения мер по сокращению выбросов». На КС28 будут предприняты попытки усилить формулировку, дать бизнесу более жесткий долгосрочный сигнал, заменить отход на отказ или заменить уголь на ископаемое топливо. Однако, по мнению ряда экспертов, шансы не велики, скорее фраза будет «разменной монетой» в разногласиях между развитыми и развивающимися странами, например, по LDFF. В то же время, многие эксперты считают, что в 2024 году на «более европейской» КС29 будут неплохие шансы на усиление формулировки.

По сути дела, встреча в Дубае, как и прошлые **КС, пройдет в трех разных форматах** с разными задачами. **Первый – официальные переговоры**, где принимаются документы РКИК. Например, решения по увеличению финансирования адаптации, по организации финансирования по линии потерь и ущерба», по GAA, по итогам GST и т. п.

Второй – выступления высших должностных лиц на политическом уровне. Именно в этом неофициальном формате в Глазго страны назвали свои сроки достижения углеродной нейтральности, а также дали пояснения по путям ее достижения. В заявлениях обычно содержатся конкретные цифры и детали финансовых вкладов различных стран, в решениях РКИК содержатся только суммарные – коллективные параметры. Заявления могут содержать информацию о том, что страна считает нужным, а что для нее совершенно неприемлемо (red lines) видеть в виде официального решения РКИК.

Первого и второго декабря в рамках КС28 пройдет **World Climate Action Summit**, ожидается, что там выступят главы государств и правительств около 100 стран, а также генеральный секретарь ООН. У саммита нет «списка тем», каждый из участников сам выбирает приоритеты своего выступления. В то же время, Председатель КС в своих заявлениях обозначил ожидания мирового сообщества: усиление целей по выбросам, финансовые вклады стран, рост инвестиций в чистую энергетику и энергоэффективность, уход от ископаемого топлива. В целом от стран ждут подтверждения, а в идеале сокращения сроков достижения углеродной нейтральности, четких инвестиционных заявлений, весомых финансовых вкладов. Причем не только от стран Приложения II РКИК, но и от других государств с большими финансовыми ресурсами, в частности, ОАЭ. Особое внимание будет к США, так как на встрече по пополнению ЗКФ в октябре США, в отличие от других стран не определили свой вклад на следующие 5 лет и даже не дали обещаний. Если США не исправит эту ситуацию, ожидается жесткая критика.

По опыту прошлых КС у саммитов РКИК есть негативная черта. В начале, когда выступают лидеры крупнейших стран, зал полон, присутствует масса СМИ и высоко внимание мировой общественности. Однако затем зал почти пуст и отклик на выступления минимальный. В свете этого для небольших стран важно «продвижение» своих заявлений через павильоны, многократное повторение главных моментов выступлений во время мероприятий, интервью, выступлений на последующих пленарных заседаниях COP и CMA. В контексте ЦА желательно, чтобы каждая из стран в своем выступлении подчеркнула наличие совместного Заявления, главные пункты единой позиции региона (все выступления на саммите будут помещаться на специальную страницу сайта КС28).

Третий формат – неофициальные мероприятия, прежде всего, в павильонах стран и различных организаций, где главные действующие лица – банки, бизнес-ассоциации, крупнейшие компании, города и НПО, СМИ и широкая общественность. Там в центре внимания будут действия финансовых институтов и других крупнейших инвесторов. Именно эти мероприятия и сопутствующие им двух- и многосторонние встречи – площадка для укрепления сотрудничества, начала партнерских отношений и совместных проектов. Основная часть участников КС принимает участие именно в этом процессе. Неофициальные мероприятия служат и рупором для выражения поддержки или несогласия с теми или иными формулировками готовящихся официальных решений и выступлений стран. Как прямо, так и через СМИ голос общественности может существенно влиять на те или иные детали решений (см. приложение по сотрудничеству между государственными органами и НПО).

Весь ход КС ежедневно будет освещаться в трех официальных бюллетенях.¹⁹

Цели РКИК, Парижского соглашения и КС28

Как отмечено в предыдущем разделе, цель РКИК²⁰ устарела, но ссылки на нее в документах КС есть и будут, это дипломатия, обсуждения текстов РКИК и ПС не ожидается. Вместо этого на КС28 и 29 планируется конкретизировать цели ПС. В нем, в статье 2 п 1, есть три задачи. **Одна (2.1a) по выбросам парниковых газов**, она широко известна и сформулирована численно: удержать глобальное потепление в пределах ниже 2⁰С и стремиться к 1,5⁰С.

Вторая цель посвящена адаптации (2.1b), она говорит о повышении «*способности адаптироваться и сопротивляемости, чтобы не было угрозы производству продовольствия*». Эту очень общую формулировку именно на КС28 предстоит принять в развернутом виде глобальной цели по адаптации (Global Goal on Adaptation, GGA). Предполагается, что будет детальный текст, построенный по принципу «луковицы»: различные оболочки, каждая из которых расширяет понимание более краткой.

В июне 2023 года на SB58 была подготовлена примерная структура GGA²¹. В ней самым сложным является пункт 7(e) с двумя вариантами формулировок: всеобъемлющие целевые показатели и конкретные целевые показатели, индикаторы и метрики (вариант 1) или общие приоритеты адаптации в рамках глобальной цели по адаптации (вариант 2). Для стран ЦА важно, чтобы при указании приоритетов и/или индикаторов не были забыты их особенности (горные страны, зависимость от ледников, дефицит воды, горные и другие уязвимые общины, которые по практике РКИК не считаются коренными и малочисленными народами – indigenous people). Либо формулировки должны быть без детализации, либо в них должны быть включены указанные группы населения. Заметим, что продовольствие было и остается ключевым словом пункта 2.1b ПС, оно же – важнейший момент и для Центральной Азии.

Также немало споров вызовет финансовый пункт 7(i), где говорится о финансовых и бюджетных положениях или их отсутствии в GGA. На нем настаивают развивающиеся страны,

¹⁹ <https://unfccc.int/cop-28-observer-daily-updates>, IISD <https://enb.iisd.org/negotiations/un-framework-convention-climate-change-unfccc>, TWN https://twn.my/title2/climate/climate_updates-briefings.htm, ECO (подготавливается CAN) https://climatenetwork.org/resource_type/eco-newsletter/

²⁰ Текст РКИК (ее цель сформулирована в статье 2), ПС и другие документы имеются на сайте <https://unfccc.int>

²¹ Документ <https://unfccc.int/documents/629445>, имеющий статус проекта выводов, предложенных сопредседателями Контактной группы, образованной ВОКНТА и ВОО.

в то время как развитые считают, что по финансам будет приниматься самостоятельная цель и дублирование нецелесообразно.

Третья цель посвящена финансам (2.1с), она говорит о приведении «*финансовых потоков в соответствие с траекторией развития с низким уровнем выбросов и сопротивляемостью к изменению климата*». Ее – новое численное коллективное обязательство (новая коллективная, выраженная количественно цель по финансированию, New Collective Quantitative Goal, NCQG) – планируется принять в 2024 году на КС 29. Имеется в виду цель развитых стран по мобилизации финансирования для развивающихся государств, которая должна брать за основу уровень в 100 млрд долларов в год, прописанный в решениях Парижа (там имелось в виду его достижение к 2020 году). На КС28 будет вестись подготовительная работа, пройдут консультации и семинары по данной цели.

В последние годы на различных площадках прошли **неформальные дискуссии о пересмотре цели по выбросам**. Они усилились после заявлений Всемирной метеорологической организации, что в ближайшие 5–10 лет в один из годов глобальное потепление (средняя по планете приповерхностная температура воздуха, отсчитываемая от уровня 1850–1990 годов) достигнет 1,5°C, а в середине 2030-х 1,5°C станет обычной температурой. Действительно, сейчас глобальное потепление равно 1,2 ± 0,1°C (над сушей: ~1,6°C, над океанами: ~0,9°C), а темпы роста 0,2°C за 10 лет. В дискуссиях обсуждается вариант с небольшим превышением 1,5°C, а затем со снижением до 1,5°C (overshoot). Увы, его шансы тоже малы. По сути дела, 2°C к 2060 гг. не избежать, но к этому уровню в большинстве ситуаций можно приспособиться, если предпринять должные адаптационные действия.

Совсем другое дело – худшие сценарии, которые рассматривает IPCC, 4–5°C. Это уже иная, гораздо более тяжелая жизнь, даже для сильных и северных стран. Поэтому страны дали обещания углеродной нейтральности (снижение выбросов с компенсацией остатка за счет поглощения экосистемами, прежде всего, лесами). Наиболее развитые (ЕС, США, Япония, Канада) – к 2050 году или даже раньше (Германия, Норвегия). Россия, Казахстан и другие крупнейшие развивающиеся страны – как правило, к 2060 г. (Индия к 2070 г.). По мнению экспертов, дело идет к глобальной нейтральности к концу века, но это стабилизация лишь на 2,5–3°C. Совершенно реальная цель, которую обязательно надо достичь и двигаться к ней незамедлительно. Крайне желательно и усиление цели, более раннее достижение углеродной нейтральности. Увы, 2,5–3°C для многих слабых и наиболее уязвимых стран чревато очень серьезным ущербом, вплоть до потери всей страны, если это малое островное государство. Они, а также экологическая общественность настойчиво призывают к строгому выполнению ПС, к 1,5°C, к резкому и немедленному снижению выбросов. Конечно, они понимают, что шансов мало, но помнят пословицу «*проси верблюда, дадут лошадь*» и требуют по максимуму. В свете этого корректировки цели ПС по выбросам на КС28 не будет.²²

Глобальное подведение итогов

В 2015 году в Париже было принято решение о глобальном подведении итогов в 2023 году и далее каждые 5 лет. Строго говоря, подводятся только итоги по ПС, решение будет приниматься не COP, а CMA. Однако фактически вопрос будет рассматриваться шире, охватывая почти все основные аспекты работы РКИК. Над ним будет работать совместная Контактная группа обоих SB, так как затрагиваются и научно-технические и финансово-организационные вопросы. Для ее работы РКИК подготовлены обобщающие материалы

²² В конце октября Бразилия предложила в повестку COP включить пункт, говорящий, что цель «1,5» жива и надо предпринять все усилия для резкого снижения выбросов <https://unfccc.int/documents/633024>

(доклады).²³ В тоже время, по сути дела итоги понятны и известны, они ежегодно подводятся различными организациями.

Если говорить **об изменениях климата как таковых**, то их сжатое изложение каждый год публикует Всемирная метеорологическая организация²⁴. По выбросам и по адаптации авторитетные доклады ежегодно готовит UNEP. Перед каждой КС UNEP выпускает очередную пару докладов – один по выбросам и один по адаптации, при этом оба затрагивают и третий важнейший компонент деятельности – финансы. Доклады ноября 2023 года не должны существенно отличаться от изданных в конце 2022 года как по данным, так и по рекомендациям, каких-либо переломных событий не было. Поэтому по ним можно составить достаточно полное впечатление об итогах.

По выбросам парниковых газов мир далек от следования цели ПС, хотя делается немало, причем не только в развитых странах.²⁵ Россия занимает 6-е место (с учетом поглощения лесами, на рис. 2 оно обозначено как LULUCF CO₂). Заметим, что международный морской и авиационный транспорт по правилам РКИК не принадлежит странам, а рассматривается отдельно. Если бы он был «страной», то занимал бы 8-е место. Выбросами от него сейчас активно занимаются ICAO и IMO – международные организации, регламентирующие гражданскую авиацию и морские перевозки и собирающиеся постепенно вводить весьма существенные и, главное, обязательные меры по снижению выбросов. Именно обязательность действий не нравится многим, прежде всего, развивающимся странам, и они против обсуждения в РКИК действий ICAO и IMO как позитивных примеров.

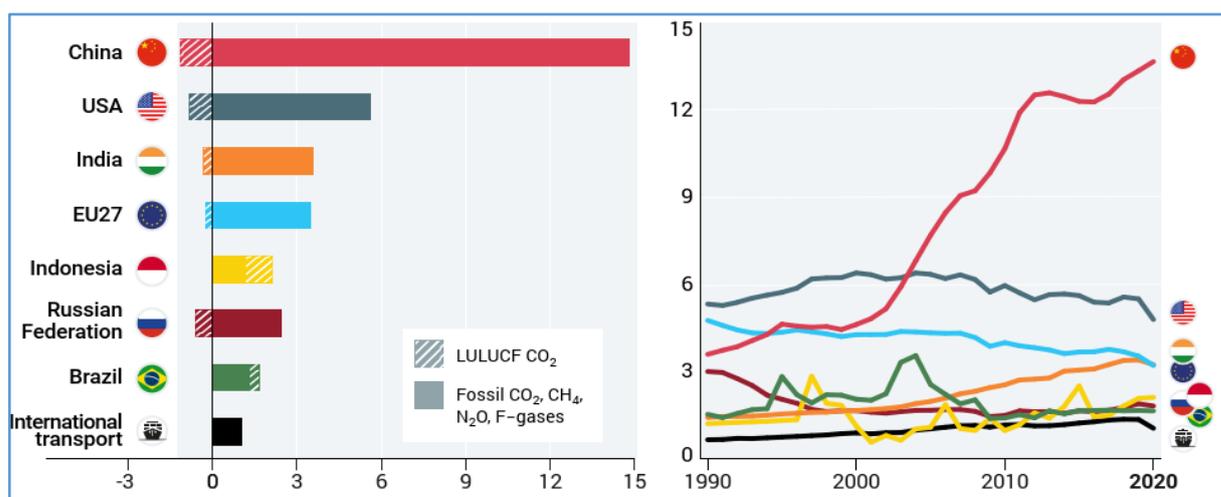


Рис. 2. Антропогенные эмиссии и поглощения парниковых газов крупнейших стран по состоянию на 2020 г. (млрд т CO₂-эквивалента в год). Источник: UNEP, Emissions Gap Report 2022.

С одной стороны, мир идет по гораздо лучшей траектории выбросов (current policy scenarios), чем ожидалось 10–15 лет назад (2010 policy scenarios), см. рис. 3. С другой стороны, заявленные в РКИК NDC очень далеки от пути ограничения глобального потепления на уровне 2°C, не говоря уже о 1,5°C. При этом цели многих развивающихся стран имеют два варианта:

²³ <https://unfccc.int/global-stocktake-secretariat-synthesis-reports-and-addendas> В данных материалах можно отметить большое внимание к привлечению частных средств для климатического финансирования, а также лишь самые общие слова по «потерям и ущербу».

²⁴ World Meteorological Organization. State of the Global Climate 2022, 2023 (выход следующего заявления ВМО намечен на 30 ноября 2023 г.), www.wmo.ch

²⁵ United Nations Environment Programme (2022). Emissions Gap Report 2022: The Closing Window — Climate crisis calls for rapid transformation of societies. Nairobi. <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>

без внешней финансовой поддержки и с поддержкой (безусловные – unconditional NDC и условные – conditional, соответственно). Собственно, рассматриваемые на КС финансы сейчас имеют именно такую «развилку» по влиянию на глобальные выбросы парниковых газов. По экспертным оценкам, именно стабилизация на уровне 2,5⁰C с последующим медленным трендом к 3⁰C является наиболее вероятным результатом достижения странами углеродной нейтральности во второй половине века, объявленной на КС26 в Глазго. Переход на путь 2⁰C сложно назвать «развилкой», так как по оценкам доклада UNEP он требует роста ежегодных инвестиций в низкоуглеродное развитие в 2020-е годы в 4–7 раз в развивающихся странах и в 3–5 раз в развитых, что маловероятно.

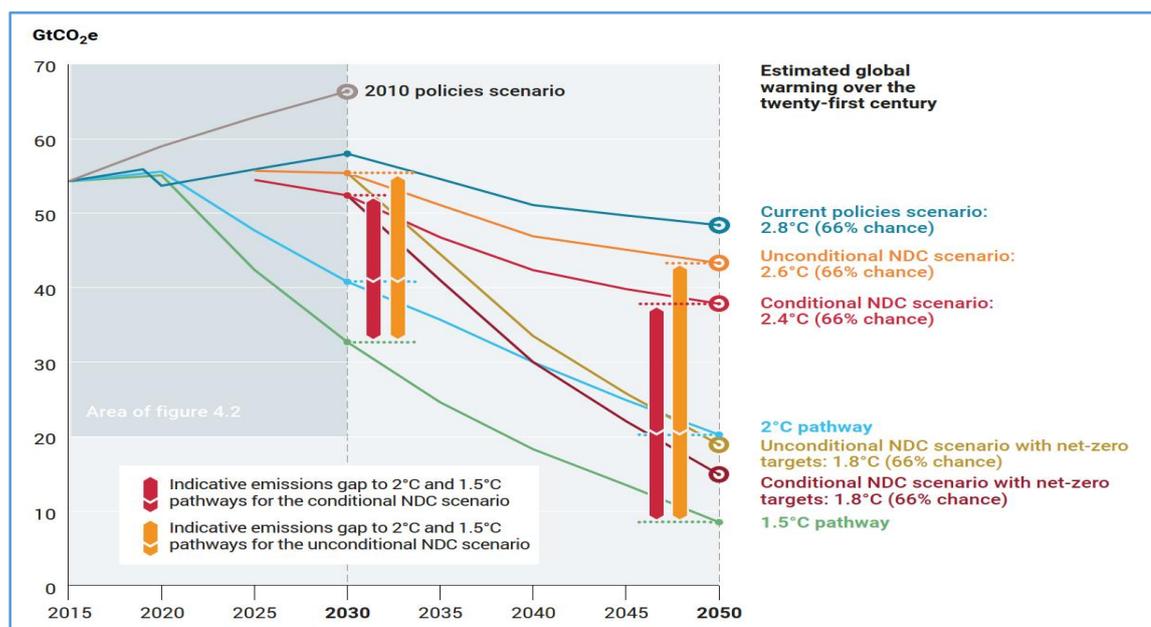


Рис. 3. Траектории выбросов парниковых газов (млрд т CO₂-эквивалента в год) и то, к какому уровню глобального потепления к концу века они ведут (°C). Источник: UNEP, Emissions Gap Report 2022.

По адаптации вывод в целом аналогичный, прогресс есть, но слишком медленный.²⁶ В финансовых показателях ситуация выглядит следующим образом.

- Суммарные расходы на адаптацию в развивающихся странах по разным оценкам на 2030 год будут от 15 до 400 млрд/год (наиболее распространенная, медианная, оценка – ~130 млрд).
- По оценке UNEP для полноценной и эффективной адаптации требуется от 160 до 340 млрд.
- Текущий объем финансового потока в развивающиеся страны (климатическое финансирование адаптации) составляет несколько менее 30 млрд (2020 год).
- В NDC 76 стран на период до 2030 г. запрашивается 71 млрд в год.
- Экстраполяция этих NDC на все развивающиеся страны дает медианную оценку равную около 200 млрд в год).

«Разрыв» (gap) налицо, и это будет очень активно обсуждаться на КС.

Ранее, при подготовке к подведению итогов горячо обсуждался вопрос об источниках информации. При подготовке обзоров IPCC подход очевиден – только научные статьи в профильных, научных, рецензируемых журналах. В РКИК подход гораздо шире, учитываются доклады стран и различных организаций, включая общественные, прочая «серая» литература,

²⁶ United Nations Environment Programme (2022). Adaptation Gap Report 2022: Too Little, Too Slow – Climate adaptation failure puts world at risk. Nairobi. <https://www.unep.org/adaptation-gap-report-2022>

которая не проходит по нормам научных обзоров. В этих изданиях есть рейтинги, масса информации по прогрессу и недостаткам различных стран, их недоработкам, детальные и конкретные рекомендации и т. п. Однако в документах РКИК указывать на конкретные страны нельзя, поэтому в решении по GST можно ожидать лишь общие фразы и ссылки на глобальные возможности, в частности, рассмотренные в докладах UNEP.

По выбросам и адаптации вопрос понятен (нужно лишь так или иначе изложить его в официальном решении), поэтому дискуссии сводятся к главной теме всех КС – увеличению и трансформации финансовых потоков. На подготовительной сессии SB58 все свелось к обсуждению того, надо ли и если надо, то как должны подводиться **финансовые итоги**. Развитые страны хотели бы избежать критики за недостаточное финансирование, а развивающиеся хотели бы подчеркнуть, что намеченные в Париже 100 млрд в год не достигнуты и, тем самым, надавить на наиболее развитые государства.

В подготовленном на SB58 документе²⁷ предложена структура будущего решения по GST (она имеет статус неофициальной записки сопредседателей Контактной группы,²⁸ что для РКИК обычная практика, фактически это переговорный текст для Дубая). По финансам пять вариантов. От самого сильного – рассмотрения финансовых потоков и их соответствия пути развития с низкими выбросами и климатической сопротивляемостью (climate resilient development) – до самого слабого – отсутствия финансов в GST. Конечно, в предлагаемой структуре есть и согласованные пункты: снижение выбросов, адаптация, усиление международной кооперации и руководство на будущее. По мнению ряда экспертов, последний пункт будет содержать наиболее существенные выводы, которые смогут прямо или косвенно повлиять на будущую работу финансовых институтов.²⁹

В Дубае, вероятно, дело сведется к жарким дебатам по финансовым формулировкам, что может продолжаться до последнего дня КС. В принципе, возможен даже провал в принятии решения, но это маловероятно, так как GST – «визитная карточка» конференции. ОАЭ и остальные страны предпримут все усилия для достижения компромисса, что даст всему миру сигнал о наличии согласованной глобальной климатической политики.

Финансирование по линии «потерь и ущерб»

Развитие негативных последствий изменения климата привело к тому, что все чаще стали возникать ситуации, где адаптироваться очень сложно или даже невозможно. Самым известным примером является повышение уровня Мирового океана,³⁰ неизбежное затопление ряда тропических островов и даже исчезновение некоторых малых государств уже в XXI веке. Теоретически можно строить дамбы, но они целесообразны, например, в случае Венеции, расположенной в мелководной лагуне, а не там, где вокруг островов сразу большие глубины. Другой пример – сокращение ледников.

В РКИК данная проблема получила название «потери и ущерб» (Loss and Damage, LD). Более 10 лет назад был учрежден «Варшавский международный механизм по потерям и ущербу в результате изменений климата» (Warsaw International Mechanism, WIM), стал

²⁷ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023_L03R.pdf

²⁸ <https://unfccc.int/documents/630104>

²⁹ Более детально финансовую информацию см. в последнем двухгодичном докладе. UNFCCC (2022) Standing Committee on Finance. Fifth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows.

<https://unfccc.int/topics/climate-finance/resources/biennial-assessment-and-overview-of-climate-finance-flows>

³⁰ К концу XXI века в среднем примерно на 1 метр, а в ряде тропических регионов на 1,5 метра, что в сочетании с более сильными штормами приводит к более частым случаям «высокой воды», см. IPCC AR6, vol. 1 www.ipcc.ch

работать Исполнительный комитет, но его мандат ограничивается общим рассмотрением возможностей сотрудничества.³¹ В 2019 году был сделан практический шаг – учреждена «Сантьягская сеть по предотвращению, минимизации и устранению потерь и ущерба в результате неблагоприятных последствий изменения климата» (Santiago Network on Loss and Damage, SNLD), призванная оказывать развивающимся странам техническую помощь. После трех лет переговоров на КС27 было принято решение, прописывающее работу сети,³² но не удалось договориться о том, где будет ее секретариат (полностью все решить намечено на КС28, после чего пойдет конкретная работа по оказанию технической помощи).

Однако все это не касалось главного вопроса – финансирования. Много лет развитые страны не соглашались с выделением отдельного «финансового окна», говоря, что все можно делать через «окно для адаптации». Развивающиеся страны и общественные организации возражали, подчеркивая, что по смыслу адаптация и ликвидация ущерба – разные вещи, тем более что в адаптации во многих случаях можно использовать систему страхования, а при неизбежных потерях это не реально. Достичь прогресса удалось лишь на КС27, где было **принято решение о создании «финансовых механизмов по потерям и ущербу, включая фонд»** (LD Financial Facility, LDFF), и Переходного комитета, который к КС28 должен был подготовить решения по практической работе, которые позволят начать финансирование уже в 2024 году.³³ Это важнейший практический вопрос – еще одно главное дело КС28.

Проблем много. Какие страны будут получать финансирование? Будет ли финансовый орган независимым и управляемым РКИК или он будет внедрен в имеющиеся институты, например, во Всемирный банк? Как будет формироваться бюджет и т. п.? После КС27 в СМИ много раз писалось о создании фонда, в целом аналогичного Зеленому климатическому фонду РКИК (ЗКФ). В сентябре, после встречи G20, в СМИ еще раз прошла информация, что крупнейшие страны мира договорились о создании фонда. Однако это не так: в коммюнике G20 лишь повторены весьма обтекаемые формулировки из решений КС27, где говорится о «механизмах финансирования, включая фонд»³⁴.

На КС28 ожидаются ожесточенные споры между развитыми и развивающимися странами. Развивающиеся государства и общественные организации полагают, что **получателем средств может быть любая развивающаяся страна**, ведь, как правило, помощь пойдет не стране в целом, а определенным районам, общинам и группам населения. При этом потери могут быть как от медленно развивающихся явлений, так и от экстремальных событий, потери могут быть как экономические, так и не экономические. Развитые государства предлагают ограничиться только «наиболее уязвимыми развивающимися странами»³⁵. Даже было предложение выделять средства только странам, входящих в две группы: Small Island Developing States (SIDS) и государства, имеющие в ООН статус наименее развитых (Least Developing Countries, LDC). Ряд развитых стран выступают за подход

³¹ См. документ 12/CP.27 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_R.pdf

³² См. документ 11/CP.27 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_R.pdf

³³ См. документы 2/CP.27 и 2/CMA.27 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_R.pdf
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10_a01R.pdf

³⁴ https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/document/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf

В пункте 41 (iii) Декларации говорится о необходимости финансирования «потерь и ущерба», но без какой-либо конкретики по спорным вопросам.

³⁵ Четкого определения у этого словосочетания нет. Это не синоним CVF, объединяющего 58 стран <https://thecvf.org/members/>, хотя вероятно, что у стран-членов форума будут некоторые преимущества.

«приоритетных разрывов» (priority gaps) – фактически для решения лишь самых вопиющих проблем, что также сужает круг возможных стран-получателей (eligibility).

Развивающиеся страны уверены, что нужен **новый независимый фонд в рамках Финансового механизма конвенции**, руководимый как COP, так и CMA (по ст. 11 РКИК и ст. 9 ПС). Некий аналог ЗКФ, но с более узко направленными приоритетами. Развитые страны, прежде всего, США, видят фонд как внедренный в систему Всемирного банка, что чревато применением его критериев и процедур, которые не только громоздки, но многим странам затрудняют доступ к средствам. Понятно, что сопряжение фонда с Всемирным банком и другими организациями (называются Международные банки развития, Migration Multi-Partner Trust Fund и даже Красный крест) создаст сложную систему управления, в то время как для уменьшения ущерба часто нужны быстрые действия.

Развивающиеся государства согласны, что должна быть какая-то **дифференциация по видам помощи**. В принципе это могут быть «дочерние фонды» (sub-funds) или отдельные «окна» одного фонда. По мнению ряда стран и общественных организаций, второе выглядит более предпочтительным, так как позволяет более гибко управлять средствами. Предлагается деление на «окно» чрезвычайных ситуаций и «окно» долгосрочных мер. Также называется отдельное финансирование для LDC и SIDS, для малых государств с населением менее 5 млн человек. Все это будет активно обсуждаться на КС.

Важный момент – **источники средств**. По мнению развитых стран, приоритет должен быть отдан инновационным схемам (добровольные углеродные рынки, отчисления от морского и воздушного транспорта, частные средства и т. п.), а развивающиеся государства настаивают на обычной схеме, где главное взносы наиболее развитых стран, поскольку новые схемы развиваются медленно и вряд ли смогут дать большие средства. Попытка инноваций была предпринята ранее в Адаптационном фонде: предполагалось, что в него пойдут отчисления от продажи определенного вида единиц снижения выбросов в рамках КП и это даст много средств. Сейчас этот фонд работает в рамках ПС, там тоже заложены сходные отчисления, но время показало, что главным источником были и остаются взносы стран.

В октябре 2023 года вышел доклад с детальным анализом **инновационных источников финансирования**, их адекватности, предсказуемости, реалистичности и справедливости.³⁶ Наиболее перспективными мерами называются введение платы за углерод (это уже есть во многих странах), а также налог на трансакции (вероятно, его введение зависит, прежде всего, от согласованной позиции крупнейших банков). Исследование охватывает десять различных источников: платежей, бондов и налогов. В частности, аннулирование долгов слабых развивающихся стран с направлением средств на климатические цели (debt-for-climate swaps). Однако эти если долги не обслуживаются, то новых денег генерироваться не будет.

У развитых и развивающихся государств также разные позиции и по тому, **какие страны должны быть донорами**. По мнению многих развитых стран, включая США и ЕС, все, кто способен выделять средства, «может и желает» (in a position to do so), а развивающиеся страны настаивают на сохранении нынешней ситуации: наиболее развитые государства, Приложение II РКИК обязаны выделять средства, а остальные делают это на добровольно.

В конце сентября в Нью-Йорке, во время саммита ООН по усилению климатических действий (Climate Ambition Summit), были проведены консультации на уровне министров по

³⁶ Max Schmidt, Sherri Ombuya, Igor Shishlov, Axel Michaelowa, Pedro Pássaro. Loss and Damage Finance: An assessment of the most promising instruments. Research report. October 2023, 47 pp. Perspectives Climate Research www.perspectives.cc

финансово-организационным вопросам «потерь и ущерба»³⁷. Более трех часов страны повторяли свои позиции, но движения к сближению мнений не было. Прошли четыре заседания Переходного комитета, но на них также не было достигнуто согласия.

Только на пятом, дополнительном, заседании, прошедшем по инициативе председателя 3 и 4 ноября, **страны сумели на черновом уровне согласовать документ**, который выносится на КС28.³⁸ Развивающиеся страны пошли на уступки и согласились, что новый фонд будет только через 4 года, до этого будет переходный период, когда главную роль будет играть Всемирный банк, который примет у себя Financial Intermediary Fund и его секретариат. В то же время, в документе подробно прописаны процедуры нового фонда (Governing Instrument) и основополагающая роль его Совета (Board), который начнет работу сразу по принятии решения на КС. В документе прописано, что получателями являются все развивающиеся страны, как на национальном, так и субнациональном уровне, а малые гранты могут выделяться отдельным общинам. С другой стороны, там прямо прописано, что деятельность не включает компенсации (получаемые средства не компенсируют потери, а лишь помогают снизить ущерб) и ответственность (имеется в виду стран, ответственных за нынешнее изменение климата) – *do not involve liability or compensation*. Большие споры вызвала формулировка о донорах. В документе развитые страны побуждаются (*urge*) вносить средства, а для остальных поощряется (*encourage*) добровольная поддержка.

Статус документа – неофициальный, предложение сопредседателей. Ряд стран, прежде всего США, подчеркивали, что это лишь неформальная основа для обсуждений в Дубае, что они не готовы согласиться со всеми его положениями. Документ вызвал резкую критику общественных организаций, прежде всего, за то, что в нем не отражены вопросы компенсаций, ответственности, прав человека, что развитые страны не обозначили своих взносов (в документе стоит знак XXX).

По мнению экспертов, переговоры по «потерям и ущербу» будут тяжелыми и закончатся только в «последние часы» КС. Они будут «упакованы» в единый пакет взаимных уступок по разным пунктам повестки дня. Для стран ЦА вопрос получения средств по линии «потерь и ущерба», вероятно, самый важный и практический из всей повестки КС28.

Механизм устойчивого развития Парижского соглашения и смежные вопросы

МУР состоит из трех частей. **Первая (ст. 6.2 ПС) посвящена передаче единиц снижения выбросов между странами**, которую нередко называют торговлей квотами или кредитами.³⁹ Строго говоря, единицы по ст. 6.2 – «передаваемые на международном уровне результаты предотвращения изменений климата», ПМУРПИК (Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ИТМО), которые ни с какими квотами ни связаны. В ПС квот у стран нет в принципе (они были у развитых стран в КП), как нет и обязательств снизить выбросы до каких-то конкретных величин. Есть так называемые «вклады» в глобальные усилия по снижению выбросов, численные параметры которых страна сообщает РКИК, но определяет она их сама –

³⁷ <https://media.un.org/en/asset/k1z/k1zyx6rrc2>

³⁸ www.unfccc.int/event/tc5

³⁹ В РКИК есть система терминов, относящихся к МУР. Самый широкий – «углеродные кредиты» – любые единицы снижения выбросов в результате специальной и конкретной деятельности, при этом слово «кредит» не подразумевает инвестиций или займов, а является «калькой» с англоязычного *carbon credits*. Более узкое понятие «единицы сокращения выбросов» – численные и сертифицированные результаты деятельности в рамках определенной системы митигации, национальной, добровольной или по ст. 6.4 ПС.

«определяемые на национальном уровне выбросы», ОНУВ или NDC. Нет каких-либо штрафов или иных мер, применяемых в случае невыполнения «вкладов». Страны принимают решения о величине ОНУВ, исходя из своих намерений. По правилам ПС они не могут ослаблять ОНУВ, то есть не могут увеличивать заявленные уровни выбросов. Однако, если не выполнят ОНУВ, ничего не произойдет, кроме, конечно, ухудшения имиджа страны. Поэтому у стран априори нет стимулов покупать единицы за рубежом.

В долгосрочной перспективе почти все крупные государства и немало средних и малых стран дали обещания **достичь углеродной нейтральности** (баланса между сильно уменьшенными выбросами парниковых газов и поглощением CO₂ экосистемами, прежде всего, лесами, в результате специальных мер): наиболее развитые страны – к 2050 г. или даже ранее, Китай, Казахстан, Россия, Бразилия – к 2060 г., Индия – к 2070 г. Однако практически все подчеркнули, что намерены сделать это **на своей территории**, не вкладываясь на чужое технологическое (низкоуглеродное) развитие. По мнению ряда экспертов, нередко еще перенося производства с большими выбросами за границу. Исключение составляют Япония и ряд богатых и небольших стран (Норвегия, Швейцария, Сингапур и др.), которые заявили о готовности купить небольшие количества данных единиц за рубежом, действуя по хорошо налаженным собственным каналам и у стран с высоким «климатическим престижем».

Такая ситуация на десятилетия лишает ст. 6.2 перспективы масштабной торговли ПМУРПИКАми. Поэтому прошедшую в СМИ информацию о продаже «квот» Перу, Ганой, Монголией и др. не следует воспринимать как сигнал о начале сколько-либо масштабного процесса. На КС28 по 6.2 будут приниматься решения по формату отчетности и предоставлению информации, конкретизировать детали передачи ПМУРПИК, ведения счетов и работы реестра.⁴⁰ Однако их значимость для стран ЦА не велика.

Гораздо важнее **ст. 6.4 ПС, говорящая о передаче единиц сокращения выбросов между юридическими лицами**, осуществляющими проекты в соответствии с набором правил и критериев. В данном случае единицы называются А6.4ER⁴¹, а вся деятельность сходна с работой Механизма чистого развития КП, по которому в свое время было реализовано более 5 тысяч проектов, накоплен немалый опыт. Практическая деятельность может начаться уже в 2024 году. При этом проекты должны удовлетворять «принципу дополнительности» – additionality. Может вводиться множество других ограничений, но он главный для всех систем проектов, включая добровольные, национальные и региональные.

Проект должен быть дополнителен к любым национальным или местным административным требованиям (делать больше, чем эти требования, включая национальные цели и достижение ОНУВ, которые, как и требования, со временем могут усиливаться), даже если на практике эти требования не выполняются или пока не выполняются. Проект также не может быть коммерческим (он может окупиться только в случае продажи единиц или даже принести некоторую прибыль). Оценка коммерческой привлекательности выполняется в сравнении с базовой линией действий, которая изменяется со временем и, среди прочего, учитывает снижение цены тех или иных технологических решений. Соответствие принципу дополнительности – переменная категория, зависящая от будущих административных решений, целей и технологических возможностей.

Ст. 6.4 подразумевает добровольное участие стран, кроме того они сами могут вводить любые дополнительные ограничения. Опять очень важно, что практически все намерены

⁴⁰ См. решение 6/СМА.4 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_10a02R.pdf

⁴¹ А6.4ER - Article 6, paragraph 4, emission reductions

достигать углеродной нейтральности на своей территории. **Внутреннюю ситуацию страны намерены регулировать без зарубежных единиц**, без разрешения использовать купленные А6.4ER для выполнения обязательств юридических лиц внутри страны (или группы стран, если речь идет о ЕС). Конечно, может быть масса исключений, но вывод очевиден: спрос на единицы большим не будет, а цена не будет главным фактором, так как классического рынка ожидать не приходится. Система по ст. 6.4, вероятно, будет близка к добровольным рынкам, где важна социально-экологическая ценность проекта. Компании покупают единицы, стремясь показать низкую углеродную емкость своей продукции, если это важно для их бизнеса (требуют конечные потребители, акционеры, таковы правила бизнес-ассоциаций, в которые входит компания, таковы те или иные неформальные договоренности, это нужно для имиджа и т. п.). При этом те же аргументы приложимы и к ответственному социальному и экологическому поведению компании. Сейчас объем сделок на добровольных рынках в сумме составляет около 0,5 млрд т CO₂-экв. в год или немного менее 1% от глобальных антропогенных выбросов. Ожидается рост, в том числе и благодаря ст.6.4 ПС, к 2030 году в 2–4 раза. Это не мало, но гораздо меньше глобальных выбросов.

КС27 приняла решения почти по всем деталям реализации ст.6.4 и работе соответствующего надзорного органа. Остались некоторые детали, главная из которых – могут ли проекты включать **«мероприятия по недопущению выбросов и улучшению охраны природы»**.⁴² Нет четкого определения этих терминов, у стран и других заинтересованных сторон есть разные мнения о том, что под этим следует понимать. Отмечается немалый опыт, накопленный в рамках программы REDD+ в развивающихся странах (сохранение лесов от рубок и деградации с учетом их социальной значимости). Имеются в виду, прежде всего, те ситуации, когда выбросы ожидаются, но в результате специальных проектных действий они не происходят. В свою очередь, под «улучшением охраны природы» можно понимать, как только сохранение углерода экосистем, так и увеличение поглощения CO₂ из атмосферы.

Председатель КС28 высказался «за» проекты, предотвращающие эмиссии и сохраняющие природу. Однако единого мнения по данному вопросу нет ни у стран, ни у общественных организаций. Многие выступают резко против, подчеркивая, что возможны различные трюки, что охрану природы не следует смешивать с коммерческими целями продажи единиц сокращения выбросов, а нужно в разы увеличить объем грантов на адаптацию, в частности, экосистем. Заметим, что, если КС28 решит отказаться от проектов по «недопущению выбросов», это не будет запретом экосистемных проектов, так как охрана природы, как правило, ведет к росту поглощения CO₂, а это уже иная основа для А6.4ER.

Наблюдательный совет по ст. 6.4 дважды соберется в середине ноября и подготовит к КС28 более развернутые рекомендации, однако все решения будут готовиться ВОКНТА и выноситься на СМА.⁴³ Нужны критерии социально-экологической ценности экосистемных проектов, надежные гарантии от рисков и «утечек» (того что проект не сопровождается ростом эмиссии где-либо еще, в частности, леса не вырубается в другом месте).

Третья часть МУР, **ст. 6.8 ПС, говорит о широком спектре нерыночных подходов** к международному сотрудничеству по митигации. Имеются в виду любые действия без передачи единиц сокращения выбросов в рамках ПС. Потенциально это очень важная сфера деятельности. Например, пограничный налог ЕС (Carbon Boundary Adjustment Mechanism,

⁴² Официальный перевод английского выражения emission avoidance and conservation enhancement activities. См. п.9(а) решения 7/СМА.4 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_10a02R.pdf

⁴³ Документы Наблюдательного совета, включая его заседания в середине ноября см.: <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies/article-64-supervisory-body/meetings-of-the-article-64-supervisory-body>

СВАМ) в рамках ПС подпадает как раз под ст. 6.8. Упрощенно говоря, он подразумевает, что покупатель (импортер) продукции в ЕС должен заплатить за выбросы столько, как если бы она была произведена в ЕС. На двусторонней основе, возможно, можно достичь с ЕС договоренности, что если экспортер заплатил за выбросы в своей стране, то это засчитывается за данный платеж. Подобные договоренности вне РКИК, но на КС скорее всего будут обсуждаться в павильонах стран. При этом, вне зависимости от них, СВАМ – сильный стимул делать продукцию низкоуглеродной в процессе производства.

На КС в Глазго в 2021 году был образован специальный Комитет по нерыночным подходам и намечена программа работ на 2023–2026 годы, которая пока подразумевает лишь очерчивание круга возможных видов деятельности, создание веб-платформы для обмена информацией и т. п. К КС29 планируется подготовить рекомендации по дальнейшей работе. Вероятно, первым практическим шагом по ст.6.8 будет сбор данных о необходимой финансовой и технологической поддержке для разработки и осуществления того или иного нерыночного подхода на двусторонней или многосторонней основе.⁴⁴ Возможные опции будут широко обсуждаться в павильонах КС28 с активным участием государственных органов, частного бизнеса и гражданского общества.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Порядок, повестки дня и логистика проведения КС28

На каждой КС РКИК организуются **две зоны, «голубая» и «зеленая»**. Для входа в «голубую» требуется специальная аккредитация РКИК, в ней идут переговоры, находятся офисы стран и секретариат РКИК (доступ в эти части зоны, как правило, ограничен), проводятся пленарные заседания и выступает высшее руководство стран (в большинстве случаев доступ требует дополнительных пропусков). В «голубой» зоне работает пресс-центр и проходят пресс-конференции. Там же находятся павильоны стран и организаций, где проходит большинство мероприятий КС и находится подавляющее большинство участников КС, представители бизнеса, общественных организаций, коренных народов, молодежи и т. п. Доступ в «зеленую» зону требует лишь удостоверения личности. Там тоже проходит масса мероприятий, прежде всего, культурно-экологической и социальной направленности. Фактически это фестивальная зона КС для широкой публики и СМИ.

КС28 откроется 30 ноября и будет работать две недели. По сложившейся в РКИК «традиции», КС завершится не в намеченный день, а на следующий или даже позже (13 или 14 декабря). Как подчеркивалось выше, в описании общего взгляда на работу РКИК, каждая КС фактически состоит из трех параллельных процессов.

Первый – переговорный процесс и принятие решений РКИК. Архитектура работы такова, что главный груз несут два Вспомогательных органа – SBI и SBSTA, которые под руководством их председателей проведут в Дубае свои 59-е сессии. Они образуют контактные группы по отдельным переговорным вопросам, их, вероятно, будет более десяти. Если вопрос относится к обоим органам, то создается совместная контактная группа. Также есть вопросы, находящиеся в прямом ведении COP или CMA (см. ниже описание повесток дня).

⁴⁴ См. решение 8/CMA.4 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_10a02R.pdf

Работа будет идти одновременно по многим пунктам повестки дня, точнее пяти повесток: COP, CMA, CMP, SBI и SBSTA, см. рис.4⁴⁵. Их предварительные варианты подготовлены секретариатом РКИК и имеют статус неофициальных записок исполнительного секретаря. Приниматься повестки должны в начале работы, но с этим традиционно возникают проблемы. На 58-й сессии в июне 2023 года официальное решение по повестке дня было принято только через неделю (одобрение обычно связано с финансовыми аспектами). Конечно, работа начинается сразу, по предварительным, рабочим, версиям документов.

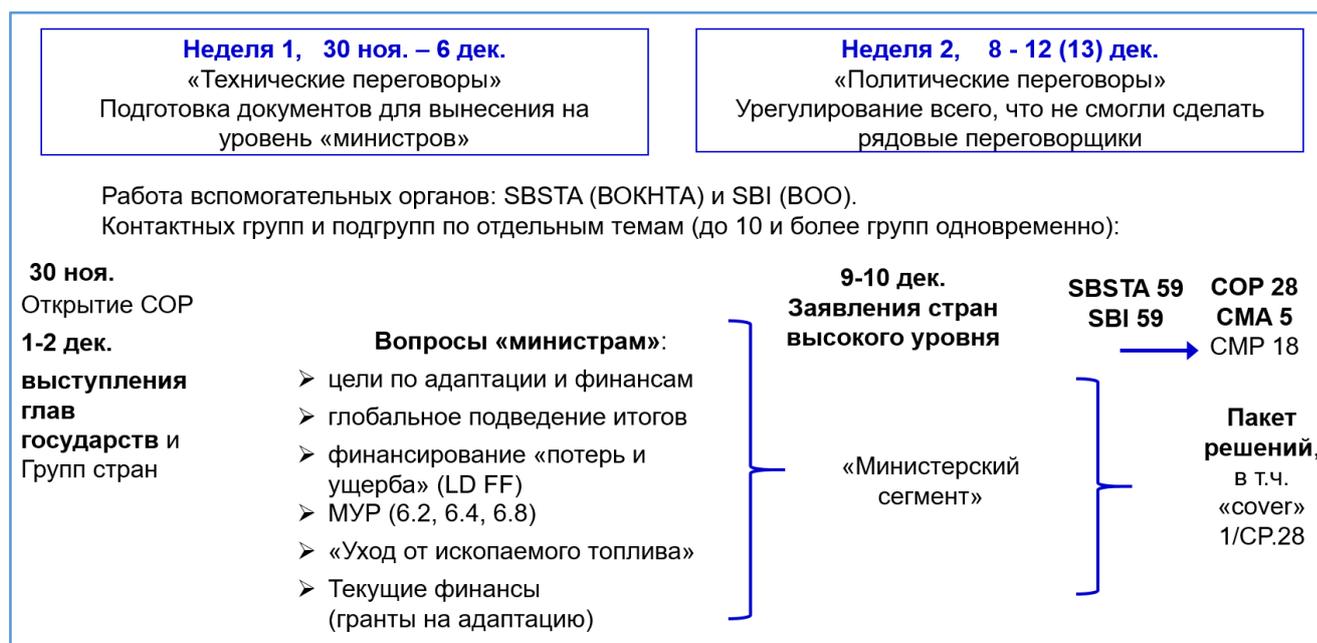


Рис. 4. Общая схема проведения KC28

Повестка дня COP⁴⁶ (ниже подчеркнуты главные для стран ЦА пункты).

- Организационные вопросы работы сессии и секретариата (пп. 1-2, 16-17).
- Отчеты SBI и SBSTA, где будут рассмотрены их работа и решения (п. 3).
- Рассмотрение отчетности развитых и развивающихся стран (пп. 4-5).
- Отчет Адаптационного комитета РКИК (п.6).
- Отчет WIM по вопросам потерь и ущерба, но не по их финансовой составляющей (п.7).
- Важнейшим пунктом является восьмой, посвященный финансам и состоящий из семи подпунктов. Долгосрочное финансирование (8а) и операционализация LDFF (8г) – самые сложные и главные, также будут рассматриваться административно-технические вопросы: работа Постоянного комитета по финансам, ЗКФ и Глобального экологического фонда, Финансового механизма РКИК в целом, а также финансовый отчет, подготовленный на базе двухгодичных докладов стран.
- Пункты 9-11 посвящены наращиванию потенциала, передаче технологий и помощи наименее развитым странам.
- Рассмотрение «ответных мер» (п. 12), в принципе, очень важный вопрос: как низкоуглеродное развитие одних стран влияет на другие, однако пока он изучается на уровне форума и далек от практических результатов.

⁴⁵ <https://unfccc.int/cop28#sessions>

⁴⁶ <https://unfccc.int/cop28#sessions> Аннотированная повестка дня со ссылками на документы см. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2023_01_adv.pdf

- Пункт 13 посвящен гендерным вопросам.
- В п. 14 – предложения изменить порядок формирования приложений РКИК (списков стран), это давно и прочно «зависший» вопрос, кочующий из одной повестки КС в следующую, по сути он не рассматривается. П. 15, где предлагается рассмотреть обязательства развитых стран фактически такой же.
- Представляет интерес п.18, где предлагается рассмотреть нужды уязвимых горных стран. Это новый пункт, внесенный по запросу Андорры, поступившем в РКИК в марте 2023 года.⁴⁷ Сложно сказать, как будет организовано его обсуждение, возможно, будет образована рабочая группа. В то же время, формулировка пункта увязывает его с «потерями и ущербом», что таит риск того, что п. 18 сочтут частью пп. 7 и 8.
- В соответствии с запросом Боливии, в п.19 предлагается тема операционализации принципа общей и дифференцированной ответственности стран. Как она будет обсуждаться, не ясно, однако ожидать каких-то практических действий маловероятно.

Повестка дня СМА⁴⁸ во многом аналогична повестке COP.

- Первые три пункта такие же – организационные вопросы и доклады SBI и SBSTA.
- Глобальное подведение итогов выполнения ПС (п.4).
- Две рабочие программы, которые должны реализовываться в ближайшие годы, по энергопереходу (JT WP) и по митигации (пп. 5 и 6).
- Техническая поддержка развивающихся стран в подготовке отчетности (п.7).
- Адаптация, п.8, при этом 8 (а) – разработка глобальной цели по адаптации.
- WIM по вопросам потерь и ущерба, но не по их финансовой составляющей (п.9).
- Десятый пункт финансовый, он содержит те же подпункты, что и повестка COP, плюс пункт 10 (h) – разработка NCQG – финансовой цели ПС.
- Технологическая помощь и наращивание потенциала (пп.11 и 12).
- МУР, п. 14, подпункты, а, b и с по ст.6.2, 6.4 и 6.8, соответственно.
- Пункт 16 посвящен нуждам Африки.
- Доклад Комитета по соблюдению ПС (п.15).
- Организационные вопросы работы РКИК в рамках ПС (пп. 17 и 18).
- Финансовые пп. 19 и 20. Вопрос удвоения финансирования адаптации и роста климатического финансирования в целом.
- Пункт 21 повторяет п.19 повестки COP.

Повестка дня СМР⁴⁹ формально повторяет многие организационные пункты повестки COP, однако их отдельного обсуждения в рамках СМР не предполагается. В повестке есть ряд пунктов по Киотскому протоколу, которые уже не имеют практического значения.

Повестка дня SBI⁵⁰, как и повестка SBSTA, повторяет пункты повесток COP и СМА, по которым эти органы будут готовить проекты решений, выносимые на COP и СМА.

- Организационные вопросы (пп.1-2).
- Отчетность и наращивание потенциала (пп.3-5).
- Доверительный фонд Механизма чистого развития Киотского протокола (п.6).
- Рабочая программа по митигации (п.7).
- Глобальное подведение итогов (п.8).

⁴⁷ <https://unfccc.int/documents/631811>

⁴⁸ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_01_adv.pdf

⁴⁹ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cmp2023_01_adv.pdf

⁵⁰ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2023_11_adv.pdf

- Рабочая программа по энергопереходу (п.9).
- Рассмотрение «ответных мер» (п.10).
- Рабочая программа по сельскому хозяйству (п.11).
- Адаптация (п.12), включая 12 (а) – разработка глобальной цели.
- WIM по вопросам потерь и ущерба, но не по их финансовой составляющей (п.13), 13 (b) – SNLD, вопрос о месте размещения органов сети по потерям и ущербу.
- Пункты 14-18 посвящены наименее развитым странам, передаче технологий, работе Адаптационного фонда и Постоянного комитета по финансам, наращиванию потенциала и гендерным вопросам.
- Отчет программы по образованию и работе с молодежью (п.19).
- Административно-финансовые вопросы текущей работы (п.20).
- Рассмотрение роста климатического финансирования в целом (п.21)
- Операционализация принципа общей и дифференцированной ответственности (п.22).

Повестка дня SBSTA⁵¹

- Организационные вопросы (пп. 1-2).
- Вопросы адаптации (п.3), включая 3(а) – разработка ГАА.
- WIM по вопросам потерь и ущерба, но не по их финансовой составляющей (п.4).
- Глобальное подведение итогов (п.5).
- Исследования и наблюдения за изменениями климата (п.6), научных докладов там не предполагается, речь идет об организационных усилиях.
- Рабочие программы на будущие годы: по митигации, энергопереходу и сельскому хозяйству (пп. 7,8 и 10).
- «Ответные меры» (п.10).
- Передача технологий (п.11).
- Методологические вопросы, связанные с выбросами парниковых газов (п.12).
- МУР (п.13), 13 (b) – статья 6.4.
- Рассмотрение отчетности стран (п.14).
- Пункты 15 и 16 повторяют пп. 21 и 22 повестки SBI (рост финансирования и операционализация принципа общей и дифференцированной ответственности).

В конце октября файлы с повестками COP и CMA были дополнены предложением Бразилии, говорящем о необходимости достижения цели «1,5 градуса».⁵² Затем, уже в ноябре прошла неофициальная информация, что различные страны предложили более пяти новых пунктов. Бразилия предложила пункт по третьему периоду КП (вероятно, это попытка сохранить не использованные ранее единицы проектов Механизма чистого развития), ЕС по финансовой цели ПС, группа развивающихся стран по удвоению финансирования адаптации и др. По сути дела, предложения дублируют уже имеющиеся темы, лишь высвечивая отдельные аспекты. Разобраться в потоке предложений и принять официальную повестку будет не просто.

По пунктам и подпунктам повесток дня председателями указанных выше органов будут образованы контактные группы, куда обычно входят все страны. Назначаются по два сопредседателя – от развитых и развивающихся стран, соответственно, которые ведут работу по организации дискуссий, а затем рассмотрению рабочих версий документов в режиме «строчка за строчкой». В случае необходимости организуется более подробное обсуждение вопроса, вплоть до встреч ограниченного числа стран, называемых «друзья председателя»

⁵¹ Аннотированная повестка дня со ссылками на подготовительные документы см.

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbsta2023_05_adv.pdf

⁵² Все версии повесток дня, а также программы каждого дня работы КС см.: <https://unfccc.int/cop28#sessions>

(председатель органа или контактной группы может попросить основные противоборствующие стороны собраться отдельно, чтобы не тратить время всех стран, нередко это встречи в позднее или даже ночное время).

Во всех группах свободный вход для всех стран. Однако нередко небольшие страны не имеют возможности участвовать во всех интересующих их встречах. В этом случае выручает их объединение в группы, причем как официально признанные РКИК, так и неофициальные, не требующие никаких «разрешений» секретариата. Представитель группы сидит за табличкой своей страны, но в выступлениях отмечает, что выражает общее мнение (если это небольшая неформальная группа, то обычно страны перечисляются в алфавитном порядке), в частности, выраженное в их совместном заявлении. В зависимости от ситуации это может быть выражение мнения пяти стран ЦА, горных стран⁵³ и т.п.

Рассматриваемые всеми пятью органами КС документы, их рабочие и финальные версии, дополнительная информация, все в режиме «реального времени» будет размещаться на отдельных «сессионных страницах» сайта РКИК.⁵⁴

На первой неделе работы в идеале надо согласовать технические детали решений, а на второй более сложные – политические. Для их решения образуется «сегмент высокого уровня» (министерский сегмент), специальные заседания, где принимают участие только лица в ранге министров, глав делегаций, специальных представителей глав государств и т. п., как правило, не более одного-двух человек от страны.

Результаты работы SBI и SBSTA выносятся на пленарные заседания КС по ПС (СМА5), а затем поступают на пленарные заседания всех стран РКИК (COP28). Если вопрос не относится к ПС, он сразу идет на COP. Незначительное количество вопросов пойдет на заседания КС по КП (СМР18). Технически эти действия реализуются в конце работы КС в одном и том же зале и без перерывов (может быть несколько заседаний СМА и COP, чередующихся между собой).

Финальная часть переговорного процесса характеризуется массой двусторонних и многосторонних встреч, организуемых самими странами, причем в любое время суток. Нередко это происходит экспромтом и даже прямо в зале пленарных заседаний (председатель делает перерывы, давая странам возможность обсудить проблему как с ближайшими друзьями, так и с оппонентами). В этих контактах участвуют как крупнейшие государства – ЕС, Китай, США, Индия, так и небольшие страны, имеющие активные позиции и, как правило, выражающие мнения переговорной группы или нескольких государств.

Важной задачей заключительных заседаний будет принятие обобщающего документа «номер 1» – 1/CP.28. Он принимается на каждой КС и содержит как краткие результаты тематических решений, так и общие положения, важные для всех стран (например, по уходу от ископаемого топлива), новые вопросы РКИК, инновационные подходы и т. п. Именно там место для указания на Год ледников и планирования соответствующих действий.

Второй – выступления высшего руководства стран. Они начнутся на следующий день после официального открытия КС и будут идти 1 и 2 декабря под названием The World Climate Action Summit. Ожидается, что именно там будут озвучены новые шаги стран по выбросам парниковых газов и по финансам, взносы в различные фонды и т. п. (см. выше раздел, посвященный Общему взгляду на процесс РКИК и роль КС28).

⁵³ Создание группы горных стран, вероятно, должно сопровождаться как направлением в секретариат соответствующей информации от конкретных стран, так и выступлениями разных стран по темам контактных групп или пленарных заседаний, начинающихся с того, что выражается общее мнение группы горных стран.

⁵⁴ См. <https://unfccc.int/cop28#sessions>, там же будет помещаться программа работы на каждый день.

В конце саммита будет дано слово представителям НПО, объединенным в ассоциации, зарегистрированные в РКИК (экологические, бизнес, молодежные, гендерные, коренных народов). От экологических организаций со специальным заявлением всегда выступает представитель CAN. Возможности выступить с Заявлением НПО стран ЦА в официальной повестке дня КС нет, для его продвижения есть иные площадки, прежде всего, павильон ЦА (см. ниже раздел по взаимодействию с НПО).

Вторая «серия» выступлений стран планируется 9-10 декабря. Обычно заявления стран делаются либо в первой, либо во второй серии. Кроме выступлений, большое значение имеют личные двусторонние и многосторонние встречи высшего руководства стран, которые идут вне программы КС.

На закрытии КС, после принятия всех решений, группы стран и некоторые отдельные государства делают официальные заявления, где также могут быть существенные обещания, прежде всего, по финансам и по снижению выбросов.

Третий – неофициальные мероприятия, прежде всего, в павильонах стран и различных организаций («сторонние мероприятия», side-events), открытые для всех и нацеленные на поиск партнеров, доноров и инвесторов, демонстрацию успеха и понимание трендов. Большинство из них пройдет в «голубой» зоне, но немало мероприятий будет и в «зеленой» зоне, особенно культурно-экологических и социальных.

Организаторы КС подготовили тематическую программу данных мероприятий⁵⁵, которой в целом будут стараться придерживаться «владельцы» павильонов, но не строго. Распределение по темам должно помочь тем, кто приедет только на свои дни. Среди них будет много руководителей крупных компаний, профильных исследовательских центров, авторов определенных проектов и т. п.

- 1-2 декабря, The World Climate Action Summit, – обсуждение глобальных и представление национальных целей по выбросам, адаптации и финансам.
- 3 декабря – здоровье и благополучие людей.
- 4 декабря – финансы, торговля, гендерные вопросы.
- 5 декабря – энергетика, энергопереход, проблемы коренных малочисленных народов.
- 6 декабря – урбанизация, транспорт, действия на всех уровнях принятия решений.
- 7 декабря – день отдыха, мероприятий не проводится.
- 8 декабря – образование, молодежь, дети.
- 9 декабря – природа, землепользование, океаны.
- 10 декабря – продовольствие, сельское хозяйство, вода.
- 11-12 декабря – финальные дни переговоров, сторонних мероприятий обычно мало.

При этом председателем предлагаются четыре «сквозные» темы, которые пронизывают все другие вопросы и уместны во все дни.

- Технологии и инновации.
- Участие всех заинтересованных сторон (бизнеса, НПО, местного населения и т. п.).
- Наиболее уязвимые общины, находящиеся на «передовой» изменений климата.
- Финансы.

Информация о мероприятиях, проводимых в каждый из тематических дней, равно как и по «сквозным» темам, размещается на сайте организаторов КС (она будет постепенно

⁵⁵ <https://www.cop28.com/en/thematic-program>

дополняться и уточняться).⁵⁶ При этом очень многие мероприятия будут идти без занесения в общую программу на сайте организаторов, о них можно будет заранее узнать непосредственно в павильонах.

В целом ход КС будет ежедневно освещаться в трех официально зарегистрированных⁵⁷ информационно-аналитических электронных бюллетенях: Международного института устойчивого развития, TWN⁵⁸ и газеты экологических организаций ECO⁵⁹.

Информация о павильоне Центральной Азии на КС28 и его программе⁶⁰

В 2023 году страны Центральной Азии достигли согласия организовать единый Павильон Центральной Азии, фасилитируемый Региональным Экологическим Центром Центральной Азии (РЭЦЦА). Павильон расположен в Голубой Зоне и его легко найти по названию «CAREC - Central Asia Pavilion» (рис.5).



Рис. 5 Схема расположения павильона стран Центральной Азии

Голубая зона, номер Павильона – MA19G3, контактное лицо по Павильону Центральной Азии на КС28 РККК ООН: Гребнев Владимир Валентинович, региональный специалист по изменению климата РЭЦЦА, E-mail: cc_specialist@carececo.org, vladimir.grebnev@gmail.com

Тематическое наполнение Павильона организовано по принципу паритета стран-участниц в соответствии с тематикой КС28: декарбонизация экономики, развитие системы зеленого финансирования, углеродные рынки, сохранение биоразнообразия, адаптация к изменению климата.⁶¹ На предоставляемых Павильоном ЦА площадках страны региона проведут встречи со своими прямыми партнерами – представителями международных организаций, банков развития, инвесторами по проектам «зеленой» энергетики.

В Павильоне ЦА 5 стран Центральной Азии Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан вместе с партнерами по развитию представят свои достижения,

⁵⁶ <https://www.cop28.com/en/thematic-program>

⁵⁷ <https://unfccc.int/cop-28-observer-daily-updates>

⁵⁸ <https://enb.iisd.org/negotiations/un-framework-convention-climate-change-unfccc> и https://twm.my/title2/climate/climate_updates-briefings.htm

⁵⁹ Подготавливается Climate Action Network (CAN), https://climatenetwork.org/resource_type/eco-newsletter/

⁶⁰ Данный раздел составлен из информации с сайта РЭЦЦА: <https://carececo.org/main/activity/mettings/cop28/#>

⁶¹ Павильон стран Центральной Азии «5 стран – 1 регион – 1 голос» организован РЭЦЦА в сотрудничестве с правительствами стран ЦА при финансовой поддержке GIZ, ОБСЕ, Всемирного банка, ЮСАИД, Европейского Союза, Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН.

результаты, перспективы на единой площадке, на которой пройдут более 60 параллельных мероприятий и двухсторонних встреч высокого уровня.

Предварительная программа мероприятий в Павильоне Центральной Азии на KC28

Программа мероприятий (side events) будет систематически корректироваться и пополняться. Следите за обновлениями.⁶² Заранее зарегистрируйтесь для участия в конференции по Zoom ссылкам. После регистрации вы получите электронное письмо с подтверждением, содержащее информацию о входе в конференцию. Учтите, что ссылка действительна только для сессий, которые будут проходить в течение этого дня.

1 декабря, 2023

Время	Название мероприятия	Организаторы
13.15-14.45	Открытие Павильона Центральной Азии Совместное Заявление стран Центральной Азии на KC28 РККК ООН	РЭЦЦА и все страны Центральной Азии
15.00-16.30		
16.45-18.00		

2 декабря, 2023

Время	Название мероприятия	Организаторы
09.30-11.00	Презентация Региональной Стратегии по адаптации к изменению климата в Центральной Азии	Инициатива GIZ «Зеленая Центральная Азия» и все страны ЦА
11.15-12.45	Климатические действия по сохранению горных экосистем, ледников и знаковых видов (снежный барс)	Кыргызстан
13.15-14.45	Привлечение инвестиций для устойчивого энергетического перехода	Казахстан
15.00-16.30	Мероприятие высокого уровня: «Солидарность и единство перед вызовами тройного планетарного кризиса»	Узбекистан
16.45-18.00	Церемония подписания соглашений, направленных на содействие зеленому переходу Казахстана	Казахстан

3 декабря, 2023

Время	Название мероприятия	Организаторы
09.30-11.00	10-я встреча представителей МИД и Парламентариев стран Центральной Азии	Все страны ЦА, РЭЦЦА
11.15-12.45	Сохранение ледников Центральной Азии	Инициатива GIZ «Зелёная Центральная Азия» и Таджикистан

⁶² <https://carececo.org/main/activity/mettings/cop28/#>

13.15-15.45	Обмен внешнего долга для воплощения климатических амбиций в реальность	Кыргызстан
15.00-16.30	Green Pitching для Центральной Азии: Инвестиции в устойчивое развитие и климатическую устойчивость	Казахстан, ПРООН
16.45-18.00	Смягчение пыльных бурь в Центральной Азии: выявление источников, идентификация и предупреждение	Узбекистан

4 декабря, 2023

Время	Название мероприятия	Организаторы
09.30-11.00	Панельная дискуссия «Климатическое финансирование – как увеличить его использование в Центральной Азии?»	Инициатива GIZ «Зеленая Центральная Азия» и все страны ЦА
11.15-12.45	На пути к реализации климатических амбиций: развитие углеродных рынков в Центральной Азии	Казахстан, МФЦА
13.15-14.45	Семинар по переходным финансам	Казахстан, МФЦА
15.00-16.30	Прогресс в создании национальных систем прозрачности в Европе, Центральной Азии и на Кавказе: вызовы и возможности	СВИТ– FAO – ReCATH
16.45-18.00	Central Asia's Climate Finance Synergy: Unlocking GEF/GCF Opportunities with FAO Support	FAO Subregional office

5 декабря, 2023

Время	Название мероприятия	Организаторы
09.30-11.00	Единая Центральная Азия: Формирование климатоустойчивого, устойчивого и безопасного будущего	ОБСЕ, РЭЦЦА и все страны ЦА
11.15-12.45	Кыргызстан: вопросы разработки проектов по смягчению последствий и адаптация к изменению климата	Кыргызстан
13.15-14.45	Инициатива ЕС «Team Europe» по воде, энергии и изменению климата в Центральной Азии	Европейский союз
15.00-16.30	Возможности инвестирования в проекты Nexus для расширения трансграничного сотрудничества в Центральной Азии.	Blue Piece, SDC, РЭЦЦА
16.45-18.15	Перспективы развития регионального механизма зеленого финансирования в Центральной Азии	Казахстан, Зеленая Академия

6 декабря, 2023

Время	Название мероприятия	Организаторы
9.30-11.00	Устойчивые города и климатические вызовы: комплексное планирование и управление	Узбекистан
11.15-12.45	Ресурсоэффективность в производстве и переработке сельскохозяйственной продукции (REAP)	РЭЦЦА, ЕС

13.15-14.45	Интеграция устойчивого потребления и производства в цели ОНУВ в Центральной Азии	Казахстан
15.00-16.30	Развитие углеродного земледелия в Казахстане: возможности для частных инвестиций на добровольном углеродном рынке	Казахстан
16.45-18.00	Стартовое мероприятие в рамках продвижения Международной горной повестки на КС28 РКИК ООН	Кыргызстан, горные страны

8 декабря, 2023

Время	Название мероприятия	Организаторы
09.30-11.00	Оценка и устранение последствий изменения климата в Центральной Азии: Вызовы и решения	GIZ CRM, Казахстанско-немецкий Университет, PIC
11.15-12.45	Заявление климатических НПО и молодежи Центральной Азии на КС28 РКИК ООН	Климатическая сеть гражданского общества ЦА
13.15-14.45	Раскрытие потенциала устойчивых инноваций и создание экосистемы инноваций и предпринимательства в области экологически чистых технологий	Казахстан, МЦЗТИП
15.00-16.30	Управление климатическими рисками для обеспечения устойчивости сельских сообществ	Кыргызстан, ВПП ООН
16.45-18.00	С надеждой в будущее: вовлечение молодежи в климатическую повестку	Узбекистан

9 декабря, 2023

Время	Название мероприятия	Организаторы
09.30-11.00		
11.15-12.45	Экосистемные решения как пример адаптации к изменению климата	Казахстан
13.15-14.45	Повышение устойчивости транспортных коридоров в Центральной Азии на примере Республики Казахстан	Казахстан
15.00-16.30	Fostering Resilience: Enhancing Regional Cooperation in Central Asia's Agricultural Sector to Combat Climate Change Impacts	FAO Subregional office
16.45-18.00		

10 декабря, 2023

Время	Название мероприятия	Организаторы
09.30-11.00		
11.15-12.45	Углеродное земледелие в Казахстане: открывая возможности	Казахстан
13.15-14.45	«Вода — энергия – продовольствие – окружающая среда» – безопасность и интеграция Центральной Азии	Узбекистан

15.00-16.30	Вода и климат: повышение устойчивости водного сектора Центральной Азии	Казахстан
16.45-18.00		

11 декабря, 2023

Время	Название мероприятия	Организаторы
09.30-11.00		
11.15-12.45		
13.15-14.45		
15.00-16.30		
16.45-18.00		

Терминологические особенности РКИК

В РКИК принята специфическая и не всегда логичная терминология, которую важно знать в выступлениях на КС, а также при планировании и подготовке международных проектов (более подробно см. глоссарий⁶³). В РКИК «**изменение климата**» означает только **антропогенное** – прямо или косвенно обусловленное деятельностью человека. Для естественных изменений климата, в том числе находящихся под воздействием антропогенных изменений, употребляется другой термин – «**изменчивость, или изменчивость климата**». Под «**смягчением изменений климата**» (синонимы: митигация, mitigation; официальный перевод ООН этого слова на русский язык – «предотвращение») понимается влияние на само изменение климата как таковое, снижение выбросов (эмиссий) парниковых газов или увеличение поглощения CO₂. Добавление слова «последствий» меняет смысл. «**Смягчением последствий изменения климата**» называют адаптацию.

«**Адаптацией на основе экосистем**» в РКИК называют использование экосистем для помощи людям, секторам экономики и т. п., а не адаптацию самих экосистем. Конечно, те же действия могут позитивно влиять и на адаптацию экосистем. Более того, они могут приводить и к снижению выбросов парниковых газов или к увеличению поглощения CO₂, но тогда эти эффекты митигации принято рассматривать отдельно, во всяком случае при планировании бюджета проекта. Для действий, специально ориентированных на снижение выбросов или увеличение поглощения с помощью природных объектов, употребляется другой термин – «**решения, основанные на природе**», NBS. Они могут сопровождаться адаптацией (как жизни людей, так и экосистем), но тогда эффекты адаптации в бюджете проекта рассматриваются отдельно. Такое разделение не случайно, так как возможности сертифицировать единицы снижения выбросов и найти на них покупателя требуют выполнения многих критериев и сопряжены с большими сложностями. Расчет на доход от единиц сопряжен с рисками и может подорвать адаптационную часть проекта.

⁶³ Свыше 500 терминов, названий эффектов, процессов, механизмов и т. п. поясняются в глоссарии, специально ориентированном на страны ЦА. Он также содержит англо-русский словарь терминов. Липка О. Н., Кокорин А. О., Коротенко В. А., Кириленко А. В., Мазнева А. В., Андреева А. П., Каменнова И. Е. Изменение климата и уязвимость биоразнообразия. Глоссарий терминов для стран Центральной Азии. Издатель: дизайн-студия «Бегония», Алматы, 2023 г., 78 стр. <https://drive.google.com/file/d/1F7TIR6TU4qcXLLmthUa-c1BNlclH9JgF/view>

Заметим, что в РКИК «**бюджет углерода**» экосистем – разница между поглощением CO₂ и потерями углерода, а «**бюджет углерода**» в митигации – суммарные за определенный период антропогенные выбросы парниковых газов страны или мира в целом.

В МГЭИК и РКИК существуют два термина для пересчета эффекта от выбросов того или иного газа в тонны CO₂. Это важно, прежде всего, для метана: связанные с ним проекты, планы или заявления нередко используют разные числа. Тем более что есть немалый диапазон их неопределенности. «**Потенциал глобального потепления**» (GWP) – коэффициент – парниковое воздействие 1 т определенного газа за *выбранный интервал времени* по сравнению с эффектом от 1 т CO₂. Чаще всего используется 100 лет, но иногда 20 или даже 500 лет. В случае метана коэффициент будет равен 30±10 для 100 лет, 80±30 для 20 лет, а для 500 лет он будет очень мал, так как молекула метана обычно находится в атмосфере 10–15 лет. Другой термин, «**потенциал глобальной температуры**» (GTP), – коэффициент, определяющий, как *через 100 лет* на глобальную температуру поверхностного слоя атмосферы повлияет 1 т газа по сравнению с 1 т CO₂. Для метана этот коэффициент будет очень мал.

Ряд понятий не входит в деятельность по РКИК. В частности, **принцип Ле Шателье** – внешнее воздействие стимулирует в системе процессы, его ослабляющие (после кардинального снижения выбросов, за сотни и тысячи лет «лишний» CO₂ антропогенного происхождения будет в основном поглощен океаном и экосистемами). Также вне РКИК «**биотический насос**» – механизм влияния лесов на перенос влаги в атмосфере, важный на региональном уровне, например, в Амазонии, на юге Китая и для микроклимата. Водяной пар и его динамика в расчетах МГЭИК «вшиты» в рассмотрение всего спектра эффектов и обратных связей парникового эффекта⁶⁴, но объектом МУР и РКИК в целом не являются.

Возможности сотрудничества государственных органов и НПО ЦА в контексте КС28

Для всего процесса по РКИК и для КС28 в частности **характерно активное участие НПО**. Распространенной практикой является включение представителей НПО в официальные делегации стран, а в ряде случаев даже их непосредственное участие в переговорах, конечно, при наличии соответствующих компетенций и опыта. В то же время, вне зависимости от статуса представителей НПО (делегат от страны или наблюдатель от той или иной организации), они играют определенную роль во всей деятельности РКИК в целом. Основной элемент этой роли – **выражение интересов населения** своих стран или регионов, наиболее уязвимых групп людей, а также **охрана экосистем**.

В целом **НПО являются своего рода независимыми «аудиторами»**. Для них типичен критический взгляд, причем не только на действия финансовых кругов и крупного бизнеса, которые также представлены на КС, но и на позиции различных стран, особенно развитых, которые далеко не всегда принимают в расчет нужды наиболее слабых и уязвимых государств и/или групп населения.

В то же время, для НПО из развивающихся государств, особенно небольших и небогатых, характерно тесное и **позитивное сотрудничество с официальными делегациями** своих стран. Имея относительно небольшой потенциал и возможности для выражения на КС интересов страны или региона, представители НПО и государственных органов нуждаются во взаимном содействии.

⁶⁴ Парниковый эффект имеет массу обратных связей, как положительных, так и отрицательных, в том числе биогеохимических. См. IPCC AR6 Vol.1, TS Fig TS14, 2021 www.ipcc.ch

На КС представители НПО активно работают с международными и национальными СМИ, выступают в дискуссиях на множестве семинаров и встреч, принимают участие в различных публичных мероприятиях, привлекающих большое внимание мировой прессы. У представителей государственных органов, плотно занятых на переговорах, на это часто не хватает времени. Доносимый через СМИ «голос» НПО во многих случаях «громче», чем «голос» официальных представителей страны или региона. Мнение НПО важно для мировой общественности, многих стран и финансовых кругов.

Для стран ЦА сотрудничество государственных органов и НПО может охватывать как минимум три задачи. Во-первых, нужна **убедительная и наглядная информация о регионе как сильно уязвимом к изменениям климата**. К сожалению, знания мировой общественности и лиц, принимающих решения на КС, нередко неадекватны реальному положению дел. У них нет четкого понимания, что регион относится к числу особо уязвимых. Показ этого нужен в выступлениях, интервью для СМИ и т. п. Ключевыми словами должны быть приоритеты данной КС: «население», «продовольствие», «потери и ущерб». Ярким примером «потерь и ущерба» является сокращение ледников, о чем надо говорить, в том числе в контексте объявленного в ООН Года ледников (2025).

Особенностью стран Центральной Азии является то, что они в целом находятся в несколько лучшем положении, чем, например, малые островные развивающиеся страны (Small Island Developing States, SIDS), которым грозит полная потеря территории, или государства, имеющие в ООН статус наименее развитых (Least Developing Countries, LDC). Однако в регионе множество удаленных, горных или пустынных местностей с бедным населением и объективно существующими проблемами, которые не могут быть решены собственными силами и даже силами их стран в целом. При этом и НПО, и государственные органы должны подчеркивать, что делается немало и успешно, на всех уровнях, от министерств до удаленных сельских поселков, но этого недостаточно и нужно усиливать международную кооперацию и поддержку, что она будет эффективно использована.

Вторая задача сотрудничества – **содействие тому, чтобы решения КС28 отвечали нуждам и приоритетам региона и его населения**. НПО тоже являются одной из заинтересованных сторон переговоров, от которой могут зависеть отдельные слова – «винтики» переговорных текстов, которые в будущем могут воплотиться в финансовые потоки или обернуться отсутствием возможности эти потоки использовать. Конечно, НПО одной части планеты – слабая заинтересованная сторона, но на КС все экологические НПО объединяют свои силы и, как правило, выступают единым фронтом, который координируется их общей сетью (Climate Action Network, CAN). Тогда они становятся сильной заинтересованной стороной. Позиция CAN всегда следует нуждам наиболее уязвимых стран и групп населения, поэтому для представителей Центральной Азии важно ее продвижение.

В контексте данной КС главный практический вопрос – **финансирование деятельности по «потерям и ущербу» (LD)**. Очень «горячий» вопрос касается получателей средств, при всей важности поддержки SIDS и LDC доступ (eligibility) должен быть у всех развивающихся стран. Важно создание нового фонда с новыми финансовыми ресурсами, а не перераспределение существующих потоков и использование имеющихся финансовых организаций, уже перегруженных различными проблемами. Он должен работать под руководством РКИК, а не являться пулом различных организаций, каждая из которых решает свои задачи. При всем интересе к инновационным источникам финансирования, основой нового фонда должны быть взносы наиболее развитых стран, а также, по мере возможности, наиболее богатых государств, имеющих в РКИК статус развивающихся. Также при всем понимании нужд

коренных малочисленных народов (indigenous people), имеющих свои институциональные и финансовые каналы, получателем средств должны быть все наиболее уязвимые общины (vulnerable communities).

Страны региона имеют **хорошие возможности для природных решений** (Nature Based Solutions, NBS), помогающих не только уменьшить выбросы, но и, как правило, содействующих адаптации. Важно иметь возможность синергии, взаимного усиления мер адаптации и сокращения выбросов. Примером может быть восстановление пастбищ, содержание скота, позволяющие местному населению лучше адаптироваться к изменениям климата и одновременно снижающие эмиссию CO₂ в атмосферу. Это непростой вопрос, так как многие страны и НПО опасаются, что вопросы выбросов (углеродные единицы) будут доминировать и в NBS будут забыты нужды и пути адаптации коренного населения. Решением проблемы должны быть четкие и жесткие критерии проектов NBS. Например, запрет на инвазивные виды, запрет на проекты, имеющие негативное или нейтральное влияние на условия жизни и источники дохода местных общин (проект должен улучшать жизнь).

В работе над «винтиками», вероятно, целесообразно сконцентрировать усилия на главных, в частности, изложенных выше. На работу по всему фронту переговорных текстов вряд ли хватит сил. Так, достижение большей доли грантов на адаптацию в общем объеме финансирования лучше оставить более крупным объединениям развивающихся стран (Group 77 and China, Climate Vulnerable Forum, etc.) и CAN в целом. Тем не менее, нужно выделить еще один пункт сотрудничества. Нужно добиться, чтобы в обобщающем решении (документе 1/CP.28) КС приняла во внимание объявление в ООН 2025 года Годом ледников и на двух последующих КС планировала изучить возможные действия и принять решения.

Третья задача – **заложить и укрепить основы для будущих международных проектов по адаптации, включая решение вопросов «потерь и ущерба»**. Это не исключает обсуждения вопросов низкоуглеродного развития, но в данном случае, вероятно, целесообразно отдать приоритет сотрудничеству в сфере адаптации. На семинарах и различных встречах важно сотрудничество НПО и государственных органов в установлении партнерских отношений с финансовыми институтами и организациями, готовыми работать в Центральной Азии. Участие представителей НПО повысит уровень доверия к информации об успехах и проблемах, путях их решения, поможет показать себя ответственным партнером.

Сам факт открытого сотрудничества НПО и государственных органов будет отвечать духу всего процесса в РКИК – полному участию всех заинтересованных сторон (full inclusivity), заявленному председателем КС28 как один из приоритетов саммита и укрепит международный престиж региона Центральной Азии в целом.

Для решения отмеченных выше задач **важно иметь общее Заявление НПО региона**.⁶⁵ Заявление – гарантия того, что высказываемые мнения – не частные суждения одной НПО и/или отдельного ее представителя, а общее мнение общественности, фактически населения региона. Во всех выступлениях, как в павильоне стран ЦА, так и на других площадках целесообразно подчеркивать наличие Заявления – единой позиции, а также своего рода «мандата спикера», выступающего от имени всех НПО. Это также важно для международных СМИ, у которых нет прямых возможностей «поговорить с народами стран ЦА», но интересно их мнение по злободневным вопросам КС. В формате проведения КС нет определенного места для официального представления заявлений НПО стран или групп стран, от их имени говорит только CAN в целом. Однако это не снижает ценность данных заявлений (НПО стран

⁶⁵ Заявление гражданского общества и молодежи стран ЦА <http://ca-climate.net/cop28>

ЦА, НПО стран отдельных подразделений CAN, включая ЕЕССА⁶⁶, и т. п.). Они полноценно «работают» для их целевых аудиторий, для широкого спектра ситуаций, от интервью для СМИ до общения с представителями международных финансовых институтов.

Приоритеты КС28, объявленные Председателем, и результаты pre-COP

Перед каждой КС принято проводить министерскую встречу, называемую pre-COP. На ней страны, как правило, лишь озвучивают свои позиции, переговоров практически не ведется. Вероятно, главная ценность встречи в том, что председатель называет свои приоритеты и на неофициальном уровне согласовывает их со странами. Встреча состоялась 30-31 октября, но до этого еще в июле председатель собрал министров и обсудил приоритеты КС28. Им были озвучены четыре «опоры, на которых она будет держаться».⁶⁷⁶⁸

Ускоренное движение к низкоуглеродному миру. Председателем подчеркивалось, что надо взяться за все выбросы, включая косвенные.⁶⁹ Он отметил, что «врагом» является не само ископаемое топливо, а порождаемые им выбросы парниковых газов. Поэтому председатель предложил формулировку «ухода от эмиссий от ископаемого топлива» (“phase down fossil fuel emissions”). Он указал на необходимость срочного сокращения глобальных выбросов к 2030 году и призвал мировых лидеров 1 и 2 декабря выступить и заявить о конкретных и сильных действиях по снижению выбросов. Увы, это не означает, что он и вся КС в целом сделают акцент на резком снижении выбросов, призывы будут очень хорошими, но главное внимание будет уделено финансам.

Четкие решения по финансам. Председателю не главное, каково финансовое решение, оно может быть и не столь выгодным, но оно должно быть строго определенным и неизменным. Тогда можно выстроить «бизнес» почти при любых условиях.

Приоритет «люди», их жизни и благополучие. Это тренд последних лет и ключевое слово предыдущей КС, как и слово «продовольствие», что для простых людей очень важно. С другой стороны, такой приоритет означает, что природа во многом второстепенна (например, в данном контексте гибель кораллов можно считать менее значимой проблемой, если это не влияет на жизнь и доходы местного населения).

Полнота участия всех (full inclusivity), включая НПО и бизнес. На ум сразу приходит участие нефтегазовых компаний, которые будут членами делегаций многих стран, включая ОАЭ. Они смогут прямо влиять на переговоры. Большой бизнес всегда очень влиятелен, другое дело – действует он косвенно, через государственные структуры, или напрямую. В то же время председатель подчеркивал, что он имеет в виду всех, включая НПО, что правила их поведения на КС28 будут менее строгими, чем это принято в ОАЭ, но, конечно, в пределах установленных в ООН норм.

Председатель отмечал **важность одобрения повестки дня** КС в самом начале работы. Увы, в РКИК сложилась негативная традиция официально одобрять повестки (их пять – COP, CMA, CMP, SBSTA и SBI, см. выше первое приложение к обзору) только через много дней после открытия. Конечно, работа начинается сразу, по рабочим версиям, но проблемы

⁶⁶ Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия. Заявление будет размещено на сайте <http://canecca.org/>

⁶⁷ Встреча министров (участвовали 40 стран) в преддверии COP-28, Брюссель 13.07.2023

<https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/admitted-ngos/list-of-admitted-ngos>

⁶⁸ Заявление председателя https://unfccc.int/sites/default/files/resource/COP28_Letter_July_2023_1.pdf

⁶⁹ Не только выбросы в месте производства, а также при генерации покупаемой электроэнергии и тепла, но и другие эмиссии вне места производства, так называемый score/охват 3 по методологии МГЭИК.

одобрения портят «жизнь» председателю и подают всему миру негативный сигнал. Одобрение обычно упирается в финансовые или политические аспекты.

Председателю важно **получить решения по «флаговым» задачам КС28** – подведению глобальных итогов и принятию глобальной цели по адаптации. Ему важнее успех ОАЭ в виде наличия решений, чем их содержание. Своего рода черно-белый подход – есть или нет. Такая ситуация в РКИК не нова, в Париже было то же самое.

Принятие конструктивного решения по LDFF вряд ли можно назвать «флагом» КС28, но по финансовым последствиям это главная тема конференции. Не удивительно, что председатель подчеркивал ее важность и в начале ноября организовал дополнительное заседание Переходного комитета по потерям и ущербу, в результате которого был получен рабочий документ для обсуждения в Дубае. В то же время, если решение будет лишь частичным, а прорисовку полной картины перенесут на КС29, это не будет провалом, хотя и сигналом о наличии серьезных разногласий между странами.

В идеале, по словам председателя, **КС должна изменить парадигму развития мира**, подвинуть его от ископаемого топлива к возобновляемым источникам энергии. Однако это лишь общие слова. Обязательств по энергетике страны принимать не будут, но рекомендации в обобщающем решении 1/СР.28 могут быть более прогрессивными, чем ранее в 1/СР.27.

В заключительной части заявления⁷⁰ председатель говорит о **подготовке деклараций**. В частности, по устойчивому сельскому хозяйству/производству продовольствия и по климату и здоровью. Декларации принимаются практически на каждой КС и по сути дела являются созданием краткосрочных «клубов» по интересам, где есть доноры (страны, организации, а во многих случаях и компании) и получатели средств – развивающиеся государства, их компании и организации. В частности, в декларации по здоровью ведущую роль играет Всемирная организация здравоохранения.⁷¹ В этом контексте важно, чтобы страна – потенциальный получатель средств не только присоединялась к декларациям, но и заранее установила партнерские отношения с их организаторами и донорами.

Pre-COP, как и в случае прошлых КС, был неким обменом мнениями более общего характера. Участники не ставили задачу решить те или иные сложные переговорные вопросы, но высказывали взгляды на будущие результаты КС28, в частности, о трансформации мировой энергетики. По мнению ряда экспертов, эти и более ранние обсуждения позволяют составить **список возможных достижений Дубая, которые могли бы войти в обобщающее решение 1/СР.28**, а также получить подтверждения стран и крупнейших компаний в их выступлениях, как на пленарных заседаниях, так и на неофициальных мероприятиях.

- К 2030 г. рост инвестиций в чистую энергетику в 3 раза и в энергоэффективность в 2 раза.
- Снижение потребления ископаемого топлива (fossil fuel phase down) с ускоренным уходом от угля (headlining with coal).
- Подтвердить финансовую цель в 100 млрд долл./год и указать на ее рост.
- Финансовый план реализации GGA.
- Образование фонда и выделение средств для LD.
- Договоренность нефтегазовых компаний снизить эмиссии метана к 2030 г. на 75%.
- Договоренность к 2030 году достичь включения всех секторов экономики и всех парниковых газов во все национальные климатические планы.

⁷⁰ Заявление председателя https://unfccc.int/sites/default/files/resource/COP28_Letter_July_2023_1.pdf

⁷¹ О декларации было объявлено на World Health Summit в Берлине 17 октября <https://www.worldhealthsummit.org/initiatives.html>