



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
14 March 2019
Russian
Original: English

Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана

Семьдесят пятая сессия

Бангкок, 27-31 мая 2019 года

Пункт 4с предварительной повестки дня**

Обзор хода осуществления Повестки дня

в области устойчивого развития на период до 2030 года

в Азиатско-Тихоокеанском регионе: окружающая среда и развитие

Принятие мер по борьбе с изменением климата и его последствиями: как расширение прав и возможностей людей приводит к устойчивым результатам

Записка секретариата

Резюме

В настоящем документе проводится анализ возможностей для активизации деятельности по расширению прав и возможностей в области реализации мер по борьбе с изменением климата и укрепления элементов взаимодополняемости устойчивого развития на национальном и региональном уровне. В нем в общих чертах представлены стратегии, направленные на интеграцию мер по борьбе с изменением климата и обеспечение устойчивого развития на основе участия и расширения прав и возможностей, например, стратегия соблюдения прав человека в интересах борьбы с изменением климата, обеспечение климатической справедливости и оценка готовности к преобразованиям, которые содействуют применению предусматривающему участие общества подхода к реализации стратегий, учитывающих климатические факторы. В нем освещаются возможности для повышения эффективности регионального сотрудничества и обмена информацией и опытом, а также представлены сведения об опыте осуществления национальных и региональных усилий, направленных на содействие участию и расширению прав и возможностей в поддержку деятельности по борьбе с изменением климата, в том числе в интересах разработки новаторских инструментов финансирования деятельности по борьбе с изменением климата.

* Переиздано по техническим причинам 17 апреля 2019 года.

** ESCAP/75/L.1.

I. Взаимодополняемость Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Парижского соглашения

1. Справедливая и эффективная деятельность по борьбе с изменением климата, которая способствует снижению вредоносных выбросов и уязвимости перед неизбежными последствиями, играет центральную роль в достижении целей в области устойчивого развития. Тема деятельности по борьбе с изменением климата отражена в Цели 13 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и проходит красной нитью через все цели, что свидетельствует о неделимом характере климата и развития и их взаимовыгодном взаимодействии в интересах обеспечения продовольственной безопасности, доступа к экологически чистым видам энергии, охраны экосистем и в интересах движения по пути обеспечения устойчивости промышленности, городской инфраструктуры, а также производства и потребления.

2. Цель 13 признает Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата в качестве главного межправительственного форума для ведения переговоров по выработке на глобальном уровне мер по борьбе с изменением климата. Таким образом, она представляет собой основу для комплексного осуществления Парижского соглашения, которое было принято после Повестки дня на период до 2030 года. Стороны Парижского соглашения готовят, успешно обновляют свой национально определенный вклад в глобальную деятельность по борьбе с изменением климата, в котором они определяют свои усилия по снижению выбросов парниковых газов и обмениваются о нем информацией.

3. Такая взаимодополняемость свидетельствует о том, что практичнее было бы комплексно осуществлять цели в области устойчивого развития и намеченные на национальном уровне меры, даже если это требует работы с различными государственными департаментами и расширения базы заинтересованных сторон. К тому же как та, так и другая международная основа признают участие и расширение прав и возможностей в качестве жизненно важных составляющих деятельности и обеспечения климатоустойчивого развития. В Повестке дня на период до 2030 года открыто увязывается прогресс в достижении целей в области устойчивого развития с расширением прав и возможностей и участием. Она призывает к участию всех стран, заинтересованных сторон и населения в рамках предусматривающего участия всего общества подхода для удовлетворения потребностей наиболее малоимущих и наиболее социально незащищенных людей.¹ Расширение прав и возможностей женщин, детей и находящихся в неблагоприятном положении групп населения имеет исключительно важное значение для справедливой и эффективной деятельности по борьбе с изменением климата² и должно стать одной из главных стратегических задач. целью 13 предусматривается выполнение планового задания, связанного с укреплением потенциала женщин, молодежи и обездоленных общин для эффективного планирования и управления в контексте борьбы с изменением климата, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах.

¹ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

² United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, *Turning Promises into Action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development* (New York, 2018).

4. Необходимость привлечения всех слоев общества и правительств к участию в деятельности по борьбе с изменением климата для достижения глобальных и национальных целей твердо закреплена в статье 6 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, касающейся мер по расширению прав и возможностей населения в интересах участия в деятельности по борьбе с изменением климата, в статье 10e Киотского протокола к Рамочной конвенции и статье 12 Парижского соглашения. В статье 12 ко всем сторонам обращаются с призывом принимать меры по активизации просвещения, подготовки кадров, информирования общественности, участия общественности и доступа общественности к информации по вопросам изменения климата в интересах наращивания усилий по борьбе с изменением климата.³ Парижское соглашение содействует соблюдению прав детей, местных общин и людей с инвалидностью и призывает к установлению гендерного равенства, расширению прав и возможностей женщин и применению учитывающих гендерную проблематику и интересы всех слоев населения подходы к деятельности по борьбе с изменением климата. Стороны Конвенции признают важное значение равноправного участия мужчин и женщин в касающихся вопросов климата переговорах и реализации стратегий, учитывающих гендерные аспекты деятельности по борьбе с изменением климата путем выделения специального пункта повестки дня в рамках Конвенции, касающегося гендерных вопросов и вопросов изменения климата.⁴ Статьей 6 Конвенции предусматривается осуществление целого ряда мероприятий, которые играют решающую роль в эффективном осуществлении деятельности по ослаблению последствий и адаптации к изменению климата в целях достижения коллективных целей, связанных с изменением климата, и в ней правительства призывают разработать просветительские и образовательные программы, инвестировать в подготовку научно-технических и управленческих кадров, расширять доступ к информации и участие общественности в деятельности по борьбе с изменением климата и укреплять соответствующие учреждения (таблица 1). А поэтому деятельность и механизмы по обеспечению справедливой деятельности по борьбе с изменением климата, которая тесно связана с целями в области устойчивого развития должны быть отражены в намеченном на национальном уровне вкладе.

³ FCCC/CP/2015/10/Add.1, приложение.

⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change, "Introduction to gender and climate change" (n.d.).

Таблица 1
Составляющие статьи 6 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата

Сфера деятельности	Цель	
Просвещение	Изменение поведения в долгосрочном плане	Углубление понимания и наращивание потенциала в деле борьбы с изменением климата и его последствиями
Подготовка кадров	Развитие практических навыков	
Информирование общественности	Информирование людей всех возрастов и различных слоев населения	Поощрение участия населения, творческого подхода и применения знаний в поиске решений, касающихся борьбы с изменением климата
Доступ общественности к информации	Обеспечение свободного доступа к информации	
Участие общественности	Привлечение всех заинтересованных сторон к процессу принятия решений и осуществления	Обеспечение участия всех заинтересованных сторон в дебатах и партнерствах для коллективной борьбы с изменением климата
Международное сотрудничество	Повышение эффективности сотрудничества, совместные усилия и обмен знаниями	

Источник: заимствовано в измененном виде у Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и из Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, *Action for Climate Empowerment – guidelines for accelerating solutions through education, training and public awareness* (Paris and Bonn, Germany, 2016), диаграмма 1.

5. Участие и расширение прав и возможностей закреплено в организационно-правовых основах, регулирующих деятельность по борьбе с изменением климата и обеспечение устойчивого развития. Вместе с тем, механизмы, призванные обеспечить участие всех сторон в процессе внесения национального вклада в коллективное достижение связанных с изменением климата целей, остаются без внимания. Анализ связи между национально определенным вкладом и целями в области устойчивого развития⁵ свидетельствует о том, что национально определенный вклад в Азиатско-Тихоокеанском регионе нередко не учитывает цель 4 (качество образования); плановое задание 13.3 целей в области устойчивого развития, касающееся повышения качества просвещения, распространения информации и возможностей людей и учреждений в деле смягчения остроты проблем и ослаблению последствий изменения климата, адаптации к ним и раннему предупреждению; цель 5 (обеспечение гендерного равенства); цель 10 (снижение уровня неравенства); и цель 16 (мир, справедливость и эффективно функционирующие учреждения). Национально определенный вклад по-прежнему недостаточен применительно к положениям, предусматривающим содействие участию и расширению прав и возможностей и снижению степени неравенства, хотя эти

⁵ German Development Institute, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik and Stockholm Environment Institute, “NDC-SDG Connections” (n.d.). См. <https://klimalog.die-gdi.de/ndc-sdg/>.

положения имеют главное значение для осуществления устойчивого развития и деятельности по борьбе с изменением климата. В то же время потенциальные возможности взаимодополняемости национально определенного вклада и целей в области устойчивого развития в других областях действий совершенно очевидны, особенно применительно к Цели 7 (обеспечение доступа к недорогостоящим и экологически чистым энергоносителям), которая больше всего связана с выполнением плановых заданий, касающихся национально определенного вклада для Азии и малых островных развивающихся государствах, за которой следует Цель 2 (ликвидация голода), Цель 15 (жизнь на земле), Цель 17 (укрепление средств осуществления и партнерств), Цель 9 (промышленность, инновации, инфраструктура) и Цель 11 (устойчивые города и общины).⁶

6. К тому же нынешний уровень масштабности национально определенного вклада не позволяет осуществить плановые задания, предусмотренные Парижским соглашением,⁷ и требует своего постепенного повышения. Вместе с тем Парижское соглашение призывает страны постоянно ставить перед собой более масштабные цели и представлять новую информацию о национально определенном вкладе каждые пять лет. Сторонам предлагается к 2020 году сообщить секретариату Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата о своих долгосрочных стратегиях развития по борьбе с выбросами парниковых газов. Этот процесс открывает возможности для повышения эффективности согласования деятельности с Повесткой дня на период до 2030 года, укрепляет механизмы расширения прав и возможностей и интеграции просвещения, профессиональной подготовки, распространения информации среди общественности, участия общественности и доступа общественности к информации в процесс осуществления мер по адаптации и ослаблению последствий. Оставшаяся часть настоящего документа посвящена путям укрепления участия и расширения прав и возможностей в интересах деятельности по борьбе с изменением климата в рамках стратегической связки между национально определенным вкладом и целями в области устойчивого развития.

II. Роль процесса расширения прав и возможностей и участия в борьбе с изменением климата и его последствиями

7. Расширение прав и возможностей женщин, молодежи и обездоленных слоев населения для участия в процессе принятия решений и извлечения выгод из деятельности по борьбе с изменением климата может способствовать снижению уровня неравенства (см. вставку 1, где вкратце изложена информация о различиях между равноправием и справедливостью). Задействование потенциала наиболее страдающих и оставляемых без внимания для обеспечения доступа к экологически чистым технологиям, снижению выбросов их парниковых газов в атмосферу и снижение уровня уязвимости перед экологическими и экономическими потрясениями также содействуют повышению эффективности и действенности инициатив по борьбе с изменением климата. Для эффективного привлечения всех слоев общества требуются учитывающие интересы населения стратегии, социальная интеграция, а также эффективное, транспарентное, ответственное и гибкое управление. Все это имеет важное значение для устойчивого развития. Вместе с тем взаимосвязь между учетом интересов всех слоев населения и учитывающим климатические аспекты развитием весьма сложная и нередко

⁶ Ibid.

⁷ См. FCCC/CP/2016/2 and Climate Action Tracker, "Warming projections global update December 2018" (n.p., 2018).

остаётся без внимания, а поэтому вспомогательные методология и возможности для оценки эффективности, ответственности, учета интересов всех слоев населения и гибкости учреждений по-прежнему находятся не на должном уровне.

Вставка 1

Равноправие и справедливость

Равноправие – это концепция, заключающаяся в том, что все люди вправе развивать свои личные качества и делать выбор без каких бы то ни было ограничений, существующих в силу закрепившихся представлений о роли полов и предрассудками. Гендерное равенство, к примеру, означает, что права, обязанности и возможности всех людей, независимо от их половой или гендерной принадлежности, имеют такое же значение, ценность и пользуются таким же уважением.

Справедливость означает беспристрастное отношение ко всем людям в соответствии с их соответствующими потребностями. Это может включать в себя равное отношение или отношение, которое несколько иное, но считается эквивалентным с точки зрения прав, преимуществ, обязанностей и возможностей. В этом контексте социально незащищенным группам населения в том или ином обществе, возможно, требуется оказание большей помощи помощи в развитии потенциала в качестве компенсации за их историческую обездоленность. Для установления равенства нередко требуется принятие мер по обеспечению справедливости, которые расширяют права и возможности социально незащищенных групп населения в целях создания равных условий.

Источник: European Commission, *One Hundred Words for Equality: A Glossary of Terms on Equality Between Women and Men* (1998) and International Union for Conservation of Nature and others, *Training Manual on Gender and Climate Change* (2009).

8. Процесс расширения прав и возможностей в значительной степени зависит от конкретного контекста и по-разному понимается в различных культурах, однако в широком смысле этого понятия его можно свести к расширению свободы выбора и действий для получения большего контроля над ресурсами и решениями, которые отражаются на жизни людей.⁸ Расширение прав и возможностей может наблюдаться на многих уровнях, включая уровень отдельного человека, семьи, организации и общины. В недавно опубликованном издании Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)⁹ об участии и взаимодействии говорится как о факторах, которые имеют основополагающее значение для преобразований, предусмотренных для построения устойчивых и жизнеспособных обществ. В нем подчеркиваются связи между расширением участия, более эффективным социальным просвещением и повышением уровня возможностей для осуществления преобразований. Вместе с тем страны Азиатско-Тихоокеанского региона нередко не имеют в своем распоряжении основ, способствующих участию общественности, руководящих принципов для эффективных партнерств и технического потенциала.

⁸ См. ESCAP/RFSD/2019/1/Rev.1.

⁹ ESCAP, Asian Development Bank (ADB) and United Nations Development Programme (UNDP), *Transformation towards Sustainable and Resilient Societies in Asia and the Pacific* (Bangkok and Manila, 2018).

А. Развитие потенциала в интересах обеспечения справедливой деятельности по борьбе с изменением климата

9. Изменение климата непропорционально слишком сильно сказывается на обездоленных группах населения, а поэтому намеченная в Повестке дня на период до 2030 года задача, заключающаяся в учете потребностей всех и каждого, трудно решается. Оказание неэффективной помощи обездоленным слоям населения и общинам может подорвать с таким трудом достигнутые успехи в области развития. Распределение плодов развития и доступа к базовому обслуживанию в Азиатско-Тихоокеанском регионе по-прежнему неравномерно, равно как и защита от стихийных бедствий и экологических угроз, связанных с изменением климата.¹⁰ Недостаточный прогресс в обеспечении гендерного равенства в странах Азиатско-Тихоокеанского региона означает, что женщины и девочки чаще подвергаются многим связанным с изменением климата опасностям.¹¹ Процесс изменения климата приведет к тому, что число людей в регионе, которые подвергаются действию многих и серьезных связанных с изменением климата опасностям и живущих на грани нищеты, увеличится.¹² Более глубокое понимание взаимосвязей между неравенством и изменением климата позволит правительствам стран и территорий региона расширить права и возможности тех, кто остался без внимания, с тем чтобы повысить надежность и осуществлять более справедливую и эффективную деятельность по борьбе с изменением климата (см. вставку 2). Повышение сопротивляемости климатическим последствиям и расширение прав и возможностей социально незащищенных групп населения для участия требует развития потенциала обездоленных групп населения и тех, кто все больше начинает страдать от неравенства.

Вставка 2

Потенциал жизнеспособности

Развитие потенциала жизнеспособности означает создание для людей и обездоленных групп населения условий для того, чтобы они могли упреждать связанные с изменением климата потрясения и восстанавливаться после них, и требует наличия управленческих подходов, институтов и стратегий, которые в большей степени подходят для того, чтобы противостоять опасностям.^a

- Упреждающий потенциал: способность антропогенных систем упреждать и уменьшать последствия потрясений на основе обеспечения готовности и планирования.
- Адаптивный потенциал: способность антропогенных систем меняться в ответ на многие виды долгосрочных и будущих рисков и извлекать уроки и адаптироваться после потрясения.
- Абсорбирующий потенциал: способность антропогенных систем абсорбировать последствия потрясений и стрессов и противостоять им.

¹⁰ *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.F.13).

¹¹ *Gender, the Environment and Sustainable Development in Asia and the Pacific* (United Nations publication, Sales No. E.17.II.F.18).

¹² Intergovernmental Panel on Climate Change, *Global Warming of 1.5°C* (Geneva, 2018).

- Преобразовательный потенциал: способность предпринимать сознательные шаги по изменению систем, которые порождают риски, уязвимость и/или неравенство.

^a ESCAP, ADB and UNDP, *Transformation towards Sustainable and Resilient Societies in Asia and the Pacific*

10. Кадровый и организационный потенциал может стать препятствием на пути преобразований в обществе и участия в этом процессе, который может осуществляться по инициативе правительств, однако на практике реализуется и претворяется в жизнь частным сектором, домашними хозяйствами, учреждениями и другими общественными структурами. В числе препятствий можно, в частности, отметить недостаточный объем инвестиций, направленных на ликвидацию пробелов в жизненно важных знаниях на организационном, общинном, групповом или индивидуальном уровнях. Они могут также возникнуть вследствие недостаточного финансирования процесса поддержания жизненно важных функций. Эффективные процессы, направленные на мобилизацию общества, предусматривают предполагающие участие населения стратегии, которые содействуют привлечению гражданского общества к участию в конструктивном диалоге и участию общественности. Как сказано в Повестки дня на период до 2030 года, необходимо обязательно расширять права и возможности социально незащищенных групп населения с тем, чтобы они могли стать проводниками перемен в процессе необходимых преобразований в направлении обеспечения устойчивости.

В. Расширение прав и возможностей в интересах деятельности по борьбе с изменением климата

11. Расширение прав и возможностей является неотъемлемой частью преобразований, которые необходимы для ликвидации глубоко укоренившегося неравенства, затрагивающего социальные, экономические и экологические аспекты устойчивого развития. Введение в законодательством порядке ограничений стесняет функционирование гражданского общества и мешает ему участвовать в процессах принятия решений; а поэтому уровень участия и взаимодействия гражданского общества снижается.¹³ Это происходит несмотря на призывы Генеральной Ассамблеи к поощрению и защите всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие.¹⁴ Решение вопросов, связанных с основополагающими отношениями власти в обществе путем расширения прав и возможностей социально незащищенных групп населения, имеет крайне важное значение для ликвидации неравенства и развития потенциала жизнеспособности. Повышение информированности и углубление понимания препятствий, стоящих на пути социальной интеграции и расширения прав и возможностей социально незащищенных групп населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, открывает возможности для улучшения положения. Этот процесс включает в себя, в частности, содействие участию в процессе осуществления стратегий в прогрессивных социально-культурных условиях, которые содействуют реальному участию заинтересованных сторон и повышению гражданской активности.

¹³ ESCAP, ADB and UNDP, *Asia-Pacific Sustainable Development Goals Outlook* (Bangkok and Manila, 2017).

¹⁴ A/HRC/32/L.29.

12. Исходя из результатов эмпирического анализа и консультаций, ЭСКАТО предлагает основу для расширения прав и возможностей и социальной интеграции, которой могли бы воспользоваться директивные органы для повышения качества результатов усилий, направленных на осуществление Повестки дня на период до 2030 года и целей в области устойчивого развития. Предлагаемая основа включает в себя следующие четыре взаимодополняющие составляющие:

a) права и справедливость: как закреплено во Всеобщей декларации прав человека и реализуется по линии правозащитных стратегий. Соблюдение прав является краеугольным камнем расширения прав и возможностей и социальной интеграции, поскольку эти права применяются ко всем, а доступ к справедливости обеспечивает наличие эффективных и своевременно используемых средств защиты тех, кому отказывают в правах;

b) нормы и учреждения: формальные и неформальные процессы и структуры в обществе определяют право участия или неучастия того или иного лица или той, или иной общины в процессе развития и достижении прогресса;

c) участие и право голоса: свобода участвовать в политической деятельности и жизни общины с тем, чтобы иметь доступ к государственным ресурсам и услугам и вносить вклад в процесс принятия решения, которые сказываются на тех или иных лицах;

d) ресурсы и возможности: доступ к целому ряду услуг и систем социальной защиты и способность осуществлять над ними контроль и делать выбор относительно их использования.¹⁵

13. Косвенно тесно связанные друг с другом аспекты расширения прав и возможностей предполагают необходимость взаимодействия с широкой группой заинтересованных сторон в целях содействия принятию решений. Широкая поддержка заинтересованных сторон в деле проведения преобразований может сыграть жизненно важную роль в создании благоприятных условий для этого процесса. Использование или определение общих ценностей и предоставление правильных стимулов может создать условия для распространения идей и технологий, а также содействовать диверсификации и расширению доступа к информации, финансам и другим ресурсам.¹⁶

14. Участие граждан, групп населения, организаций и компаний является жизненно важным элементом, который необходим для повышения эффективности деятельности по борьбе с изменением климата на всех уровнях. Приведенный во вставке 3 пример Альянса по борьбе с изменением климата в Мьянме, свидетельствует о том, как повышение эффективности участия может содействовать дальнейшей интеграции деятельности по борьбе с изменением климата в процессе планирования развития.

¹⁵ См. ESCAP/RFSD/2019/1/Rev.1.

¹⁶ ESCAP, ADB and UNDP, *Transformation towards Sustainable and Resilient Societies in Asia and the Pacific*.

Вставка 3

Уделение повышенного внимания деятельности по борьбе с изменением климата на основе участия в Мьянме

Альянс по борьбе с изменением климата в Мьянме был создан в 2013 году для повышения эффективности взаимодействия между правительством Мьянмы и сетями гражданского общества, научными учреждениями, средствами массовой информации, национальными и региональными заинтересованными сторонами и частным сектором. В рамках Альянса основное внимание уделялось выработке стратегий борьбы с изменением климата и политике по борьбе с изменением климата, а также содействию дальнейшей интеграции деятельности по борьбе с изменением климата в процесс планирования развития. В этом процессе принимали участие различные заинтересованные стороны, включая Комиссию по развитию городов трех основных городов в рамках технической рабочей группы по изменению климата. Группа готовила материалы и консультировала в вопросах процесса разработки стратегий деятельности по борьбе с изменением климата и аналогичного Генерального плана и определила шесть основных социальных и экономических секторов и соответствующих мер, а также политику в области борьбы с изменением климата. В Плане устойчивого развития Мьянмы, 2018–2030 годы, который был принят в 2018 году, прямо упоминаются опасности, связанные с изменением климата, а также деятельность, направленная на повышение надежности инфраструктуры в Мьянме.

Источник: ЭСКАТО и Шведское агентство международного сотрудничества в области развития.

15. Процесс выбора заинтересованных сторон может быть использован для определения тех, кто оказывают влияние на процесс принятия решений, а также тех, на ком сказываются эти принятые решения. Это может способствовать определению групп населения, на которых серьезно сказываются эти решения и которые мало влияют на процесс их принятия; эти группы могут быть поражены в правах и остаться на обочине жизни общества. Кроме того, определение прав может способствовать обеспечению того, чтобы деятельность по борьбе с изменением климата обеспечивала заинтересованными сторонами сохранение их прав. Этот процесс представляет собой наделение различных заинтересованных сторон неодинаковыми правами на общинном, национальном и региональном уровнях, включая дублирующие друг друга и общие права и определение путей их возможного изменения результата деятельности по борьбе с изменением климата. Это позволяет составить реальное представление о том, как деятельность по борьбе с изменением климата может породить конфликты между различными правообладателями; кроме того, это позволяет сконцентрировать внимание на давно существующих структурных неравенствах, которые, возможно, игнорировались, а это может стать причиной повышения уязвимости перед изменением климата.

III. Повышение уровня участия в расширении прав и возможностей путем интеграции целей в области устойчивого развития в национально определенный вклад

16. Стороны Парижского соглашения наметили долгосрочную цель по расширению своих возможностей и для адаптации к негативным последствиям изменения климата, стимулированию потенциала противодействия изменению

климата и снижению выбросов парниковых газов. «Передаточный механизм» Парижского соглашения (пункт 2, статья 4) предусматривает возможность не только успешного повышения масштабности и эффективности, но и включать положения, касающиеся обеспечения более справедливой деятельности по борьбе с изменением климата. Несмотря на то, что национально определенный вклад согласовывается с целями в области устойчивого развития и существуют потенциальные возможности для взаимодополняющей деятельности, национально определенный вклад сегодня не учитывает мер по повышению эффективности процесса образования, просвещения и развития потенциала для участия, как это предусмотрено в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Повестке дня на период до 2030 года. Что касается Азиатско-Тихоокеанского региона, где углубляется неравенство и усиливается влияние изменения климата, которое несоразмерно слишком сильно сказывается на беднейших слоях населения и социально незащищенных группах, то необходимо увеличить национально определенный вклад с тем, чтобы предусмотреть принятие в большей степени справедливых и адресных мер, а также создание возможностей для участия.

17. Ликвидация существующих сегодня пробелов в национально определенном вкладе и процессе планирования в интересах реализации более справедливых стратегий и мер будет, в частности, предусматривать определение и учет интересов, потребностей и льгот применительно ко всем группам того или иного общества, включая самые уязвимые слои общества, и реформирования организационных основ для обеспечения участия в расширении прав и возможностей всех. Создание благоприятных условий для эффективной деятельности по борьбе с изменением климата включает в себя выработку отвечающих необходимым требованиям нормативно-правовых основ применительно к изменению климата, использование финансов и политической воли, развитие организационного потенциала и совершенствование процесса сбора данных и проведение исследований; кроме того, крайне важно, чтобы этот процесс также включал в себя инвестирование в повышение информированности и углубление понимания, а также предоставление заинтересованным сторонам возможности для участия.¹⁷

18. В частности, эффективное управление должно обеспечить участие всех без исключения различных заинтересованных сторон на национальном, субнациональном и муниципальном уровнях, включая общественность, частный сектор и гражданское общество. Такая всеохватность играет решающую роль в том, чтобы заручиться поддержкой и интегрировать в процесс внесения национально определенного вклада в национальную политику. Открытая интеграция процесса осуществления более широкого круга целей в области устойчивого развития означает концентрацию внимания не только на расширении инфраструктуры и преобразований в направлении построения жизнеспособных обществ, но и расширения прав и возможностей населения и обеспечения учета интересов всех и каждого и равенства. В национально определенном вкладе необходимо обязательно учитывать следующее: реальное предоставление равного доступа к процессу принятия решений и образованию независимо от гендерной принадлежности, сексуальной ориентации, уровня благосостояния или этнической принадлежности (цели 4, 5, 10); создание более справедливых систем управления при наличии эффективно функционирующих,

¹⁷ Katherine Cooke, Elizabeth Gogoi and Luca Petrarulo, “Overcoming the NDC implementation gap lessons from experience”, Policy Brief (Oxford, Oxford Policy Management, 2018).

ответственных и учитывающих интересы всех и каждого учреждений (и укрепление средств осуществления и создание партнерских связей (Цель 17)).¹⁸ Каждый обновленный национально определенный вклад после пересмотра должен предусматривать пути осуществления этого с упором на существующие стратегии и процессы, связанные с изменением климата или нет. В нижеследующем разделе излагаются пути реализации этого.

19. Интеграция процесса расширения прав и возможностей и для привлечения к участию женщин, молодежи и обездоленных общин в деятельность по борьбе с изменением климата и устойчивого развития – задача не из легких. Многие из процессов, которые будут задействованы для поощрения участия и расширения прав и возможностей хорошо известны и доказали свою состоятельность. В их числе можно отметить образование, профессиональную подготовку, информирование общественности, участие общественности и доступ общественности к информации и повышение роли гражданского общества. В сущности, эти аспекты отражены в пункте 11 статьи 4 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, статье 12 Парижского соглашения, в целях в области устойчивого развития и плановых заданиях, а также во многих инициативах по изменению климата и достижению целей в области устойчивого развития. Организация женщин по окружающей среде и развитию проанализировала 190 национально определенных вкладов и пришла к выводу, что в 64 из них упоминаются женщины или гендерные аспекты. Все 64 – это не указанные в приложении I стороны¹⁹ (в основном развивающиеся страны) и это служит базовой линией для принятия учитывающих гендерные аспекты мер, предусмотренных в рамках национально определенного вклада. В Камбодже деятельность гендерной группы инициативы по снижению объема выбросов вследствие обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах стала прецедентом, который демонстрирует пути учета гендерных аспектов за счет увязывания глобальных требований в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата с национальными стратегиями и деятельностью заинтересованных сторон (см. вставку 4).

¹⁸ Climate and Development Knowledge Network, *Planning for Nationally Determined Contributions Implementation: A Quick-Start Guide and Reference Manual* (n.p., 2016).

¹⁹ Women's Environment and Development Organization, "Gender and nationally determined contributions". См. <https://genderclimatetracker.org/gender-ndc/quick-analysis>.

Вставка 4

Привлечение женщин к реализации стратегий сохранения лесов в Камбодже

Гендерная группа, участвующая в осуществлении инициативы, касающейся снижения объема выбросов вследствие обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах (РИДД) в Камбодже, была учреждена в начале 2014 года в целях повышения информированности в вопросах гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в контексте участия соответствующих правительственных и неправительственных заинтересованных сторон, а также мониторинга и оценки реализации механизмов для обеспечения учета и соответствующего решения вопросов, связанных с гендерными аспектами. Путем защиты прав женщин и обеспечения справедливости эта инициатива призвана стимулировать использование учитывающих гендерные аспекты методов процесса решения проблем, связанных с сохранением лесов. В гендерную группу входят представители различных министерств и неправительственных организаций Камбоджи для обсуждения вопросов, касающихся учета гендерных аспектов в национальной стратегии РИДД и высказывания позиций по этим вопросам. Гендерная группа обеспечивает учета позиций женщин и коренных народов в процессе разработки и осуществления национальной стратегии РИДД на основе разработки таких механизмов, как учитывающая гендерные аспекты матрица, которая была включена в процесс составления проекта национальной стратегии РИДД. Процесс сбора данных для этой матрицы позволил углубить понимание проблем, с которыми сталкиваются женщины в процессе участия и выражения своей позиции по национальной политике в Камбодже. Данные, собранные в ходе этого процесса, учтены в утвержденной национальной стратегии РИДД.

Источник: ЭСКАТО и Шведское агентство международного сотрудничества в области развития.

20. Вместе с тем крайне важно интегрировать эти подходы и разрабатывать их так, чтобы обеспечить непосредственную согласованность стратегий применительно как к целям в области устойчивого развития, так и национально определенному вкладу. Это должно делаться, исходя из соблюдения прав человека и путем выработки портфеля мер, которые будут постепенно содействовать расширению прав и возможностей обездоленных групп населения и сокращать цикл роста неравенства.

21. Интеграция аспектов участия расширения прав и возможностей в деятельность по борьбе с изменением климата и достижения целей в области устойчивого развития может идти с применением различных подходов, которые адаптированы к национальным условиям, о чем говорится ниже.

22. Правозащитный подход к деятельности по борьбе с изменением климата. Соблюдение прав человека можно сделать одной из предпосылок и основой процесса принятия решений относительно деятельности по борьбе с изменением климата.^{20, 21} В рамках этого подхода обеспечивается одинаковое

²⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Applying a human rights-based approach to climate change negotiations, policies and measures” (n.d.). См. <https://hrbportal.org/wp-content/files/InfoNoteHRBA1.pdf>.

²¹ К примеру, корпоративный стандарт прав человека взят у Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Guiding Principles for Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework (New York and Geneva, 2011).

признание прав всех групп населения и предусматриваются пути реализации этого с использованием стратегий и методов, направленных на обеспечение того, чтобы деятельность по борьбе с изменением климата не становилась нечаянно причиной углубления неравенства. Определение прав может стать отправной точкой для рационализации всех запланированных мер по борьбе с изменением климата и достижению целей в области устойчивого развития. Этот процесс может обеспечить в рамках деятельности по борьбе с изменением климата учет интересов различных сторон и периодический пересмотр климатических стратегий политики и проектов в свете изменения в динамике конфликта интересов.

23. Климатическая справедливость. Климатическая справедливость²² требует, чтобы деятельность по борьбе с изменением климата согласовывалась с положениями существующих соглашений, обязательств, стандартов и принципов, касающихся соблюдения прав человека. Те, кто меньше всего виновен в изменении климата, несправедливо и несоразмерно сильнее страдают от пагубных последствий этого процесса. Они должны стать реальными участниками и главными выгодоприобретателями деятельности по борьбе с изменением климата и иметь доступ к эффективным средствам защиты.²³ Климатическая справедливость связывает права человека с развитием для реализации предусматривающего учет интересов и потребностей населения подхода к разрешению климатического кризиса. Цель заключается в обеспечении гарантии соблюдения прав наиболее уязвимого населения и совместном распределении времени и преимуществ, связанных с изменением климата. Учет прав человека в деятельности по борьбе с изменением климата позволяет правительствам выполнять свои обязательства, взятые по Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и в рамках международных договоров по правам человека. Только лишь в случае учета прав человека в деятельности по борьбе с изменением климата и стратегиях и расширении прав и возможностей населения участвовать в разработке стратегий страны могут способствовать обеспечению устойчивости и ответственности всех сторон, отвечающих за свои действия; это будет способствовать последовательности и согласованности стратегий и соблюдению всех прав человека.²⁴ Без учета аспектов прав человека некоторые из стратегий и мер по борьбе с изменением климата могут нарушать права человека. К примеру, акцент лишь на распространение риска низкоуглеродных технологий использования возобновляемых источников энергии в рамках энергосетей без стремления к расширению доступа к энергоносителям в сельских районах на основе подсоединения энергосетей может сократить доступ к энергоносителям для уязвимых групп населения. Климатическая справедливость предоставляет странам возможность применять правозащитные подходы к деятельности по борьбе с изменением климата и содействовать использованию целого ряда принципов, которые применяются для оценки запланированного развития (вставка 5).

²² Mary Robinson Foundation - Climate Justice, "Principles of climate Justice" (n.p., n.d.). См. <https://www.mrfcj.org/principles-of-climate-justice> and OHCHR, "Response to the request of Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement (APA)", 1 November 2016. См. <https://unfccc.int/sites/default/files/722.pdf>.

²³ OHCHR, "Key messages on human rights and climate change" (n.d.). См. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf.

²⁴ OHCHR, "Human rights and climate change" (n.d.). См. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimatChangeIndex.aspx>.

Вставка 5

Принципы, наполняющие содержанием климатическую справедливость

Уважение и защита прав человека

Международная правозащитная нормативно-правовая основа служит правовой императивой, на основе которой вырабатываются отвечающие нормам морали ответные меры применительно к изменению климата, при соблюдении принципов равенства и справедливости.

Поощрение права на развитие

Изменение климата подчеркивает взаимозависимость и должна вести к созданию новой и заслуживающей уважения модели устойчивого развития, исходя из насущной потребности в масштабировании и передаче экологически чистых технологий, а также содействовать реализации низкоуглеродных противодействующих изменению климата стратегий в интересах беднейших слоев населения с тем, чтобы они стали частью процесса совместного ослабления последствий и адаптации к изменению климата.

Совместное использование плодов и несение бремени на справедливой основе

Необходимо обеспечить справедливое распределение плодов и бремени, связанных с изменением климата.

Обеспечить широкое участие в процессе принятия решений относительно изменения климата, а также транспарентность этого процесса и ответственность за его реализацию

Крайне важное значение для развития культуры соблюдения климатической справедливости имеют возможности для участия в процессах принятия решений, которые носят справедливый характер, объяснимый, открытый и свободный от коррупции. Следует учитывать позиции наиболее уязвимых перед изменением климата и принимать по ним соответствующие решения. Одной из основ использования хорошо зарекомендовавших себя на мировом уровне методов является требование обеспечения транспарентности в принятии решений и установления ответственности за принятые решения.

Акцент на обеспечение гендерного равенства и справедливости

Гендерным аспектам процесса изменения климата и, в свою очередь, климатической справедливости необходимо обязательно уделять первоочередное внимание. Последствия изменения климата по-разному сказываются на женщинах и мужчинах, причем в условиях нищеты на женщин, по всей видимости, ложится большее бремя.

Задействование преобразовательной силы образования в интересах привития рачительного отношения к окружающей среде.

Преобразовательная сила образования лежит в основе других принципов, что делает возможность их успешного применения более вероятным, и утверждает в культурах более глубокое чем сегодня понимание прав человека и климатической справедливости.

Использование эффективных партнерских связей для обеспечения климатической справедливости

Принцип партнерства указывает на решение связанных с изменением климата проблем, которые учитываются как внутри государств, так и отношениях между ними.

Источник: Mary Robinson Foundation – Climate Justice, “Principles of climate justice”.

24. В связи с этим национальные парламенты призваны сыграть решающую роль в просветительской работе в вопросах защиты прав наиболее уязвимых и коренных народов и обеспечении учета их позиции и интересов, а также потребностей в национальном законодательстве и национальных финансовых положениях. Одним из показательных примеров таких прогрессивных систем является парламентский комитет по изменению климата на Филиппинах. Проводящиеся в нем слушания позволяют вести диалог между фермерами и банками развития с тем, чтобы обеспечить стабильный приток средств для адаптации к изменению климата.²⁵

25. **Оценка готовности к преобразованиям.** Этот подход предусматривает проведение анализа потенциальных победителей и проигравших в процессе деятельности по борьбе с изменением климата и установление отношений между различными секторами²⁶. Он может помочь подготовить почву для содержательных диалогов и широкого участия заинтересованных сторон, что требуется для деятельности по борьбе с изменением климата и процесса устойчивого развития. Для того чтобы заручиться политической поддержкой и стимулировать принятие мер на всех уровнях, главное – с самого начала наладить диалог с участием гражданского общества, частного сектора и потенциальных сторон, обладающих правом вето и вести открытые дебаты по вопросам рисков новых стратегий и необходимости преобразований. Участие и расширение прав и возможностей населения будет и далее способствовать распространению идей, касающихся деятельности по борьбе с изменением климата, тем самым набирая преобразовательную силу и энергию. Готовность к преобразованиям строится на действующих глобальных программах по обеспечению готовности к выделению средств на борьбу с изменением климата, что, в частности, включает в себя расширение доступа к Зеленому климатическому фонду, другим климатическим фондам и результатам оценки финансовой готовности Азиатско-Тихоокеанского региона.²⁷

26. В отличие от многих правительств и международных организаций частный сектор уже приступил к реализации таких подходов, что говорит о том, что они открывают практические возможности для использования легко управляемых стратегий. К примеру, Корпоративный стандарт прав человека²⁸ является результатом уникального взаимодействия под руководством инвесторов и организаций гражданского общества, нацеленных на выведение первого

²⁵ ESCAP, “Philippines national scoping study”, (Bangkok, 2017).

²⁶ Florian Mersmann and others, *Shifting Paradigms Unpacking Transformation for Climate Action: A Guidebook for Climate Finance & Development Practitioners* (Berlin, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2014).

²⁷ Jale Samuwai and Jeremy Maxwell Hills, “Assessing climate finance readiness in the Asia-Pacific region”, *Sustainability*, vol. 10, Issue 4 (April 2018).

²⁸ www.corporatebenchmark.org/

открытого и публичного стандарта корпоративной деятельности применительно к правам человека. Консорциум ежегодно оценивает деятельность 101 крупнейшей мировой компании, чьи акции котируются на бирже. Полученные в 2018 году результаты говорят о глубоком разрыве между лидерами и отстающими, когда речь идет об уважении прав человека и обеспечении транспарентности. Еще одним примером является оценка готовности компаний к преобразованиям, результаты которой используются во всем мире для содействия корпоративным преобразованиям и которые показывают, что это может стать весьма полезным подходом к изменениям и преобразованиям.

27. Аналогичным образом, центральные банки и банки развития разрабатывают новаторские финансовые инструменты, включая страхование на случай климатических рисков, когда речь идет о займах, предоставляемых сельхозпроизводителям, это практикуется банком *Zarai Taraqiyati Bank Limited*, что позволяет фермерам сохранять производительность даже в неурожайные годы.²⁹ Эти финансовые инструменты разрабатывались по консультации с фермерами в интересах учета их потребностей.

28. На основе применения представленных выше подходов можно определить права и потребности населения, особенно обездоленных групп населения, и принять соответствующие меры. Эти меры можно заимствовать из целого ряда применяемых подходов, таких как профессиональная подготовка, просвещение в вопросах необходимости преобразований, развития потенциала и участия общественности, и оптимизировать с учетом уроков, выносимых в ходе региональных форумов. Это может способствовать сокращению масштабов неравенства и расширению круга сторонников обеспечения участия в деятельности по борьбе с изменением климата и достижению целей в области устойчивого развития. Такие инструменты можно использовать для содействия доводки национально определенного вклада, что лишней раз будет служить основанием для обеспечения учета интересов всех в ходе осуществления мер, и о них можно докладывать в процессе очередного пересмотра, проводящегося каждые пять лет. Кроме того, они могут помочь в ликвидации разрыва между национально определенным вкладом и целям в области устойчивого развития с точки зрения участия, расширения прав и возможностей, и их можно включать в добровольные национальные обзоры, представляемые на Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию. Откроются безграничные возможности для обмена знаниями между странами и территориями Азиатско-Тихоокеанского региона, а также для обмена опытом и осуществления совместных инициатив на региональном уровне. Установление большего соответствия между целями в области устойчивого развития и национально определенным вкладом, а также решение проблем, связанных с несправедливостью и неравенством на основе проведения анализов по вопросам соблюдения прав человека, указывают направление деятельности и определяют прогресс в деле учета интересов и потребностей всех и каждого.

29. Использование этих трех подходов открывает возможности для осуществления мер в рамках приоритетных областей статьи 6, касающихся расширения прав и возможностей в деятельности по борьбе с изменением климата. Как показано в таблице 2 эти возможности могут содействовать разработке и осуществлению более эффективных и учитывающих интересы и потребности всех мер по борьбе с изменением климата и адаптации к нему, а также достижению соответствующих результатов. Подходы и связанные с ними

²⁹ ESCAP, "Pakistan national scoping study" (Bangkok, 2017).

возможности можно использовать для обновления национально определенного вклада так, чтобы:

а) обеспечить в рамках деятельности по борьбе с изменением климата учет стратегий, которые прямо направлены на решение проблем неравенства в контексте четырех составляющих процесса расширения прав и возможностей и учета интересов всех и каждого;

б) содействовать согласованию организационной структуры принятия решений по вопросам, связанным с изменением климата, чтобы обеспечить представительство и право голоса наиболее страдающих от последствий изменения климата слоев населения;

в) адаптировать деятельность по борьбе с изменением климата к различным потребностям общества.

Таблица 2

Возможности, вытекающие из использования подходов, которые предусматривают учет аспектов участия и расширения прав и возможностей в деятельности по борьбе с изменением климата

<i>Сфера деятельности</i>	<i>Правозащитный подход</i>	<i>Климатическая справедливость</i>	<i>Оценка готовности к преобразованиям</i>
Просвещение	Повышение грамотности в вопросах прав человека	Углубление понимания необходимости деятельности по борьбе с изменением климата	Углубление понимания позиций заинтересованных сторон
Подготовка кадров	Укрепление потенциала в деле определения прав	Выработка климатических стратегий с учетом прав человека	Развитие процесса диалога с участием заинтересованных сторон и переговоров
Информированность	Распространение информации о стандартах	Совершенствование процесса определения выгодополучателей климатических стратегий и тех, для кого они применимы	Совершенствование процесса принятия решений с участием всех сторон
Доступ к информации	Оценка рисков и проблем, связанных с климатическими стратегиями	Придание оценкам риска климатических стратегий большей прозрачности	Придание оценкам риска климатических стратегий большей прозрачности
Участие общественности	Разработка основы для учета преимуществ и недостатков климатической стратегии и прав человека	Разработка основы для учета преимуществ и недостатков климатической стратегии и прав человека	Создание форума с участием заинтересованных сторон по стратегиям в области борьбы с изменением климата
Международное сотрудничество	Оптимизация международных стандартов соблюдения прав человека, обмен информацией о прецедентах и передовых методах	Стимулирование развития международных партнерских связей в целях содействия обеспечению климатической справедливости	Определение потенциальных победителей и проигравших во избежание компромиссов между климатической стратегией и правами человека

IV. Вопросы для рассмотрения Комиссией

30. Государствам-членам, основным группам и другим заинтересованным сторонам предлагается поразмыслить над:

а) ролью участия и расширения прав и возможностей в содействии деятельности по борьбе с изменением климата на национальном и региональном уровнях;

б) такими подходами, как соблюдение прав человека, обеспечение климатической справедливости и проведение оценки готовности к преобразованиям, которые содействуют использованию предусматривающего участие всего общества подхода к реализации стратегий по борьбе с изменением климата

в) возможностями повышения эффективности регионального сотрудничества и обмена знаниями и опытом о национальных и региональных усилиях, содействующих участию и расширению прав и возможностей в поддержку деятельности по борьбе с изменением климата, в том числе в интересах разработки новаторских инструментов финансирования деятельности по борьбе с изменением климата.
