



CORLEAP/008/2022

11-е ежегодное собрание CORLEAP
3 ноября 2022, Либерец (Чешская Республика)

ДОКЛАД CORLEAP

Локализация зеленой повестки дня Восточного партнерства

Докладчик: Гинтс КАМИНСКИС (Латвия/политическая группа **Renew Europe**)

Введение

Восточное партнерство (ВП) было создано в 2009 году с целью укрепления ведомственных, экономических и политических отношений между Европейским союзом (ЕС) и шестью странами ВП: Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной.

Хотя в начале создания Восточного партнерства совместная работа в направлении экологической устойчивости и устойчивости к изменению климата не была среди приоритетов сотрудничества, с тех пор сфера охраны окружающей среды и борьбы с изменением климата, включая энергетику и инфраструктуру, постепенно стала частью переговорного процесса. Соглашения о партнерстве, подписанные с шестью странами Восточного партнерства, уже были направлены на сотрудничество в борьбе с ухудшением состояния окружающей среды, включая преимущественно такие темы, как совместная работа по борьбе с загрязнением воздуха и воды на местном, региональном и трансграничном уровнях, сотрудничество в области устойчивого, эффективного и экологически рационального производства и использования энергии, совместная работа по сокращению отходов, сохранение биоразнообразия, а также экологическое образование и информирование.

Главный вопрос заключается в том, как локализовать зеленую повестку дня в странах Восточного партнерства, делая это в рамках инновационной экосистемы, с тем чтобы она была выгодной и приемлемой для местных общин, местных и региональных органов власти и осуществлялась на основе подхода "снизу вверх" ради основного преимущества – улучшения жизни людей и, таким образом, содействия ресурс эффективному местному и региональному развитию.

Анализ

В 2017 году Саммит Восточного партнерства одобрил 20 задач, которые необходимо было реализовать к 2020 году для укрепления сотрудничества в пересмотренной многосторонней структуре Восточного партнерства. Эти задачи в основном были четко ориентированы на экономическое развитие, управление и социальные цели, однако они также включают обязательство, например, сотрудничать в сфере повышения энергоэффективности и использования возобновляемых источников энергии, а также повышать адаптацию к изменению климата на основе трансграничного сотрудничества¹.

В конце 2019 года ЕС предложил новую стратегию роста, направленную на превращение ЕС в справедливое и процветающее общество с современной, ресурс эффективной и конкурентоспособной экономикой – Европейский зеленый курс. Несколько месяцев спустя Европейская комиссия опубликовала совместное заявление *"Политика Восточного партнерства на период после 2020 года. Укрепление устойчивости – Восточное партнерство, которое приносит пользу всем"*,² излагая обязательство ЕС, его государств-членов и его стран-партнеров работать вместе над пятью долгосрочными задачами политики Восточного

¹ Совместная декларация саммита Восточного партнерства (Брюссель, 24 ноября 2017 г.).

² Совместное заявление в Европейский парламент, Европейский совет, Совет министров ЕС, Европейский социально-экономический комитет и Комитет регионов *"Политика Восточного партнерства на период после 2020 года. Укрепление устойчивости – Восточное партнерство, которое приносит пользу всем"* (Брюссель, 18 марта 2020 года; JOIN (2020) 7 final).

партнерства после 2020 года. В качестве одной из них была выбрана совместная работа по обеспечению экологической устойчивости и устойчивости к изменению климата. Совместное заявление является одним из основных документов политики, в соответствии с которым определяются приоритеты ЕС в области поддержки региона Восточного партнерства и его стран. Например, в региональных и национальных пакетах поддержки ЕС для всех стран региона Восточного партнерства (за исключением Беларуси, для которой поддержка не планируется в долгосрочной перспективе) на эту приоритетную задачу на 2021-2024 годы запланировано приблизительно 390 миллионов евро или 20% от всего выделенного финансирования.

С помощью амбициозной программы реформ «20 задач к 2020 году» Восточное партнерство дало ощутимые результаты на местах для улучшения жизни людей. Окончательный обзорный доклад об осуществлении повестки дня свидетельствует о значительном прогрессе, в частности в областях, связанных с экономикой, цифровыми технологиями и укреплением обществ, при сохраняющихся проблемах в области правосудия, борьбы с коррупцией, а также охраны окружающей среды и борьбы с изменением климата³.

Одной из областей, в которой был отмечен ряд достижений, является смягчение последствий изменения климата: энергоэффективность, возобновляемые источники энергии и сокращение выбросов парниковых газов. В этой связи поддержка, оказываемая в рамках инициативы EU4Climate (финансируемой ЕС и осуществляемой Программой развития ООН), помогла странам разработать четкие стратегии и взять на себя обязательства по достижению амбициозных целевых показателей сокращения выбросов в рамках их определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ). Молдова и Грузия, в частности, представили более амбициозные обновленные ОНУВ.

Что касается экологизации энергетического сектора, который несет основную ответственность за выбросы парниковых газов, то следует упомянуть ключевую инициативу в поддержку этого сектора – Восточноевропейское партнерство по вопросам энергоэффективности и экологии (E5P). В рамках данной инициативы было предоставлено свыше 164 млн. евро из 40 проектов различных источников финансирования и привлечено почти 1,2 млрд. евро в виде инвестиций. Распределение проектов варьируется в широких пределах. Темы также разнообразны: в их числе энергоэффективность в общественных зданиях, капитальный ремонт систем отопления, обращение с твердыми отходами и городской транспорт.

Имеются также примеры успешного развития "зеленых" городов (например, внедрение систем "умного" уличного освещения) и оказания прямой поддержки окружающей среде и адаптации к изменению климата. Что касается последнего, то поддержка малых и средних предприятий (МСП) является важной частью оказываемой помощи, поскольку инвестирование в МСП является ключевым подходом к решению социально-экономических вопросов на национальном и даже местном уровнях. Оценка состояния ресурс эффективности и чистого производства была проведена на основе примерно 80 экспериментальных предприятий с двойной целью – обеспечения экономии средств и использования "зеленых" возможностей. Армения, Грузия, Молдова и Украина включили ее результаты в свои стратегии развития МСП; Молдова и Украина пошли еще дальше и включили результаты оценки в соответствующую политику и планы действий в области государственных закупок.

³ Совместный рабочий документ «Восстановление, жизнестойкость и реформы: приоритеты Восточного партнерства после 2020 года» (Брюссель, 2 июля 2021 года; SWD (2021) 186 final).

Сферы транспорта и "умных городов" стали более актуальными для стран ВП. Было создано несколько важных "зонтичных" сетей по всему миру, охватывающих также города стран ВП, с целью направления поддержки и финансирования на переход к экологичной экономике. Этому, например, способствуют Соглашение мэров, Международный совет по местным инициативам в области окружающей среды (ICLEI), Институт мировых ресурсов, Сеть для выработки решений в области устойчивого развития и другие.

Соглашение мэров – Восток (CoMEast) было посвящено ознакомлению стран Восточного партнерства с инициативой ЕС в области климата и энергетики. Оно оказывает поддержку местным органам власти в экологизации энергетической политики, повышении надежности поставок и мерам по смягчению последствий изменения климата и адаптацию к нему. Муниципалитеты, подписавшие Соглашение, обязались сократить выбросы CO₂ по меньшей мере на 30% к 2030 году. Для оказания технической и административной помощи имеется служба поддержки для каждой страны. Помимо этого, коммуникация, обмен ноу-хау, мониторинг и налаживание связей являются ключевыми областями, в которых страны Восточного партнерства получают выгоду от Соглашения мэров – Восток. Таким образом местным органам власти оказывается поддержка в разработке планов действий в области устойчивой энергетики и климата.

Следует разработать более сбалансированный подход к экологизации определенных секторов и охране окружающей среды, поскольку оба элемента взаимосвязаны, а последний может стать еще более неотложным приоритетом. Национальные доклады Конвенции о биологическом разнообразии демонстрируют, что страны Восточного партнерства определили несколько приоритетов, связанных с утратой среды обитания и биоразнообразия, в том числе в связи с нерациональными методами ведения сельского, лесного и рыбного хозяйства. В некоторых случаях страны разработали некоторые политические инструменты для решения данных проблем, в том числе при поддержке ЕС, однако эти области, как представляется, являются менее развитыми по сравнению с другими.

Что касается определения политической повестки дня, то в Совместной декларации Саммита Восточного партнерства 2021 года закрепляется обязательство относительно совместной работы по достижению климатической нейтральности к 2050 году, продвижению зеленого перехода посредством инвестиций и сотрудничества в области циклической экономики, "зеленого" роста, адаптации к изменению климата и восстановлению биоразнообразия⁴. В Совместной декларации также упоминается обязательство укреплять энергетическую безопасность в изменяющихся условиях и предотвращать использование поставок газа в качестве средства политических угроз или геополитического рычага.

Со времени последнего саммита Восточного партнерства произошло несколько важных событий, ставящих под сомнение будущие приоритеты и направление всего Восточного партнерства. Во-первых, обязательство по укреплению энергетической безопасности стало чрезвычайно важным и актуальным после российского вторжения в Украину 24 февраля 2022 года. Во-вторых, 23 июня 2022 года Европейский Совет принял решение предоставить статус страны-кандидата на членство в ЕС Украине и Республике Молдова, также подтвердил

⁴ Совместная декларация саммита Восточного партнерства (Брюссель, 15 декабря 2021 г.).

готовность предоставить статус страны-кандидата Грузии, как только будут решены приоритетные задачи, указанные в заключении Комиссии по заявке Грузии на вступление в ЕС⁵.

С предоставлением Украине и Молдове статуса кандидата в ЕС повышается авторитет ЕС в регионе, а также его роль в повышении устойчивости стран региона к внутренним и внешним потрясениям, обеспечении необратимости реформ и укреплении связей стран региона с ЕС.

Выводы

За прошедшие годы приоритеты Восточного партнерства эволюционировали, при этом была предпринята попытка учесть меняющиеся международные дискуссии и местные условия. В настоящее время наблюдается заметный акцент на ускорение зеленого перехода, принимая при этом направления, продвигаемые Европейским зеленым курсом, Парижским соглашением и Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Страны ВП проявляют подлинный интерес к Зеленому курсу, который часто рассматривается как часть более широких национальных усилий по принятию национальных "зеленых повесток дня", согласованных с международными обязательствами, особенно в рамках ОНУВ и Целей в области устойчивого развития (ЦУР).

Локализация и территориальное распределение ЦУР имеют решающее значение для создания положительного воздействия на местах, но они все еще нуждаются в материализации. Оценки Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) показывают, что 65% из 169 целей, лежащих в основе 17 ЦУР, не могут быть достигнуты без участия и координации с местными и региональными органами власти.

Для обеспечения локализации Международной повестки дня, касающейся целей в области устойчивого развития, в регионе Восточного партнерства важно, чтобы национальные правительства работали рука об руку с местными органами власти, делали национальную стратегию ЦУР более инклюзивной и внедряли механизмы вовлечения местных и региональных органов власти в процесс реализации. Аналогичным образом, Европейский союз и международные источники финансирования должны оказывать поддержку местным и региональным органам власти в процессе включения ЦУР в местный бюджет и многолетние программы работы, а также следить за осуществлением местными и региональными органами власти повестки дня, касающейся целей в области устойчивого развития.

Поскольку Восточное партнерство зависит (в различной степени) от российских энергоресурсов и энергосистем, сейчас для стран-партнеров настал весьма благоприятный момент для внедрения как местных мер по повышению энергоэффективности, так и установки альтернативных, экологически чистых источников энергии при поддержке ЕС. Высокие цены на энергоносители и высокий риск для энергетической безопасности являются факторами, способствующими изменению представлений местных общин и местных и региональных органов власти о переориентации на достижение целей, связанных с Зеленым курсом.

В то же время детальные планы с каждой из стран ВП по реализации Зеленого курса являются совместным результатом переговоров между ЕС и страной-партнером, в зависимости от потребностей каждой страны-партнера и возможностей ЕС.

⁵ Заседание Европейского Совета (23 и 24 июня 2022 г.) - Выводы (Брюссель, 24 июня 2022 г.).

Децентрализованное сотрудничество (например, обмены специалистами, муниципальные партнерства, наставничество, учебные поездки, побратимство, семинары, курсы) играет важную роль в преодолении социально-экономических трудностей на этапах чрезвычайной ситуации и восстановления после пандемии коронавируса COVID-19 и послевоенного периода в Украине. Можно успешно использовать двустороннее сотрудничество, предусматривающее более широкие прямые контакты между муниципалитетами, а также сотрудничество между национальными ассоциациями местных и региональных органов власти, которые также служат связующим звеном между центральным правительством и местными и региональными органами власти. Такие сети функционируют наилучшим образом, если они реализуются в рамках инновационной экосистемы и предусматривают участие местных заинтересованных сторон.

Зеленый курс и Новый европейский Баухаус являются хорошей основой для содействия созданию жизнеспособной и устойчивой экономики и одним из ключевых элементов обновления инфраструктуры, транспорта и энергетических систем. Важно систематически привлекать Европейский комитет регионов и местные и региональные органы власти к осуществлению Зеленого курса, с тем чтобы сделать его успешным. Мы должны исходить из того, что переход к деятельности, устойчивой к изменению климата, потребует значительных финансовых ресурсов. Для совершения подлинного зеленого перехода значительная часть финансовых средств, выделяемых на эти цели, должна направляться через местные и региональные органы власти, поскольку сбалансированное региональное развитие является важной предпосылкой для достижения целей Зеленого курса.

Рекомендации

Для успешного осуществления Зеленой повестки дня в рамках Восточного партнерства необходимо учитывать следующие рекомендации:

- приоритеты и интересы каждой страны Восточного партнерства должны и впредь учитываться при осуществлении политики Восточного партнерства, в то же время углубляя дифференциацию с акцентом на аспект двустороннего сотрудничества. Важное значение имеет конструктивный и активный непосредственный диалог между странами-партнерами;
- экологизация экономики стран ВП имеет большое значение для обеспечения благосостояния, жизнестойкости и устойчивости местных общин и их граждан. Этот вопрос приобрел еще более важное значение в контексте российской агрессии в Украине. Европейский комитет регионов обращает особое внимание на необходимость непосредственного вовлечения местных и региональных органов власти в подготовку программ поддержки ЕС в областях, связанных с Зеленым курсом. Аналогичным образом, важное значение имеет непосредственное участие местных и региональных органов власти в разработке и осуществлении проектов, посвященных темам Зеленого курса и ориентированных на страны Восточного партнерства, с тем чтобы опыт и ноу-хау местных и региональных органов власти могли служить предпосылкой для эффективного осуществления деятельности по устойчивому развитию;
- определение основных инициатив скорее воспринимается как подход "сверху вниз", а не как консультативный подход. Следует консультироваться с местными и региональными органами власти и их национальными ассоциациями в процессе разработки и осуществления программ, связанных с ведущими инициативами в области Восточного партнерства на период после 2020 года, когда вопрос имеет отношение к компетенции местных органов

власти, поскольку они могут внести вклад в более согласованное осуществление Зеленого курса;

- следует подчеркнуть важность определения национальных приоритетов, следующих за глобальными процессами, например, через ОНУВ. Эти процессы, как правило, основываются на научной информации и широкомасштабных консультациях на различных уровнях, подразумевают соответствующую осведомленность и способствуют общему пониманию проблем. Следует развивать программы, поддерживающие эти процессы, такие, как EU4Climate и аналогичные инициативы. Кроме того, привлечение целевых экспертов и инфраструктуры ЕС (например, совместных исследовательских центров, программы ЕС по наблюдению Земли "Коперник") могло бы способствовать продвижению зеленых переходов, основанных на полученных данных;
- укрепление связей между городами и селами и функциональными городскими районами может быть полезным и способствовать решению ряда приоритетных задач. Меры по оказанию поддержки сельским общинам должны быть доработаны с учетом местных реалий. Результаты обследований уровня осведомленности, проводимых на регулярной основе, могли бы сыграть важную роль в определении функциональных подходов к поддержке зеленого перехода на местном уровне;
- следует глубже изучить дублирование и согласованность между различными механизмами финансирования, направленными на зеленый переход в странах Восточного партнерства, с привлечением к процессу консультаций местных и региональных органов власти в целях получения максимально возможной эффективности от различных механизмов финансирования;
- следует укрепить тематические или "рамочные" программы с участием различных субъектов (например, "Зеленые города", EU4Climate, E5P, EU4Business и т.д.) для обеспечения координации деятельности на местном, региональном и национальном уровнях, мониторинга прогресса и эффективности, а также поддержки выявления передового опыта и обмена им. Следует обеспечить доступ к процедурам и процессам принятия решений. Следует выявлять и устранять препятствия для осуществления деятельности на местном уровне, например, отсутствие поддержки или потенциала на центральном уровне, для обеспечения того, чтобы программы были как можно более всеохватывающими, и чтобы финансирование, включая проекты меньшего масштаба, имелось в распоряжении муниципалитетов различных уровней в различных регионах путем уменьшения бюрократического давления для эффективного получения финансирования;
- чрезвычайно важно создать механизмы мониторинга и оценки, с тем чтобы можно было провести обзор деятельности по оказанию поддержки и прогресса в деле осуществления Зеленого курса в странах Восточного партнерства. Поскольку приоритетные области деятельности в рамках Зеленого курса, как правило, обеспечивают синергизм и пересечения с различными мероприятиями (включая источники финансирования и учреждения, находящиеся за пределами ЕС), было бы полезно создать подходящие механизмы для представления докладов о достигнутом прогрессе соответствующим органам. Таким образом, можно будет также лучше оценить вклад ЕС и Зеленого курса в достижение национальных и международных целей в области климата;
- с учетом важности сбалансированного регионального развития следует обеспечить, чтобы в различных инициативах и источниках финансирования поддерживался баланс между экологизацией производственных секторов и деятельностью в области биоразнообразия (например, восстановление экосистем, поддержка устойчивого сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыболовства и т.д.) и баланс между мерами по смягчению последствий изменения климата и действиями по поддержке адаптации и устойчивости к изменению климата. Ввиду

их актуальности для сельских общин и децентрализованных районов важно, чтобы местные органы власти и заинтересованные стороны заняли четкую и твердую позицию, гарантирующую приоритетность такого баланса;

- несмотря на многочисленные усилия, осведомленность общественности по вопросам климата в странах Восточного партнерства остается ограниченной, поэтому зеленый переход может потребовать активизации усилий в этой области. Для повышения осведомленности о различных элементах зеленого перехода в странах ВП следует активизировать коммуникационную и информационную деятельность на местном уровне путем привлечения местных органов власти и местных общин. Большинство целей, поставленных в Зеленом курсе, могут быть лучше достигнуты при участии и заинтересованности всего населения. Аналогичным образом, не следует забывать о роли национальных ассоциаций местных и региональных органов власти, поскольку они охватывают большое число местных и региональных органов власти и имеют преимущества в организации обмена передовым опытом с местными и региональными органами власти стран ЕС;
- наряду с этим важное значение имеет оказание поддержки МСП в их усилиях по принятию "зеленых" стратегий и процессов. Необходимо приложить больше усилий для создания благоприятной среды для частного сектора и содействия инвестициям в области Зеленого курса, одновременно ускоряя темпы цифровой трансформации и определяя поддерживающие меры для восстановления после последствий пандемии COVID-19, а также после трудностей, создаваемых российским вторжением в Украину, в том числе в отношении энергетики, торговли и цепочек поставок;
- для реализации высококачественных проектов и мероприятий большое значение имеет налаживание связей и обмен опытом. Можно определить конкретные мероприятия по привлечению новых местных общин и оказанию им поддержки в наращивании потенциала и подготовке проектных предложений. Европейский комитет регионов мог бы непосредственно участвовать в процессе содействия обмену ноу-хау между заинтересованными местными и региональными органами власти через существующие структуры и сети, используя также свой опыт в проектах партнерского обмена;
- агрессия России в Украине четко показала, что прогресс в направлении Зеленого курса должен быть ускорен не только в Украине, но и во всем регионе Восточного партнерства. Для обеспечения независимости этих стран как от российских энергоресурсов, так и от энергетических систем срочно необходимы специальные программы как для Украины, так и для других стран ВП;
- принимая во внимание зависимость стран ВП от российских энергоресурсов, финансирование, направленное ЕС для стран ВП, должно сделать приоритетом использование возобновляемых энергоресурсов;
- программы восстановления Украины должны быть запланированы уже с участием местных и региональных органов власти и их ассоциаций в странах Восточного партнерства и ЕС. Принятие "зеленых" стратегий и поддержка зеленого перехода имеют важнейшее значение ввиду предстоящего процесса восстановления. Аналогичным образом, следует принимать во внимание элементы Нового европейского Баухауса путем вовлечения местных общин в деятельность, осуществляемую под руководством местных властей. Деятельность по восстановлению должна осуществляться с учетом цели обеспечения постоянного прогресса в достижении целей Зеленого курса.