

Группа наименее развитых стран (НРС) в международной климатической политике¹

Ю.Ю. Ковалев, А.В. Степанов, М.Ю. Илюшкина, А.С. Бурнасов

Ковалев Юрий Юрьевич – кандидат географических наук, старший научный сотрудник лаборатории географии мирового развития Института географии Российской академии наук (ИГ РАН); Россия, 119017, Москва, Старомонетный переулок, д. 29, стр. 4; yukowaljow@gmail.com

Степанов Анатолий Владиславович – кандидат географических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и права Уральского федерального университета (УрФУ); Россия, 620007, Екатеринбург, ул. Ленина, д. 51; anatoly_stepanow@mail.ru

Илюшкина Мария Юрьевна – кандидат филологических наук, доцент, заведующая кафедрой лингвистики и профессиональной коммуникации на иностранных языках Уральского федерального университета (УрФУ); Россия, 620007, Екатеринбург, ул. Ленина, д. 51; ilyushkina_maria@mail.ru

Бурнасов Александр Сергеевич – кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета (УрФУ); Россия, 620007, Екатеринбург, ул. Ленина, д. 51; asburnasov@urfu.ru

Аннотация

Глобальное изменение климата – один из главных вызовов современности. Рост температур угрожает стабильности экологических, социально-экономических и политических систем государств мира. Страны Глобального Юга несут наибольшие материальные потери от изменения климата, не оказывая при этом существенного влияния на него. Высокая уязвимость группы наименее развитых стран (НРС) для климатических изменений вкупе с социальной и экономической отсталостью, бедностью населения, отсутствием средств для адаптации определяют ее особый ранг и статус в международной климатической политике. В ней группа НРС выступает единым актором. На протяжении более 30 лет существования климатической политики НРС инициировали принятие ряда важнейших документов и создание фундаментальных для международной климатической политики структур. Одновременно происходили заметные преобразования по адаптации и декарбонизации национальных структур НРС.

Цель данной статьи – показать роль группы НРС в формировании климатической повестки ООН, институциональных структур и международных механизмов, их усилия по восстановлению глобальной климатической справедливости, а также охарактеризовать современную национальную климатическую политику по принятым в НРС нормативно-правовым документам. Методологическую основу образуют исторический, сравнительный подходы.

Основной задачей статьи стало изучение траекторий климатической политики группы НРС, выделение этапов ее эволюции, демонстрация центр-периферических отношений по восстановлению климатической справедливости и внутренней политики государств НРС. Политические инициативы НРС сыграли непосредственную роль в формировании климатических финансовых фондов, группы экспертов по наименее развитым странам (ГЭН), национальных программ и планов по адаптации государств к климатическим изменениям. В заключительном разделе представлен вывод о наличии двух этапов развития

¹ Статья поступила в редакцию 18.09.2023.

климатической политики НРС, делается предположение, что использование международных механизмов по адаптации и декарбонизации может стать инструментом экономической и технологической модернизации НРС, достижения ими целей устойчивого развития – 2030. Главными препятствиями для этого являются недостаточное финансирование имеющихся фондов из стран Глобального Севера, высокие процентные ставки по кредитам и задолженность НРС.

Ключевые слова: наименее развитые страны, глобальное изменение климата, климатическая политика, климатическая справедливость, адаптация, декарбонизация

Благодарности: исследование выполнено в рамках темы государственного задания Института географии РАН «Социально-экономическое пространство России в условиях глобальных трансформаций: внутренние и внешние вызовы», FMWS-2024-0008.

Для цитирования: Ковалев Ю.Ю., Степанов А.В., Илюшкина М.Ю., Бурнасов А.С. Группа наименее развитых стран (НРС) в международной климатической политике // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 1. С. 201–219 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-01-09

Введение

Группа наименее развитых стран (НРС) объединяет наименее развитые государства мира с низким уровнем социально-экономического развития, существование которого мировое сообщество признало в 1971 г. Тогда в нее входило 25 стран, отвечающих определенным критериям. В 2023 г. в группу входило 46 стран мира (из них 33 африканских государства), расположенных преимущественно в низких широтах (95% государств находятся между 15° с.ш. и 15° ю.ш.), с численностью населения чуть более 1 млрд человек (британский исследователь П. Кольер назвал население этих стран «нижний миллиард» населения, что указывает на его крайнюю нищету и бедность) [Collier, 2007].

Характерной чертой всех НРС является низкий доход на душу населения (1080 долл. в 2022 г.), низкий показатель индекса человеческого развития (менее 60) и чрезвычайно высокий индекс экономической уязвимости. В 2022 г. доля НРС в структуре мирового населения составляла 14,1%, мирового ВВП – 1,4%, мировой торговли – 0,6% [World Bank, 2022]. В международном географическом разделении труда за НРС закреплена функция экспортеров сырья (Демократическая Республика Конго, Нигер, Чад), аграрной продукции (Сенегал, Эфиопия), товаров легкой промышленности (Бангладеш, Камбоджа). НРС пока не создали свою международную организацию, но на многих политических полях, в том числе и в сфере международной климатической политики, они выступают как единый актор.

В структуре мировых выбросов парниковых газов (ПГ) доля НРС крайне мала. Суммарно все 46 стран группы НРС производили в 2020 г. 3,5% глобальных выбросов («Большая семерка» – 22,4%) [World Bank, 2020a]. Доля НРС в аккумулированном углероде составляет 0,6% («Большая семерка» – 44,4%) [Previšić, 2020]. Душевые показатели выбросов ПГ в НРС более чем в 2 раза ниже среднемировых (3 т/чел. и 6,9 т/чел.). В отличие от стран Глобального Севера более половины эмиссий ПГ этих стран формируется в секторе сельского и лесного хозяйства. На «энергетику», «промышленность» и «транспорт» приходилось лишь 7% эмиссий ПГ (в странах «Большой семерки» и БРИКС – более 80% выбросов ПГ). В структуре выбросов доминирует метан (77,6%), что также разительно отличается от стран Глобального Севера, где не менее 70% выбросов образует CO₂ [World Bank, 2020b]. Указанные особенно-

сти играют ключевую роль в формировании национальной климатической политики НРС.

Несмотря на практическое отсутствие антропогенного воздействия на климат, НРС, в силу своего географического положения, испытывают наибольший экономический и социальных ущерб от климатических изменений по сравнению со всеми другими странами мира [MacDonald, 2020]. По индексу глобальных рисков климатических изменений (CRI) шесть государств НРС входили в 2019 г. в первую десятку стран мира [Eckstein, 2021, p. 8]. Рост температур, помноженный на отсутствие средств у населения для адаптации к климатическим изменениям, делают данную группу стран наиболее уязвимой для глобального потепления. В целом на глобальный Юг приходится более 90% от числа погибших в мире по причине глобального изменения климата за прошедшие 50 лет [Oxfam, 2023]. В одной лишь тропической Африке в 2023 г. – самом жарком за всю историю климатических наблюдений – его жертвами стали 15,7 тыс. человек, более чем 34 млн был нанесен значительный материальный урон [Dunne, 2023].

Экстремальные погодные режимы обостряют и без того актуальные проблемы занятости населения, бедности, образования, гендера, а также проблемы обеспечения населения базовыми ресурсами (водой, продовольствием). Это становится причиной миграции населения. В 2022 г. практически половина вынужденных переселенцев в мире была отнесена к категории климатических беженцев [Hoffman, 2023]. Большая часть потока «климатических мигрантов» направлена в страны Глобального Севера. Тем самым изменение климата в странах Глобального Юга, и прежде всего в государствах группы НРС, становится проблемой не только этих стран, но и всего мира.

Высокая уязвимость для климатических изменений во взаимосвязи с низким потенциалом государств группы НРС по противодействию климатическим изменениям определили их особый статус в структуре международной климатической дипломатии. Уже более 30 лет данная группа стран выступает на международных форумах по защите климата как целостная организация, с едиными требованиями, программой и структурами. Дипломатические усилия НРС направлены на установление глобальной климатической справедливости, в которой главную ответственность и финансовое бремя за происходящие изменения должны нести страны Глобального Севера (доля стран НРС в глобальном климатическом финансировании составляет 2,2%). Для этого НРС требуют не только выполнения обещаний странами Глобального Севера по мобилизации 100 млрд долл. для помощи развивающимся странам, но и радикальной трансформации всей мировой финансовой системы (Бриджтаунская инициатива 2022).

Второй вектор климатической политики НРС – создание международных институциональных структур, механизмов и принципов, позволяющих НРС, с одной стороны, повысить свой национальный адаптационный потенциал для преодоления последствий глобального изменения климата (ГИК), с другой – стимулировать социально-экономическое развитие стран, входящих в группу [Hein, 2017, p. 401]. Борьба НРС за создание справедливого глобального климатического режима отражена в принятых ООН документах и созданных при нем институциональных структурах. Наряду с международной активностью группы НРС усиливается и национальная климатическая политика этих государств, что выражается в росте самостоятельной законодательной деятельности в этой области.

Цель данной статьи – показать эволюцию климатической политики группы НРС, ее роль в формировании климатической повестки ООН, особенности отношений со странами Глобального Севера в решении вопроса климатической справедливости и климатического финансирования, а также охарактеризовать основные направления внутренней климатической политики этих стран.

Теория, методы и обзор литературы

Теоретическим фундаментом исследования является мир-системная теория И. Валлерстайна [Wallerstein, 2004]. С момента своего зарождения международная климатическая политика характеризуется конфликтом между Глобальным Севером (Центр) и Глобальным Югом (Периферия) [Otto, 2017]. Климатическая политика является синтезом системного и «антисистемного» (по И. Валлерстайну) процессов и, несмотря на конфликт, может способствовать сглаживанию асимметрии между Центром и Периферией. Борьба группы НРС за восстановление глобальной климатической справедливости отражается в созданных с 1992 г. при РКИК ООН структурах помощи НРС, а также в требованиях НРС к государствам Глобального Севера изменить финансовую систему мира (Бриджтаунская инициатива) и выполнить свои обещания по финансированию в них процессов декарбонизации и адаптации. Международная климатическая политика оказывает позитивный эффект на процессы социально-экономической модернизации в странах НРС, что выражается, например, в росте мощностей возобновляемой энергетики в этих странах (в период 1990–2021 гг. установленная мощность ветровой и солнечной энергетики выросла в группе НРС на 5900%)², что, в свою очередь, способствует достижению целей устойчивого развития ООН – 2030.

Методологическую основу составляют исторический анализ и сравнительный подход. Изучение климатических инициатив и мероприятий НРС, отраженных в международных соглашениях (решения конференций сторон), государственных нормативно-правовых документах и ОНУВ (Определяемом на национальном уровне вкладе государств в достижение целей Парижского соглашения), а также в международной статистике, позволяет определить характер, направление и достижения климатической политики этих стран, оценить влияние тех или иных факторов (внешних и внутренних) на процессы адаптации, декарбонизации и климатической трансформации национальных структур.

Основными *источниками*, на которых основывались положения и выводы данной публикации, явились международные договоры и соглашения в климатической дипломатии (Рамочная конвенция ООН, Киотский протокол, Парижское соглашение, резолюции и документы РКИК ООН КС, ОНУВ, Всемирного банка), а также научные труды исследователей, экспертов по климатической политике наименее развитых стран.

Изучение международной климатической политики, как в нашей стране, так и за рубежом, ведется сравнительно недавно (с середины 1990-х годов). Однако за последние 30 лет интенсивных исследований различных аспектов международной климатической политики создан массивный «пласт» научных работ в этой области. В отношении группы НРС мы остановились на анализе публикаций в трех направлениях: 1) вклад НРС в глобальную климатическую политику, особенности переговорного процесса; 2) проблема климатического неравенства между Глобальным Севером и Глобальным Югом и восстановление климатической справедливости; 3) национальная климатическая политика НРС в области смягчения и адаптации.

По первому пункту значительный вклад внесли европейские исследователи. В диссертации Л. Ярмарк «Международное право в области защиты климата» глущо-

² Подсчитано авторами.

ко изучены особенности переговорного процесса на конференциях сторон, позиции отдельных стран и группировок [Jahrmark, 2016]. Исследователи Н. Раймер и Д. Отто демонстрируют факторы, оказавшие влияние на создание институтов и инструментов международной климатической политики [Reimer, 2015; Otto, 2017]. В разделе «Возникновение и дифференциация климатического режима ООН» коллективной монографии «Руководство по глобальной климатической политике» Д. Отто подчеркивается значение принципа единогласия в принятии решений на конференциях сторон [Otto, 2017, p. 268]. Благодаря этому голоса «гиганта» США и островного государства Вануату имеют в ней одинаковый «вес».

Поиск компромиссов – основа международной климатической политики. Проблема климатического неравенства между Глобальным Севером и Глобальным Югом остается в центре внимания огромного числа зарубежных публикаций [Chinowsky, 2011; Khan, 2013; Hallegate, 2018]. Американский исследователь Г. Макдоналд указывает, например, на комплексность отношений Глобального Севера и Глобального Юга в климатической политике и вину развитых стран в изменении климата, их финансовых обязательствах [MacDonald, 2020]. К. Каллахан, Д. Манкин оценивают потери мировой экономики от глобального изменения климата с 1990 г. Они подчеркивают, что наименее развитые страны Глобального Юга несут наибольшие экономические потери, за которые должны платить страны – эмитенты ПГ [Callahan, Mankin, 2022]. Н. Диффенбо и М. Бурке в статье «Экономическое неравенство и глобальное потепление» отмечают углубление социально-экономического неравенства между Глобальным Севером и Глобальным Югом [Differbaugh, Burke, 2019].

В будущем неравенство будет углубляться. Анализ климатических финансовых потоков остается главной темой изысканий Б. Бухнер и соавторов, а также исследователей С. Коленбрандера и Л. Петтиноти [Buchner, 2023; Pettinotti, 2023]. По их мнению, международные климатические финансовые отчисления крайне недостаточны для хотя бы минимального удовлетворения потребностей развивающихся стран. Главной страной, препятствующей реализации Копенгагенского соглашения, являются США.

Особенности национальной климатической политики НРС представлены в целом ряде работ последних лет. В. Совакул и соавторы указывают на двойной эффект политики адаптации в НРС [Sovacool, 2017]. На примере ряда стран они показывают, как инвестиции в климатические проекты приводят к региональному экономическому росту. Климатическая политика превращается в инструмент модернизации и развития территорий. На это также обращают внимание исследователи Д. Кастельс-Хинтана, В. Хейн и др. [Castells-Quintana, 2016; Hein, 2017]. Динамика и структура правовой и нормативной базы стран в области защиты климата в группе НРС глубоко изучена М. Нахмани и соавторами [Nachmanu, 2017]. Они указывают на рост законодательных актов как отражение процессов в международной климатической политике. Авторы подчеркивают, что большинство НРС активно проводят национальную климатическую политику, видя в ней механизм социально-экономического развития, однако у каждой страны свои приоритеты.

Данная статья имеет цель объединить многочисленные фрагментарные исследования в области климатической политики НРС и создать целостную, объемную картину развития внешней и внутренней климатической политики НРС, их усилий по восстановлению глобальной климатической справедливости и достижению целей Парижского соглашения.

Результаты исследования

НРС и международная климатическая политика

Наименее развитые страны мира — одна из наиболее уязвимых групп стран к выше-названным климатическим изменениям. Неся главный груз последствий глобального потепления, НРС выступают на международных переговорах в рамках климатической дипломатии как единый актор. На площадках ООН они требуют от стран Глобального Севера принятия более строгих обязательств по сокращению выбросов ПГ и оказания им финансовой помощи по адаптации к климатическим изменениям, компенсации ущерба от природных катастроф, вызванных глобальным изменением климата.

Особенностью международной климатической политики является принцип единогласия в принятии решений. Каждая страна имеет право наложить вето на проект постановлений конференций сторон (КС). Группа НРС, насчитывающая 46 стран (25% всех сторон), представляет собой внушительную силу в переговорном процессе. Объединяя свои усилия с другими объединениями стран (прежде всего с ЕС и МОРАГ — малые островные развивающиеся государства), они играли и играют значительную роль в формировании международного климатического режима [Otto, 2017].

Уже в первом международном документе по созданию глобального климатического режима — Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) — указывается на историческую вину развитых государств в глобальном потеплении [UNFCCC, 1992]. Провозглашается принцип «общей, но дифференцированной ответственности» в борьбе с глобальным изменением климата. В ст. 4 (разд. 3–5 и 7) конвенции подчеркивается, что развитые государства предоставляют финансовые ресурсы для покрытия издержек, а также безопасные технологии, «ноу-хау» развивающимся странам, особенно уязвимым для отрицательных последствий изменения климата, в качестве покрытия расходов на адаптацию к этим отрицательным последствиям [Ibid., p. 10–11]. С ратификацией РКИК ООН каждый участник взял на себя обязательство представлять регулярные отчеты о своих национальных программах климатической политики (национальные сообщения), включая деятельность по адаптации. Однако все развивающиеся страны были освобождены от обязательств по сокращению выбросов ПГ.

Это положение вошло и в Киотский протокол. Декарбонизация осуществляется в развитых странах. Развивающиеся и, прежде всего, НРС направляют усилия на адаптацию своих экономик и обществ к климатическим изменениям. В ст. 10 Киотского протокола рассматриваются меры по адаптации, а в ст. 12 говорится, что часть финансовых средств «механизма чистого развития» должна использоваться для проведения адаптационных мероприятий в развивающихся странах [UNFCCC, 1997]. Предполагалось, что 2% инвестиций от реализованных проектов в рамках «механизма чистого развития» должны поступать в специальный фонд, который позже получил название «Адаптационный фонд для развивающихся стран» (Adaptation Fund). В 2001 г. на КС-7 в Марракеше (Марокко) было принято решение о создании такого фонда (КС-7, 2001 г.). Однако прошло порядка 10 лет, прежде чем в Адаптационный фонд поступили первые финансовые трансферты со стороны индустриально развитых государств. Кроме того, до 2010 г. продолжались бесконечные дискуссии об организационной структуре фонда, месте его дислокации. Развитые страны были заинтересованы в контроле деятельности фонда и настаивали на его размещении в одном из промышленно развитых государств. Развивающиеся страны выступали против этого. Параллельно продолжались дебаты о создании нового климатического фонда (Зеленого климатического фонда, GCF), включающего не только целевые трансферты по адаптации развивающихся стран к из-

меняющимся климатическим условиям, но и по целому комплексу других направлений [Jahrmark, 2016, p. 206].

Наконец, на КС-16 в Канкуне в 2010 г. страны пришли к компромиссному решению. Адаптационный фонд, созданный для адаптации развивающихся стран к климатическим изменениям, должен находиться в Бонне, а Зеленый климатический фонд (Green Climate Fund) – в южнокорейском городе Сонгдо. Несмотря на определенные успехи, кассы обоих фондов были практически пусты. В ноябре 2011 г. адаптационный фонд обладал капиталом в 200 млн долл., которые в течение 2012 г. были потрачены на финансирование 31 проекта в развивающихся странах [Reimer, 2015, p. 9]. Однако, по подсчетам Всемирного банка, государствам Глобального Юга для адаптации к климатическим изменениям необходимо от 75 до 100 млрд долл. ежегодно [Ibid., p. 141].

В тот же период группа НРС требовала конкретных шагов от мирового сообщества по помощи в адаптации к изменяющимся климатическим условиям. На прошедших в 2001–2010 гг. конференциях сторон были приняты три ключевых для НРС решения:

1. Создан специальный фонд для наименее развитых стран (Least Developed Country Fund, 2001).
2. Сформирована группа экспертов по наименее развитым странам (Least Developed Countries Expert Group, 2001).
3. Утверждена концепция национальных программ по адаптации (National Adaptation Programme of Action, 2001–2010).

Национальные программы по адаптации имели цель как можно быстрее и всесторонне адаптировать социум развивающихся стран к изменению климата. На основе решений, принятых на КС-7 (2001 г.), КС-10 (2004 г.) и КС-11 (2005 г.), развивающимся странам было предложено разработать собственные национальные программы действий по адаптации к климатическим изменениям НДПА (англ. National Adaptation Programme of Action, NAPA) при поддержке Группы экспертов по наименее развитым странам. Начиная с 2011 г. НРС получают финансовую и техническую поддержку в разработке и реализации своих национальных программ от названных структур. НПА должны, в частности, продвигать существующие стратегии по адаптации, определять приоритетные области для действий и уточнять секторную уязвимость соответствующих государств. Они предназначены для демонстрации адаптационных потребностей, соответствующих НРС и проектных предложений, которые могут быть поддержаны за счет средств фонда для наименее развитых стран (Least Developed Country Fund).

В мае 2013 г. национальные программы действий по адаптации всех наименее развитых стран (НРС) включали 522 проекта на общую сумму финансирования порядка 2,1 млрд долл. [UNFCCC, 2013]. Наибольшее число проектов в области адаптации осуществляли Ангола (29), Мавритания (28), Сьерра-Леоне (24) и Сан-Томе и Принсипи (22).

Секторальные особенности проектов отражали прежде всего географические условия данных стран и были направлены как на поддержание национальных экосистем, так и на развитие инфраструктуры и повышение региональной резилентности. В Бангладеш, например, 30% всех затрат на адаптацию были направлены на защиту береговой линии (Coastal Zones). В странах Африки, особенно в государствах Сахеля (Нигер, Мавритания, Мали, Чад), более 50% проектов осуществлялось в области продовольственной безопасности и обеспечения водой [Ibid., p. 4]. Однако имеющихся финансовых средств было явно недостаточно для реализации всех проектов в рамках национальных программ действий по адаптации.

В декабре 2017 г. 51 государство из числа развивающихся стран (в том числе и НРС) предоставили в Секретариат РККИК ООН свои новые национальные программы

по адаптации. В дополнение к программам действий по адаптации большинство НРС инициировали разработки национальных планов по адаптации (НПА). Этот адаптационный инструмент основан на результатах анализа уязвимости к изменению климата различных секторов хозяйства стран. Упор делается на поддержку адаптационных усилий в приоритетных направлениях (сельское хозяйство, животноводство, водное хозяйство, лесное хозяйство, природные экосистемы, энергетика, инфраструктура и жилье, здравоохранение и т.д.). Разработанные и представленные в секретариат РКИК ООН национальные планы по адаптации получают особое финансирование из многих фондов и финансовых институтов. В марте 2020 г. 90% государств группы НРС разрабатывали национальные планы по адаптации, а шесть государств этой группы направили свои планы в секретариат РКИК и приступили к их реализации [UNFCCC, 2021c].

Следующим этапом развития климатической политики в отношении НРС стало создание международного механизма по «потерям и ущербу» (loss and damage). На КС-19 в Варшаве (Польша) в 2013 г. по инициативе развивающихся стран было решено образовать еще один инструмент помощи государствам, пострадавшим от климатических изменений. Здесь, как и в предыдущих инструментах, принцип «общей, но дифференцированной ответственности» остается главенствующим. Это значит, что ликвидация последствий опасных природных явлений (ОПЯ) в развивающихся странах должна осуществляться за счет средств промышленно развитых государств. Данный инструмент, получивший название «Варшавский механизм», первоначально связанный с национальными программами по адаптации, стал на сегодняшний день самостоятельным, дополнительным инструментом климатической политики. На конференциях сторон в Шарм-Эль-Шейхе (КС-27, 2022 г.) и Дубае (КС-28, 2023 г.) были приняты дальнейшие решения в отношении НРС: создание специального фонда по «потерям и ущербу» (Loss and Damage Fund, LDF), пополнению Зеленого климатического фонда (ЗКФ) до 12,3 млрд долл.; объявление о пополнении Фонда наименее развитых стран и Специального фонда по изменению климата на сумму более 174 млн долл.; увеличение Всемирным банком финансирования проектов, связанных с климатом, на 9 млрд долл. в год. За две недели конференции в Дубае в фонд по «потерям и ущербу» поступило порядка 800 млн долл [UN Climate Secretariat, 2023]. Также механизмы адаптации к последствиям ГИК и пути формирования в государствах НРС «климатической» резилентности стали частью Дохийской программы действий для НРС (2022 г.) и были затронуты в Докладе ООН по наименее развитым странам (2023 г.) [UN, 2022; UNCTAD, 2023].

Парижское соглашение, заключенное мировым сообществом в 2015 г. и вступившее в силу в 2016 г., положило начало новой, активной климатической политике НРС. Согласно его положениям, все страны мира, независимо от уровня их социально-экономического развития, должны проводить национальную климатическую политику. Определяемые на национальном уровне вклады по достижению целей Парижского соглашения (ОНУВ) стали программным документом, отражающим усилия конкретных стран по снижению выбросов на национальном уровне и по адаптации к последствиям изменения климата. В соответствии с положениями абз. 2 ст. 4 Парижского соглашения каждая Сторона подготавливает и направляет в Секретариат ООН по климату свои ОНУВ, которые она намеревается достичь. Для осуществления целей ОНУВ страны принимают национальные меры по смягчению изменения климата [UNFCCC, 2016]. Впервые все страны, включая группу НРС, поставили перед собой юридически закрепленные в документе цели по смягчению последствий изменения климата путем добровольного сокращения выбросов ПГ. В 2015–2023 гг. в НРС наблюдается всплеск

институциональной и законодательной активности в области климатической политики. В ряде из них принимаются комплексные, конкретные программы и стратегии по сокращению выбросов ПГ и адаптации к последствиям климатических изменений (Мьянма, Камбоджа, Бутан, Либерия, Сомали и др.).

По данным на 1 сентября 2023 г. 45 из 46 наименее развитых стран мира представили в секретариат РКИК ООН свои ОНУВ. Лишь одно государство – Йемен – не было представлено в этом списке.

Анализ ОНУВ НРС позволяет сделать вывод, что 90% государств группы, представивших свои программы, тщательно разработали количественные цели климатической политики и пути их достижения (отсутствие конкретных целевых показателей по сокращению ПГ прослеживается лишь у двух государств – Южного Судана и Восточного Тимора). При планируемом абсолютном повышении выбросов ПГ к 2030 г. все НРС обязуются с помощью различных мероприятий снизить объемы эмиссий ПГ от 3 до более 90% по сравнению с их производством без углеродных ограничений (BAU – business as usually)³. Все члены группы планируют достижение углеродной нейтральности к 2050 г. (Мавритания и Непал к 2030 и 2045 гг. соответственно). В представленных НРС ОНУВ указывается на две траектории развития политики смягчения изменения климата: во-первых, политика расчета опоры на собственные силы (unconditional), во-вторых, политика всеобъемлющей финансовой поддержки со стороны мирового сообщества. По второй траектории степень сокращения ПГ в разы превышает варианты климатических мероприятий с опорой на собственные силы. Например, в Мавритании снижение выбросов из расчета на собственные силы планируется на уровне 11% к 2030 г. от сценария BAU, в случае иностранной помощи – 92%; в Эфиопии – 14 и 69%; в Лесото – 10 и 35%; в Малави – 6 и 45% и т.д. Иностранная помощь в снижении выбросов является составной частью климатической политики подавляющего большинства государств группы. Финансирование в период 2020–2030 гг. варьирует от нескольких миллионов до десятков миллиардов долларов. Например, для достижения климатических целей к 2030 г. Мавритании потребуется международная помощь в размере 45,4 млрд долл. [UNFCCC, 2021a], что в 4,5 раза больше ВВП страны в 2022 г. [World Bank, 2022].

Глобальная климатическая справедливость

Страны Глобального Севера (промышленно развитые страны) – ключевые драйверы глобального изменения климата. Экономический подъем государств Европы, США с начала XIX в., основу которого составляли углеродные энергетические ресурсы, способствовал наращиванию их экономической и политической мощи, превращению в центр мировой экономики. В то же время социально-экономическая трансформация этих государств сопровождалась масштабными нарушениями и сдвигами в природных процессах за счет дополнительных выбросов в атмосферу порядка 990 млрд т CO₂ (57% всех выбросов в период с 1800 по 2021 г.) [Ritchie, 2023]. Увеличение концентрации CO₂ в этот период на 50% (с 280 ppm до 419 ppm) есть дань всего человечества за улучшение материального положения 15% населения Земли.

Пространственная асимметрия причин глобального изменения климата (ГИК) между мирохозяйственными структурами углубляется асимметрией его следствий. Изменение климата имеет различный характер воздействия на страны Глобального Севера

³ Подсчитано авторами по ОНУВ (NDC) 46 наименее развитых стран мира, представленных в РКИК ООН.

ра и Юга. Мощь и глубина его проявлений (в виде разрушительных ОПЯ, многолетних засух и повышения уровня моря) в развивающихся странах, в силу их географического и социально-экономического положения, во много раз сильнее, чем в развитых. Сценарии климатических траекторий до 2100 г. показывают, что наиболее разрушительные экономические, социальные и политические последствия глобального потепления будут иметь место в тропических странах. В отдельных регионах – Южная Азия, тропическая Африка – совокупный ущерб от ГИК, выраженный, например, в сокращении ВВП, будет в десятки раз выше, чем аналогичный в государствах Глобального Севера [Burke, 2015]. В этом и заключается существующая климатическая несправедливость между глобальным Севером и Югом (центром и периферией мировой экономики). Страны, которые в наименьшей степени виновны в изменении климата, испытывают наибольший экологический, социально-экономический и политический ущерб от глобального потепления. Отдельным государствам Глобального Юга (островные государства) грозит физическое исчезновение. Среди них – государства группы НРС (Тувалу, Кирибати, Соломоновы острова, отчасти Бангладеш, Гамбия, Гвинея-Бисау). В то же время историческая доля всех 46 стран группы НРС в глобальных эмиссиях не превышает 0,6%.

Ущерб, нанесенный климатическими изменениями странам Глобального Юга, оценивается в сотни миллиардов долларов. По подсчетам исследователей из Лидского университета (Великобритания), эта цифра еще выше. Согласно их анализу, страны Глобального Севера должны выплатить государствам Глобального Юга порядка 170 трлн долл. до 2050 г. (7% глобального ВВП) [Fanning, 2023]. Это около 6 трлн долл. ежегодно. При этом годовые компенсационные выплаты странам тропической Африки (которые и составляют большинство стран группы НРС) должны составлять 1,4 трлн долл. (23% всей суммы), или 111% их регионального ВВП. В душевых показателях – 1160 долл./чел. ежегодно [Ibid., p. 1080].

Современные реалии финансовых трансфертов между Севером и Югом кардинально отличаются от расчетов британских исследователей. В целом гуманитарная помощь развивающимся странам со стороны Глобального Севера составляет 0,03% мирового ВВП [Piketty, 2022, p. 229]. В то же время отток капитала из стран Глобального Юга по линии ТНК и частным каналам обслуживания кредитов в десятки раз превышает оказываемую помощь, в том числе и по климатическим проектам. Мировая периферия, как и прежде в истории, имеет черты беспощадно эксплуатируемого региона со стороны глобальных экономических структур, базирующихся в основном в странах глобального Центра.

Для достижения климатической справедливости государства Глобального Севера пообещали предоставлять развивающимся странам помощь в размере 100 млрд долл. ежегодно, начиная с 2020 г. (КС-15, 2009). Согласно данным двухгодичного отчета по климатическим финансам, представленным на конференции сторон в Шарм-Эль-Шейхе в 2022 г. (КС-27), климатические инвестиции вне групп приложения 1 РКИК ООН (со стороны развитых стран) составляли в 2020 г. порядка 82,9 млрд долл. (или 10% всех глобальных инвестиций в области защиты климата) [UNFCCC, 2022, p. 13]. Три важнейших источника финансирования – двухсторонние климатические льготные кредиты, многосторонние климатические фонды, многосторонние банки развития (МБР) – формировали 96% всех средств [Ibid., p. 17].

Анализ видов предоставленных средств развивающимся странам позволяет сделать вывод, что 3/4 поступлений были получены в виде кредитов (большая часть нелюготных) и 1/4 – в виде безвозмездных грантов. По линии многосторонних банков развития кредиты образуют 90% всего финансирования. На адаптацию к изменению

климата их доля была на уровне 85%, на смягчение последствий 95%. Доля грантов в финансировании по каналам многосторонних банков развития крайне мала.

По линии многосторонних климатических фондов РКИК ООН главным видом климатического финансирования являлись безвозмездные гранты. Они образуют 99% выделенных фондами средств на адаптацию и 30% на мероприятия по сокращению выбросов [Ibid., p. 16]. В целом доля грантов в общем финансировании представляется крайне низкой перед лицом возрастающих климатических рисков для стран Глобального Юга, их современным социально-экономическим положением и высокой задолженностью большинства стран. Климатические фонды РКИК ООН как главные источники грантового финансирования получают от развитых стран недостаточно средств. По итогам 2020 г. в многосторонние климатические фонды ООН поступило 3,5 млрд долл. Фонд для НРС и специальный фонд по борьбе с изменением климата, создание которых было инициировано группой НРС, имели на своих счетах соответственно 70,6 и 35 млн долл., что крайне мало даже для удовлетворения потребностей одной какой-либо страны в группе НРС.

В структуре глобальных климатических финансовых трансфертов государства НРС занимают средние позиции среди прочих регионов Глобального Юга. В 2019–2020 гг. 46 государств НРС получили 18,1 млрд долл. из трех финансовых источников (22,5% климатического финансирования по линии Север – Юг), из них более 50% (9,7 млрд долл.) составляли кредиты. Оставшаяся часть финансирования была предоставлена в виде грантов и частных инвестиций. Одновременно выплаты всех НРС по обслуживанию своего долга (в том числе и по климатическим кредитам) составили по итогам 2021 г. более 27 млрд долл. [UNCTAD, 2023]. Это в 1,5 раза превышало финансовую климатическую поддержку государствами Глобального Севера. В отдельных государствах НРС – Ангола, Сенегал, Лаос – объем внешнего долга равняется или превышает ВВП этих государства. В Мозамбике он достигает астрономической величины – 400% национального продукта [World Bank, 2023]. Списание долгов или, по крайней мере, облегчение кредитного бремени становится одним из основных требований лидеров НРС. В 2022 г. государства НРС единодушно поддержали так называемую «Бриджтаунскую инициативу» по кардинальному пересмотру существующей финансовой системы мира [The Bridgetown Initiative, 2022].

По источникам финансирования из общей суммы на государства группы НРС приходилось 25% по каналам льготных кредитов, 20% – по линии многосторонних банков развития и 26% по линии многосторонних климатических фондов. По этому каналу НРС было предоставлено 806 млн долл. по итогам 2019–2020 гг. [UNFCCC, 2022].

По отношению к численности проживающего населения климатическое финансирование НРС было в 2 раза ниже, чем в среднем по развивающимся странам (5,8 и 11,8 долл./чел). Как и по абсолютным показателям, доминировали в этой категории займы по льготным кредитам (9,4 долл./чел.) и финансирование по линии многосторонних банков развития (7,5 долл./чел.). Грантовое финансирование по каналам климатических фондов было крайне низким и составляло 0,79 долл./чел.

Картина климатического финансирования по каналам Юг – Юг пока не совсем ясна. В отчете к КС-27 (2022 г.) фигурировали 2,2 млрд долл., предоставленные развивающимся странам в 2020 г. членами Клуба финансирования развития (IDFC), не входящих в ОЭСР, и 11 млрд от многосторонних банков развития, базирующихся вне развитых государств [UNFCCC, 2022]. Таким образом, предоставленное финансирование (13–14 млрд долл.) значительно уступает объемам платежей со стороны стран Глобального Севера. Однако в будущем это может измениться. В рамках реализуемой

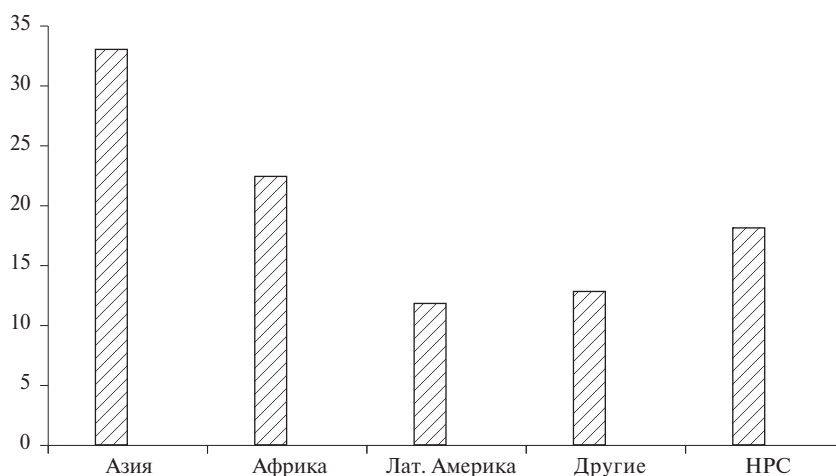


Рис. 1. Климатическое финансирование по регионам Глобального Юга и НПС, 2020 г., млрд долл.

Источник: составлено авторами на основе [UNFCCC, 2022].

Китаем концепции «Экологической цивилизации» и «Сообщества единой судьбы человечества» был создан фонд сотрудничества по климатическим проектам Юг – Юг в размере 20 млрд юаней. Из него могут финансироваться зеленые проекты за рубежом, в том числе по линии «Один пояс, один путь» [Boyarkina, 2021].

Восстановление климатической справедливости между Глобальным Севером и Югом так и остается пока неисполнимым желанием населения развивающихся стран. Достаточное климатическое финансирование могло бы сыграть важную роль в социально-экономическом развитии, модернизации государств НРС. Многочисленные проекты в рамках зеленой энергетики, круговой экономики, производства, устойчивого сельского хозяйства были бы реализованы. Цели устойчивого развития – 2030 могли бы быть достигнуты. Альтернативные источники финансирования мероприятий по адаптации и сокращению выбросов пока отсутствуют. Надежды на приток иностранного капитала по линии международной торговли углеродными единицами в страны НРС, на введение специального климатического налога на ТНК и мультимиллиардеров в пользу бедных стран все еще остаются предметом дискуссий климатических конференций.

Национальная климатическая политика НРС

Подписание Парижского соглашения стало катализатором развития национальной климатической политики во всех НРС. Институционализация ОНУВ повлекла за собой необходимость усовершенствования законодательной базы в этой области. В большинстве государств групп НРС последовала цепная реакция роста институтов и законодательной деятельности по климатическим вопросам. Тем самым принцип глобального управления по модели «сверху вниз» (Up-down) – от глобальных институтов до национального уровня – продемонстрировал в этом секторе мировой политики свой положительный эффект.

Несмотря на то что Парижское соглашение придало импульс развитию национальной климатической политики НРС, отдельные страны заложили ее фундамент

значительно раньше. Как мы уже отмечали, Рамочная конвенция ООН по изменению климата, Киотский протокол, результаты конференций сторон (КС) в рамках международной климатической политики отразились на нормативно-правовой базе и институтах НРС. Так, например, в Лесото в 2008 г. был принят закон о национальной лесной политике, а в 2013 г. — о возобновляемых источниках энергии; в Камбодже с 2009 г. реализуется политика зеленого роста; в Эфиопии и Руанде с 2011 г. осуществляются стратегии зеленого роста [UNFCCC, 2021b]. Во многих государствах группы НРС еще в начале XXI в. были ратифицированы стратегии реализации Рамочной конвенции ООН по изменению климата. Современная климатическая политика НРС, ее приоритеты и национальная специфика отражены в правовой базе стран.

По данным М. Нахмани, к 2016 г. в НРС насчитывалось порядка 265 нормативно-правовых актов, относящихся к климатической политике и касающихся смягчения последствий изменения климата, адаптации, низкоуглеродной трансформации и снижения риска стихийных бедствий [Nachmany, 2017, p. 68]. На государства группы НРС, согласно подсчетам авторов, приходится порядка 20% всех существующих в мире нормативных актов в области климатической политики.

Национальные нормативно-правовые акты (НПА) различаются по их юридической силе. В некоторых странах группы доминируют законы, в других — подзаконные нормативные акты. Например, в Бангладеш действует закон о финансовых фондах последствий климатических изменений, в Гамбии принят закон о возобновляемых источниках энергии [Ibid., p. 70].



Рис. 2. Основные направления законодательной деятельности группы НРС в области климатической политики

Источник: составлено авторами на основе [Nachmany, 2017].

В других странах доминируют подзаконные правовые акты, принимаемые органами власти страны (политические программы, стратегии, указы, декреты). Уровень их юридической силы ниже, чем законов. Национальные стратегии в области изменения климата были приняты, в частности, на Мадагаскаре, Малави, в Сьерра-Леоне, на Соломоновых островах, Тувалу, в Уганде и т.д. Это отражает различные законодательные и регулятивные культуры в государствах группы НРС. Тем не менее для стран с действующим законодательным органом наличие в основном подзаконных правовых актов может указывать на то, что национальный ответ носит промежуточный, неокончательный характер и что он не получил достаточной поддержки, чтобы быть закрепленным в законе [Ibid., p. 65].

Анализ законов и подзаконных правовых актов в области климатической политики государств НРС позволяет определить уровень развития национальной климатической политики и черты ее специализации. Больше всего нормативно-правовых актов в области климатической политики принято в странах Африки (184 закона и законодательных актов). Государства Азии и Океании отстают в этом отношении от африканских государств. Прямой корреляции между уровнем экономического развития и числом принятых актов не выявлено. Важным фактором остается стабильная политическая системы — в конфликтных государствах (Сомали, Судан, Чад) насчитывается минимум правовых актов.

Исследование существующих тенденций показывает, что политика и законодательные мероприятия в НРС немногочисленны и, как правило, носят разовый и фрагментарный характер. Подавляющее большинство законов и подзаконных нормативных актов относятся к области энергетики (28%). Здесь следует отметить, что развитие данного сектора является приоритетным для большинства стран этой группы. Практически половина всего населения государств НРС не имеет до сих пор доступа к электроэнергии (47,2%) [World Bank, 2021]. Для сельского населения НРС этот показатель достигает 97%. Данная проблема очень актуальна, и ее решение ввиду отсутствия ископаемых энергетических ресурсов во многих государствах группы возможно через развитие возобновляемой энергетики (ВИЭ).

Объединение вопросов развития энергетического сектора на основе «чистых» технологий в целях устойчивого развития со стратегиями декарбонизации становится важнейшим инструментом политики модернизации государств группы НРС. Основной финансовый поток из стран Глобального Севера направлен на сокращение выбросов ПГ (52%). Хотя адаптация у всех 46 государств занимает доминирующее положение в ОНУВ, ее финансирование находится на уровне 27% от государственных международных поступлений [UNFCCC, 2022, p. 15]. Сегодня в 20 государствах группы существуют НПА, касающиеся стимулирования развития возобновляемых источников энергии (ВИЭ). В Гамбии и Лесото в 2013 г. были приняты соответствующие законы. В ряде африканских государств ВИЭ становятся важнейшими источниками энергии. В Мавритании на солнечных и ветровых установках в 2019 г. вырабатывалось более 18% электроэнергии (248 Гвт·ч), в Буркина-Фасо — 8, в Сомали — 4,6% [UN Statistics Division, 2021]. Не все государства ЕС имеют такие показатели. Государство Тувалу планирует достичь 100% производства электроэнергии к 2030 г. на солнечных и ветровых установках. Вторым «полем» климатической политики НРС по числу законов и подзаконных правовых актов является сектор охраны природы. Порядка 21% всех юридических документов, связанных с климатической политикой, регулируют вопросы защиты экологических систем, биоразнообразия, природных ресурсов. Наибольшим числом нормативных актов характеризуются такие государства как Того (5), Замбия (3), Ангола (3), Восточный Тимор и Мьянма (по 3), Танзания (2). Законы о лесном хозяйстве, связанные с климатом, действуют в 1/3 НРС. Африканские государства с большой площадью лесных массивов (Демократическая Республика Конго, Замбия, Того) характеризуются наибольшим количеством нормативных документов в этой области. Восстановление и охрана лесов способствуют не только сокращению выбросов ПГ, но и экономическому развитию стран. Бюджет Руанды, например, получает ежегодно от экологического туризма 200 млн долл., а Кения — 3,5 млрд [Schlindwein, 2023, p. 96].

Наименьшее число нормативно-правовых актов государств НРС связано с вопросами уменьшения рисков последствий ОПЯ, сельским хозяйством, продовольственной безопасностью. Законы, регулирующие избежание рисков ОПЯ, действуют лишь в 15 из 48 стран, в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности —

в 12 государствах. Однако это не означает, что другие государства группы НРС не занимаются этими вопросами, скорее, это объясняется тем, что данные проблемы развития стран пока не рассматриваются в их взаимосвязи с глобальным изменением климата.

Заключение

Наименее развитые страны – наиболее уязвимая группа государств с точки зрения последствий глобального потепления. Оказывая минимальное антропогенное влияние на атмосферу, эти страны в большей степени ощущают все негативные последствия климатических изменений по сравнению с другими странами мира. Имеющиеся экономические, социальные и политические проблемы НРС затрудняют процессы адаптации и формирования территориальной резилентности к глобальному потеплению.

На протяжении последних 30 лет государства группы НРС были активными акторами международной климатической политики. В климатической политике НРС можно выделить два этапа. На начальном этапе (1992–2015 гг.) усилия НРС были направлены на формирование ключевых структур ООН по поддержке развивающихся стран мира в их борьбе с глобальным изменением климата. В этот период были приняты базовые документы, определяющие отношения между странами. Политические инициативы НРС сыграли непосредственную роль в формировании климатических финансовых фондов, экспертного совета, разработке национальных программ действий и планов по адаптации государств к климатическим изменениям. С принятием Парижского соглашения, обязывавшего государства группы активно проводить собственные климатические мероприятия, начался второй этап климатической политики НРС. К концу 2023 г. практически все государства группы НРС представили в секретариат ООН свои ОНУВ. Период 2015–2023 гг. характеризуется также высокой степенью нормативно-правовой и институциональной активности во всех государствах группы НРС.

Восстановление климатической справедливости между странами Глобального Севера и Юга – основное требование НРС к промышленно развитым государствам. Созданные при РКИК ООН климатические фонды не получают достаточного финансирования. Сумма в 100 млрд долл. ежегодной помощи со стороны развитых стран не достигнута. Доля группы НРС в мировом климатическом финансировании составляет 2,2%. Большая часть предоставленных средств НРС поступает в форме кредитов, что усиливает финансовую задолженность этих стран. Инициированная Барбадосом реформа финансовой климатической архитектуры мира получила широкую поддержку со стороны НРС.

Внутренняя климатическая политика НРС имеет свои пространственные и секторальные особенности. Несмотря на огромные социальные, экономические и политические проблемы, климатическая политика является одним из приоритетных направлений развития. НРС видят в ней инструмент модернизации хозяйства и общества. Наибольшим числом принятых нормативно-правовых актов в области климатической политики отмечены страны Африки. Главными направлениями климатической политики в этих странах стали зеленая энергетика, охрана экосистем, обеспечение водной и продовольственной безопасности. В странах Азии и Океании климатическая политика концентрируется в областях уменьшения рисков от ОПЯ, защиты береговых зон, продовольственной безопасности. Таким образом, создается тесная взаимосвязь между стратегиями устойчивого развития НРС и климатической политикой этих стран. В то же время НРС отстают от графика достижения ЦУР, а мир все ближе к середине срока, отведенного для реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ (Reference)

- Boyarkina A. V. (2021) Ekologicheskoe napravlenie vo vnesnepoliticheskoi strategii KNR [Environmental Direction in the Foreign Policy Strategy of the People's Republic of China]. *Bulletin of RUD, Series International Relations*, vol. 21, no 2 pp. 325–37. Available at: <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2021-21-2-325-337>. (in Russian)
- Buchner V., Naran B., Padmanabhi R., Stout S., Strinati C., Wignarajah D., Miao G., Connolly J., Marini N. (2023) Global Landscape of Climate Finance. Climate Policy Initiative, 2 November. Available at: <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2023> (accessed 12 December 2023).
- Burke M., Hsiang S., Miguel E. (2015) Global Non-Linear Effect of Temperature on Economic Production. *Nature*, vol. 527, pp. 235–39. Available at: <https://doi.org/10.1038/nature15725>
- Callahan C. W., Mankin J. S. (2022) National Attribution of Historical Climate Damages. *Climatic Change*, vol. 172, issue 3, pp. 1–19 Available at: <https://doi.org/10.1007/s10584-022-03387-y> *The Economics of Climate-Resilient Development* (S. Fankhauser, T. McDermott (eds)). London: Edward Elgar Publishing, pp. 15–32.
- Chinowsky P., Hayles C., Schweikert A., Strzepek N., Strzepek K., Schlosser C. A. (2011) Climate Change: Comparative Impact on Developing and Developed Countries. *Engineering Project Organization Journal*, vol. 1, pp. 67–80. Available at <https://doi.org/10.1080/21573727.2010.549608> *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press.
- Diffenbaugh N. S., Burke M. (2019) Global Warming Has Increased Global Economic Inequality. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 116, no 20, pp. 9808–13. Available at: <https://doi.org/10.1073/pnas.1816020116>
- Dunne D. (2023) Analysis: Africa's Extreme Weather Has Killed at Least 15000 People in 2023. Carbon Brief, 25 October. Available at: <https://www.carbonbrief.org/analysis-africas-extreme-weather-have-killed-at-least-15000-people-in-2023> (accessed 1 November 2023).
- Fanning A. L., Hickel J. (2023) Compensation for Atmospheric Appropriation. *Nature Sustainability*, no 6, pp. 1077–86. Available at: <https://doi.org/10.1038/s41893-023-01130-8>
- Eckstein D., Künzel V., Schäfer L. (2021) Global Climate Risk Index 2021. *Germanwatch*. Available at: <https://www.germanwatch.org/en/19777> (accessed 28 November 2023).
- Hoffman H. (2023) Muss sich Europa auf Millionen Klimaflüchtlinge einstellen? *Der Spiegel*, 28 November. Available at: <https://www.spiegel.de/ausland/migration-muss-sich-europa-auf-millionen-klimafluechtlinge-einstellen-a-7d0468c6-91a2-406f-97a7-18fe039eea45> (accessed 10 December 2023) (in German).
- Hallegate S., Fay M., Barbier E. B. (2018) Poverty and Climate Change: Introduction. *Environment and Development Economics*, vol. 23, no 3, pp. 217–33. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1355770X18000141>
- Hein J., Holstenkamp L., Never B. (2017) Klimapolitik und Entwicklung [Climate Policy and Development]. *Handbuch Globale Klimapolitik [Handbook of Global Climate Policy]* (G. Simonis (ed)). Paderborn: Ferdinand Schöningh, pp. 397–448 (in German).
- Jahrmarkt L. (2016) *Internationales Klimaschutzrecht: Der Weg zu einem Weltklimavertrag im Sinne gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeit [International Climate Protection Law: The Path to a Global Climate Treaty in the Sense of Common But Differentiated Responsibility]*. Baden-Baden: Nomos.
- Khan M., Roberts T. (2013) Adaptation and International Climate Policy. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 4, issue 3, pp. 171–89. Available at: <https://doi.org/10.1002/wcc.212>
- LDC Climate Change (2022) Available at: <https://www ldc-climate.org> (accessed 18 September 2023).
- MacDonald G. (2020) Climate, Capital, Conflict: Geographies of Success or Failure in the Twenty-First Century. *Annals of the American Association of Geographers*, vol. 110, issue 6, pp. 2011–31. Available at: <https://doi.org/10.1080/24694452.2020.1800300> *Trends in Climate Change Legislation* (M. Nachmany, A. Abeysinghe, S. Barakat (eds)). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 59–82. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781786435781.00012>
- to D. (2017) Entstehung und Ausdifferenzierung des UN-Klimaregimes [Emergence and Differentiation of the UN Climate Regime]. *Handbuch Globale Klimapolitik [Handbook of Global Climate Policy]* (G. Simonis (ed)). Paderborn: Ferdinand Schöningh, pp. 260–300 (in German).

OXFAM International (2023) Climate Equality: A Planet for the 99%. 20 November. Available at: <https://www.oxfam.org/en/research/climate-equality-planet-99> (accessed 10 November 2023).

Pettinotti L., Cai Y., Kamninga T., Colenbrander S. (2023) A Fair Share of Climate Finance? The Adaptation Edition. ODI Working Paper. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ODI_2023_submission_.pdf (accessed 15 December 2023).

Piketty T. (2022) *Eine kurze Geschichte der Gleichheit [A Short History of Equality]*. Munich: Verlag C.H. Beck (in German).

Previšić B. (2020) CO₂ fünf nach zwölf. Wie wir den Klimakollaps verhindern können [CO₂ Five Past Twelve: How We Can Prevent Climate Collapse]. Available at: [https://www.academia.edu/45579134/CO₂_F%C3%BCnf_nach_zw%C3%B6lf_Wie_wir_den_Klimakollaps_verhindern_k%C3%99](https://www.academia.edu/45579134/CO2_F%C3%BCnf_nach_zw%C3%B6lf_Wie_wir_den_Klimakollaps_verhindern_k%C3%99) (accessed 13 September 2023) (in German).

Reimer N. (2015) *Schlusskonferenzen. Geschichte und Zukunft der Klimadiplomatie [Final Conferences: History and Future of Climate Diplomacy]*. Munich: Oekom Verlag (in German).

Ritchie H., Rosado P., Roser M. (2023) Data Page: Cumulative CO₂ Emissions. CO₂ and Greenhouse Gas Emissions. Global Carbon Project-Our World in Data. Available at: <https://ourworldindata.org/grapher/cumulative-co-emissions> (accessed 25 November 2023).

Sch lindwein S. (2023) *Der Grüne Krieg. Wie in Afrika die Natur auf Kosten der Menschen geschützt wird- und was der Westen damit zu tun hat [The Green War: How Nature Is Protected in Africa at the Expense of People – and What the West Has to Do With It]*. Berlin: Ch. Links Verlag.

Sovacool B. K., Linnér B. O., Klein R. T. J. (2017) Climate Change Adaptation and the Least Developed Countries Fund (LDCF): Qualitative Insights From Policy Implementation in the Asia-Pacific. *Climatic Change*, no 140, pp. 209–26. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10584-016-1839-2>

The Bridgetown Initiative (2022) Available at: <https://gisbarbados.gov.bb/download/the-2022-barbados-agenda> (accessed 10 February 2024)

United Nations (UN) (2022) Doha Programme of Action. Available at: <https://www.un.org/ldc5/doha-programme-of-action> (accessed 20 February 2024).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2023) Least Developed Countries Report 2023. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2023_en.pdf (accessed 11 December 2023).

United Nations (UN) Climate Secretariat (2023) Soglashenie na KS-28 signalisruet “nachalo konza” epochi iskopaemogo topliva [The Agreement on COP-28 Signals the “Beginning of the End” of the Fossil Fuel Era]. Press Release, 13 December. Available at: <https://unfccc.int/ru/news/soglashenie-na-ks-28-signaliziruet-nachalo-konca-epokhi-iskopaemogo-topliva> (accessed 15 December 2023). (in Russian)

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (1992) Available at: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convru.pdf (accessed 5 November 2023)

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (1997) Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention On Climate Change. Available at: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop3/107a01.pdf> (accessed 5 November 2023).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2013) National Adaptation Programmes of Action. Available at https://unfccc.int/files/cooperation_support/least_developed_countries_portal/napa_project_database/application/pdf/napa_index_by_country.pdf (accessed 27 September 2023).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2016) Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015 (accessed 22 September 2023).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2021a) Nationally Determined Contributions of Mauritania. Available at https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CDN-actualis%C3%A9%202021_%20Mauritania.pdf. (accessed 23 November 2023).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2021b) Nationally Determined Contributions Registry (Lesotho, Cambodia, Ethiopia, Rwanda). Available at: <https://unfccc.int/NDCREG> (accessed 23 November 2023).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2021c) National Adaptation Plans 2020: Progress in the Formulation and Implementation of NAPs. Available at: <https://unfccc.int/documents/273920> (accessed 16 November 2023).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2022) Doklad Konferenzii Storon o rabote ee dvadzat sedmoi sessii, sostojavshisaj v Sharm el-Sheikhe s 6 po 20 nojabraj 2022 goda [Report of the Conference of the Parties on Its Twenty-Seventh Session, Held in Sharm el-Sheikh From 6 to 20 November 2022]. FCCC/CP/2022/10/Add 1, 17 March. Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10R.pdf (accessed 11 November 2023). (in Russian)

United Nations (UN) Statistics Division (2021) Production of Electricity by Type. Energy Statistics Yearbook 2021. Available at: <https://unstats.un.org/unsd/energystats/pubs/yearbook> (accessed 5 November 2023).

Wallerstein I. (2004) *World-System Analysis: An Introduction*. Duke University Press. Available at: <https://doi.org/10.2307/j.ctv11smzx1>

World Bank (2020a) Total Greenhouse Gas Emissions (kt of CO₂ Equivalent). Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE> (accessed 28 October 2023).

World Bank (2020b) Methane Emissions (kt of CO₂ Equivalent) Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.METH.KT.CE> (accessed 26 October 2023).

World Bank (2021) Access to Electricity (% of Population) Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?view=chart&locations=XL> (accessed 25 October 2023).

World Bank (2022) GDP, PPP (Constant 2017 International \$) Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD> (accessed 20 September 2023).

World Bank (2023) International Debt Statistics. Available at: <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/ids> (accessed 16 November 2023).

The Least Developed Countries (LDCs) in International Climate Policy¹

Y. Kovalev, A. Stepanov, M. Ilyushkina, A. Burnasov

Yuri Y. Kovalev – PhD, Senior Researcher at the Laboratory of Geography of World Development, Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences; 29 Staromonetny pereulok, Moscow, 119017, Russia; yykowljow@gmail.com

Anatoly V. Stepanov – PhD, Associate Professor, Head of the Department of Economics and Law, Ural Federal University; 51 Lenina Ulitsa, Ekaterinburg, 620007, Russia; anatoly_stepanov@mail.ru

Maria Y. Ilyushkina – PhD, Associate Professor, Head of the Department of Linguistics and Professional Communication in Foreign Languages, Ural Federal University; 51 Lenina Ulitsa, Ekaterinburg, 620007, Russia; ilyushkina_maria@mail.ru

Alexander S. Burnasov – PhD Associate Professor of the Department of Theory and History of International Relations, Ural Federal University; 51 Lenina Ulitsa, Ekaterinburg, 620007, Russia; asburnasov@urfu.ru

Abstract

Global climate change is one of the main challenges of our time. Rising temperatures threaten the stability of the ecological, socio-economic, and political systems around the globe. Countries in the Global South have the greatest material losses from climate change without having a significant impact on it. The high vulnerability of the group of least developed countries (LDCs) to climate change, coupled with social and economic challenges poverty, and lack of means for adaptation, determine its special rank and status in international climate policy. In it, the LDCs act as a single actor. Over the course of more than 30 years of climate policy, LDCs have initiated the adoption of a number of important documents and the creation of fundamental structures for international climate policy. At the same time, noticeable transformations have taken place to adapt and decarbonize the national structures of LDCs. The purpose of this article is to show the role of the LDC group in the formation of the United Nations (UN) climate agenda, institutional structures, and international mechanisms, to highlight their efforts to restore global climate justice, and to characterize modern national climate policy according to the legal documents adopted by the LDCs. The methodological basis is formed by historical, comparative approaches. The main objective of the article is to study the trajectories of the climate policy of the LDC group, highlight the stages of its evolution, demonstrate centre-peripheral relations to restore climate justice, and examine the internal policies of the LDCs. Policy initiatives of the LDCs played a direct role in the formation of climate finance funds, the group of experts on the least developed countries (LEG), and national programmes and plans for the adaptation of states to climate change. The article concludes that there are two stages in the development of climate policy in LDCs; it is assumed that the use of international mechanisms for adaptation and decarbonization could become a tool for the economic and technological modernization of LDCs and their achievement of the sustainable development goals of 2030. The main obstacles to this are the insufficient financing of available funds from countries of the Global North, high interest rates on loans, and the indebtedness of LDCs.

Keywords: least developed countries, global climate change, climate policy, climate justice, NDCs, adaptation, decarbonization

Acknowledgments: the research was conducted within the framework of the IG RAS state contract assignment “Socio-economic space of Russia in the conditions of global transformations: internal and external challenges”, FMWS-2024-0008.

For citation: Kovalev Y., Stepanov A., Ilyushkina M., Burnasov A. (2024) The Least Developed Countries (LDCs) in International Climate Policy. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 1, pp. 201–219 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-01-09

¹ This article was submitted 18.09.2023.