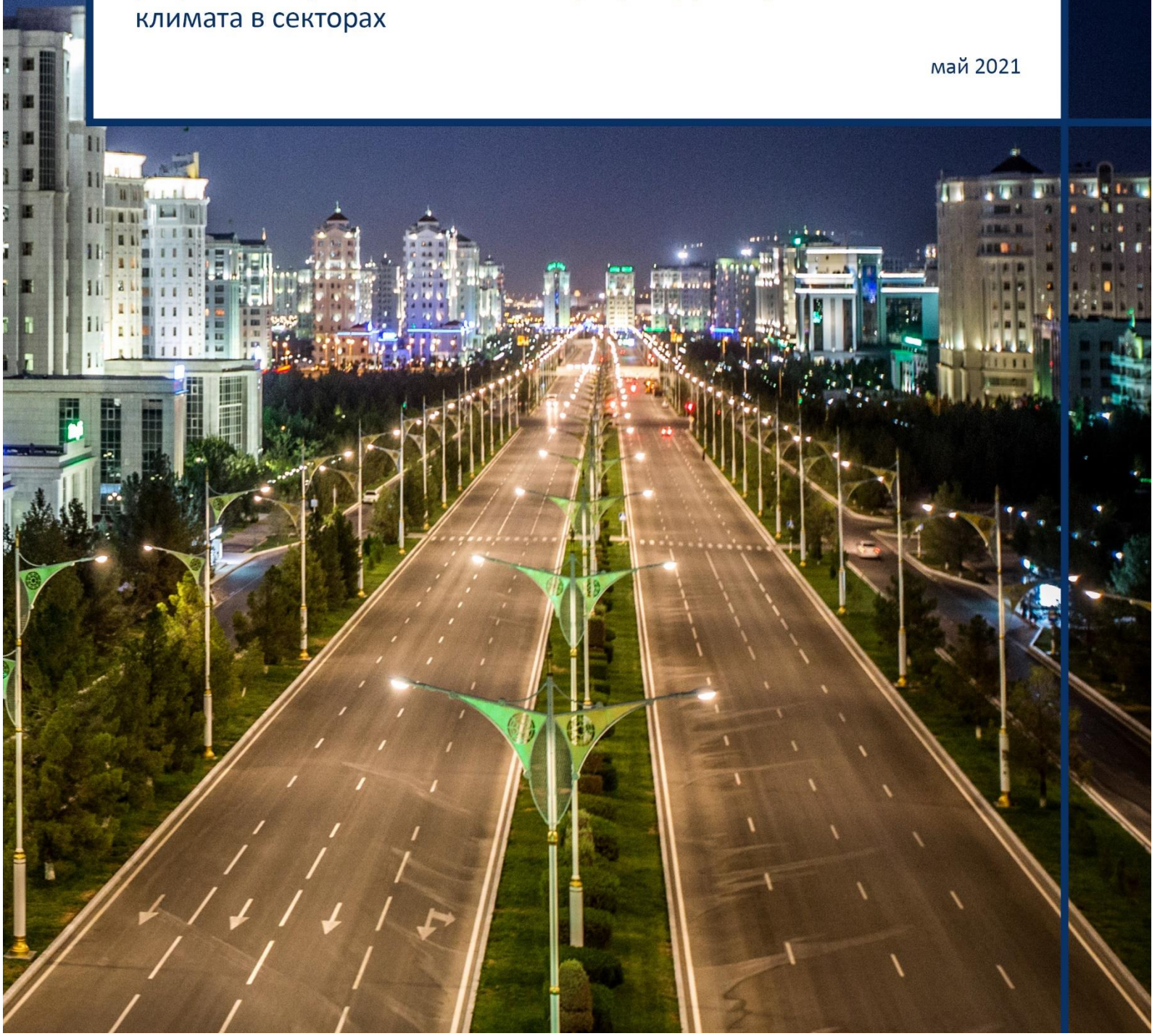


# **Институциональный анализ существующей национальной системы и процессов, связанных с изменением климата в Туркменистане**

Анализ направлен на обеспечение информационной основы для разработки процесса НПА и интеграции адаптации к изменению климата в секторах

май 2021



---

© Правительство Туркменистана, 2021

### Авторы

Бунафша Мислимшоева, Гульбахар Абдурасулова, Джонатан Уолш и Йохен Штац (UNIQUE)

### Соавторы

Майя Аширова (GIZ) и Станислав Аганов (независимый национальный эксперт)

Глобальная сеть НПА была создана в 2014 году для оказания поддержки развивающимся странам в продвижении их процессов НПА и содействия усилиям по адаптации к изменению климата во всем мире. Для достижения этой цели сеть содействует устойчивому коллегиальному обучению и обмену опытом по линии Юг-Юг, поддерживает действия на национальном уровне по разработке и осуществлению НПА и расширяет двустороннюю поддержку адаптации и чувствительных к изменению климата секторов посредством координации деятельности доноров. В состав членов сети входят участники из более чем 120 стран, участвующие в разработке и осуществлении национальных планов адаптации, а также 11 стран-доноров. Финансовая поддержка сети была оказана Австрией, Германией, Канадой и Соединенными Штатами Америки. Секретариат сети находится в Международном институте устойчивого развития (МИУР). Более подробную информацию можно получить на сайте [www.napglobalnetwork.org](http://www.napglobalnetwork.org).

Любые мнения, изложенные в настоящем документе, принадлежат автору(ам) и не обязательно отражают политику или мнения Глобальной сети НПА, спонсоров или участников сети.



NAP Secretariat hosted by:  
Secrétariat hébergé par :



---

# КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Изменение климата, а именно значительное повышение температуры и небольшое увеличение количества осадков до 2040 года, и их снижение в более отдаленной перспективе, окажет значительное влияние на экономику Туркменистана. Водный и сельскохозяйственный секторы наиболее уязвимы к изменению климата. При этом они играют ключевую роль в экономике страны. Чтобы снизить уязвимость населения и экосистем к воздействиям изменения климата и решить свои среднесрочные и долгосрочные приоритеты в области адаптации, Туркменистан реализует процесс Национального планирования адаптации (НПА). С 2012 года в стране действовала Национальная стратегия по изменению климата, которая была обновлена в 2019 году - Национальная стратегия Туркменистана по изменению климата (НСТИК).

Процесс НПА — это процесс стратегического планирования, направленный на снижение уязвимости и интеграцию адаптации к изменению климата в новые и существующие процессы планирования развития со всеми соответствующими секторами и на всех уровнях. Целями процесса НПА в Туркменистане являются (а) выработка общего понимания текущего уровня потенциала по уменьшению последствий изменения климата и (б) определение мер адаптации.

Для успешного продолжения процесса НПА необходимо провести тщательный анализ национальных институциональных механизмов в Туркменистане, касающихся адаптации к изменению климата. Этот тип анализа позволяет определить ключевых участников и возможные отправные точки для полноценной отраслевой интеграции.

В настоящем отчете определены ключевые отправные точки, существующие каналы и механизмы, которые могут помочь Туркменистану внедрить интегрированное планирование адаптации в водный и сельскохозяйственный секторы. Он ориентирован на национальный и отраслевой уровни политики и лиц, принимающих решения, а также на технических специалистов, которые работают или будут работать над интеграцией адаптации в свои планы.

Ключевые результаты анализа:

- С момента принятия Национальной стратегии по изменению климата в 2012 году был достигнут значительный прогресс в интеграции адаптации; однако в настоящее время требуется совершенствование нормативно-правовой и институциональной базы, которая обеспечивала бы систематическое интегрирование адаптации в отраслевые планы. Разработка Национального плана адаптации может предложить основу для интеграции адаптации в различные сектора.
- Согласно обновленной Национальной стратегии Туркменистана по изменению климата 2019 года (НСТИК) к потенциальным институциональным механизмам относится недавно созданная Межотраслевая комиссия по вопросам охраны окружающей среды. В соответствии с НСТИК 2019 года (Правительство Туркменистана, 2019) с целью ускорения реализации Стратегии необходимо также создать постоянно действующий Секретариат для оказания технической поддержки Комиссии. Межотраслевая комиссия по вопросам охраны окружающей среды могла бы инициировать и продвигать процесс разработки Национального плана адаптации.

- 
- Для финансирования реализации НСТИК Правительство планирует создать Национальный фонд чистого климата с использованием различных форм национальных и внешних источников финансирования. В НСТИК подчеркивается важнейшая роль частного сектора, международных организаций и банков развития в реализации и финансировании мер адаптации и сотрудничества.
  - В водном и сельскохозяйственном секторах определены следующие отправные точки:
    - **Отправная точка 1:** Обеспечение интеграции адаптации в отраслевое планирование посредством разработки единого Национального плана адаптации.
    - **Отправная точка 2:** Координация интеграции адаптации в отраслевое планирование через Межотраслевую комиссию по вопросам охраны окружающей среды.
    - **Отправная точка 3:** Обеспечение интеграции адаптации либо посредством разработки отраслевых планов действий по адаптации, либо путем интеграции климатических вопросов в текущий процесс планирования и планы.
  - Существует четыре ключевых стимулирующих фактора, способствующих интеграции адаптации на всех уровнях (по вертикали) и во всех секторах (по горизонтали): (а) политическая поддержка на высоком уровне, (б) распространение информации, (в) наращивание потенциала, (г) обеспечение финансовых ресурсов.
  - Ключевые рекомендации представлены в отношении (а) институциональной базы, (б) политической и законодательной базы и (в) интеграции адаптации в секторах:
    - а) **Официально закрепить институциональную структуру для интеграции адаптации в секторах через Национальный план адаптации.** Межотраслевая комиссия по вопросам охраны окружающей среды могла бы инициировать и управлять процессом НПА. В процессе НПА Межотраслевая комиссия по вопросам охране окружающей среды должна гарантировать межотраслевое сотрудничество для обеспечения эффективной интеграции адаптации в процесс планирования.
    - б) **Создать благоприятную для адаптации среду.** Решающее значение имеют гармонизация законов и определение приоритетных стратегических действий по адаптации и смягчению последствий на уровне секторов экономики. Важную роль будет играть обеспечение источников финансирования, особенно относящихся к «зеленому» восстановлению, для поддержки интеграции мер по адаптации к изменению климата в ключевые секторы экономики. Кроме того, для реализации мер адаптации важное значение имеет активное международное сотрудничество и участие частного сектора.
    - в) **Поддержка планирования адаптации с помощью данных.** Разработка амбициозных, но выполнимых отраслевых планов адаптации — это важный первый шаг. Для интегрирования адаптации требуется обмен данными между секторами и административными уровнями. Следовательно, ключевым шагом будет создание систем мониторинга, отчетности и проверки (МОП).

---

# Содержание

<b>1. ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>1</b>
<b>2. ЦЕЛЬ И МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Процесс НПА и интеграция адаптации в секторах .....</b>	<b>6</b>
3.1 Почему важна интеграция адаптации в секторах .....	6
3.2 Роль процесса НПА в интеграции адаптации к изменению климата в секторах .....	7
<b>4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ: ИНТЕГРАЦИЯ АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА В СЕКТОРАХ ТУРКМЕНИСТАНА .....</b>	<b>10</b>
4.1 Текущее состояние интеграции адаптации в планирование .....	10
4.2 Возможные институциональные механизмы для интегрирования адаптации на отраслевом уровне .....	11
<b>5. ОТПРАВНЫЕ ТОЧКИ ДЛЯ ИНТЕГРИРОВАНИЯ АДАПТАЦИИ В ОТРАСЛЕВЫЕ СТРАТЕГИИ .....</b>	<b>14</b>
5.1 Отправные точки для интегрирования адаптации в водный и сельскохозяйственный секторы .....	14
5.2 Цикл интегрирования адаптации в водный и сельскохозяйственный секторы .....	16
5.3 Стимулирующие факторы, способствующие интеграции адаптации в секторах .....	17
<b>6. Рекомендации по стратегической интеграции адаптации в отраслевое планирование .....</b>	<b>20</b>
<b>ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ .....</b>	<b>21</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1. АНАЛИЗЫ КОНКРЕТНЫХ ПРИМЕРОВ .....</b>	<b>24</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ИНТЕРВЬЮИРОВАННЫЕ ВЕДОМСТВА И ОРГАНИЗАЦИИ .....</b>	<b>30</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ВОПРОСОВ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА .....</b>	<b>32</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ТРЕБУЮЩЕЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ .....</b>	<b>35</b>

---

# СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

<b>АБР</b>	Азиатский банк развития
<b>ЕБРР</b>	Европейский банк реконструкции и развития
<b>ЗКФ</b>	Зеленый климатический фонд
<b>GIZ</b>	Германское общество по международному сотрудничеству
<b>МКУР</b>	Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию
<b>МИУР</b>	Международный институт устойчивого развития
<b>МСХООС</b>	Министерство сельского хозяйства и охраны окружающей среды
<b>МОП</b>	Мониторинг, отчетность и проверка
<b>НПА</b>	Национальный план адаптации Глобальная сеть
<b>НПА</b>	Глобальная сеть Национального плана адаптации
<b>НС</b>	Национальное сообщение
<b>НСТИК</b>	Национальная стратегия Туркменистана по изменению климата
<b>НЭПДАС</b>	Национальная экономическая программа действий по адаптации и смягчению последствий изменения климата
<b>ЦУР</b>	Цели в области устойчивого развития
<b>ПРООН</b>	Программа развития Организации Объединенных Наций
<b>ЮНЕП</b>	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
<b>РКИК ООН</b>	Рамочная Конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
<b>КБО ООН</b>	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
<b>ЮНИТАР</b>	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
<b>ВБ</b>	Всемирный банк

# ГЛОССАРИЙ

Термин	Определение
Адаптация	В антропогенных системах — процесс приспособления к существующему или ожидаемому климату и его воздействиям с тем, чтобы смягчить ущерб или воспользоваться выгодными возможностями. В естественных системах — процесс приспособления к существующему климату и его воздействиям; вмешательство человека может способствовать приспособлению к ожидаемому климату и его воздействиям (МГЭИК, 2018).
Интегрирование адаптации	Интеграция адаптации к изменению климата в соответствующую государственную политику во многих секторах с целью устранения разрозненных мер реагирования. Кроме того, разработка и реализация проектов таким образом, чтобы они «автоматически» учитывали адаптацию (Центр информации о политике в области изменения климата, 2020).
Биоразнообразие	Биологическое разнообразие означает вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем (МГЭИК, 2018).
Изменение климата	Изменение климата означает изменение состояния климата, которое может быть определено (например, с помощью статистических тестов) через изменения в средних значениях и/или вариабельности его параметров и которое сохраняется в течение длительного периода — обычно десятилетий или больше. Изменение климата может быть вызвано естественными внутренними процессами или внешними воздействиями, такими как модуляции солнечных циклов, извержения вулканов и продолжительные антропогенные изменения в составе атмосферы или в землепользовании (МГЭИК, 2018).
Финансирование климатической деятельности	Под финансированием климатической деятельности понимается местное, национальное или транснациональное финансирование, полученное из государственных, частных и альтернативных источников финансирования, которое направлено на поддержку мер по смягчению последствий и адаптации с целью решения проблем изменения климата (РКИК ООН, 2018).

Климатический риск	Возможность неблагоприятных последствий связанного с климатом опасного явления или мер по адаптации или смягчению последствий такого явления опасного для жизни, средств к существованию, здоровья и благополучия, экосистем и видов, экономических, социальных и культурных активов, услуг (включая экологические услуги) и инфраструктуры. Риск является результатом взаимодействия уязвимости (затрагиваемой системы), ее подверженности (опасному явлению) во времени, а также (связанного с климатом) опасного явления и правдоподобия его возникновения (МГЭИК, 2018).
Отправные точки	Отправные точки — это возможности, например, ситуации или процессы, которые помогают заинтересовать лица, определяющие политику, заинтересованные стороны или более широкую общественность с целью интеграции адаптации в текущие национальные и субнациональные процессы и использования синергии с другими методами (GIZ, 2017).
Мониторинг и оценка	Под мониторингом и оценкой понимаются механизмы, созданные на национальном и местном уровнях соответственно для мониторинга и оценки усилий по сокращению выбросов парниковых газов и/или адаптации к воздействиям изменения климата с целью систематического определения, характеристики и оценки прогресса в течение определенного периода времени (МГЭИК, 2018).
НПА	Национальный план адаптации (НПА) — это документ, подготовленный национальным правительством, в котором представлен метод, принятый страной, и приоритеты в области адаптации (Глобальная сеть НПА, 2019).
Процесс НПА	Процесс Национального планирования адаптации (НПА) — это стратегический процесс, который позволяет странам определять и решать свои среднесрочные и долгосрочные приоритеты для адаптации к изменению климата. Под руководством национальных правительств процесс НПА включает анализ текущего и будущего изменения климата и оценку уязвимости к его воздействиям. Этот анализ обеспечивает основу для определения и приоритизации вариантов адаптации, реализации этих вариантов и отслеживания прогресса и результатов (Глобальная сеть НПА, 2019).
Уязвимость	Склонность или предрасположенность к неблагоприятному воздействию. Понятие уязвимости охватывает самые разнообразные концепции и элементы, включая чувствительность или восприимчивость к ущербу и отсутствие способности справляться с этой проблемой и адаптироваться. (МГЭИК, 2018)



# 1. ВВЕДЕНИЕ

Изменение климата окажет значительное влияние на Туркменистан, особенно в плане ограничения водных ресурсов. Значительное повышение температуры (до 6-7°C к 2100 году) и небольшое увеличение количества осадков (на 1,7 мм до 2040 года, и их снижение на 22 мм к 2100 году) угрожает всему сектору землепользования. Этот сектор играет ключевую роль в экономике страны; особенно важную роль для обеспечения средств существования населения играет сельское хозяйство (Правительство Туркменистана, 2019). Чтобы снизить уязвимость населения и экосистем к воздействиям изменения климата и решить свои среднесрочные и долгосрочные приоритеты в области адаптации, Туркменистан реализует процесс Национального планирования адаптации (НПА). С 2012 года в стране действовала Национальная стратегия по изменению климата, которая была обновлена в 2019 году - Национальная стратегия Туркменистана по изменению климата (НСТИК).

Процесс НПА — это процесс стратегического планирования, направленный на снижение уязвимости и интеграцию адаптации к изменению климата в новые и существующие процессы планирования развития со всеми соответствующими секторами и на всех уровнях. Чтобы адаптация к изменению климата не была отодвинута на второй план и не рассматривалась как изолированный экологический вопрос, в НПА подчеркивается необходимость межотраслевой интеграции адаптации к изменению климата. Для обеспечения широкого признания и использования отраслевыми министерствами процесс НПА требует лидерства со стороны национальных лиц, определяющих политику, во всех секторах. Целями процесса НПА в Туркменистане являются (а) выработка общего понимания текущего уровня потенциала по уменьшению последствий изменения климата и (б) определение мер адаптации (ПРООН, 2017).

Правительство Туркменистана уже добилось значительного прогресса в формулировании и пересмотре своей первоначальной Национальной стратегии по изменению климата (от 2012 года) в 2019 году с уделением особого внимания адаптации. Туркменистан также взял на себя твердые обязательства по реализации ЦУР, которые «существенно изменят направление социально-экономического развития страны за счет диверсификации национальной экономики», и РКИК ООН (Министерство охраны природы Туркменистана, 2015; Туркменская государственная издательская служба, 2019). Кроме того, в Определяемом на национальном уровне вкладе (ОНУВ) Правительство уделяет особое внимание адаптации для устранения основных климатических рисков, таких как засухи и волны тепла, среди прочего. На Генеральной Ассамблее ООН Президент Туркменистана выступил с инициативой создания в Ашхабаде Регионального центра технологий, связанных с изменением климата, совместно с ООН. Туркменистан имеет все возможности для того, чтобы играть ведущую роль в продвижении адаптации на региональном уровне посредством Межгосударственной комиссии по устойчивому развитию (МКУР). В Региональной программе по охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии (РПООСУР ЦА) одним из приоритетов является создание Регионального плана по борьбе с изменением климата в Центральной Азии, в котором МКУР принимает активное участие.

---

Для успешного продолжения процесса НПА целесообразно провести тщательный анализ национальных институциональных механизмов в Туркменистане, касающихся адаптации к изменению климата. Этот тип анализа позволяет определить ключевых участников и найти возможные отправные точки для значимой отраслевой интеграции.

В настоящем отчете определены ключевые отправные точки, существующие каналы и механизмы, которые могут помочь Туркменистану внедрить интегрированное планирование адаптации в водный и сельскохозяйственный секторы. Он ориентирован на национальный и отраслевой уровни политики и лиц, принимающих решения, а также на технических специалистов, которые работают (или будут работать) над интеграцией адаптации в свои планы.

## 2. ЦЕЛЬ И МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ

Имеется более 200 методов и инструментов для планирования, оценки сценариев изменения климата и определения мер адаптации, их реализации и мониторинга (Rattani and Lama, 2018; ЮНЕП–WCMC, IED, МСОП и GIZ, 2019; РКИК ООН, 2019). Однако в большинстве стран интеграция мер по адаптации с учетом изменения климата в отраслевое планирование по-прежнему далека от того, чтобы стать повседневной практикой.

В этом контексте большинство развивающихся стран и стран с переходной экономикой сталкиваются с общими препятствиями:

- отсутствие институциональной структуры и координации между государственными органами;
- отсутствие соответствующей климатической информации и информации о конкретных климатических рисках по секторам;
- слабые технические навыки интерпретации соответствующей информации и интеграции ее в планирование;
- финансовые ограничения при реализации определенных мер по адаптации.

Цель настоящего отчета, вносящего свой вклад в процесс НПА,— представить подробный институциональный анализ и определить отправные точки, которые могут быть использованы для отражения климатических рисков в отраслевых стратегиях (сельское и водное хозяйство), а также реализации приоритетных мер адаптации на отраслевом уровне. Выводы, полученные в результате институционального анализа, основанного на правительственных документах и интервью с заинтересованными сторонами, станут первым шагом для национальных экспертов в дальнейшем развитии процесса НПА в Туркменистане.

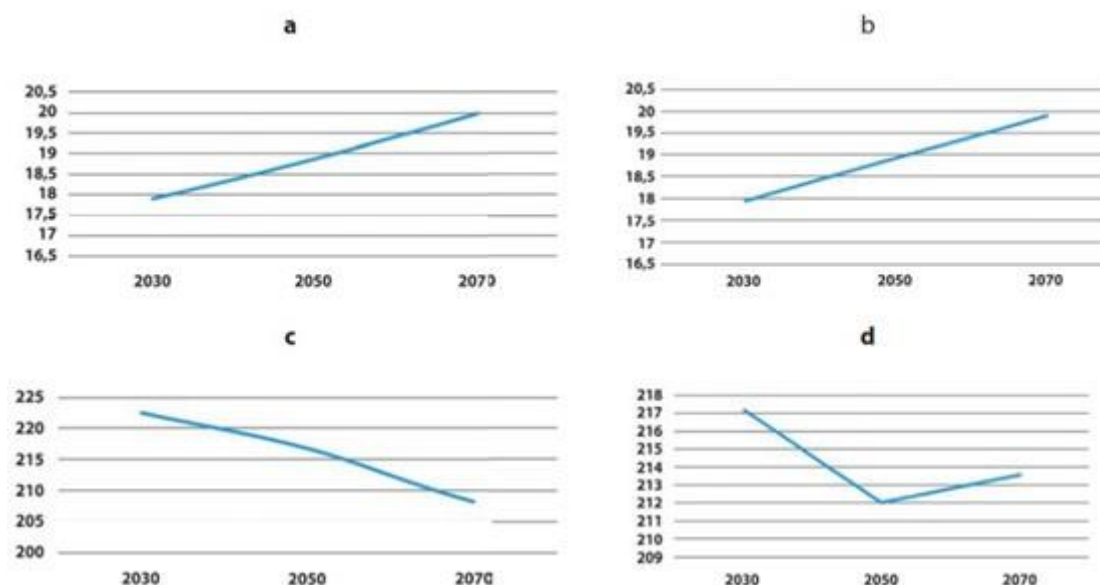
В настоящем отчете рассматриваются несколько ключевых тем. Во-первых, представлен обзор существующих институциональных и управленческих механизмов, в котором определены ключевые участники, институты и нормативная база, имеющие отношение к процессу НПА в Туркменистане. Во-вторых, описаны существующие и потенциальные механизмы или отправные точки для интеграции адаптации. В-третьих, представлены стратегические рекомендации с упором на способы, с помощью которых потенциальные институциональные отправные точки могут быть эффективно задействованы в значимых действиях по реализации, чтобы начать процесс «интегрирования» адаптации во всех секторах. Наконец, в Приложении 1 представлены три конкретных примера успешной разработки и реализации НПА.

Первым шагом в проведении институционального анализа, описанного выше, было выполнение всестороннего обзора соответствующей национальной и международной литературы. Далее было проведено 18 полу-структурированных интервью с представителями государственных ведомств, общественных организаций и международных организаций, прямо или косвенно работающих над адаптацией к изменению климата на национальном уровне. Руководство по проведению интервью и список интервьюированных ведомств и организаций приведены в Приложении 2.

## Вставка 1: Контекст изменения климата в Туркменистане

Изменение климата окажет серьезное влияние на Туркменистан. Климатические сценарии содержат информацию о том, как может измениться климат за определенный период. На основании двух климатических моделей — ECHAM5.<sup>1</sup>(сноска 1) и UK-MOHadCM3<sup>2</sup>(сноска 2) — были смоделированы сценарии 2019 года на период с 2030 по 2070 год в Туркменистане (Рис. 1). Обе модели показывают, что в течение 40 лет температура воздуха будет неуклонно повышаться (Рис. 1 а, б). Модель ECHAM5.1 демонстрирует постоянное уменьшение количества осадков в этот период (Рис. 1 в), а согласно модели UKMO-HadCM3 количество осадков в Туркменистане сначала уменьшится, а затем немного увеличится (Рис. 1 г). Следовательно, повышение температуры и уменьшение количества осадков приведет к значительному уменьшению общего объема водных ресурсов страны. В конечном итоге вместе эти два фактора окажут важное влияние на экономику страны.

**Рисунок 1: Среднегодовая температура воздуха и количество осадков (Министерство охраны природы Туркменистана, 2015)**



Наиболее серьезными климатическими рисками для Туркменистана являются засухи, волны тепла, сильные сухие ветры, высокий уровень запыленности и увеличение количества засушливых лет. Они вызваны постоянным повышением температуры и

<sup>1</sup> ECHAM — модель общей циркуляции (МОЦ), разработанная Институтом метеорологии Макса Планка. Она была создана путем модификации моделей глобальных прогнозов, разработанных для использования в исследованиях климата. Модель ECHAM5 используется в Четвертом оценочном докладе МГЭИК, вместе со многими МОЦ из других стран.

<sup>2</sup> HadCM3 (модель с учетом взаимодействий центра Хэдли, версия 3) — это [модель общей циркуляции](#) с учетом взаимодействия атмосферы и океана (МОЦАО), разработанная центром Хэдли (Великобритания). Она является одной из основных моделей, использованных в Третьем оценочном докладе МГЭИК в 2001 г.

нехваткой воды. Таким образом, изменение климата окажет серьезное негативное воздействие на водные ресурсы и управление ими, а также на сельское хозяйство.

Сегодня в Туркменистане основным потребителем воды является орошаемое земледелие. Таким образом, в силу необходимости постоянного орошения сельскохозяйственных земель два наиболее важных сектора экономики страны, а именно сельское хозяйство и управление водными ресурсами, неразрывно связаны. В настоящее время в Туркменистане искусственно орошается около 1,7 миллиона гектаров сельскохозяйственных земель. Ожидается, что в соответствии с социально-экономической программой Правительства к 2030 году эта цифра может незначительно увеличиться. В будущем чрезмерное использование водных ресурсов будет все больше влиять на общий объем наиболее важных водных ресурсов страны, гидрографию и опустынивание. Засуха, высокая температура воздуха, низкая влажность и другие факторы негативно скажутся на производительности сельского хозяйства и приведут к сдвигам вегетационных периодов. По этой причине важной стратегией адаптации может быть, например, раннее обнаружение и предупреждение засух. Это снизит негативное воздействие и скорректирует водный баланс.

Помимо засухи в будущем все большей проблемой станут наводнения и сели. В большинстве случаев это недолговечные природные явления, но они часто приводят к значительным разрушениям и серьезно сказываются на экономике. Районы Койтендага, Копетдага, Большого и Малого Балханов уже сегодня существенно пострадали. Следует проводить регулярный мониторинг затронутых территорий, установить специальные гидрографические службы и лучше оборудовать станции мониторинга.

В прошлом также наблюдались ледовые явления, особенно на реке Амударья, представляющие высокий риск для экономики и населения Туркменистана. В некоторые годы уровень воды в реке Амударья резко поднимался из-за понижения температуры ниже 0°C, вызванного мощными ледяными заторами. Раннее предупреждение об этих экстремальных погодных ситуациях (засухи, наводнения, оползни, ледовые явления и т. д.) имеет решающее значение для своевременного принятия соответствующих мер. Эта работа также должна проводиться вдоль границ, чтобы обеспечить обмен информацией с соседними государствами.

Учитывая важность водного и сельскохозяйственного секторов для экономики страны и их уязвимость к изменению климата, Правительство Туркменистана в 2019 году разработало и приняло Национальную стратегию Туркменистана по изменению климата в новой редакции. В настоящее время реализация Стратегии продолжается.

*Источники: Министерство охраны природы Туркменистана, 2015; Правительство Туркменистана, 2019.*

# 3. Процесс НПА и интеграция адаптации в секторах

## 3.1 Почему важна интеграция адаптации в секторах

Хотя значительная часть разработки политики и планирования в области адаптации к изменению климата осуществляется на национальном уровне, многие факторы уязвимости и риски, связанные с изменением климата, очень специфичны для определенных секторов. Некоторые секторы особенно чувствительны к климатическим рискам. Например, в сельскохозяйственном секторе негативные последствия изменения климата могут привести к серьезным проблемам, включая снижение урожайности и распространение инвазивных видов. Аналогично, в водном секторе многих регионов также могут появиться проблемы существенного снижения качества и количества воды. Однако другие отрасли столкнутся с риском совершенно другого профиля. К примерам относятся необходимость изменений в развитии сельских районов из-за повышенных рисков наводнений или пересмотр стандартов и критериев проектирования инфраструктуры (Организация экономического сотрудничества и развития, 2009).

Для всех чувствительных к климату секторов чрезвычайно целесообразно учитывать прогнозы изменения климата и риски на этапе планирования. Благодаря этому ведомства смогут эффективно выявлять риски, связанные с климатом, и оценивать возможные варианты адаптации и развития. Интеграция адаптации в секторах может помочь выявить новые возможности, которые могут возникать в результате изменения климата.

Технические сотрудники министерств, как правило, обладают более глубокими знаниями об уникальных рисках и решениях в своем секторе, чем лица, определяющие политику на национальном уровне. По этой причине при реализации процессов национального планирования национальная политика адаптации к изменению климата должна напрямую рассматривать проблемы и взаимодействовать с заинтересованными сторонами на отраслевом уровне.

Однако в то же время отраслевые руководители и заинтересованные стороны могут не иметь доступа к информации и возможности использовать ее при планировании с учетом наблюдаемых и прогнозируемых воздействий изменения климата. Долгосрочным планированием адаптации могут пренебрегать в пользу других вопросов, которые считаются более актуальными для сектора. В результате может потребоваться вмешательство национальной политики, чтобы обеспечить соответствующее рассмотрение и интеграцию планирования адаптации к изменению климата в каждом секторе.

В ответ на проблемы, описанные выше, существует очевидная необходимость в разработке целенаправленных стратегий, позволяющих лицам, занимающимся планированием отраслевой политики, и заинтересованным сторонам разрабатывать, интегрировать и реализовывать меры адаптации.

### 3.2 Роль процесса НПА в интеграции адаптации к изменению климата в секторах

Процесс Национального планирования адаптации (НПА) — это стратегический процесс, который позволяет странам (а) снизить уязвимость к воздействиям изменения климата путем создания адаптивной способности и устойчивости; (б) способствовать последовательной интеграции адаптации к изменению климата в соответствующие новые и существующие политики, программы и мероприятия, в частности процессы и стратегии планирования развития, во всех соответствующих секторах и на разных уровнях, в зависимости от обстоятельств (РКИК ООН, 2021). Процесс НПА был официально учрежден в 2010 году в результате 16-й Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Он был запущен, чтобы помочь странам интегрировать адаптацию в процесс принятия основных решений в области развития, чтобы она не рассматривалась как отдельный экологический вопрос. Официальное определение и руководящие принципы процесса НПА были разработаны РКИК ООН и опубликованы в виде официальных Технических руководящих принципов НПА РКИК ООН.

Процесс НПА возглавляется национальными правительствами и включает в себя как анализ текущих и будущих тенденций изменения климата, так и оценку потенциальных уязвимостей. Важно отметить, что он создает системы и возможности, необходимые для того, чтобы адаптация стала неотъемлемой частью процессов планирования развития страны, принятия решений и формирования бюджета. Процесс НПА можно рассматривать как состоящий из трех основных этапов — планирования, реализации и МиО, все из которых должны поддерживаться посредством наращивания потенциала, финансирования, соответствующих институциональных механизмов и обмена информацией между различными вовлеченными сторонами (Hammill et al. , 2020).



**Рисунок 2:** Общее представление процесса НПА  
Источник: Hammill et al., 2020

---

Одна из важных задач процесса НПА — интегрировать адаптацию к изменению климата в новые и существующие процессы планирования развития во всех секторах. Таким образом, в процессе НПА следует четко обозначить необходимость акцентирования внимания на адаптации как внутри секторов, так и между ними, при сохранении многоотраслевого подхода. В силу этого требуется обеспечивать и поддерживать вклад и обязательства множества секторов и министерств на протяжении всего процесса НПА. Одним из ключевых элементов разработки НПА является помощь различным секторам в понимании их уязвимости и повышении устойчивости. С этой целью процесс включает определение уязвимостей конкретных секторов и потенциальных воздействий изменения климата на цели развития. На основании этой информации национальные правительства могут помочь установить общий мандат по интеграции климатической информации в планирование на уровне министерств в чувствительных к изменению климата секторах. Кроме того, процесс НПА играет ключевую роль в предоставлении финансовых и кадровых ресурсов для особенно уязвимых секторов и обеспечивает основу и руководство для всех секторов по разработке отраслевых стратегий адаптации (Price-Kelly & Hammill, 2016).

Единого подхода к интеграции национальных критериев адаптации в конкретные секторы не существует. В некоторых странах отраслевые министерства уже приняли меры по учету критериев адаптации в своих собственных внутренних процессах планирования задолго до начала разработки НПА. В этих случаях НПА наиболее целесообразен как возможность для проведения критического анализа и координации отраслевых инициатив с целью определения национальных приоритетов адаптации и обеспечения согласованного подхода. В других странах приоритизация адаптации к изменению климата требует вмешательства или руководства на национальном уровне. В этих случаях интеграция адаптации к изменению климата в различные секторы часто продиктована национальным политическим мандатом и поддерживается национальным координационным ведомством. Например, лица, определяющие национальную политику, могут поручить национальному Министерству окружающей среды (или другому централизованному координационному ведомству по вопросам изменения климата) определить и реализовать национальные приоритеты адаптации в различных секторах.

Важно отметить, что национальный и отраслевой подходы к планированию НПА не являются взаимоисключающими. Как показано на рисунке 2, в странах существуют различные подходы к стимулированию отраслевой интеграции планирования адаптации. В настоящее время несколько стран используют подходы, которые можно более точно охарактеризовать как гибридные. В этих случаях адаптация одновременно рассматривается на национальном уровне и в отраслевом планировании (Price-Kelly & Hammill, 2016).



Рисунок 3: Спектр подходов к инициированию интеграции критериев адаптации



Источник: Price-Kelly & Hammill, 2015

Таким образом, процесс НПА является эффективным инструментом планирования, который может способствовать национальному и отраслевому планированию адаптации к изменению климата в различных контекстах. НПА целесообразен в том, что он:

- помогает определить уязвимые секторы и цели развития (например, какие секторы и цели развития могут быть затронуты изменением климата и как);
- помогает установить мандат на интеграцию адаптации в секторы;
- помогает предоставить финансовые и кадровые ресурсы для секторов;
- помогает секторам понять свою уязвимость и стать более устойчивыми;
- может служить основой и руководством для секторов по разработке отраслевых стратегий адаптации.

# 4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ: ИНТЕГРАЦИЯ АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА В СЕКТОРАХ ТУРКМЕНИСТАНА

## 4.1 Текущее состояние интеграции адаптации в планирование

В Туркменистане существующая законодательная база определяет полномочия и роли отдельных министерств. Национальная политика, такая как Национальная программа социально-экономического развития Туркменистана на 2011-2030 годы, Программа Президента Туркменистана по социально-экономическому развитию страны на 2019-2025 годы определяет приоритетные направления для всех секторов. Конкретные цели и задачи секторов определены в отраслевых программах, таких, как например Национальная лесная программа и другие. В целом эти программные документы обеспечивают основу для отраслевого планирования. В дополнение НСТИК назначила ответственные национальные руководящие органы и международные организации для определения приоритетных стратегических действий в целях адаптации и смягчения последствий на уровне секторов экономики.

В Туркменистане при разработке первого, второго и третьего Национальных сообщений использовались несколько моделей на основе методологий, рекомендованных МГЭИК: на основании этих методологий были определены конкретные климатические риски для сельского и водного хозяйства и соответствующие меры адаптации.

Несмотря на прогресс, достигнутый Туркменистаном в климатической политике, остается ряд проблем, таких как недостаточная координация между заинтересованными сторонами, гармонизация существующего и будущего законодательства, а также отсутствие реализации и обеспечения соблюдения политики (ПРООН, 2019; ПРООН, Климат и лес, 2020). С момента принятия Национальной стратегии в 2012 году возникла явная необходимость в улучшении законодательной базы с целью эффективной реализации Стратегии (Правительство Туркменистана, 2019). В соответствии с НСТИК (2019) в ближайшем будущем планируется разработать закон Туркменистана «Об изменении климата». Он должен регулировать все вопросы, связанные с изменением климата, особенно сотрудничество/координацию министерств и ведомств и их обязанности (Правительство Туркменистана, 2019). Кроме того, существует около 30 законодательных актов, определяющих вопросы изменения климата и защиты окружающей среды в Туркменистане, при этом некоторые из них нуждаются в пересмотре (Приложения 3 и 4). Ключевыми национальными программами, направленными на адаптацию и повышение устойчивости, являются Национальная стратегия социально-экономического развития Туркменистана до 2030 года и Национальная стратегия Туркменистана по изменению климата 2019 года.

Чтобы привлечь финансирование из международных источников, Правительство задействовало ПРООН для поддержки в подготовке для ЗКФ Предложения о готовности по

«Интеграции рисков изменения климата в процессы планирования адаптации в

---

Туркменистане»<sup>3</sup>. В этом контексте на сегодняшний день было достигнуто следующее (ПРООН, Климат и лес, 2020):

- **Поддержка выполнения оценки потребностей в потенциале и проведения консультаций с заинтересованными сторонами:** на основе подходов ПРООН и ЮНИТАР в апреле 2017 года была проведена быстрая оценка потенциала. В рамках двух миссий по выполнению критического анализа были проведены обширные консультации с соответствующими заинтересованными правительственными партнерами, а также представителями частного сектора и гражданского общества.
- **Составление отчета об инвентаризации:** в отчете об инвентаризации изложены вопросы координации, мониторинга и общие стратегические цели, и уделяется особое внимание сквозным действиям по адаптации и смягчению последствий, а также более тесной взаимосвязи между адаптацией к изменению климата и снижением риска бедствий в сельском и водном хозяйствах и здравоохранении.
- **Наращивание потенциала и поддержка доступа к дополнительному финансированию климатической деятельности:** в июле 2018 года Туркменистан представил ЗКФ Предложение о готовности по «Интеграции рисков изменения климата в процессы планирования адаптации в Туркменистане». Основная часть проекта сосредоточена на национальном уровне, но имеется компонент по водному хозяйству Ахалского и Дашогузского велаятов (регионов).

## 4.2 Возможные институциональные механизмы для интегрирования адаптации на отраслевом уровне

Предполагается, что реализация Национальной стратегии Туркменистана по изменению климата будет достигнута посредством плана реализации ОНУВ. План реализации включает меры по адаптации и смягчению последствий, а также меры по исследованиям и технологическому развитию. Еще один ключевой элемент Плана — создание финансовых и координационных механизмов для реализации этих мер. Правительство намерено начать подготовку *велаятских* (региональных) и отраслевых планов, учитывающих контекст изменения климата, и впоследствии разработать соответствующие меры адаптации (Правительство Туркменистана, 2019). Таким образом, интегрирование адаптации на уровне сектора тесно связано с институциональными механизмами, которые будут действовать для реализации НСТИК, и зависит от них.

Потенциальные институциональные механизмы представлены на рисунке 3. С 25 сентября 2020 года в Туркменистане действует двухпалатная парламентская система, получившая название «Милли Генгеш». Парламент состоит из двух палат: Халк Маслахаты (верхняя палата) и Меджлис (нижняя палата). Исполнительным органом остается Кабинет министров. Законодательство инициируется либо Кабинетом министров, либо непосредственно министерствами через Кабинет министров. Политика в отношении изменения климата разрабатывается Министерством сельского хозяйства и охраны окружающей среды в тесном сотрудничестве с Министерством иностранных дел и Кабинетом министров. Министерство

---

<sup>3</sup> Проектное предложение было подано в ЗКФ в декабре 2020 года.

---

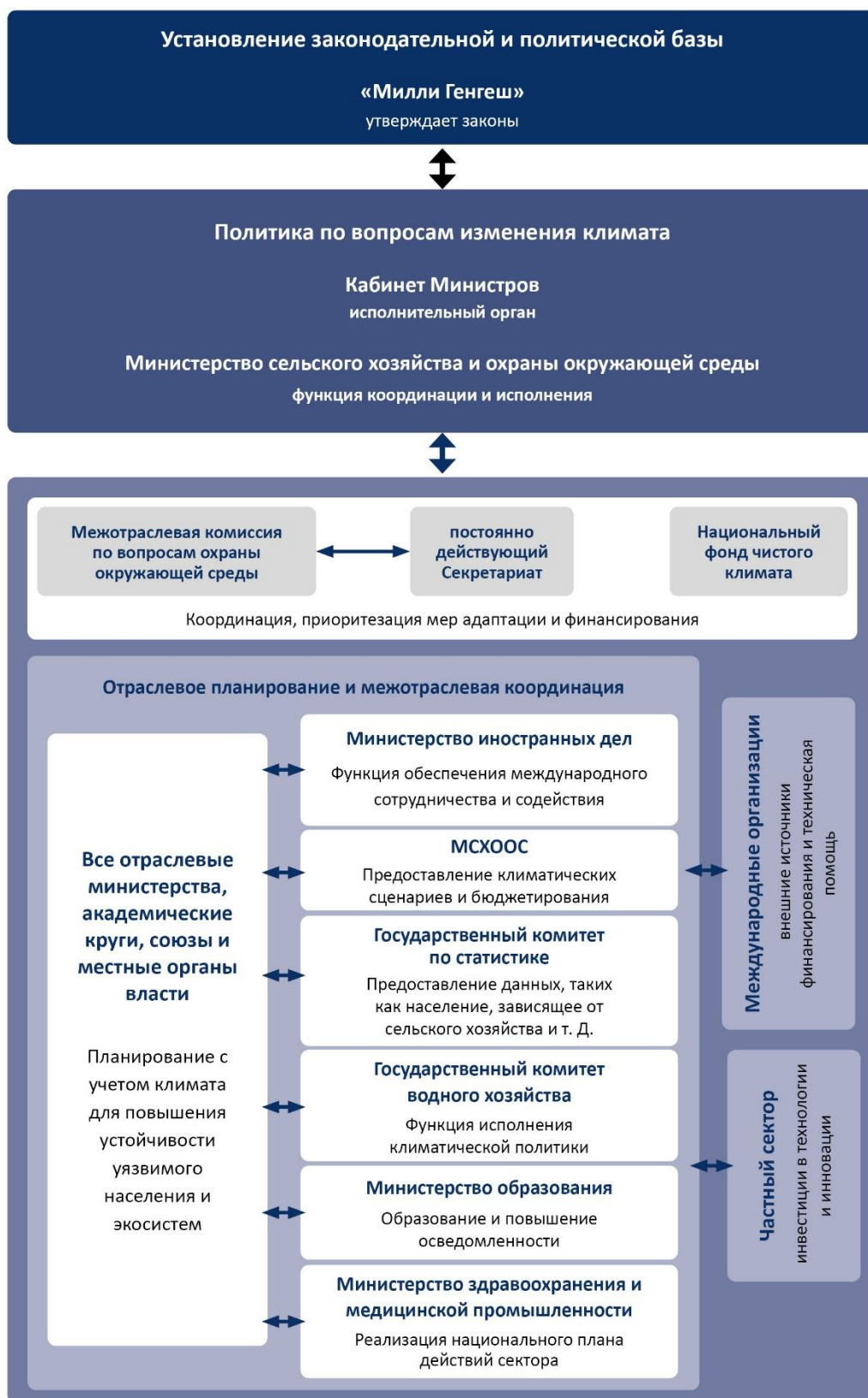
сельского хозяйства и охраны окружающей среды (МСХООС) отвечает за координацию всей природоохранной деятельности различных министерств и ведомств, экологических программ и проектов в рамках РКИК ООН.

В целях расширения международного сотрудничества Туркменистана в области охраны окружающей среды и выполнения международных соглашений и конвенций Президент Туркменистана подписал Постановление о создании Межотраслевой комиссии по вопросам охраны окружающей среды (Туркменпортал, 2020). В соответствии с НСТИК (2019) с целью ускорения реализации Стратегии необходимо также создать постоянно действующий Секретариат для оказания технической поддержки Комиссии. Комиссия будет наделена полномочиями решать все вопросы, связанные с изменением климата в стране, и контролировать реализацию НСТИК. Она будет функционировать как уполномоченный координирующий орган во всех секторах, включая мобилизацию финансовых и материально-технических ресурсов и информирование заинтересованных организаций и общественности. Постоянно действующий Секретариат поддержит создание такого механизма (Правительство Туркменистана, 2019).

Для финансирования реализации НСТИК (2019) Правительство планирует создать Национальный фонд чистого климата с использованием различных форм национальных и внешних источников финансирования (Правительство Туркменистана, 2019). Также важно подчеркнуть роль МСХООС. Предоставление упрощенных климатических сценариев и информации служит основой для определения конкретных климатических рисков для каждого сектора, последующих воздействий, уязвимостей и мер по адаптации, которые снижают эти уязвимости. Кроме того, для надежного планирования также потребуются достоверные социально-экономические и финансовые данные, которые может предоставить Государственный комитет по статистике. Важно также подчеркнуть роль Государственного комитета водного хозяйства, Министерства образования и Министерства здравоохранения и медицинской промышленности. Министерство здравоохранения и медицинской промышленности подготовило «Национальный план действий реализации Национальной стратегии по адаптации здоровья к изменению климата на 2020-2025 годы».

В НСТИК подчеркивается важная роль частного сектора (например, Союза промышленников и предпринимателей Туркменистана и общественных организаций), международных организаций (например, ПРООН, ЮНЕП, Всемирная организация здравоохранения, Детский фонд ООН, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию) и банков (например, Всемирный банк, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития) в реализации и финансировании мер адаптации и сотрудничества (Правительство Туркменистана, 2019).

**Рисунок 4: Возможные институциональные механизмы для планирования с учетом климатических данных**



# 5. ОТПРАВНЫЕ ТОЧКИ ДЛЯ ИНТЕГРИРОВАНИЯ АДАПТАЦИИ В ОТРАСЛЕВЫЕ СТРАТЕГИИ

## 5.1 Отправные точки для интегрирования адаптации в водный и сельскохозяйственный секторы

В НСТИК определено, что от изменения климата больше всего страдают водный и сельскохозяйственный секторы, а также здравоохранение, почвенные и земельные ресурсы, экосистемы и лесное хозяйство. Секторы сельского и водного хозяйства неразрывно связаны. Сельскохозяйственный сектор зависит от ирригации, в силу чего делает деятельность этих двух подсекторов весьма актуальной для адаптации. В 2015 году около 88% общего объема водопотребления приходилось на сельское хозяйство (в основном орошаемое земледелие) (Министерство охраны природы Туркменистана, 2015). На сельское хозяйство приходится 8,5% национального ВВП, и в секторе занято около 50% населения, большая часть которого проживает в сельской местности и поэтому уязвима к изменению климата (Министерство охраны природы Туркменистана, 2015). Программой социально-экономического развития предусмотрено незначительное увеличение орошаемых площадей до 2 миллионов гектаров к 2030 году. Учитывая зависимость сельского хозяйства от орошения и то, что большая часть воды для орошения поступает из речных стоков, очень важно рассмотреть планирование адаптации в этих двух секторах одновременно. Поскольку в долгосрочной перспективе температура будет повышаться, а количество осадков уменьшится, воздействие на эти взаимосвязанные сектора может быть значительным.

Учитывая множество технических и инженерных решений и мер, таких как водосберегающие технологии, приоритетные задачи НСТИК по адаптации в водном и сельском хозяйстве можно сгруппировать следующим образом:

- Совершенствование нормативно-правовой базы: принятие подзаконных актов и разработка необходимых законов для правового регулирования управления, охраны и использования водных и земельных ресурсов (например, подзаконные акты к Водному кодексу Туркменистана (2016 г.), принятие новой редакции Земельного кодекса).
- Создание единой цифровой информационной системы в соответствующих секторах.
- Разработка информационных систем интеллектуального планирования орошения и систем сельскохозяйственных инноваций.

В последние десятилетия в этом секторе были внедрены значительные технологические усовершенствования (например, капельное орошение), и этот процесс продолжается. В НСТИК определены дальнейшие приоритеты по адаптации сельского хозяйства, которые в основном сосредоточены на максимальном увеличении сельскохозяйственного производства с помощью технических решений. Определенные в НСТИК приоритетные задачи в сельском хозяйстве поощряют разработку и реализацию комплекса мер по адаптации сельскохозяйственного производства к изменению климата, обеспечивающие снижение уязвимости населения. Поскольку половина населения страны зависит от сельского хозяйства, предполагается, что первоочередные задачи будут способствовать улучшению средств к

---

существованию и повышению устойчивости.

Для интеграции мер адаптации в планирование на отраслевом уровне можно рассмотреть три отправные точки/варианта:

**Отправная точка 1: Обеспечение интеграции адаптации в отраслевое планирование посредством разработки единого Национального плана адаптации.** Единый Национальный план адаптации может определять роли и обязанности всех соответствующих ключевых министерств и обеспечивать дорожную карту для интеграции адаптации в процессы секторального планирования. После утверждения такого Плана соответствующим отраслевым министерствам будет дана возможность начать процесс интеграции адаптации в отраслевое планирование.

**Отправная точка 2: Координация интеграции адаптации в отраслевое планирование через Межотраслевую комиссию по вопросам охраны окружающей среды.** Эта отправная точка носит институциональный характер. Межотраслевая комиссия по вопросам охраны окружающей среды могла бы инициировать и продвигать процесс разработки Национального плана адаптации.

К функциональным обязанностям новой Комиссии относятся:

- координация, согласование, законодательная деятельность, планирование и финансирование мер адаптации;
- мониторинг показателей адаптации и их учет при планировании;
- разработка методологии и инструментов планирования и реализации мер адаптации.

Туркменистан имеет многолетний опыт работы с аналогичной Государственной комиссией, созданной в 1999 году для выполнения РКИК ООН и других международных конвенций. В Комиссию входят представители 10 министерств и государственных ведомств. Ключевой урок, извлеченный из этого опыта, состоит в том, чтобы обеспечивать относительную немногочисленность Комиссии (например, по одному представителю на сектор) и создавать рабочие группы, выполняющие операционную работу.

**Отправная точка 3: Обеспечение интегрирования адаптации либо посредством разработки отраслевых планов действий по адаптации, либо путем интеграции климатических вопросов в текущий процесс планирования и планы.** Как отмечено в разделе 3.2, единого подхода к интеграции адаптации в секторах не существует. На рисунке 3 отображен спектр подходов к межотраслевой интеграции адаптации, от подходов, ориентированных на секторы, до подходов на национальном уровне. В случае Туркменистана секторы должны (а) разработать специальный план адаптации сектора, который затем будет предоставлять информацию о будущих обновлениях для более широких отраслевых политик, планов и бюджетов, или (б) применять климатический ракурс к существующим принципам деятельности, планам и бюджетам сектора. Независимо от подхода для интегрирования адаптации на отраслевом уровне требуется несколько шагов, которые подробно представлены в разделе 5.2.

---

## 5.2 Цикл интегрирования адаптации в водный и сельскохозяйственный секторы

Для интеграции адаптации в секторах необходимо обеспечить политическую поддержку на высоком уровне для каждого сектора, которая уже была продемонстрирована Правительством. Кроме того, требуется структурированный процесс для облегчения координации, а также более четкое руководство в отношении кадровых и финансовых ресурсов как для водного, так и для сельского хозяйства. Кроме того, действующие лица в секторах нуждаются в экспертных знаниях по адаптации и смежным вопросам, чтобы эффективно интегрировать изменение климата в свое планирование и формирование бюджета. Это требует доступа к информации и накопленному опыту в отраслевых министерствах.

Следовательно, каждый сектор должен:

- Получать поддержку через доступ к необходимой климатической информации, техническим рабочим группам, а также иметь время для наращивания потенциала действующего персонала для проведения оценки рисков и разработки вариантов адаптации.
- Запустить процесс разработки плана действий по адаптации в секторе, либо интегрировать планирование адаптации в свои регулярные/годовые процессы планирования. Меры, которые уже предусмотрены в этом секторе, следует рассматривать в климатическом ракурсе.

План должен быть амбициозным, но реалистичным и носить оперативный характер. Он должен решать следующие вопросы:

- Каковы основные климатические риски для сектора и потребности в адаптации (например, засухи)?
- Какие подсектора внутри секторов должны учитывать меры адаптации и почему (например, реагирование урожайности на повышение температуры)?
- Каков механизм реализации мер адаптации (например, планирование на уровне секторов)?
- Какими техническими и кадровыми возможностями обладает сектор, и какие из них необходимо усилить для реализации плана (например, потребности в конкретных технических тренингах)?
- Как финансировать реализацию мер адаптации?
- Как отслеживать реализацию мер адаптации и отчетываться о ней (например, порядок отчетности)?
- В какую национальную и международную политику вносит вклад отраслевой план и каковы ключевые взаимодействия (например, НСТИК, ОНУВ, Цели устойчивого развития и т. д.)?

Разработка отраслевого плана действий по адаптации (шаг 5 на рисунке 5) требует систематического и поэтапного подхода. Для выбора мер и разработки отраслевого плана действий по адаптации доступны многочисленные подходы/методологии (Rattani & Lama, 2018; Всемирный центр мониторинга окружающей среды ЮНЕП; РКИК ООН, 2019). Водный и



сельскохозяйственный секторы должны выбрать соответствующую методологию для использования при планировании адаптации. Независимо от выбранной методологии, шаги, представленные на рисунке 5, важны для любой из них.

**Рисунок 5: Цикл интегрирования адаптации для разработки отраслевого плана действий по адаптации**



Источник: *Adaptation Community, 2020*

### 5.3 Стимулирующие факторы, способствующие интеграции адаптации в секторах

Существует четыре ключевых стимулирующих фактора, способствующих интеграции адаптации во всех секторах (по горизонтали) (Рис. 6):

- **Политическая поддержка на высоком уровне.** Туркменистан демонстрирует сильную политическую волю к интегрированию адаптации. Об этом свидетельствует пересмотр Стратегии по изменению климата, запуск процесса НПА и заявления на международных мероприятиях высокого уровня. Следующие шаги в поддержку процесса НПА — создание оперативного механизма для облегчения диалога между всеми административными уровнями, создание организационной инфраструктуры и выделение конкретных бюджетов.

- 
- **Распространение информации.** В Туркменистане существует налаженная система сбора данных, доступная в Государственном комитете по статистике. Климатические данные доступны в Гидрометеорологической службе. Для интеграции адаптации на отраслевом уровне распространение информации будет иметь ключевое значение. Для этого потребуется механизм оперативного/рабочего уровня и передача научной информации таким образом, чтобы она была полезной, понятной и актуальной для планирования. В рамках НСТИК Правительство планирует разработать электронную систему управления информацией с блоками адаптации и смягчения последствий, включая уровень детализации показателей и т. д. Это будет многофункциональная система, охватывающая все секторы экономики. Правительство также признает очевидную необходимость в создании надежной системы МОП.
  - **Наращивание потенциала.** Орхусский центр и МСХООС совместно с Центром ОБСЕ провели многочисленные мероприятия по обеспечению доступа общественности к информации, включая информацию об изменении климата и устойчивом развитии. В то время как эти мероприятия в основном направлены на повышение осведомленности общественности об окружающей среде, Туркменистану следует наращивать потенциал для интегрирования адаптации в отраслевое планирование. Независимо от уровня, планирование адаптации включает понимание сценариев и тенденций изменения климата, соответствующих отраслевым климатическим рискам, а также таких навыков, как оценка уязвимости и планирование мер.

При реализации процесса НПА и НСТИК необходимо будет уделить пристальное внимание наращиванию потенциала на всех уровнях. Конкретно, это касается наращивания потенциала отраслевых технических экспертов, которые должны уметь (а) проводить оценки уязвимости, (б) разрабатывать цепочки климатических воздействий и (в) передавать информацию об интеграции обоснованных мер адаптации лицам, принимающим решения в секторе. Лица, принимающие решения в секторе, и лица, принимающие решения относительно распределения средств, должны понимать (а) общий подход к планированию адаптации и (б) тенденции в секторе.

- **Обеспечение и распределение финансовых ресурсов.** Намерение Правительства Туркменистана создать Национальный фонд чистого климата четко демонстрирует желание выделить значительные средства на адаптацию к изменению климата и смягчение последствий. Ожидается, что средства на реализацию НСТИК будут поступать из различных национальных и внешних источников (включая международные организации и фонды). Помимо традиционных источников финансирования Правительство Туркменистана планирует продвигать инновационные механизмы финансирования, которые будут включать схемы компенсации за экосистемные услуги, плату за экологические услуги, небольшие целевые гранты, выгоды от природоохранной деятельности и др.

**Рисунок 6: Стимулирующие факторы, способствующие интегрированию адаптации на отраслевом уровне**

	<b>Планирование и реализация</b>	<b>Мониторинг и оценка</b>
<b>Политическая поддержка на высоком уровне</b>	Имеется механизм координации, увязывающий национальные, субнациональные и местные планы адаптации и обеспечивающий их выполнение	Соответствующие данные МОП доступны для обновления национальной политики, поддержки национальной и международной отчетности по адаптации.
<b>Распространение информации</b>	Соответствующая информация предоставлена Государственным комитетом по статистике и Службой по гидрометеорологии	Электронная система управления информацией и система МОП работают
<b>Наращивание потенциала</b>	Технические отраслевые эксперты могут выполнять планирование адаптации для лиц, принимающих решения	Технические отраслевые эксперты и органы власти могут собирать и распространять данные об адаптации
<b>Финансовые ресурсы</b>	Национальный фонд чистого климата выделил достаточно целевых средств для финансирования планирования и реализации адаптации	Национальный фонд чистого климата выделяет средства на создание электронной системы управления информацией и системы МОП

## 6. Рекомендации по стратегической интеграции адаптации в отраслевое планирование

Институциональная база	Уровень политики и законодательство	Интегрирование адаптации в секторы
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Чрезвычайно важно четко определить роль Межотраслевой комиссии по вопросам охраны окружающей среды и ее оперативных механизмов по адаптации к изменению климата (и смягчению последствий).</li> <li>• МСХООС должно предоставлять климатическую информацию всем секторам в удобной, понятной и актуальной для планирования форме.</li> <li>• Государственный комитет по статистике должен предоставлять секторам агрегированные статистические данные на уровне подсекторов для целей планирования.</li> <li>• Институциональная среда должна обеспечить и стимулировать межотраслевое сотрудничество для эффективной интеграции адаптации в процесс планирования.</li> <li>• Для реализации мер адаптации важное значение имеет активное международное сотрудничество и участие частного сектора.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка единого Национального плана адаптации может определять роли и обязанности всех соответствующих ключевых министерств и обеспечивать дорожную карту для интеграции адаптации в процессы секторального планирования. После утверждения такого Плана соответствующим отраслевым министерствам будет дана возможность начать процесс интеграции адаптации в отраслевое планирование.</li> <li>• Гармонизация законодательства имеет решающее значение. Это политический процесс, который требует много времени. Для ускорения процесса рекомендуется начать процесс планирования адаптации на основе существующей нормативно-правовой базы, НСТИК и других соответствующих стратегических документов.</li> <li>• Определение приоритетных стратегических действий по адаптации и смягчению последствий на уровне секторов экономики</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка отраслевых планов адаптации — это первый ключевой шаг для водного и сельскохозяйственного секторов. Секторам потребуется поддержка, чтобы решить, какой подход к интеграции адаптации принять и реализовывать. *</li> <li>• Секторы поощряются к разработке амбициозных, но выполнимых планов, соответствующих их отраслевым целям и выделенным бюджетам.</li> <li>• Для интегрирования адаптации требуется обмен данными между секторами и административными уровнями. Ключевым шагом является система МОП.</li> <li>• Осуществлять меры по наращиванию потенциала на уровне сектора, которые позволят техническим специалистам, например, определять отраслевые климатические риски, проводить оценку уязвимости, разрабатывать цепочки климатических воздействий, передавать информацию об обоснованных мерах адаптации и т. д.</li> </ul>

\* Многочисленные подходы описаны в следующих источниках: Rattani and Lama, 2018; Всемирный центр мониторинга окружающей среды ЮНЕП и др., 2019.

---

# ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- AdaptationCommunity.net. Адаптация на основе экосистем: Шаг 1: Рассмотрение под климатическим и экосистемным ракурсом.GIZ. <https://www.adaptationcommunity.net/ecosystem-based-adaptation/eba-mainstreaming-cycle/step-1-eba-mainstreaming-cycle/>
- Balaban, Osman & Şenol Balaban, Meltem. (2015). Адаптация к изменению климата: барьеры в местном контексте Турции (Adaptation to Climate Change: Barriers in the Turkish Local Context). ТеМА — Journal of Land Use, Mobility and Environment (Журнал по землепользованию, мобильности и окружающей среде). 8, 7-22. <https://doi.org/10.6092/1970-9870/3650>
- BASE.(2014). Стратегии адаптации к изменению климата в ЕС: процессы проектирования, реализации и обзора [аналитическая справка] (Climate Adaptation Strategies in the EU: Processed for design, implementation and review [Policy Brief]). <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2017/base-policy-brief-no-2.pdf>
- Чешская Республика. (2015). Стратегии адаптации к изменению климата в Чешской Республике, 2015 (Strategy on Adaptation to Climate Change in the Czech Republic, 2015). <https://www.preventionweb.net/english/policies/v.php?id=58333&cid=46>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2017, декабрь). Отправные точки для интегрирования адаптации на основе экосистем [Обучающая сводка] (Entry points for mainstreaming Ecosystem-based Adaptation [Learning brief]). [https://www.weadapt.org/sites/weadapt.org/files/giz2017-en-learning-brief-entry-points-eba-low-res\\_1.pdf](https://www.weadapt.org/sites/weadapt.org/files/giz2017-en-learning-brief-entry-points-eba-low-res_1.pdf)
- Европейская Комиссия. (2009). Адаптация к изменению климата: на пути к европейской программе действий (COM (2009) 147 финальная) (Adapting to Climate Change – Toward a European Framework for Action). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2009%3A0147%3AFIN%3AEN%3APDF>
- Европейская Комиссия. (2017). Оценочная карта готовности к адаптации: страновой обзор по Республике Польша (Adaptation Preparedness Scorecard: Country fiche for the Czech Republic). [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/adaptation/what/docs/country\\_fiche\\_cz\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/adaptation/what/docs/country_fiche_cz_en.pdf)
- Европейская Комиссия. (2018). Оценочная карта готовности к адаптации: страновой обзор по Республике Польша (Adaptation Preparedness Scorecard: Country fiche for the Czech Republic). [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/adaptation/what/docs/country\\_fiche\\_pl\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/adaptation/what/docs/country_fiche_pl_en.pdf)
- Европейская Комиссия (2019). Анализ выполнения экологических задач 2019: Страновой отчет по Польше (Environmental Implementation Review 2019: Country report Poland). [https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report\\_pl\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_pl_en.pdf)
- Правительство Турции. (2011). Турция: Национальная стратегия адаптации к изменению климата и план действий (2011-2023) (Turkey: National climate change adaptation strategy and action plan (2011-2023)). <https://www.preventionweb.net/english/policies/v.php?id=58369&cid=177>
- Правительство Туркменистана. (2019). Национальная стратегия Туркменистана по изменению климата (Обновленная версия). <https://www.tm.undp.org/content/turkmenistan/en/home/library/national-strategy-of-turkmenistan-on-climate-change.html>

---

Hammill, A. Dekens, J., & Dazé, A. (2020). Процесс национального планирования адаптации (НПА): часто задаваемые вопросы. Глобальная сеть НПА (The National Adaptation Plan (NAP) process: Frequently asked questions. NAP Global Network)

Межправительственная группа экспертов по изменению климата. (2018). Приложение 1: Глоссарий (Annex I: Glossary) [Matthews, J.B.R. (ред.)]. В: глобальное потепление на 1.5°C. Специальный доклад МГЭИК о последствиях глобального потепления на 1,5°C выше доиндустриального уровня и связанных с этим глобальных путях выбросов парниковых газов в контексте усиления глобального реагирования на угрозу изменения климата, устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield (ред.)].

Министерство окружающей среды (2020а). Польская национальная стратегии адаптации к изменению климата (Polish National Strategy for Adaptation to Climate Change) (НАС 2020). Республика Польша. [https://klimada.mos.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/ENG\\_SPA2020\\_final.pdf](https://klimada.mos.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/ENG_SPA2020_final.pdf)

Министерство окружающей среды (2020б). Разработка Планов городской адаптации для польских городов с населением более 100,000 человек (Development of Urban Adaptation Plans for cities with more than 100,000 inhabitants in Poland). <http://44mpa.pl/urban-adaptation-plans/?lang=en>

Глобальная сеть НПА. (2019, декабрь 5). Процесс Национального планирования адаптации: часто задаваемые вопросы (The National Adaptation Plan (NAP) Process: Frequently asked question). <https://napglobalnetwork.org/2019/12/the-national-adaptation-plan-nap-process-frequently-asked-questions/>

Министерство охраны природы Туркменистана. (2015). Третье национальное сообщение Туркменистана по Рамочной конвенции ООН об изменении климата (The Third National Communication of Turkmenistan under the United Nations Framework Convention on Climate Change). <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Tkmnc3.pdf>

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. (2009). Интеграция адаптации к изменению климата в сотрудничество по развитию: руководство в отношении политики (Integrating climate change adaptation into development co-operation: Policy guidance). <https://www.oecd.org/development/integratingclimatechangeadaptationintodevelopmentco-operationpolicyguidance.htm>

Price-Kelly, H. & Hammill, A. (2016). Использование ОНУВ и НПА для продвижения развития, устойчивого к изменению климату. Глобальная сеть НПА (Using NDCs and NAPs to advance climate-resilient development. NAP Global Network). <https://napglobalnetwork.org/2016/11/using-ndcs-naps-advance-climate-resilient-development/>

Rattani, V. & Lama, Y. (2018). Глобальные подходы к планированию адаптации (Global approaches to adaptation planning). Центр науки и окружающей среды. [http://cdn.cseindia.org/attachments/0.75631200\\_1519109209\\_global-approaches-adaptation-planning.pdf](http://cdn.cseindia.org/attachments/0.75631200_1519109209_global-approaches-adaptation-planning.pdf)

Туркменская государственная издательская служба. (2019). Добровольный национальный обзор Туркменистана: расширение прав и возможностей людей и обеспечение всеобщего охвата и равенства (Voluntary National Review of Turkmenistan: Empowering people and ensuring inclusiveness and equality). [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24723Voluntary\\_National\\_Review\\_of\\_Turkmenistan.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24723Voluntary_National_Review_of_Turkmenistan.pdf)

- 
- Туркменпортал. (2020). Президент Туркменистана создал Межотраслевую комиссию по вопросам охраны окружающей среды (The President of Turkmenistan has created an Inter-Sectoral Commission on environmental protection). <https://turkmenportal.com/en/blog/31508/the-president-of-turkmenistan-has-created-an-intersectoral-commission-on-environmental-protection>
- ПРООН, Климат и лес. (2020). Поддержка Туркменистана в продвижении процесса НПА (Supporting Turkmenistan to advance their NAP process). <https://www.climateandforests-undp.org/projects/supporting-turkmenistan-advance-their-nap-process>
- Программа развития ООН. (2019). Предложение для Туркменистана. Усиление климатоустойчивости для фермеров Туркменистана (Proposal for Turkmenistan. Scaling Climate Resilience for Farmers in Turkmenistan). (AFB/PPRC.24-25/10). [https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2019/06/AFB.PPRC\\_24-25.10-Proposal-for-Turkmenistan.pdf](https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2019/06/AFB.PPRC_24-25.10-Proposal-for-Turkmenistan.pdf)
- Программа ООН по окружающей среде. (2012). Турция: Укрепление потенциала Турции в адаптации к изменению климата (Turkey: Enhancing the Capacity of Turkey to Adapt to Climate Change). <http://mdgfund.org/program/enhancingcapacityturkeyadaptclimatechange>
- Всемирный центр мониторинга окружающей среды Программы ООН по окружающей среде, Международный институт окружающей среды и развития, Международный союз охраны природы и природных ресурсов, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. (2019). Путеводитель по инструментам адаптации на основе экосистем : имеющая функцию поиска база данных инструментов и методов, относящихся к адаптации на основе экосистем (Ecosystem-based Adaptation Tools Navigator: A searchable database of tools and methods relevant to EbA). <https://snrd-asia.org/launch-new-navigator-supports-uptake-of-ecosystem-based-adaptation-solutions/>
- Рамочная конвенция ООН по изменению климата. (2021). Обзор — национальный план адаптации (Overview - National Adaptation Plans). <https://unfccc.int/topics/resilience/workstreams/national-adaptation-plans/overview>
- Рамочная конвенция ООН по борьбе с опустыниванием. (2019). Различные подходы к долгосрочному планированию адаптации: Комитет по адаптации (Various approaches to long-term adaptation planning: Adaptation Committee). <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/variousapproaches%20.pdf>

---

# ПРИЛОЖЕНИЕ 1. АНАЛИЗЫ КОНКРЕТНЫХ ПРИМЕРОВ

## Интеграция НПА в секторах Турции

Турция — страна со средним уровнем дохода, расположенная на восточном побережье Средиземного моря. Хотя в настоящее время Турция является кандидатом на вступление в ЕС, она представляет собой совершенно иной случай, чем другие европейские государства, так как Турции требуется больше ресурсов для улучшения инфраструктуры и социально-экономического развития. Что касается изменения климата, Турция, вероятно, столкнется с повышением летних температур, уменьшением количества осадков и увеличением стихийных бедствий. После ратификации Киотского протокола в 2009 году Турция в 2010 году опубликовала Документ о национальной стратегии по изменению климата (ДНСИК), а в 2011 году — Национальный план действий в области изменения климата (НПДИК). Оба этих документа составляют основу процесса НПА Турции и включают меры по адаптации и смягчению последствий (Правительство Турции, 2011).

Первые политические шаги Турции по адаптации к изменению климата начались в 2000 году с создания Государственного координационного совета, занимающегося вопросами изменения климата. Совет не занимался систематическим планированием адаптации к изменению климата. Ключевым элементом процесса планирования Турции стало принятие Совместной программы ООН по повышению способности Турции адаптироваться к изменению климата. Эта Программа была направлена на «устойчивую интеграцию национальной, региональной и местной политики в рамках целей развития Турции». Одним из результатов Программы стало создание нового Департамента по вопросам изменения климата при Министерстве окружающей среды и урбанизации. Этот отдел отвечал за разработку и публикацию ДНСИК и НПДИК (ЮНЕП, 2012).

В своем процессе НПА Турция до сих пор придерживается централизованной стратегии. На Департамент по вопросам изменения климата возложена ответственность за разработку и публикацию национальных документов по адаптации. Хотя в НПДИК определены ключевые секторы, в которых адаптация является наиболее важной, до сих пор не удалось добиться большого успеха в интегрировании адаптации в отраслевые министерства. Турция пока еще не разработала единую структуру управления, которая обеспечивала бы тесное сотрудничество между отраслевыми министерствами, а не только стратегическую и координирующую роль высокого уровня национального Департамента по вопросам изменения климата (Osman & Meltem, 2015).

Текущее состояние НПА Турции можно охарактеризовать как «находящееся в процессе». Хотя стратегические документы национального уровня были разработаны и опубликованы, эти отчеты еще не были интегрированы на отраслевом уровне. Для достижения этой цели еще предстоит проделать большую работу по разработке институциональных механизмов координации между горизонтальным и вертикальным уровнями управления. Такая работа могла бы выполняться либо в виде усиленного интегрирования адаптации сверху вниз на национальном уровне, либо в виде направленных на адаптацию усилий на отраслевом уровне. Правительство Турции также разработало проект по наращиванию потенциала,



---

чтобы помочь муниципалитетам в разработке местной политики адаптации к изменению климата (Osman & Meltem, 2015).

### **Отправные точки и финансирование процесса НПА**

Хотя Турция уже начала разработку климатической стратегии в 2000 году, основным импульсом для определения приоритетов политики адаптации на национальном уровне послужила Программа ООН, направленная на наращивание потенциала для адаптации к изменению климата. Эта Программа обеспечила средства и структуру, которые заложили основу для разработки Турцией своих стратегических и плановых документов.

Для продолжения процесса адаптации к изменению климата в Турции по-прежнему требуется дополнительное финансирование. В настоящее время Правительство Турции планирует использовать финансирование из национального бюджета и финансирование мер адаптации к изменению климата из различных международных фондов. На данном этапе Правительство проводит комплексный анализ затрат и выгод, чтобы определить, какие проекты должны получить имеющееся финансирование (Правительство Турции, 2011).

### **Основные барьеры**

На протяжении всего процесса НПА Турция сталкивалась с рядом препятствий на пути к успешному интегрированию адаптации в сектора. С точки зрения институциональных барьеров Турция сталкивается с разрозненной структурой управления, в которой координация между секторами продолжает оставаться проблемной. Например, при планировании снижения риска наводнений Министерство окружающей среды и урбанизации не работает в тесном сотрудничестве с Президентством по борьбе со стихийными бедствиями и чрезвычайным ситуациям или государственными гидротехническими сооружениями, что увеличивает вероятность несогласованности политики и замедляет интеграцию мер адаптации (Правительство Турции, 2011). Что касается финансовых барьеров, средства на адаптацию к изменению климата в Турции довольно ограничены, что затрудняет финансирование проектов на любом уровне правительства. Наконец, низкий уровень знаний и недостаток потенциала на различных уровнях правительства затрудняют реализацию последовательной политики адаптации в горизонтальном и вертикальном политическом контексте (Правительство Турции, 2011).

### **Извлеченные уроки**

Несмотря на различные препятствия, затрудняющие процесс НПА в Турции, этот конкретный пример позволяет сделать некоторые полезные выводы:

1. Во-первых, он демонстрирует, что создания национальной стратегии адаптации недостаточно для реального интегрирования адаптации во все сектора. Следовательно, ключевая часть планирования НПА должна быть сосредоточена на улучшении координации и обмена информации между секторами и министерствами.
2. Во-вторых, этот пример демонстрирует важное значение доступа к международному финансированию и опыту при разработке национального НПА.
3. Наконец, ключевым элементом создания успешного НПА является наращивание потенциала на уровне министерств и муниципалитетов.

---

## Интеграция НПА в секторах Польши

Основными рисками, связанными с изменением климата, для Польши являются снижение доступности воды и учащение экстремальных погодных явлений (Министерство окружающей среды, 2020а).

Была инициирована разработка Польской национальной стратегии адаптации к изменению климата 2020 года (СПА) для решения вышеуказанных проблем, а также в ответ на Белую книгу ЕК 2009 года, призывающую к интеграции адаптации к изменению климата в ЕС и государственную политику государств-членов (ЕК, 2009). В 2010 году Правительство Польши подтвердило свою поддержку этого подхода и объявило, что приступит к разработке НПА, который был опубликован в 2013 году. В этом документе представлен ряд изменений, направленных на сохранение экономической конкурентоспособности при одновременном повышении экологической и социальной устойчивости в условиях изменения климата.

Стратегия СПА осуществляется на национальном уровне с целью интегрирования мер адаптации в национальную политику. Польскую стратегию СПА можно описать как «модель мягкой координации» для реализации, [...] основанную на поддержке, стимулах, руководстве и мягких мерах» (ЕК, 2017). Таким образом, в соответствии со стратегией СПА Министерству окружающей среды отводится центральная координирующая роль в процессе НПА с обязанностью определять приоритеты действий в каждом секторе. Институт охраны окружающей среды — Национальный исследовательский институт провел все соответствующие исследования и аналитическую работу. Действия реализуются через национальные законодательные акты, ранее существовавшие механизмы межотраслевой координации и национальные исследовательские программы. Несмотря на национальную направленность, многие элементы СПА также делегированы региональным, государственным и местным органам власти в рамках многоуровневого управления. Ярким примером такого делегирования является скоординированная разработка Планов городской адаптации всеми польскими городами с населением более 100,000 человек (ЕК, 2017). В рамках СПА никаких новых учреждений создано не было (Министерство окружающей среды, 2020б).

Согласно оценочной карте готовности к адаптации ЕК в настоящее время стратегия СПА Польши находится на стадии реализации (ЕК, 2017). Помимо выполнения работы по накоплению знаний и мониторингу климата Министерство окружающей среды определило и приоритизировало конкретные отраслевые задачи и предлагаемые действия. Кроме того, было разработано множество местных планов городской адаптации. Однако отчеты о мониторинге и оценке, отражающие прогресс в реализации, до сих пор не опубликованы. Правительство Польши планировало опубликовать эту информацию в 2020 году.

### Отправные точки и финансирование процесса НПА

Как изложено выше, инициативы на уровне ЕС были основным механизмом, побудившим Правительство Польши к разработке своей стратегии СПА. Помимо обеспечения политической основы высокого уровня климатическая политика ЕС также представляет собой жизнеспособный источник финансирования инициатив государств-членов по адаптации к изменению климата.

---

Сама стратегия СПА была разработана в рамках проекта «Разработка и реализация Польской национальной стратегии адаптации к изменению климата — KLIMADA», реализуемого по поручению Министерства окружающей среды за счет средств Национального фонда охраны окружающей среды и водного хозяйства.

### **Основные барьеры**

Основным препятствием, с которым в настоящее время сталкивается Польша при реализации своего НПА, является отсутствие возможностей для мониторинга и оценки. По состоянию на 2019 год базы для системного мониторинга разработано не было, и официальные мероприятия по мониторингу еще не проводились (ЕК, 2019). Метеорологические и климатические данные, используемые в прогнозах, также несколько устарели. Еще одним ключевым препятствием было отсутствие взаимодействия с заинтересованными сторонами или общественных консультаций при разработке политики (ЕК, 2018). Эти барьеры, вероятно, будут встречаться в различных национальных контекстах, что подчеркивает важность высококачественной информации для разработки НПА.

### **Извлеченные уроки**

По сравнению с низинными или менее развитыми странами Польша не очень уязвима к изменению климата. Это означает, что действия по адаптации в этом контексте менее актуальны и сложны, чем в Туркменистане. Однако можно извлечь некоторые полезные уроки:

1. Во-первых, разработав свой НПА, Польше удалось максимально увеличить финансовую поддержку, получаемую от ЕС и других организаций.
2. Во-вторых, достаточно централизованный подход может служить полезной моделью.
3. Однако использование многоуровневых структур управления также может быть целесообразным, поскольку это обеспечивает максимальную гибкость и маневренность в различных местных или региональных контекстах.

---

## Интеграция НПА в секторах Чешской Республики

Основные климатические риски, определенные Правительством Чехии, относятся к увеличению числа экстремальных погодных явлений (особенно засух, ураганов, проливных дождей и волн тепла) (Чешская Республика, 2015). В ответ на эти риски и политические рамки на уровне ЕС (ЕК, 2009) в 2015 году страна опубликовала Национальную стратегию адаптации (НСА), а в 2017 году был опубликован НПА.

В 2009 году Правительство Чехии поручило Министерству окружающей среды возглавить скоординированные усилия всех отраслевых министерств по разработке документа НСА. В течение следующих нескольких лет Министерство создало 12 межведомственных рабочих групп для разработки отраслевых планов адаптации. В состав каждой группы входили представители соответствующего отраслевого министерства, национальных научных институтов и Министерства окружающей среды. Эти отраслевые планы были объединены в НСА, которая была утверждена в 2015 году (BASE, 2014). В НСА изложены потенциальные климатические воздействия в Чешской Республике и определены меры адаптации в секторах.

Чешский подход к планированию адаптации можно охарактеризовать как гибридный. Хотя процесс был четко организован на центральном уровне, отраслевые министерства внесли значительный вклад в разработку своих собственных отраслевых приоритетов и политики. В итоге окончательный документ был рассмотрен и доработан Министерством окружающей среды. В дополнение к горизонтальному межотраслевому сотрудничеству НСА и НПА также включали механизмы вертикальной координации и предлагали региональным, муниципальным и другим заинтересованным сторонам участвовать в процессе планирования. Кроме того, регионам и городским районам было предложено разработать свои собственные планы адаптации. В настоящее время приняли участие шесть городов, в том числе столица Прага (ЕК, 2017).

Поскольку чешский НПА был опубликован только в 2017 году, давать полную оценку уровня его успеха еще слишком рано. В отношении интеграции адаптации в отраслевое планирование некоторый прогресс был достигнут в секторах сельского и водного хозяйства, а также в сфере управления рисками стихийных бедствий, при этом отраслевая политика в этих областях теперь включает конкретные цели и меры (ЕК, 2017). Что касается реализации, результаты пока неоднозначны, но в некоторых секторах был достигнут реальный прогресс. В настоящее время следующим шагом чешского Правительства стала работа над обновлением документа НПА. Обновление будет включать в себя комплексную структуру мониторинга и оценки, а также данные оценки воздействия политики на данный момент (ЕК, 2017).

### Отправные точки и финансирование инициирования процесса НПА

Процесс НПА в Чешской Республике был инициирован федеральным Правительством в ответ на изменение политики на уровне ЕС. Нисходящий подход облегчил координацию различных секторов и министерств с целью разработки комплексного НПА.

---

Большая часть финансирования деятельности, связанной с НПА, поступает от ЕС и чешского национального Правительства. Хотя процесс планирования поддерживался за счет национального бюджета, финансирование реализации в основном поступало в виде разового финансирования проектов из ЕС или из национального финансирования, выделенного конкретным секторам. Для финансирования действий по адаптации, изложенных в НСА или НПА, специального национального фонда не существует.

### Основные барьеры

Одним из препятствий, с которым сталкивается Чешская Республика, является отсутствие специальных бюджетных ресурсов для финансирования межотраслевых мер адаптации, что вынуждает министерства полагаться на эпизодическое финансирование отдельных проектов. Такое положение дел может вызвать проблемы в эффективном установлении приоритетов проекта. Еще одним барьером является ограниченный потенциал выполнения мониторинга и оценки, что затрудняет точную оценку национального прогресса в достижении целей адаптации. Правительство планирует преодолеть эти препятствия путем публикации пересмотренного НПА и дальнейших инвестиций в возможности проведения мониторинга. Наконец, механизмы вертикальной координации, помогающие согласовывать усилия по адаптации на национальном, региональном и муниципальном уровнях, все еще недостаточно развиты. Это особый вопрос, учитывая активное участие многих чешских муниципалитетов в Соглашении мэров. Министерство окружающей среды отреагировало на эту проблему, взяв на себя роль национального координатора СМ — шаг, который может повысить уровень координации (ЕК, 2017).

### Извлеченные уроки

Пример Чешской Республики позволяет сделать некоторые важные выводы:

1. Он подчеркивает преимущества использования гибридного подхода к адаптации к изменению климата. В то время как централизованный подход облегчил для Министерства окружающей среды координацию адаптации среди секторов, участие отраслевых министерств в разработке программных документов повысило качество национальной стратегии.
2. Участие региональных, местных и неправительственных заинтересованных сторон также укрепило процесс разработки национальной стратегии.
3. Так же, как и Польша, Чешская Республика воспользовалась международной (в основном на уровне ЕС) политической основой и источниками финансирования.

В случае с Туркменистаном будет важно использовать максимальный объем международной поддержки, чтобы преодолеть потенциальные барьеры на пути реализации стратегии адаптации.

---

# ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

## ИНТЕРВЬЮИРОВАННЫЕ ВЕДОМСТВА И ОРГАНИЗАЦИИ

### Список интервьюированных ведомств и организаций

1. Меджлис
2. Министерство сельского хозяйства и охраны окружающей среды и его подведомственные структуры
3. Министерство финансов и экономики
4. Министерство здравоохранения и медицинской промышленности
5. Государственный комитет водного хозяйства
6. Государственный комитет по статистике
7. Союз промышленников и предпринимателей
8. Академия наук Туркменистана
9. Национальный институт пустынь, растительного и животного мира Министерства сельского хозяйства и охраны окружающей среды Туркменистана
10. Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию (МКУР)
11. Региональный экологический центр Центральной Азии (РЭЦЦА)
12. ФАО
13. ПРООН
14. РКИК ООН
15. КБР ООН
16. КБО ООН
17. ЮНИСЕФ
18. ВОЗ

---

## Руководство по проведению интервью

Задание «Институциональный анализ существующей национальной системы и процессов, связанных с изменением климата в Туркменистане: анализ, нацеленный на обеспечение информационной основы для разработки процесса НПА и интеграции адаптации к изменению климата в секторах»

- Международный институт устойчивого развития (МИУР)
- GIZ Туркменистан

1. Название учреждения:
2. Контактное лицо
3. Вы принимали какое-либо участие в планировании адаптации в Туркменистане (например, выполняли критический анализ, оценки уязвимостей и проводили консультации)?  
Если да:  
На каком уровне (национальном, местном)? В каких секторах?
4. Исходя из Вашего опыта, каковы институциональные механизмы интеграции адаптации в планирование в Туркменистане?
5. В какой степени меры адаптации в настоящее время включены в планирование в Вашей сфере деятельности?
6. Исходя из Вашего опыта, каковы приоритетные сектора для внедрения адаптации в Туркменистане?
7. Есть ли в Вашей сфере деятельности какие-либо конкретные действия по адаптации, о которых Вам известно?  
Если да, приведите примеры:
8. Были ли оценены затраты на реализацию конкретных мер адаптации?  
Если да, приведите примеры:
9. Какие дополнения в законодательство (новый закон, подзаконные акты, поправки к действующим законам) необходимы для своевременной и эффективной реализации мер адаптации?
10. Какие варианты финансирования можно использовать для реализации мер адаптации (как общих, так и плановых)?

---

# ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ВОПРОСОВ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА

1. Конституция Туркменистана (новая редакция). (С изменениями и дополнениями, внесёнными Конституционным законом Туркменистана от 25 сентября 2020 г. № 297- VI, вступающими в силу с 1 января 2021 г.).
2. Закон Туркменистана «Об охране природы» от 1 марта 2014 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2014 г., № 1, ст. 40) (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 18.08.2015 г. № 281-V; 20.03.2017 г. № 532-V).
3. Закон Туркменистана «Об охране атмосферного воздуха» от 26 марта 2016 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана от 2016 г. № 1, ст. 51) (С изменениями, внесенными Законом Туркменистана от 15.01.2018 г. № 685-V).
4. Закон Туркменистана «Об охоте и ведении охотничьего хозяйства» от 15 сентября 1998 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана 1998 г. № 3, ст. 53) (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законом Туркменистана от 18.04.2009 г. № 32-IV).
5. Закон Туркменистана «О гидрометеорологической деятельности» от 15 сентября 1999 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 1999 г., № 3, ст. 46) (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 18.04.2009 г. № 32-IV, 26.11.2010 г. № 149-IV, 03.06.2017 г. № 578-V, 02.03.2019 г. № 131-VI).
6. Кодекс Туркменистана «О земле», утверждённый Законом Туркменистана от 25 октября 2004 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2004 г., № 4, ст. 33) (Выдержка).
7. Водный кодекс Туркменистана утверждённый Законом Туркменистана от 15 октября 2016 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2016 г., № 4, ст. 139 (новая редакция). (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 05.01.2018 г. № 685-V, 20.10.2018 г. № 89-VI, 05.10.2019 г. № 192-VI).
8. Закон Туркменистана «Об углеводородных ресурсах» от 20 августа 2008 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2008 г., № 3, ст. 40) (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 12.03.2010 г. № 96-IV; 04.08.2011 г. № 217-IV; 01.10.2011 г. № 238-IV; 04.05.2012 г. № 302-IV, 22.12.2012 г. № 368-IV, 12.09.2016 г. №436-V, 04.11.2017 г. № 636-V, 09.06.2018 г. № 41-VI, 14.03.2020 г. № 238-VI) (Положения Закона Туркменистана «О внесении изменений и дополнения в Закон Туркменистана «Об углеводородных ресурсах от 12.09.2016 г. № 436-V применяются к соответствующим правоотношениям, возникшим после 15.07.2016 г.).



- 
9. Закон Туркменистана «Об охране озонового слоя» от 15 августа 2009 г. Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2009 г., № 3, ст. 54) (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 24.10.2015 г. № 296-V, 03.06.2017 г. № 578-V).
  10. Закон Туркменистана «О радиационной безопасности» от 15 августа 2009 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2009 г., № 3, ст. 57) (С изменениями, внесёнными Законом Туркменистана № 429-IV от 29 августа 2013 г.).
  11. Санитарный кодекс Туркменистана, утверждённый законом Туркменистана от 21 ноября 2009 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2009 г., № 4, ст. 77). (новая редакция) (Выдержка).
  12. Закон Туркменистана «О питьевой воде» от 25 сентября 2010 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2010 г., № 3, ст. 60) (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 03.06.2017 г. № 578-V, 01.12.2018 г. № 104-VI, 30.11.2019 № 214-VI).
  13. Лесной кодекс Туркменистана, утверждённый Законом Туркменистана от 25 марта 2011 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2011 г., № 1, ст. 10) (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 28.02.2015 г. №202-V, 03.06.2017 г. №578-V, 09.06.2018 г. №41-VI).
  14. Закон Туркменистана «О химической безопасности» от 25 марта 2011 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2011 г., № 1, ст. 9) (С изменениями, внесёнными Законом Туркменистана от 02.03.2019 г. № 126-VI).
  15. Закон Туркменистана «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 21 мая 2011 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2011 г., № 2, ст. 41) (С изменениями, внесёнными Законом Туркменистана от 03.06.2017 г. № 578-V).
  16. Закон Туркменистана «Об особо охраняемых природных территориях» от 31 марта 2012 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2012 г., № 1, ст. 37) (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 01.03.2014 г. № 43-V, 16.08.2014 г. № 114-IV, 03.06.2017 г. № 578-V).
  17. Закон Туркменистана «О санаторно-курортном деле» от 4 августа 2012 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2012 г., № 3, ст. 61) (С изменениями, внесёнными Законом Туркменистана от 25.11.2017 г. № 661-V). (Выдержка)
  18. Закон Туркменистана «О растительном мире» от 4 августа 2012 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2012 г., № 3, ст. 60) (С изменениями, внесёнными Законом Туркменистана от 03.06.2017 г. № 587-V).
  19. Закон Туркменистана «О животном мире» от 2 марта 2013 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2013 г., № 1, ст. 4) (С изменениями, внесёнными Законом Туркменистана от 03.06.2017 г. № 587-V).
  20. Закон Туркменистана «Об экологической экспертизе» от 16 августа 2014 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2014 г., № 3, статья 108). (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 18.06.2016 г. № 419-V, 05.01.2018 г. № 685-V, 09.06.2018 г. № 54-VI, 02.03.2019 г. № 131-VI).

- 
21. Закон Туркменистана «О недрах» от 20 декабря 2014 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2014 г., № 4, ст. 161) (С изменениями, внесёнными Законом Туркменистана от 05.01.2018 г. № 685-V).
  22. Закон Туркменистана «Об отходах» от 23 мая 2015 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2015 г., № 2, ст. 59). (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 05.01.2018 г. № 685-V, 08.06.2019 г. № 157-VI).
  23. Закон Туркменистана «О пастбищах» от 18 августа 2015 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2015 г., № 3, ст. 101). (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 18.06.2016 г. № 419-V, 15.01.2018 г. № 685-V, 08.06.2019 г. № 160-VI, 05.10.2019 г. № 192-VI).
  24. Кодекс об административных правонарушениях. Утвержден Законом Туркменистана от 29 августа 2013 г. Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2013 г., № 3, статья 52. (Выдержка)
  25. Уголовный кодекс (новая редакция) утвержден Законом от 10 мая 2010 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2010 г., № 2, статья 28) (Выдержка)
  26. Закон Туркменистана «Об экологической информации» от 14 марта 2020 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2020 г., № 1, ст. 3).
  27. Закон Туркменистана «Об экологическом аудите» от 2 марта 2019 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2019 г., № 1, ст. 5).
  28. Программа социально-экономического развития страны на 2019-2025 годы.
  29. Закон Туркменистана «О статистике» от 31 марта 2012 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2012 г., № 1, ст. 39). (С изменениями, внесёнными Законом Туркменистана от 04.11.2017 г. № 636-V).
  30. Основные статистические сборники, публикуемые Государственным комитетом Туркменистана по статистике
  31. Государственная программа «Здоровье»
  32. Национальная лесная программа Туркменистана (готовится обновленная Лесная программа Туркменистана)
  33. Закон Туркменистана «О Союзе промышленников и предпринимателей Туркменистана» (новая редакция). (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2019 г., № 4, ст. 62).
  34. Закон Туркменистана «О предпринимательской деятельности» от 01 октября 1993 г. (С изменениями и дополнениями, внесёнными Меджлисом Туркменистана 01.10.1993 г. - Ведомости Меджлиса Туркменистана, 1993 г., № 9-10, ст. 58). (С изменениями и дополнениями, внесёнными Законами Туркменистана от 18.04.2009 г. № 32-IV, 28.02.2015 г. № 194-V, 26.03.2016 г. № 386-V, 04.11.2017 г. № 636-V, 20.10.2018 г. № 86-VI).
  35. Государственная программа поддержки малого и среднего предпринимательства в Туркменистане

---

# ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ТРЕБУЮЩЕЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В долгосрочной перспективе для усиления климатической политики Туркменистана потребуется дополнительное законодательство или пересмотр уже существующих законов (на основе интервью и НСТИК) (Правительство Туркменистана, 2019):

1. Закон Туркменистана «Об изменении климата»;
2. Закон Туркменистана «О почвах»;
3. Закон Туркменистана «Об энергоэффективности и охране природы»;
4. Новая редакция Земельного кодекса Туркменистана;
5. Разработка новой редакции Национальной лесной программы;
6. Разработка подзаконных актов к Закону «О мелиорации земель»;
7. Разработка подзаконных актов к Закону «О пастбищах»;
8. Разработка Закона «О биологической безопасности»;
9. Доработка Закона «Об отходах»;
10. Разработка подзаконных актов к Закону «Об атмосферном воздухе»;
11. Разработка подзаконных актов Водного кодекса.



Исполнитель:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



**NAP  
Global  
Network**

