

Парижское соглашение: историко-правовой обзор

Р. М. Валеев,
доктор юридических наук,
профессор Казанского (Приволжского)
федерального университета

Д. И. Гарафова,
аспирант Казанского
(Приволжского) федерального университета

12 декабря 2015 г. представители около 200 государств и многочисленных межправительственных и неправительственных организаций приняли Парижское соглашение, которое стало кульминацией многолетних многоуровневых переговоров и определило программу действий развитых и развивающихся государств в отношении сохранения климата как составной части атмосферы Земли¹ на 2020—2050 гг. Актуальность вопросов взаимного доверия и всеобщих усилий в борьбе с изменением климата также подчеркнута в рамках Саммита ООН по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 г. и отражена в документе под названием «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»².

На научном уровне проблема климатических изменений ввиду антропогенного воздействия получила разработку в XIX в. благодаря усилиям французских и шведских ученых. Мировое сообщество вновь обратилось к этой проблеме лишь

после Второй мировой войны, когда в 1957 г. был объявлен Международным геофизическим годом³. В 1970 г. Генеральный секретарь ООН упомянул в своем отчете по экологии возможность катастроф, вызванных потеплением. Наконец, в 1979 г. состоялась первая Всемирная конференция по климату, которая учредила Всемирную программу исследования климата.

Впервые мировое сообщество официально на высшем уровне признало наличие проблемы антропогенного воздействия на изменение климата на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проходившей в 1992 г. в Рио-де-Жанейро. В результате был представлен новый документ — Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН)⁴. Государства — участники Конференции поставили перед собой долгосрочную цель содействия устойчивому развитию⁵, а также установили общие принципы и обязательства государств для ее достижения. Конечная цель РКИК ООН заключается в стабилизации «концентрации

¹ Магеррамов А. А. -оглы. Охрана атмосферного воздуха // Международное публичное и частное право. 2010. № 3. С. 14.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Цели 6, 13, 15, A/RES/70/1. 2015.

³ Сорокина Ю. С. Проблемы международно-правового регулирования торговли квотами на выбросы парниковых газов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 39.

⁴ Рамочная конвенция ООН по изменению климата. 9 мая 1992. Преамбула // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

⁵ Бринчук М. М. Концепция устойчивого развития: потребности совершенствования в интересах цивилизационного развития // Экологическое право. 2015. № 2. С. 10—11.

парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему, в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, что позволит не ставить под угрозу обеспечение населения продовольствием и обеспечит дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе»⁶. Рамочная конвенция вступила в силу 21 марта 1994 г., в этом же году Россия ратифицировала документ⁷.

В последующие годы режим развивался в разных направлениях. После первых двух Конференций сторон РКИК ООН в 1997 г. был принят Киотский протокол к РКИК ООН. Принятие Киотского протокола было существенным шагом вперед, так как данный документ конкретизировал общие положения РКИК ООН и установил конкретные цифры по снижению выбросов. Протокол зафиксировал, что промышленно развитые страны и страны с переходной экономикой (в том числе Российская Федерация⁸) в период с 2008 по 2012 гг. берут на себя обязательства по ограничению или сокращению выбросов своих парниковых газов. Вместе с тем Киотский протокол не предусматривал конкретных обязательств по сокращению выбросов парниковых газов для крупных развивающихся стран, вклад которых в глобальные эмиссии углерода стремительно нарастал. К таким странам, например, относятся Китай, Бразилия, Индия, Южная Корея. Более того, в документе изначально не были предусмотрены конкретные источники финансирования климатических мероприятий, что осложняло механизм его реализации. Необходимо также подчеркнуть, что Киотский протокол поставил государства в жесткие временные рамки, поэтому уже через несколько лет после встречи в Киото страны-участницы начали обсуждать вопросы посткиотского механизма.

Для более детальной регламентации положений Киотского протокола и устранения выяв-

ленных недостатков в его механизме на седьмой Конференции сторон были приняты Марракешские договоренности, охватывающие 15 документов, регламентирующих технические детали выполнения Протокола по различным направлениям, начиная с образования и расходования фондов и заканчивая режимом контроля за соблюдением обязательств⁹. Более того, Конференция ознаменовалась принятием четких организационных и временных рамок подачи заявлений о нарушениях, принятия решений и рассмотрения апелляций¹⁰. Документы, принятые на встрече, активизировали ратификацию Киотского протокола многими развитыми странами, которые благодаря новым механизмам¹¹ получили возможность наиболее экономически выгодным для себя способом выполнять свои международные обязательства¹².

Впервые же вопрос о перспективах будущего соглашения, которое заменит Киотский протокол по истечении периода его действия, был озвучен в рамках Конференции сторон РКИК ООН в 2004 г. в Буэнос-Айресе (еще до вступления в силу Киотского протокола). Несмотря на усилия стран Евросоюза обсудить дальнейшие шаги и будущее посткиотского режима, проблема так и осталась «за кулисами» официальных переговоров¹³. Важным вкладом встречи стала подготовка к вступлению в силу Киотского протокола. Для этого было необходимо присоединение к нему государств, на долю которых в совокупности в 1990 г. приходилось не менее 25 % общих выбросов парниковых газов. После ратификации Киотского протокола Государственной Думой¹⁴ в 2004 г. данная «планка» была преодолена, Киотский протокол официально вступил в силу.

Следующая Конференция сторон РКИК ООН и Киотского протокола, проходившая в Канаде, оказалась довольно продуктивной. В соответствии с Монреальским мандатом в рамках РКИК ООН был специально запущен Диалог по долго-

⁶ Рамочная конвенция ООН по изменению климата, 9 мая 1992, ст. 2 // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

⁷ Федеральный закон от 4 ноября 1994 г. № 34-ФЗ «О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата» // СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2927.

⁸ Постановление Правительства РФ от 11 февраля 1999 г. № 163 «О подписании Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 942.

⁹ Международные соглашения // URL: <http://climatechange.kg/mezhdunarodnoe-soobshhestvo-i-izmeneni/mezhdunarodny-e-soglasheniya/> (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

¹⁰ Доклад Конференции сторон о работе ее седьмой сессии, состоявшейся в Марракеше 29 октября — 10 ноября 2001 г. Ч. 2. // URL: <http://unfccc.int/resource/docs/russian/cop7/cp713a01r.pdf> (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

¹¹ Копылов М. Н., Басырова Е. Р. Механизм чистого развития в системе гибких механизмов Киотского протокола 1997 года // Евразийский юридический журнал. 2011. № 7 (38). С. 28.

¹² Авдеева Т. Г. Лабиринты климатической дипломатии: политико-экономический анализ международной дискуссии по проблеме изменения климата. М., 2012. С. 46.

¹³ Авдеева Т. Г. Указ. соч.

¹⁴ Федеральный закон от 4 ноября 2004 г. № 128 «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата» // СЗ РФ. 2004. № 45. С. 4378.

срочным совместным действиям в области изменения климата, в котором участвовали и страны, не ратифицировавшие Киотский протокол. Более того, был установлен формат обсуждения будущих обязательств развитых стран в рамках Киотского протокола в виде встреч Специальной рабочей группы, учрежденной ранее¹⁵. Все эти действия были направлены на дальнейшую разработку и развитие соглашения по климату, призванному заменить Киотский протокол после 2012 г.

Тринадцатая встреча государств — участников РКИК ООН (Бали, 2007 г.) завершилась признанием необходимости «глубоких сокращений» выбросов парниковых газов для предотвращения пагубного воздействия на климат и учреждением Специальной рабочей группы по долгосрочным мерам сотрудничества для рассмотрения основных элементов будущего режима. Более того, был принят план действий под названием «Балийская дорожная карта», в соответствии с которым около 200 стран-участников договорились о проведении переговоров, которые предположительно должны были завершиться в 2009 г. принятием новой международной конвенции по климату взамен Киотского протокола¹⁶. В документе обозначены четыре основных элемента будущего режима: смягчение последствий изменения климата через меры по снижению антропогенных выбросов парниковых газов; разработка и принятие мер по адаптации к прогнозируемым климатическим изменениям; разработка и передача новых технологий; финансирование адаптационных мер и мер по смягчению последствий изменения климата¹⁷.

Однако в конце 2009 г. на Конференции сторон РКИК ООН и Киотского протокола в Копенгагене, несмотря на присутствие глав 192 государств и правительств, а также экологических и общественных организаций (в целом около 15 тыс. человек), к единой договоренности участники прийти не смогли. Процесс переговоров

характеризовался взаимным недоверием между государствами, а документ, принятый по итогам встречи (Копенгагенское соглашение), явился лишь политическим заявлением представителей различных стран и никаких юридических обязательств на государства не накладывал¹⁸.

По сравнению с результатами Копенгагенской встречи, не оправдавшей большие надежды международного сообщества, решения, принятые на переговорах в Канкуне в 2010 г., представляются довольно успешными. Канкунские договоренности предусматривали создание механизма передачи странам, находящимся в тяжелой экономической ситуации, технологий по освоению возобновляемых источников энергии и повышению энергоэффективности, а также учреждение «Зеленого климатического фонда» с внесением в него 30 млрд долл. США к 2012 г. и 100 млрд долл. — к 2020 г.¹⁹ Более того, государства — участники Конференции условились усилить систему прозрачности, позволяющую проводить мониторинг за эмиссиями парниковых газов. К сожалению, вопрос пост-киотского соглашения на Конференции остался открытым.

Переговоры относительно будущего климатического соглашения, которое должно заменить Киотский протокол, были возобновлены на Конференции сторон РКИК ООН и Киотского протокола в Дурбане в 2011 г., на которой принято решение о разработке к концу 2015 г. нового протокола или иного правового документа, имеющего обязательную силу для всех сторон Конвенции²⁰ («Дурбанская Платформа»²¹). Далее переговоры по климату проходили в рамках Конференции сторон РКИК ООН и Киотского протокола в Дохе, где Киотский протокол был продлен до 2020 г. ввиду отсутствия заменяющего данный документ акта, который бы удовлетворял требованиям и потребностям всех государств. Однако отредактированный вариант Киотского протокола, в свою очередь, не соответствовал

¹⁵ Доклад Конференции сторон о работе ее одиннадцатой сессии, состоявшейся в Монреале 28 ноября — 10 декабря 2005 г. Часть вторая: Меры, принятые Конференцией Сторон на ее одиннадцатой сессии. С. 3 // URL: http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/rus/05a_01r.pdf (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

¹⁶ Валеев Р. М. От глобальной экологической перспективы — 2000 до Копенгагенской встречи по климату // Евразийский юридический журнал. 2010. № 4. С. 33.

¹⁷ Балийская дорожная карта: ключевые вопросы, обсуждаемые в ходе переговоров, Публикация группы по окружающей среде и энергии. С. 11 // URL: http://www.undpcc.org/docs/Bali%20Road%20Map/Russian/UNDP_Bali%20Road%20Map_Key%20Issues%20Under%20Negotiation_RU.pdf (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

¹⁸ UNFCCC, Decision 2/CP.15, Copenhagen Accord. 30 March 2010. UN Doc FCCC/CP/2009/11/Add.1.

¹⁹ «Канкунские договоренности» — важный шаг на пути к снижению уровня выбросов парниковых газов в атмосферу, Центр новостей ООН // URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=14746#.VuFkLsfWoW0> (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

²⁰ UNFCCC, Decision 1/CP.17, Establishment of an Ad Hoc Working Group on a Durban Platform for Enhanced Action, 2011. FCCC/CP/2011/9/Add.1. Para 2.

²¹ Доклад Конференции сторон о работе ее семнадцатой сессии, состоявшейся в Дурбане с 28 ноября по 11 декабря 2011 г. С. 2 // URL: http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/rus/09_a01r.pdf (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

ожиданиям некоторых стран. Так, Россия, Япония, Новая Зеландия и Канада отказались придерживаться положений Протокола во втором периоде его действия²².

На следующей Конференции сторон РКИК ООН и Киотского протокола в Варшаве главной темой обсуждения стал вопрос финансирования и компенсации за последствия изменения климата. Несовпадение точек зрения на то, как платить за переход к низкоуглеродной экономике и катастрофические последствия изменения климата, в значительной мере разделило развитые и развивающиеся страны. В результате было принято решение 2/CP.19, получившее название «Варшавский международный механизм по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата»²³ — инструмент, призванный «обеспечить наиболее уязвимым группам населения лучшую защиту от потерь и ущерба в результате экстремальных погодных явлений, а также медленно проявляющихся явлений, таких как повышение уровня моря». Страны также договорились проработать детали данного механизма и обсудить результаты во время последующих встреч.

За год до принятия Парижского соглашения состоялась двадцатая Конференция сторон РКИК ООН и десятая Конференция сторон Киотского Протокола, где был утвержден документ под названием «Лимский призыв к действиям по борьбе с изменением климата»²⁴. Акт призывал государства заблаговременно сообщить о своих предполагаемых вкладах в посткиотский механизм. Кроме того, в Приложении данного документа содержался проект текста будущего соглашения, основная часть которого отразилась в принятом на двадцать первой Конференции сторон РКИК ООН соглашении.

Наконец, 12 декабря 2015 г. участники двадцать первой Конференции сторон РКИК ООН приняли окончательное соглашение, регламентирующее посткиотский режим взаимодействия государств и климатической системы Земли, который Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун назвал демонстрацией солидарности. По юридической форме документ утвержден в качестве дополнительного протокола к Рамочной

конвенции ООН об изменении климата. Соглашение включает в себя важное требование о том, чтобы страны регулярно сообщали о своих выбросах и реализации усилий по снижению выбросов, технологическому перевооружению и адаптации к климатическим изменениям. Главная цель данных национальных действий состоит в удержании роста общей температуры воздуха в пределах не более 2 градусов по сравнению с доиндустриальным уровнем²⁵. Несмотря на предложения, озвученные в течение переговоров, окончательный вариант соглашения не предполагает отказ от ископаемого топлива, и общие выбросы двуокиси углерода (CO₂) не ограничиваются. Более того, государства-члены согласились с требованием недопущения «двойного учета» при международной торговле квотами на выбросы²⁶.

Принцип общей, но дифференцированной ответственности, на котором базируется Киотский протокол, также нашел отражение в новом документе, однако Парижское соглашение представляет собой фундаментальный сдвиг в сторону от бинарного подхода действующего протокола. Например, несмотря на то, что в тексте Соглашения встречаются ссылки на развитые и развивающиеся государства, документ не упоминает Приложение I и Приложение II РКИК ООН, которые дифференцируют ответственность государств в зависимости от их уровня развития.

В поддержку Варшавского механизма по потерям и ущербу, призванному «обеспечивать координацию и диалог различных международных институтов, способствовать накоплению знаний и обмену информацией по вопросу ущерба и потерь, а также способствовать технологической и финансовой поддержке развивающихся стран»²⁷, в итоговый документ было включено положение об инициации разработки подходов для помощи наиболее уязвимым странам в борьбе с неизбежными последствиями изменения климата, в том числе с экстремальными погодными условиями, и прогрессирующими природными катаклизмами. Среди потенциальных мер названы системы раннего предупреждения и страхование рисков.

²² Срок действия Киотского протокола все же продлен // URL: <http://ru.euronews.com/2012/12/08/un-climate-talks-agree-compensation-but-fail-to-wield-cuts/> (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

²³ Доклад Конференции сторон о работе ее девятнадцатой сессии, состоявшейся в Варшаве с 11 по 23 ноября 2013 г. С. 19 // URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/rus/10a01r.pdf> (дата обращения: 04.12.2016).

²⁴ Доклад Конференции сторон о работе ее двадцатой сессии, состоявшейся в Лиме с 1 по 14 декабря 2014 г. С. 2 // URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/rus/10a01r.pdf> (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

²⁵ Парижское соглашение. Ст. 2 // URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

²⁶ Парижское соглашение. П. 13 ст. 4 // URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

²⁷ Доклад Конференции Сторон о работе ее девятнадцатой сессии, состоявшейся в Варшаве с 11 по 23 ноября 2013 г. С. 7 // URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/rus/10a01r.pdf> (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

К недостаткам Парижского соглашения можно отнести отсутствие какого-либо специального механизма правовой ответственности за нарушение положений документа. Однако надо заметить, что вышперечисленные механизмы по предоставлению регулярных отчетов и прозрачного взаимного контроля создают платформу для принуждения посредством политического осуждения государств в случае неисполнения ими обязательств, указанных в Парижском соглашении²⁸.

Что касается вступления в силу данного документа, то согласно п. 1 ст. 21 Парижского соглашения его положения «вступают в силу на тридцатый день после того, как не менее 55 Сторон

Конвенции, на долю которых, по оценкам, приходится в совокупности как минимум 55 процентов общих глобальных выбросов парниковых газов, сдадут на хранение свои документы о ратификации, принятии, одобрении или присоединении»²⁹. В настоящее время 115 государств из 197 подписавших ратифицировали конвенцию. 5 октября 2016 г. порог, обозначенный в ст. 21 Парижского соглашения, был преодолен. Парижское соглашение вступило в силу 4 ноября 2016 г. Таким образом, первая сессия Конференции сторон, действующая в качестве совещания сторон Парижского соглашения, состоится в Марракеше (Марокко) совместно с Конференцией сторон РКИК ООН и Киотского протокола.

²⁸ Bodansky D. et al. Key legal issues in the 2015 climate negotiations. June 1, 2015. P. 3 // URL: <http://www.c2es.org/docUploads/legal-issues-brief-06-2015.pdf> (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).

²⁹ Парижское соглашение // URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 4 декабря 2016 г.).