

## **Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата**

**Лоренс Буассон де Шазорне**

*Профессор и заведующий кафедрой публичного международного права и международных организаций, факультет права, Женевский университет*

*Воздействие человека на изменение климата*

Глобальное потепление, выражающееся в повышении средней температуры во всем мире, которое происходило в XX веке, вызвано главным образом увеличением концентрации атмосферного парникового газа в результате человеческой деятельности; в период с 1970 по 2004 год эти антропогенные выбросы повысились на 70 процентов (4-й аналитический доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК)). Парниковый эффект в атмосфере регулирует общую температуру на всей поверхности Земли. В принципе он представляет собой природное явление, которое выражается в том, что некоторые присутствующие в атмосфере газы (например, двуокись углерода, водяной пар, метан, закись азота и хлорофторуглерод) переизлучают тепло обратно на земную поверхность; без этого наша планета была бы значительно холоднее и, скорее всего, необитаема.

К середине 1980-х годов ученые стали предупреждать, что происходит глобальное потепление в масштабах, выходящих за рамки естественных колебаний, и что в значительной степени это вызвано деятельностью человека и увеличением антропогенных выбросов парниковых газов. Прогресс в области вычислительной техники позволил разработать комплексные и более реалистичные модели причинно-следственной связи и рисков изменения климата для людей и экосистем. В 1985 году на Международной конференции по оценке роли двуокиси углерода и других парниковых газов в изменении климата и связанных с этим последствий, которая проводилась в Виллахе (Австрия), ученые призвали политиков к сотрудничеству в разработке стратегии, направленной на смягчения воздействия изменения климата в результате деятельности человека. Обнаружение озоновых дыр и аномальная жара 1988 года обострили потребность в действиях.

*Переговоры о создании универсальной правовой базы*

Вскоре был достигнут международный консенсус относительно того, что государства должны также рассмотреть вопрос о разработке юридически обязательной для выполнения конвенции об изменении климата, которая касалась бы выбросов парниковых газов, не затронутых режимом охраны озонового слоя, то есть Венской конвенцией об охране озонового слоя 1985 года и Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 года. В качестве первого шага в этом направлении Всемирная метеорологическая организация (ВМО) и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) учредили в 1988 году МГЭИК как научный межправительственный орган, который должен был информировать директивные органы об оценке последних научных исследований и их влиянии на разработку политики в области смягчения воздействия и адаптации. В 1990 году во время проведения в Женеве второй Всемирной климатологической конференции стало ясно, что между "Севером" и "Югом" существуют расхождения, связанные с разным подходом развитых и развивающихся стран к оценке проблемы изменения климата. Если для первых эта проблема носила в то время в основном научный и экологический характер, то последние сделали акцент на последствиях какого-либо будущего режима регулирования для борьбы с бедностью и развития. Эти казались бы схожие позиции "Севера" и "Юга" были основаны на разных и часто противоположных интересах в отношении обязательств. В первой группе большинство стран – членов Организации по экономическому сотрудничеству и развитию выступали за принятие соглашения, которое предусматривало бы уменьшение выбросов парниковых газов на глобальном уровне, хотя между ними не было согласия по вопросу о том, на сколько именно они должны быть уменьшены. Напротив, Соединенные Штаты, согласившись в принципе с необходимостью заключения соглашения об охране окружающей среды, не хотели принять на себя обязательство по уменьшению выбросов. Страны второй группы единодушно заявили, что новый правовой документ не должен препятствовать их экономическому развитию. Помимо этой позиции интересы разделились на следующей основе: если страны – экспортеры нефти опасались за свои доходы в результате принятия нового документа, который мог ограничить применение ископаемых видов топлива, а страны, потребляющие уголь, беспокоились за перспективы использования их основного источника энергии, малые островные государства и государства с низинными прибрежными районами создали альянс для защиты от угрозы в результате повышения уровня океана.

Развивающиеся страны считали, что в деятельности МГЭИК, ориентированной на научные исследования, уделяется недостаточно внимания их проблемам, и отклонили предложение о создании комитета по переговорам, который должен был работать под эгидой ВМО и ЮНЕП. Таким образом, Межправительственный комитет по ведению переговоров о

рамочной конвенции об изменении климата был учрежден под эгидой Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (резолюция 45/212 от 21 декабря 1990 года). В деятельности Межправительственного комитета по ведению переговоров могли принять участие все государства – члены Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений. Мандат Комитета заключался "в подготовке... рамочной конвенции, содержащей соответствующие обязательства, и, по согласованию, любых связанных с этим правовых документов" ко времени открытия для подписания на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) в 1992 году в Рио-де-Жанейро.

В ходе трудных переговоров, в которых участвовали более 140 государств и которые заняли менее 17 месяцев, Комитет выполнил свой мандат, и Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата была открыта для подписания на ЮНСЕД с 4 по 14 июня 1992 года, а впоследствии – в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке до 19 июня 1993 года. К этой дате Конвенцию подписали 165 государств. Она вступила в силу 21 марта 1994 года. Поскольку на хранение были сданы 192 ратификационные грамоты, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата стала практически универсальной (по состоянию на 26 августа 2008 года).

*Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата и ее цели*

Долгосрочная цель Конвенции и связанных с ней правовых документов заключается в том, чтобы "добиться... стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему" (статья 2). "Изменение климата" определяется в Конвенции как "изменение климата, которое прямо или косвенно обусловлено деятельностью человека, вызывающей изменения в составе глобальной атмосферы, и накладывается на естественные колебания климата, наблюдаемые на протяжении сопоставимых периодов времени" (пункт 2 статьи 1).

В Конвенции отмечается, что наибольшая доля выбросов приходится на развитые страны, и с учетом потребности развивающихся стран в области развития, Конвенция поддерживает принципы справедливости и устойчивого развития и призывает государства к максимально широкому сотрудничеству в соответствии с принципом общей, но дифференцированной ответственности и соразмерно их возможностям. При выполнении обязательств стороны Конвенции должны учитывать особые потребности и проблемы групп

стран, находящихся в наиболее уязвимом положении, таких как страны с низинными прибрежными районами, транзитные страны, страны, не имеющие доступа к морю, малые островные государства, страны, зависимые от ископаемых видов топлива, и страны с полузасушливыми районами, районами, подверженными засухе и опустыниванию, районами, покрытыми лесами, районами, подверженными стихийным бедствиям, районами высокого уровня атмосферного загрязнения в городах и районами, имеющими уязвимые экосистемы, а также наименее развитые страны и страны, экономике которых может быть нанесен ущерб в связи с отрицательными последствиями осуществления мер реагирования на изменение климата (пункты 8–10 статьи 4).

В Конвенции предусмотрен набор общих обязательств, применимых ко всем сторонам, тогда как конкретные обязательства применяются только к развитым странам, перечисленным в приложениях I и II. В Конвенции признается существование других международных соглашений, касающихся выбросов парниковых газов; в частности, в ней предусмотрено, что обязательства по Конвенции не применяются к выбросам парниковых газов, которые уже регулируются Монреальским протоколом. Принцип общей, но дифференцированной ответственности является также главным принципом для выполнения общих обязательств, перечисленных в пункте 1 статьи 4. Разработка и периодическое обновление национальных кадастров антропогенных выбросов парниковых газов обеспечивают научную базу для будущего планирования и достижения конечной цели Конвенции. Другие общие обязательства включают долгосрочное национальное планирование, распространение технологий и процессов по контролю за выбросами, охрану естественных поглотителей, сотрудничество в принятии подготовительных мер с целью адаптации, корректировку экологической политики, систематические наблюдения и создание баз данных, обмен информацией, а также поощрение образования, подготовки кадров и просвещения населения. Развитые страны, перечисленные в приложении I, обязуются ограничить свои антропогенные выбросы парниковых газов, с тем чтобы индивидуально или совместно вернуться к уровням выбросов 1990 года. К ним предъявляются более строгие требования в отношении отчетности по сравнению с развивающимися странами, и они должны координировать соответствующие экономические и административные документы, ведущие к увеличению выбросов парниковых газов (например, субсидии и цены на энергоресурсы), а также регулярно пересматривать свою политику (пункт 2 статьи 4). Страны, указанные в приложении II, которые представляют более узкий круг стран, включенных в приложение I, обязаны предоставлять новые и дополнительные финансовые ресурсы для покрытия издержек развивающихся стран по выполнению последними своих обязательств по отчетности, которые предусмотрены в пункте 1 статьи 12. Кроме того, они должны предоставлять ресурсы для покрытия всех дополнительных издержек, связанных с выполнением общих обязательств развивающихся стран, и помогать странам, которые

особенно уязвимы в отношении отрицательных последствий изменения климата, в покрытии расходов на адаптацию к этим отрицательным последствиям (пункты 3 и 4 статьи 4). Страны, включенные в приложение II, обязаны также поощрять передачу экологически безопасных технологий другим сторонам и доступ к ним, особенно развивающимся странам, и поддерживать укрепление национального потенциала последних (пункт 5 статьи 4).

### *Институциональные и финансовые механизмы*

Конференция сторон (КС) является высшим органом Конвенции. КС принимает решения, необходимые для содействия осуществлению Конвенции, и регулярно рассматривает вопрос о ее эффективности. С этой целью она уполномочена рассматривать национальные доклады, проводить обзор обязательств сторон и организационных механизмов, предусмотренных Конвенцией, оценивать адекватность обязательств по пункту 2 статьи 4, содействовать, по соответствующей просьбе, координации национальных мер и выносить рекомендации по любым вопросам, необходимым для достижения целей Конвенции. На ежегодные сессии Конференции допускаются наблюдатели (статья 7).

Помимо КС в Конвенции предусматривается создание четырех дополнительных органов: Секретариата (статья 8), который в настоящее время постоянно находится в Бонне (Германия); двух вспомогательных органов – один для консультирования по научным и техническим аспектам (статья 9), а другой – для обеспечения осуществления (статья 10); и финансового механизма (статья 11). Членами вспомогательных органов могут стать все стороны, и эти органы состоят из представителей правительств, которые обладают соответствующими знаниями. Они оценивают состояние научных знаний, а также общий прогресс и действенность мер, принимаемых сторонами для осуществления Конвенции. Эти органы отчитываются только перед КС, которая уполномочена учреждать дополнительные вспомогательные органы по мере необходимости.

Финансовый механизм создан для предоставления финансовых ресурсов, безвозмездно или на льготных условиях, в том числе для передачи технологии. Он функционирует под руководством и подотчетен Конференции сторон, и управление им возлагается на один или несколько существующих международных органов. Согласно Конвенции финансовый механизм предусматривает справедливую и сбалансированную представленность всех сторон в рамках открытой системы управления (пункт 2 статьи 11). Глобальный экологический фонд, который первоначально был наделен временным мандатом (пункт 3 статьи 21), был соответствующим образом преобразован и согласно решению 3/CP.4 (1998) признан в качестве финансового механизма Конвенции.

*Механизм обеспечения соблюдения и урегулирование споров*

Учреждены два механизма – для решения вопросов, касающихся осуществления Конвенции, и для урегулирования споров (статьи 13 и 14). В целях оказания сторонам помощи в преодолении трудностей при осуществлении предусматривается многосторонний консультативный процесс, который нацелен на содействие пониманию Конвенции, а также предотвращение возникающих в связи с ней споров. Решения относительно функционирования процесса и создания постоянного Многостороннего консультативного комитета принимает КС. Специальная группа по статье 13 завершила свою работу в 1998 году, так и не решив вопрос о числе членов Консультативного комитета, сроке их полномочий или географическом распределении мест в Комитете. В докладе Специальной группы, который был принят на четвертой сессии КС в 1998 году, изложены процедуры консультативного процесса. Он основан на принципах содействия, сотрудничества и отсутствия конфликтов и носит внесудебный характер. Стороны имеют возможность обсудить свои собственные проблемы, связанные с осуществлением, и аналогичные проблемы других сторон в Комитете. Если в ходе консультативного процесса не удастся избежать спора, статья 14 предусматривает возможности его урегулирования посредством более традиционных двусторонних процедур в виде переговоров, создания примирительной комиссии по соответствующей просьбе или, при условии признания соответствующими государствами, передачи дела на рассмотрение в Международный Суд или международный арбитраж.

*Введение более строгих обязательств*

Уже при создании Межправительственного комитета по ведению переговоров Генеральная Ассамблея призвала этот Комитет учитывать научные разработки МГЭИК. Сотрудничество с МГЭИК развивается в соответствии с Конвенцией, особенно через КС и Вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам. Если первый доклад МГЭИК об оценке изменения климата внес большой вклад в успешное завершение переговоров по заключению Конвенции, аналогичный вывод можно сделать относительно второго доклада об оценке 1995 года и его значения для заключения Киотского протокола. Когда правительства приняли Конвенцию, они уже знали, что предусмотренные в ней общие и специальные обязательства не будут достаточными для эффективной борьбы с изменением климата. Поэтому КС еще на своей первой сессии приняла решение начать новый раунд переговоров с целью ужесточения специальных обязательств стран, включенных в приложение I, в соответствии с подпунктами а) и б) пункта 2 статьи 4 посредством принятия

протокола или иного правового документа. В результате переговоров на третьей сессии КС, прошедшей в 1997 году, был принят Киотский протокол, а в Марракешских договоренностях 2001 года (состоящих из тридцати девяти решений КС) были предусмотрены процедуры его осуществления. Киотский протокол вступил в силу 16 февраля 2005 года.

Последующие доклады МГЭИК об оценке и научные данные, полученные из других источников, подтвердили то, что обязательства, установленные в Конвенции и Протоколе к ней, вряд ли достаточны для эффективного смягчения антропогенного воздействия на изменение климата. В декабре 2005 года был начат диалог о долгосрочном сотрудничестве с целью решения проблемы изменения климата путем активизации деятельности по осуществлению Конвенции, а Балийский план действий, принятый КС на ее тринадцатой сессии в декабре 2007 года, положил начало новому раунду переговоров с целью интенсификации международных мер по борьбе с изменением климата. Для ведения переговоров о заключении долгосрочного соглашения об изменении климата, которое решало бы вопросы адаптации, смягчения последствий, технических разработок и передачи технологий, финансирования и общую позицию в отношении долгосрочного сотрудничества, была учреждена Специальная рабочая группа по долгосрочным мерам сотрудничества согласно Конвенции (СРГ-ДМС). Итоги переговоров, проводимых Рабочей группой, будут представлены на пятнадцатой сессии КС, которая должна состояться в Копенгагене с 30 ноября по 11 декабря 2009 года.

### **Соответствующие материалы**

#### ***А. Правовые инструменты***

Венская конвенция об охране озонового слоя, Вена, 22 марта 1985 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1513., p. 293.

Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, Монреаль, 16 сентября 1987 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1522., p. 3.

Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Киото, 11 декабря 1997 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2303., p. 162.

#### ***В. Документы***

Доклад Конференции сторон о работе ее тринадцатой сессии, состоявшейся на Бали 3–15 декабря 2007 года. Добавление. Часть вторая. Меры, принятые Конференцией сторон на ее тринадцатой сессии (Балийский план действий) (FCCC/CP/2007/6/Add.1).

IPCC, 2007: Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, Pachauri, R. K and Reisinger, A. (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 104 pp.

IPCC, 2007: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 996 pp.

IPCC, 2007: Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, [M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden and C. E. Hanson, eds.], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 976 pp.

IPCC, 2007: Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave, L. A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA., XXX pp.

Доклад Конференции сторон о работе ее седьмой сессии, состоявшейся в Марракеше 29 октября – 10 ноября 2001 года. Добавление. Часть вторая. Меры принятые Конференцией сторон на ее седьмой сессии (Марракешские договоренности) (FCCC/CP/2001/13/Add.1).

Доклад Конференции сторон о работе ее четвертой сессии, состоявшейся в Буэнос-Айресе 2–14 ноября 1998 года. Добавление. Часть вторая. Меры, принятые Конференцией сторон на ее четвертой сессии. Решение 3/CP.4: "Обзор финансового механизма" (FCCC/CP/1998/16/Add.1).

Доклад Специальной группы по статье 13 о работе ее шестой сессии, Бонн, 5–11 июня 1998 года (FCCC/AG13/1998/2).

Доклад Конференции сторон о работе ее первой сессии, проходившей в Берлине с 28 марта по 7 апреля 1995 года. Добавление. Часть вторая. Меры, принятые Конференцией сторон на ее первой сессии. Решение 1/CP.1: "Берлинский мандат: Рассмотрение адекватности обязательств, изложенных в пункте 2 а) и б) статьи 4 Конвенции, включая предложения относительно протокола и решений по последующим действиям" (FCCC/CP/1995/7/Add.1).

IPCC Second Assessment Synthesis of Scientific-Technical Information Relevant to Interpreting Article 2 of the UN Framework Convention on Climate Change.

<http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>

IPCC First Assessment Report.1990:

- Scientific Assessment of Climate change – Report of Working Group I [J. T. Houghton, G. J. Jenkins and J. J. Ephraums (eds)], Cambridge, Cambridge University Press, United Kingdom, pp 365. (Summary for Policymakers IPCC/WMO/UNEP, UK Meteorological Office, Bracknell, pp. 26.)

- Impacts Assessment of Climate Change – Report of Working Group II [W. J. McG Tegart, G. W. Sheldon and D. C.Griffiths (eds)], Australian Government Publishing Service, Australia. (Summary for Policymakers IPCC/WMO/UNEP, Australian Government Publishing Service, pp. 32.)

- The IPCC Response Strategies – Report of Working Group III, Island Press, USA, pp. 270.

### C. Доктрина

K. A. Baumert, "Participation of Developing Countries in the International Climate Change Regime: Lessons for the Future", *The George Washington International Law Review*, vol. 38 (2006), pp. 365-407.

D. Bodanksy, "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary", *Yale Journal of International Law*, vol. 18 (1993), pp. 451-558.

L. Boisson de Chazournes, R. Desgagne, M. Mbengue and C. Romano, *Protection internationale de l'environnement*, Paris, Pedone, 2005, pp. 341-434.

L. Boisson de Chazournes, "De Kyoto à La Haye, en passant par Buenos Aires et Bonn: La régulation de l'effet de serre aux forceps", *Annuaire français de relations internationales*, vol. 1 (2000), pp. 709-718.

L. Boisson de Chazournes, "The United Nations Framework Convention on Climate Change: On the Road towards Sustainable Development", in R. Wolfrum (ed.), *Enforcing Environmental Standards – Economic Mechanisms as Viable Means?*, Berlin, Beiträge zum Ausländischen Öffentliches Recht und Völkerrecht, Springer Verlag, 1996, pp. 285-300.

M. Bothe, "The United Nations Framework Convention on Climate Change – an Unprecedented Multilevel Regulatory Challenge", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63 (2003), pp. 239-254.

P. Cullet, *Differential Treatment in International Environmental Law and its Contribution to the Evolution of International Law*, Aldershot, Ashgate, 2003.

J. Depledge, "A Breakthrough for the Climate Regime?", *Environmental Policy and Law*, vol. 36 (2006), pp. 14-19.

A. Gillespie, *Climate Change, Ozone Depletion and Air Pollution: Legal Commentaries within the Context of Science and Policy*, Leiden, Nijhoff, 2006.

P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2nd Edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 317-390.

I. H. Rowlands, "Atmosphere and Outer Space", in D. Bodansky, J. Brunée and E. Hey, (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, New York, Oxford University Press, 2007, pp. 315-336.

R. Verheyen, "The Climate Change Regime after Montreal: Article 2 of the UN Framework Convention on Climate Change Revisited", *Yearbook of European Environmental Law*, vol. 7 (2007), pp. 234-256.

X. Wang and G. Wiser, "The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol", *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 11, No. 2 (2002), pp. 181-198.

F. Yamin and J. Depledge, *The International Climate Change Regime – A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

E. Zedillo, *Global Warming – Looking Beyond Kyoto*, Washington, Brookings Institution Press, 2008.