

УДК 341.1/8

РЕАЛИЗАЦИЯ ИДЕИ ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОТ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА ДО ПАРИЖСКОГО СОГЛАШЕНИЯ

© Сидорова Т. Ю., 2018

Сибирский федеральный университет, г. Красноярск

Проводится сравнительный анализ Киотского протокола и Парижского соглашения с точки зрения развития принципа общей, но дифференцированной ответственности государств, анализируется правовое обеспечение механизмов, используемых данными договорами. Показаны составляющие механизма реализации общей, но дифференцированной ответственности согласно Рамочной конвенции об изменении климата 1992 г., сравниваются обязательства развитых и развивающихся стран. Подчеркивается значение практики развитых стран по реализации своих обязательств. Анализируются результаты реализации обязательств в соответствии с Киотским протоколом, рассматриваются причины провала Копенгагенской договоренности и история принятия Парижского соглашения. В частности, автор делает вывод о том, что в настоящее время баланс использования рыночных и нерыночных механизмов смещен в сторону первых. Исследуется механизм Парижского соглашения по предотвращению изменения климата, где также представлено свое видение баланса рыночных и нерыночных механизмов и установлен новый порядок определения обязательств государств. Автор анализирует понятие «национальный вклад», предложенное Парижским соглашением, и определяет возможные сложности в реализации этих положений соглашения. Наряду с анализом содержания также рассматриваются позиции ведущих государств по подписанию и реализации Парижского соглашения, в частности США и России. В заключение автор приходит к выводу, что Парижское соглашение развивает и изменяет механизм реализации общей, но дифференцированной ответственности. Наряду с положительными изменениями отмечаются и возможные проблемы – в частности, оставшиеся доминирующими рыночные механизмы, отсутствие механизма по гармонизации национальных вкладов государств, а также меняющиеся позиции ведущих государств по вопросу причин изменения климата.

Ключевые слова: Киотский протокол, Парижское соглашение, торговля квотами.

Согласно данным сайта ООН по изменению климата [1], на ноябрь 2017 г. 171 государство ратифицировало Парижское соглашение 2015 г. (далее – Парижское соглашение), которое в 2021 г. должно прийти на смену Киотскому протоколу 1997 г. (далее – Киотский протокол) [2], к Рамочной конвенции об изменении климата 1992 г. (далее – Рамочная конвенция) [3]. В сравнении с тем, что реализация Киотского протокола фактически осуществлялась не более чем четырьмя десятками государств, такое активное участие в новом соглашении означает не что иное, как прорыв в решении проблемы выброса парниковых газов, снижения антропогенного воздействия на окружающую среду, вызывающего глобальное потепление. То, насколько действительно удалось продвинуться государствам в решении проблемы изменения климата, и стало предметом нашего исследования.

Прежде чем проводить сравнительный анализ Киотского протокола и Парижского соглашения, необходимо кратко изложить основную идею общей, но дифференцированной ответственности, как это предусмотрено Рамочной конвенцией. Статья 3 Рамочной

конвенции называет общую, но дифференцированную ответственность первым принципом, при этом подчеркивая, что именно развитые страны должны играть ведущую роль в реализации обязательств. Формулировка «общая, но дифференцированная ответственность» встречается и далее в тексте конвенции и позволяет интерпретировать ответственность как в негативном (ретроспективном), так и позитивном (перспективном) смыслах. Тем самым общая, но дифференцированная ответственность выступает в виде позитивного обязательства государства предпринимать усилия по предотвращению негативного воздействия на климат вследствие выброса парниковых газов. В связи с этим трудно согласиться с исследованиями, которые интерпретируют ответственность исключительно как негативную, справедливо отмечая, что нет механизма ее реализации [4]. Таким образом, данную ответственность нужно рассматривать как совокупность обязательств государств, которые должны способствовать достижению согласованной цели.

Эти обязательства в самых общих чертах указывает и сама Рамочная конвенция в ст. 4: сбор информации о выбросах, разра-

ботка и публикация программ сокращения выбросов, научно-техническое и технологическое сотрудничество, рациональное использование поглотителей, разработка планов по адаптации к изменению климата, участие в информационном обмене, внедрение оценки экологических рисков при осуществлении различной деятельности под национальной юрисдикцией и др. Все эти обязательства охватывают обычный спектр видов и форм сотрудничества государств по специальным вопросам. Например, Рамочная конвенция создала специальный орган по работе с государствами – Конференцию. Однако п. 2 ст. 4 содержит формулировку о конкретных обязательствах развитых стран, именно он и имеет наибольшее значение для понимания эволюции обязательств от Киотского протокола до Парижского соглашения. Рассмотрим их.

В первую очередь, развитые государства обязаны разрабатывать и реализовывать самостоятельно или совместно политику как комплекс мер по сокращению выбросов (конвенция упоминает уровень начала десятилетия, т. е. 1990 год, что затем подтверждается и Киотским протоколом). Конвенция лишь в общем детализирует характер такой политики, но она должна касаться двух обязательных аспектов – мер по сокращению выбросов и мер по улучшению качества поглотителей и накопителей парниковых газов. Кроме того, государства предоставляют информацию о политике и мерах по борьбе с изменениями климата. Первичное предоставление информации должно быть осуществлено спустя шесть месяцев после вступления в силу конвенции для государства, а затем – на периодической основе, однако периодичность не устанавливается. И, наконец, государства пользуются согласованными Конференцией по изменению климата методиками расчета. Таким образом, государства не могут иметь обязательства, дифференцированные различными научными подходами или разницей в измерениях. Далее следуют обязательства по обеспечению финансовыми ресурсами и передаче технологий. Причем п. 7 этой статьи прямо увязывает исполнение этого обязательства развитыми странами с общей эффективностью реализации конвенции.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ведущую роль в реализации Рамочной конвенции играют именно развитые страны, которые, помимо собственного опыта по сокращению выбросов парниковых газов, также несут бремя финансовых издержек по исполнению обязательств развивающимися странами. В то же время Рамочная конвен-

ция не позволяет сделать вывод о том, что развивающиеся страны имеют право требовать от развитых каких-то конкретных действий. По существу, именно развитые страны определяют темп, направление и общие черты реализации Рамочной конвенции.

Затем в Киотском протоколе были установлены показатели по сокращению выбросов, условно их можно разделить на глобальные и индивидуальные. Глобальный показатель – не менее чем на 5 %, а индивидуальные показатели установлены в Приложении В. Так, для ряда государств установлены обязательства по сохранению выбросов на уровне 1990 г. (Новая Зеландия, Российская Федерация, Украина), для Хорватии обязательства состоят в сокращении выбросов на 5 %, для Венгрии, Канады, Польши, Японии – на 6 %, для США – на 7 %, для Австрии, Бельгии, Болгарии, Германии, Греции, Дании, ЕС, Ирландии, Испании, Италии, Латвии, Литвы, Лихтенштейна, Люксембурга, Монако, Нидерландов, Португалии, Румынии, Словакии, Словении, Великобритании, Финляндии, Франции, Чехии, Швейцарии, Швеции, Эстонии – на 8 %. И наконец, есть государства, чей объем выбросов может даже превышать уровень 1990 г., – это Австралия, Исландия, Норвегия, но не выходя за установленные пределы [5].

К сожалению, даже в настоящее время оценить действенность мер, принятых государствами по реализации Киотского протокола, невозможно. Однако одним из важнейших итогов с точки зрения внедрения рыночных механизмов стало появление рынка торговли квотами. Собственно, сам Киотский протокол прямо не говорит о продаже единиц выбросов, подобное толкование возможно только исходя из упоминаемых гибких механизмов, которые должны использоваться с учетом общего обязательства сократить выбросы не менее чем на 5 %. Необходимо отметить, что этот рынок не учитывает прочих механизмов Рамочной конвенции, однако является одним из продвигаемых рыночных механизмов.

В соответствии с данными Ежегодного отчета ИСАР [6], в настоящее время функционирует 19 систем торговли квотами: в странах ЕС, Китае, Северной Америке. Они охватывают торговлю в объеме 7 млрд т. Как отмечается в отчете, системы охватывают страны, производящие более половины глобального ВВП и выбрасывающие порядка 15 % от всего объема парниковых газов. В России подобная система до сих пор находится на стадии «запланированной», т. е.

фактически она не функционирует, данных о том, когда она будет введена в действие, нет.

К сожалению, в российских юридических исследованиях недостаточно внимания отводится анализу этого вопроса. Отчасти это связано с закрытостью информации, невозможностью на основе открытых источников оценить реальное положение дел с выбросами парниковых газов в Российской Федерации. Другая проблема — отсутствие правового обеспечения этого рынка. В связи с этим можно обратиться к исследованию Г. Винтера, который дает оценку эффективности реализации механизмов Киотского протокола в ЕС [7]. Анализируя сложившуюся на 2010 г. ситуацию, он приходит к выводу, что рыночные механизмы не всегда являются эффективными. В частности, он отмечает, что экологичность не равна экономичности, а торговля квотами основана лишь на понимании экономической выгоды. В связи с этим, по его мнению, следует значительно сократить рыночные механизмы и продолжать внедрять инструменты административного права. А если и оставлять торговлю квотами, то только для загрязнителей, не допуская накопления квот и т. п.

Тем не менее в целом ЕС является одним из положительных примеров значительного сокращения выбросов парниковых газов. В этой связи следует с осторожностью относиться к тому, каким образом Российская Федерация должна будет исполнять свои обязательства, тем более что недопустимы подходы, основанные на превращении квот выбросов в еще один природный ресурс на экспорт, что зачастую указывается в экономических исследованиях.

Относительная успешность реализации Киотского протокола потребовала от государств начала обсуждения следующего этапа, и в 2009 г. в Копенгагене был предложен проект нового соглашения. 18 декабря 2009 г. был одобрен проект Копенгагенской договоренности [8] (Copenhagen Accord), предложенный США, Китаем, Индией и ЮАР. В отличие от Киотского протокола, в данном документе было предложено снизить выбросы на 50 %, вовлечь в этот процесс развивающиеся государства. Но договориться относительно индивидуальных показателей не удалось. Копенгагенская договоренность осталась лишь одним из документов COP15 и сменить Киотский протокол не смогла, поскольку были инициированы довольно сложные дебаты относительно необходимости ее принятия, справедливости и т. п.

Спустя почти шесть лет, в 2015 г., государствам удалось договориться вновь прийти

к Парижскому соглашению от 12 декабря 2015 г., торжественное подписание которого было осуществлено большинством государств в День Земли — 22 апреля 2016 г. [9], а вступление в силу произошло в октябре того же года. Подобное единение было омрачено заявлением Президента США Д. Трампа 1 июня 2017 г. о выходе из Парижского соглашения [10], что объяснялось защитой интересов США и ее граждан, отсутствием выгод, непосильным экономическим и финансовым бременем. Однако позже, в сентябре 2017 г., появилась информация об изменении позиции США. В частности, со ссылкой на европейского комиссара по вопросам климата Мигеля Адриаса Каньете было указано на то, что США не планируют разработку альтернативного Парижскому соглашению, а лишь хотели бы скорректировать свои обязательства [11]. Вместе с тем процесс выхода из Парижского соглашения был запущен Соединенными Штатами 5 августа 2017 г. [12]. Процесс этот может завершиться не ранее ноября 2019 г. в соответствии со ст. 28 соглашения. Таким образом, в настоящее время США продолжают оставаться участниками Парижского соглашения, их выход еще не вступил в силу; по заявлению Государственного департамента, США продолжают участие в конференциях.

Следовательно, пока состав участников Парижского соглашения остается неизменным. Соглашение начнет действовать в 2021 г. С учетом того, что его анализ очень редко проводится в российских работах, представляет интерес сравнение его механизмов с механизмами Киотского протокола с точки зрения развития идеи общей, но дифференцированной ответственности.

Парижское соглашение состоит из 29 статей, из которых 14 посвящены обязательствам государств, 5 касаются учреждения механизма содействия исполнению соглашения, остальные носят вспомогательный характер.

В первую очередь следует отметить, что критерием достижения целей соглашения является удержание прироста глобальной температуры ниже 2 °С. Статья 3 Парижского соглашения вводит понятие «национальный вклад», который можно определить как совокупность усилий и обязательств государств по исполнению положений соглашения. Вклады представляют собой последовательно установленные цели, которые сообщаются Конференции по изменению климата, подлежат пересмотру каждые пять лет. Ориентирами целевых показателей названы вклады развитых стран, уже достигших прогресса в данном вопросе.

Статья 5 соглашения подчеркивает необходимость работы над сохранением и развитием поглотителей и накопителей газов, в частности сохранением лесов, борьбой с их деградацией. Эта статья специально адресована развивающимся странам, поскольку они имеют куда лучший потенциал лесов, чем развитые.

Следующая статья касается институционализации сотрудничества по исполнению положений соглашения и учреждает механизм — совещание участников. Она же ограничивает нерыночные подходы к реализации соглашения, из чего можно сделать вывод, что основной подход — задействовать рыночные механизмы, сделав выгодным для экономических субъектов соблюдение требований о выбросах парниковых газов, а также применение мер, способствующих достижению целей соглашения.

И еще одно важное положение Парижского соглашения закреплено в ст. 9 — это обязательство развитых государств аккумулировать и предоставлять развивающимся странам финансовые ресурсы для достижения целей соглашения.

Таким образом, проводя сравнение с Киотским протоколом, можно отметить ряд сходств и различий. Оба международных договора направлены на дифференциацию ответственности, но используют различные подходы. Если Киотский протокол закрепил на международном уровне индивидуальные обязательства, то Парижское соглашение только определило обязанность установить индивидуальные обязательства и пересматривать их регулярно. Оба договора основаны скорее на рыночных механизмах, из чего можно сделать вывод, что развитие рынка торговли квотами будет происходить и далее, вовлекая все новые страны. В то же время нерыночные механизмы сохраняют свою актуальность, но будут использоваться в узком спектре международного сотрудничества. Оба соглашения направлены на комплексное изменение и нивелирование негативного антропогенного воздействия на климат, что дает возможность развивающимся странам совместно разрабатывать новые подходы для внедрения рыночных механизмов, создавая рынок квот не на основе экономии выбросов, а на основе создания дополнительного объема для их поглощения. И, наконец, эффективная реализация международных договоров предполагает создание институционального механизма, который для целей Парижского соглашения имеет особое значение, поскольку позволяет гармонизировать национальные вклады и определить новые цели.

Подписывая Парижское соглашение, заместитель председателя правительства Российской Федерации Александр Хлопонин заявил о том, что к 2030 г. Россия готова сократить выбросы до 70 % от базового уровня 1990 г. (т. е. на 30 %) [13]. Исследователи отмечают, что Россия могла бы воспользоваться механизмами торговли квотами, чистого развития и инвестиционными проектами [14]. Вместе с тем нужно понимать, что это требует значительных законодательных и управленческих усилий, поскольку необходимо создание системы мониторинга, принятие законодательных актов, изменение системы управления в сфере экологии и природопользования. Очевидно, что до вступления в силу Парижского соглашения эти меры должны быть реализованы.

Подводя итог, можно отметить, что международное сообщество, в целом оценив положительно опыт реализации Киотского протокола, оставляет идею общей, но дифференцированной ответственности как основополагающий принцип достижения цели предотвращения изменения климата в глобальном измерении. Несмотря на наличие критических замечаний о рынке торговли квотами, Парижское соглашение не исключает его дальнейшего развития, поощряя именно рыночные механизмы в достижении целей соглашения. Однако наиболее существенным в реализации Парижского соглашения станет порядок определения национального вклада. Можно предположить, что именно эти вопросы вызовут наиболее бурные обсуждения в течение ближайших лет и сразу после начала действия соглашения. 62

1. Сайт ООН по изменению климата [Электронный ресурс]. URL: <http://unfccc.int/2860.php>.
2. Киотский протокол 1997 г. к Рамочной конвенции ООН об изменении климата // Бюл. междунар. дог. 2005. № 5. С. 3–23.
3. Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. // Бюл. междунар. дог. 1996. № 12. С. 3–24.
4. См., например: Шаповалова Е. М. Киотский протокол: международно-правовые аспекты // Междунар. публ. и част. право. 2005. № 3. С. 57–62.
5. Киотский протокол 1997 г. С. 3–23.
6. ICAP. (2017). Торговля выбросами парниковых газов по всему миру : ежегод. отчет. 2017. Берлин: ICAP [Электронный ресурс]. URL: https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=444.
7. Винтер Г. Климат не товар: промежуточные результаты системы торговли квотами на выбросы // Эколог. право. 2010. № 2. С. 27–33.
8. Доклад Конференции Сторон о работе ее пятнадцатой сессии, состоявшейся в Копенгагене 7–19 дек. 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/rus/11a01r.pdf>.
9. 175 стран подписали Парижское соглашение по климату [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/obschestvo/3233294>.
10. Чем грозит России и миру выход США из Парижского соглашения [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/06/2017/5931353e9a794742bc8a5777>.
11. СМИ сообщили об отказе США от выхода из Парижского соглашения по климату [Электронный ресурс]. URL: <https://lenta.ru/news/2017/09/17/paris/>.

12. Планета может подождать: зачем США запустили процесс выхода из Парижского соглашения по климату [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/world/article/416060-ssha-parizhskoe-soglasheniye-po-klimatu-vygod>.

13. 175 стран подписали ...

14. Какителашвили М. М. Перспективы участия России в Киотском протоколе // Эколог. право. 2016. № 2. С. 28–32.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

175 стран подписали Парижское соглашение по климату [Электронный ресурс]. – URL: <http://tass.ru/obschestvo/3233294>.

Винтер Г. Климат не товар: промежуточные результаты системы торговли квотами на выбросы // Эколог. право. – 2010. – № 2. – С. 27–33.

Доклад Конференции Сторон о работе ее пятнадцатой сессии, состоявшейся в Копенгагене 7–19 дек. 2009 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/rus/11a01r.pdf>.

Какителашвили М. М. Перспективы участия России в Киотском протоколе // Эколог. право. – 2016. – № 2. – С. 28–32.

Киотский протокол 1997 г. к Рамочной конвенции ООН об изменении климата // Бюл. междунар. дог. – 2005. – № 5. – С. 3–23.

Планета может подождать: зачем США запустили процесс выхода из Парижского соглашения по климату [Электронный ресурс]. – URL: <https://russian.rt.com/world/article/416060-ssha-parizhskoe-soglasheniye-po-klimatu-vygod>.

Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. // Бюл. междунар. дог. – 1996. – № 12. – С. 3–24.

Сайт ООН по изменению климата [Электронный ресурс]. – URL: <http://unfccc.int/2860.php>.

СМИ сообщили об отказе США от выхода из Парижского соглашения по климату [Электронный ресурс]. – URL: <https://lenta.ru/news/2017/09/17/paris/>.

Торговля выбросами парниковых газов по всему миру [Электронный ресурс]: ежегод. отчет. 2017. – Берлин: ICAP. – URL: https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=444.

Чем грозит России и миру выход США из Парижского соглашения [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/06/2017/5931353c9a794742bc8a577>.

Шаповалова Е. М. Киотский протокол: международно-правовые аспекты // Междунар. публ. и част. право. – 2005. – № 3. – С. 57–62.

REFERENCES

175 stran podpisali Parizhskoye soglasheniye po klimatu [Elektronnyy resurs]. URL: <http://tass.ru/obschestvo/3233294>. (in Russian)

Vinter G. Klimat ne tovar: promezhutochnyye rezul'taty sistemy trgovli kvotami na vybrosy. *Ekologicheskoye pravo*, 2010, no 2, pp. 27-33. (in Russian)

Doklad Konferentsii Storon o rabote yeye pyatnadsatoy sessii, sostoyavsheysya v Kopenhagene 7-19 dekabrya 2009 g. [Elektronnyy resurs]. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/rus/11a01r.pdf>. (in Russian)

Kakitelashvili M.M. Perspektivy uchastiya Rossii v Kiotskom protokole. *Ekologicheskoye pravo*, 2016, no 2, pp. 28-32. (in Russian)

Kiotskiy protokol 1997 g. k Ramochnoy konventsii OON ob izmenenii klimata. *Byul. mezhdunar. dog.*, 2005, no 5, pp. 3-23. (in Russian)

Planeta mozhet podozhdat': zachem CSHA zapustili protsess vykhoda iz Parizhskogo soglasheni-

ya po klimatu [Elektronnyy resurs]. URL: <https://russian.rt.com/world/article/416060-ssha-parizhskoe-soglasheniye-po-klimatu-vygod>. (in Russian)

Ramochnaya konventsiya OON ob izmenenii klimata 1992 g. *Byul. mezhdunar. dog.*, 1996, no 12, pp. 3-24. (in Russian)

Sayt OON po izmeneniyu klimata [Elektronnyy resurs]. URL: <http://unfccc.int/2860.php>. (in Russian)

SMI soobshchili ob otkaze SSHA ot vykhoda iz Parizhskogo soglasheniya po klimatu [Elektronnyy resurs]. URL: <https://lenta.ru/news/2017/09/17/paris/>. (in Russian)

Chem grozit Rossii i miru vykhod SSHA iz Parizhskogo soglasheniya [Elektronnyy resurs]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/06/2017/5931353c9a794742bc8a577>. (in Russian)

Shapovalova Ye.M. Kiotskiy protokol: mezhdunarodno-pravovyye aspekty. *Mezhdunarodnoye publichnoye i chastnoye pravo*, 2005, no 3, pp. 57-62. (in Russian)

Torgovlya vybrosami parnikovyykh gazov po vsemu miru. *Yezhegodnyy otchet* 2017. Berlin, ICAP. [Elektronnyy resurs]. URL: https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=444.

Implementation of the Idea of Differentiated Responsibilities from the Kyoto Protocol to the Paris Agreement

© Sidorova T. Yu., 2018

The article is devoted to a comparative analysis of the Kyoto Protocol and the Paris Agreement in terms of developing the principle of common but differentiated responsibilities of states, and analysis of the legal support for the mechanisms used by these treaties. The article shows the components of the mechanism for implementing common but differentiated responsibilities in accordance with the 1972 Framework Convention on Climate Change, compares the obligations of developed and developing countries. The author emphasizes the importance of the practice of developed countries in realizing their obligations. The author analyses the results of the implementation of obligations under the Kyoto Protocol, examines the reasons for the failure of the Copenhagen Accord and the history of the adoption of the Paris Agreement. The author concludes that at present the balance of the use of market and non-market mechanisms is shifted towards the first one. In the article the author explores the Paris Agreement's mechanism on climate change prevention, which also presents its vision of the balance of market and non-market mechanisms and establishes a new procedure for determining the obligations of states. The author analyzes the concept of "national contribution" proposed by the Paris Agreement, and identifies possible difficulties in implementing these provisions of the Agreement. Along with the content analysis, the author also analyzes the positions of leading states on signing and implementing the Paris Agreement, for example, the United States and Russia. In conclusion, the author writes that the Paris Agreement develops and changes the mechanism for implementing the common but differentiated responsibility. Along with positive changes, there are also possible problems: the remaining market mechanisms that are dominant, the lack of a mechanism for harmonization of national contributions of states and the changing positions of leading states on reasons of climate change.

Key words: The Kyoto Protocol, the Paris Agreement, quotas trade.