

DOI: 10.17803/2542-2472.2023.28.4.062-067

ПРЕОДОЛЕНИЕ ГЛОБАЛЬНОГО ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА: ПРОБЛЕМЫ ПОМОЩИ РАЗВИВАЮЩИМСЯ СТРАНАМ

МИР

Шпаковский Юрий Григорьевич,
профессор кафедры экологического и природоресурсного права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный редактор научного
юридического журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук, профессор
125993, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
jgshpakovskij@msal.ru

© Шпаковский Ю. Г., 2023

***Аннотация.** Изменение климата на планете является еще одним фактором появления природных катастроф, в результате которых наносится ущерб населению, объектам экономики и транспорта, разрушается инфраструктура городов и населенных пунктов. Особенно от этого страдают развивающиеся страны. В настоящее время международное сообщество достигло определенного консенсуса в отношении потерь и ущерба из-за изменения климата. Автором показано, что практическая дилемма в выявлении ответственности за ущерб в связи с потерями, вызванными изменением климата, заключается в том факте, что ряд международных договоров об изменении климата, таких как Рамочная конвенция ООН об изменении климата, не разъясняют правовую основу для компенсации. Имеются определенные трудности с определением субъекта ответственности, отсутствием обязательного механизма возмещения ущерба. В статье показано, что направлением решения данной проблемы является выделение обязательного механизма ответственности, прежде всего развитых стран перед развивающимися, а также пересмотр механизма формирования климатических фондов.*

***Ключевые слова:** развивающиеся и развитые государства, глобальное изменение климата, материальные потери и ущерб, компенсационные механизмы.*

OVERCOMING GLOBAL CLIMATE CHANGE: ASSISTING DEVELOPING COUNTRIES

Yuriy G. Shpakovskiy,
Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Environmental and Natural
Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Editor-in-Chief,
Academic Law Journal «Currier of the Kutafin University (MGUA)»
9, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Moscow 125933, Russian Federation
jgshpakovskij@msal.ru

Abstract. *Global climate change is another factor in occurrence of natural disasters, as a result of which damage is caused to the population, economic and transport facilities; the infrastructure of cities and settlements is destroyed. Developing countries are particularly affected by climate change. Currently, the international community has reached a certain consensus on losses and damage that take place due to climate change. The author shows that the practical dilemma in identifying liability for damage because of losses caused by climate change lies in the fact that a number of international treaties on climate change, e.g., the UN Framework Convention on Climate Change, do not clarify the legal basis for compensation. There are certain difficulties in determining the subject of liability, and the lack of a mandatory mechanism for compensation for damage. The article shows that the direction of solving this problem is the allocation of a mandatory mechanism of responsibility, primarily of developed countries to developing countries, as well as to review the mechanism for the formation of climate funds.*

Keywords: *developing and developed countries, global climate change, material losses and damage, compensation mechanisms.*

Проблема глобального изменения климата занимает сегодня одно из ключевых мест в международной политической повестке дня, даже несмотря на проблемы Украины, израильско-палестинского конфликта. Новая Климатическая доктрина России констатировала: «Изменение климата является одним из наиболее серьезных вызовов XXI в., который выходит за рамки научных дискуссий и представляет собой комплексную междисциплинарную проблему, охватывающую экологические, экономические и социальные аспекты устойчивого развития Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 26.10.2023 № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации»).

В 1992 г. на саммите в Рио-де-Жанейро 154 государства, признавая происходящее изменение климата в результате деятельности человека, решили объединить усилия для ограничения глобального потепления. Это ознаменовало появление Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) и ее руководящего органа — Конференции сторон. Кроме того, принятые в 1992 г. документы ООН определили специальные принципы и цель международного сотрудничества по проблеме антропогенного изменения климата.

Сегодня в качестве одной из наиболее важных проблем климатической повестки является неоспоримая ответственность развитых стран за изменение климата. Развитые страны в процессе индустриализации выделяют большое количество парниковых газов, таких как углекислый газ, что приводит к ряду негативных последствий, таких как повышение глобальных температур, таяние ледников и повышение уровня моря. Потери и ущерб, вызванные изменением климата, стали одной из серьезных проблем, угрожающих выживанию людей. Это не только оказывает огромное воздействие на природные ресурсы и биоразнообразие, но и представляет серьезную угрозу национальной и международной безопасности, что зафиксировано в Парижском соглашении от 12.12.2015.

Изменение климата серьезно затрагивает развивающиеся государства, поскольку, как наименее экономически развитые, они несут большую часть потерь и ущерба, вызванных климатическими изменениями, а некоторые страны даже сталкиваются с возрастающим риском природных катастроф (например, наводнений). Развивающиеся страны с ограниченными экономическими ресурсами явно не соответствуют принципам климатической справедливости.

В настоящее время возникает важный вопрос. Могут ли развивающиеся государства при ущербе, вызванным изменением климата, требовать от развитых стран выплаты компенсации? Существует ли основа международного права для этого?

Ущерб, причиненный изменением климата, является важным вопросом на международных переговорах по климату. Еще в 2007 г. на 13-й сессии конференции

сторон РКИК ООН была принята Балийская дорожная карта, в которой присутствует раздел «потери и ущерб, связанные с последствиями изменения климата». Однако в настоящее время ни одна международная конвенция или документы конференций не дали четкого определения понятию «ущерб от потерь, вызванных изменением климата»¹.

Существуют разные мнения ученых по вопросу ущерба от глобального изменения климата. Во-первых, природа ответственности за потери и ущерб государствам, вызванным изменением климата, заключается в особой компенсационной ответственности. Во-вторых, ответственность за ущерб, причиненный изменением климата, может рассматриваться и в качестве самостоятельной формы ответственности. Однако на сегодняшний день в рамках РКИК ООН трудно доказать, что та или иная страна нарушает обязательства по Конвенции.

Ответственность за ущерб, причиненный изменением климата, должна решаться другими способами. Субъект выбросов парниковых газов несет ответственность по международному праву в форме компенсации, предназначенной для обеспечения особого ущерба общественным интересам, в дополнение к трансграничной ответственности, называемой «ответственностью за ущерб, причиненный изменением климата». Можно сказать, что ущерб от изменения климата, по сути, относится к «трансграничному ущербу». При этом между вредоносными действиями и их последствиями должна существовать физическая связь (исключая экономическую, торговую, финансовую деятельность, вызванную нефизическим ущербом), ущерб должен быть вызван деятельностью человека (исключая ущерб от стихийного бедствия). Ущерб должен быть достаточным для наступления юридической ответственности за последствия, выходить за пределы национальных границ государства — причинителя вреда.

Ущерб, причиненный изменением климата, следует определить как «особый трансграничный ущерб» и применять ответственность государства за компенсацию. Однако в развивающихся странах не существует единого стандарта для определения характера ущерба, причиненного изменением климата. Также существует большой спор по поводу ответственности за компенсацию ущерба, причиненного изменением климата.

Что касается национальной ответственности за компенсацию, то развитые страны, как правило, уходят от ответственности и на практике возникают большие трудности. Развитые страны признают историческую ответственность за чрезмерные выбросы парниковых газов в период индустриального развития, но не рассматривают такую ответственность как ответственность за компенсацию.

Между тем идея Парижского соглашения изложена в рамках решения 1/СР (во исполнение мандата Дурбанской платформы для более активных действий, учрежденной решением 1/СР). В разделе 21 о возмещении убытков (п. 48–52) четко указано, что положение о возмещении убытков (ст. 9 Парижского соглашения) не влечет за собой никакой ответственности или компенсации и не является основанием для какой-либо ответственности или компенсации. Следовательно, трудно установить государство (компанию), ответственное за ущерб, связанный с изменением климата, и очень сложно требовать компенсации на практике. Хотя, компенсационная ответственность в большей степени применима к признаку ответственности за потери и ущерб, причиненные изменением климата в развивающихся странах. Всё это указывает на то, что установление компенсационной ответственности нуждается в нормативной основе, а развивающиеся государства нуждаются в правовой и материальной поддержке для возмещения ущерба, причиненного изменением климата.

Возникает закономерный вопрос: как сформировать международный правовой механизм компенсации ущерба развивающимся странам за ущерб, наносимый глобальными климатическими изменениями? Так, РКИК ООН является важным международным договором, подписанным почти 200 странами мира для координации

¹ См.: Третий оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. СПб. : Научно-технологические исследования, 2022. 124 с.

международных действий по борьбе с изменением климата. В РКИК ООН нет конкретного положения о потерях и ущербе, вызванных изменением климата, но оно устанавливает основной принцип «общего, но дифференцированного принципа». Данный принцип отражает тот факт, что промышленно развитые и развивающиеся страны в части ответственности за выбросы парниковых газов, охрану окружающей среды и устойчивого развития имеют неравноправный статус. Это является для развивающихся стран в вопросах обеспечения экологической безопасности своего рода компенсацией, а также гарантом исторической ответственности со стороны развитых стран.

Реализация принципа «общего, но дифференцированного принципа» в основном отражается в двух аспектах. Во-первых, развитые страны должны взять на себя большую ответственность, включая сокращение выбросов и финансовую и техническую поддержку развивающихся стран. Во-вторых, развивающиеся страны должны принимать различные меры для предупреждения и снижения ущерба от изменения климата, в соответствии со своими климатическими, природными, национальными условиями и условиями экономического развития. Ответственность за компенсацию может возникнуть в результате нарушения климатических обязательств со стороны развитых стран, но развивающимся государствам необходимо еще доказать, что развитые страны не выполняют свои обязательства по сокращению выбросов.

Киотский протокол так же устанавливает только обязательства по количественному сокращению выбросов парниковых газов в развитых странах. Киотский протокол, вступивший в силу в 2005 г., определяет виды, сроки и квоты для сокращения выбросов парниковых газов в основных развитых странах. Соглашение следует принципу «общей, но дифференцированной ответственности», сформулированному РКИК ООН, и требует, чтобы развитые страны, исторически являющиеся основными источниками выбросов парниковых газов, принимали конкретные меры по ограничению выбросов парниковых газов, в то время как развивающиеся страны не принимают юридически обязательных ограничений на выбросы парниковых газов.

Балийский план действий (в рамках Балийской дорожной карты) устанавливает механизм переговоров по двум направлениям. С одной стороны, развитые страны, подписавшие Киотский протокол, должны взять на себя обязательства по значительному количественному сокращению выбросов после 2012 г. С другой стороны, развивающиеся страны и развитые страны, которые не подписали Киотский протокол, должны принять дальнейшие меры по борьбе с изменением климата в соответствии с Рамочной конвенцией об изменении климата. В ноябре 2013 г. Варшавская конференция по климату в очередной раз признала, что они должны внести свой вклад в поддержку развивающихся стран в их реагировании на изменение климата. Было достигнуто предварительное соглашение о механизме компенсации ущерба и учрежден Варшавский механизм возмещения ущерба.

Принцип «платит загрязнитель», впервые предложенный Организацией экономического сотрудничества и развития в 1972 г., развивался уже более 40 лет и был одобрен большинством суверенных государств и международным законодательством, таким как Киотский протокол и Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию.

Статья 13 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию признает и подчеркивает принцип оплаты загрязнителей. Хотя Декларация предусматривает «компенсацию за ущерб окружающей среде», сам принцип предусматривает компенсацию для пользователей, и положения фактически указывают на то, что государство должно нести ответственность за ущерб окружающей среде. Ответственность за компенсацию ущерба, причиненного изменением климата, подкрепляется правовой и моральной основой, и она также является важной частью международных переговоров. Развитые страны должны оказывать финансовую и техническую поддержку развивающимся странам в соответствии с конвенцией и исторической ответственностью. Однако на практике реализация обязательства по выплате компенсации по-прежнему сталкивается с практической дилеммой.

Такие международные документы, как РКИК ООН, Киотский протокол и Парижское соглашение, сыграли позитивную роль в решении проблемы управления изменением климата. Но ни в одном из международных договоров не содержится четкого заявления об ответственности за потери и ущерб, вызванные изменением климата.

Рамочная конвенция об изменении климата в соответствии с принципом «общей, но дифференцированной ответственности», установленными развитыми странами и развивающимися странами процедурами обязательств, требует от развитых стран по мере увеличения выбросов парниковых газов принимать конкретные меры по ограничению этих выбросов и предоставлять средства развивающимся странам для оплаты расходов по выполнению своих обязательств, в соответствии с конвенцией.

Развивающиеся страны, с другой стороны, берут на себя только обязательство предоставлять национальные перечни источников и поглотителей парниковых газов, формулировать и осуществлять планы, содержащие меры в отношении источников и поглотителей парниковых газов, и не берут на себя юридически обязательных обязательств по контролю.

Хотя РКИК ООН и создала механизм для предоставления развивающимся странам средств и технологий для выполнения обязательств по конвенции, но конечной целью механизма является сокращение выбросов парниковых газов, уменьшение вреда от деятельности человека климатической системе.

В то же время Киотский протокол вводит ограничения на выбросы парниковых газов в виде нормативных актов, но договор не предусматривает четкой ответственности за ущерб, причиненный изменением климата. Таким образом, развивающиеся государства не несут ответственность за нарушения условий сокращения обязательных выбросов парниковых газов в соответствии с Киотским протоколом. Кроме того, в развитых странах изменение климата носит кумулятивный характер и ущерб от изменения климата должен быть исторической ответственностью. Развитые государства не отрицают значительные выбросы в прошлом, также признают историческую ответственность, но это предусматривает ответственности за ущерба другим странам. Киотский протокол является международным документом, регулирующим выбросы парниковых газов, но не предусматривает требования и ответственность развитых стран за возмещение ущерба.

Парижское соглашение является вторым юридически обязательным климатическим соглашением после Киотского протокола, касающимся глобальных действий по борьбе с изменением климата, которое подчеркивает важность ущерба от последствий изменения климата и определяет, что стороны должны на основе сотрудничества (в том числе при необходимости через Варшавский международный механизм) компенсировать потери и ущерб, а также мероприятия, связанные с действиями и поддержкой мер по преодолению климатических изменений. Однако во всем полном тексте Парижского соглашения отсутствует положение об ответственности за ущерб, причиненный изменением климата, что не может быть основанием для обращения развивающихся государств за компенсацией. Действующая правовая база недостаточно разработана для компенсации ущерба от изменения климата для развивающихся государств.

Правомерно возникает вопрос, как расширить источники финансирования борьбы с изменением климата. Так, один из реальных источников финансирования Зеленый климатический фонд² сталкивается с нехваткой средств. Полагаясь исключительно на традиционные источники финансирования, такие как пожертвования развитых стран и частных организаций, нельзя удовлетворить текущие потребности в борьбе с изменением климата и невозможно удовлетворить финансовые потребности развивающихся стран в получении компенсации за потери и ущерб, причиненные изменением климата. Поэтому необходимо рассмотреть вопрос о добавлении новых источников финансирования в дополнение к Зеленому климатическому фонду.

² Зеленый климатический фонд создан в рамках Рамочной конвенции ООН об изменении климата в качестве операционной структуры финансового механизма в практике адаптации и смягчения последствий климатических изменений.

Международный налог на выбросы углерода является одним из возможных подходов к формированию средств на компенсацию ущерба для развивающихся государств от глобального изменения климата. ЕС, который ввел «углеродные тарифы», утверждает, что механизм пограничного регулирования выбросов углерода является еще одной вехой в стимулировании сокращения выбросов углерода и международное сообщество может извлечь уроки из положительной роли тарифов ЕС на выбросы углерода и создать специальные международные институты по всему миру для взимания налогов на выбросы углерода в соответствии с единой налоговой ставкой. Климатические выгоды, приносимые таким налогом, будут значительными, так как с помощью экономических средств, которыми будут облагать налогом на использование ископаемого топлива, воплощается принцип «загрязнитель платит». Предполагается, что загрязнитель не будет наносить ущерб окружающей среде, так как стоимость загрязнения окружающей среды заставит сократить использование ископаемого топлива и будет запущен процесс замедления изменения климата. Доход от международного налога на выбросы углерода огромен, и важно использовать глобальный доход для учета изменений, что, вероятно, станет новым источником средств фонда и будет способствовать дальнейшему удовлетворению финансовых потребностей развивающихся государств в связи с потерями и ущербом, причиненными изменением климата.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Третий оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. — СПб. : Наукоемкие технологии, 2022. — 124 с.

REFERENCES

1. The Third Assessment Report on Climate Change and Its Consequences on the Territory of The Russian Federation. General Abstract. St. Petersburg: High-tech technologies, 2022. (In Russ.).