



HOW TO COP: изменение климата

Рамочная конвенция ООН об изменении климата и многосторонний переговорный процесс

14.11.2024

Рамочная конвенция ООН об изменении климата (**РКИК ООН**) — это основополагающий международный договор, положивший начало глобальному сотрудничеству по вопросам изменения климата. Конвенция была принята по итогам Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году и вступила в силу в 1994 году¹. На сегодняшний день Конвенция имеет универсальное участие и охватывает 198 Сторон, включая 197 стран и Европейский союз.

Цель Конвенции — добиться стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Такой уровень должен быть достигнут в сроки, которые являются достаточными для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяют не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивают дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе.

Ключевым принципом, закреплённым в Конвенции, является принцип общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей. Это означает, что страны имеют неодинаковые возможности в борьбе с изменением климата в связи с разным уровнем экономического развития, а потому именно развитые страны должны вносить наибольший вклад в реализацию мер по борьбе с изменением климата. Объём обязательств (commitments) варьируется в зависимости от принадлежности страны к определённым категориям Сторон, приведённым в приложениях к Конвенции.

Стороны РКИК ООН

Конвенция делит страны на три основные группы в соответствии с различными обязательствами:

Стороны **Приложения I** включают промышленно развитые страны, в основном из числа членов ОЭСР на 1992 год, а также страны с переходной экономикой, включая Россию, страны Балтии и несколько государств Центральной и Восточной Европы². В дополнение к общим обязательствам по статье 4 (1) РКИК ООН обязывает эти Стороны принимать меры по снижению выбросов, повышению качества поглотителей и периодически отчитываться об этих действиях.

Стороны **Приложения II** состоят из членов ОЭСР Приложения I за исключением Турции³. Они также обязаны предоставлять финансовые ресурсы и передавать технологии, чтобы развивающиеся страны могли осуществлять деятельность по сокращению выбросов в соответствии с Конвенцией, и помогать им адаптироваться к неблагоприятным последствиям изменения климата.

При цитировании, пожалуйста, ссылайтесь на: Хлебнова А. Д. (2024). How to COP: изменение климата. Рамочная конвенция ООН об изменении климата и многосторонний переговорный процесс. Центр международных и сравнительно-правовых исследований. [URL](#)

¹ Помимо РКИК ООН на Саммите Земли в Рио был принят ещё один фундаментальный международный договор — Конвенция о биологическом разнообразии (КБР). Подробнее о переговорном процессе в рамках КБР читайте в материале Центра. [URL](#)

² Впоследствии в Приложение I были включены Кипр, Лихтенштейн, Мальта, Монако, Словакия, Словения, Хорватия, Чехия. В 2024 году Приложение I включает 42 страны и Европейский союз.

³ Имеются в виду страны ОЭСР на 1992 год. Турция изначально была включена в Приложения I и II РКИК ООН из-за своего членства в ОЭСР. В 2001 году на COP7 Турция была исключена из Приложения II. В 2024 году Приложение II включает 23 страны и Европейский союз.

Стороны, **не включённые в Приложение I**, в основном являются развивающимися странами. Некоторые группы развивающихся стран признаны Конвенцией как особенно уязвимые к негативным последствиям изменения климата, включая страны с низлежащими прибрежными районами и страны, подверженные опустыниванию и засухе. Положения Конвенции отражают особое положение и потребности развивающихся стран в свете климатических изменений, отмечая, что именно развитые страны должны играть ведущую роль в борьбе с изменением климата и его отрицательными последствиями.

Дополнительные договорённости

В развитие положений Конвенции был принят Киотский протокол, а также впоследствии в целях наращивания страновых усилий по смягчению изменения климата было заключено Парижское соглашение.

Киотский протокол, принятый в 1997 году Конференцией Сторон РКИК ООН (COP3) и вступивший в силу в 2005 году⁴, был разработан с целью обязать индустриально развитые страны ограничить и сократить выбросы парниковых газов в соответствии с согласованными национальными обязательствами. Появление Протокола было обосновано тем, что в самой Конвенции содержатся общие призывы к государствам проводить политику и принимать меры по предотвращению изменения климата.

Одним из ключевых решений при принятии Киотского протокола стало создание гибких рыночных механизмов, основанных на торговле квотами на выбросы: каждое индустриально развитое государство получило определённые квоты, и если они им не используются полностью, то Страна имеет право продать их другой Стране.

Реализация Протокола проходила в два периода. В рамках первого периода (2008–2012 гг.) индустриально развитые страны и Европейский союз приняли на себя обязательства по снижению выбросов парниковых газов в среднем на 5% по сравнению с уровнями 1990 года. В течение второго периода действия обязательств Страны обязались уменьшить выбросы парниковых газов не менее чем на 18% от уровней 1990 года в течение восьмилетнего периода, с 2013 по 2020 год. При этом состав Сторон второго периода реализации обязательств отличается от первого: такие страны, как Россия, Канада и Япония, участвовали в первом периоде реализации Протокола, но вышли из второго, а Соединённые Штаты подписали, но не ратифицировали Протокол. Развивающиеся страны, включая Китай и Индию, обязательств на себя не брали.

Парижское соглашение было принято на 21-й сессии Конференции Сторон РКИК ООН (COP21) в 2015 году⁵. Соглашение направлено на укрепление глобального реагирования на угрозу изменения климата посредством достижения трёх своих целей: удержания прироста глобальной средней температуры, повышения способности адаптироваться к последствиям изменения климата и приведения финансовых потоков к траектории низкоэмиссионного развития.

Появление Парижского соглашения потребовалось ввиду отказа ряда крупнейших по объёму выбросов парниковых газов индустриально развитых стран участвовать во втором периоде действия Киотского протокола. Кроме того, некоторые развитые страны настаивали на необходимости принятия крупнейшими развивающимися государствами конкретных обязательств по снижению выбросов, так как в рамках Протокола их выбросы никак не ограничивались.

С целью выработки нового взаимоприемлемого и более амбициозного решения в Парижском соглашении было предусмотрено установление обязательных показателей сокращения выбросов парниковых газов самими Странами в зависимости от их возможностей. Данные обязательства каждая страна-участница Соглашения фиксирует в форме Определяемого

⁴ На сегодняшний день Киотский протокол охватывает 192 Страны.

⁵ Соглашение вступило в силу в 2016 году. Странами Соглашения являются 194 страны и Европейский союз. Иран, Ливия и Йемен подписали, но не ратифицировали Соглашение.

на национальном уровне вклада (**ОНУВ**). В своих ОНУВ Стороны сообщают о планируемых мерах по снижению выбросов парниковых газов для достижения целей Парижского соглашения. Стороны также обязуются направлять в Секретариат РКИК ООН обновлённые ОНУВ каждые пять лет. При этом подразумевается, что каждый новый вклад должен быть амбициознее предыдущего и основываться на результатах глобального подведения итогов – оценки коллективного прогресса в достижении долгосрочных целей Соглашения⁶. Данное положение распространяется как на развитые, так и на развивающиеся страны, однако в отношении последних Парижское соглашение сохраняет гибкий подход⁷.

Организация работы

Органом принятия решений в рамках РКИК ООН является **Конференция Сторон** РКИК ООН (Conference of Parties, COP). Она созывается ежегодно раз в год начиная с 1995 года. Совместно с очередными совещаниями Конференции Сторон РКИК ООН также проходят сессии Конференций Сторон Киотского протокола и Парижского соглашения (CMP, CMA)⁸.

Для обеспечения деятельности COP, CMP и CMA осуществляет работу **Бюро** (Bureau of the COP/CMP/CMA), являющееся исполнительным органом при Председателе (President of the COP/CMP/CMA). Бюро состоит из 11 членов, избираемых сроком на один год от каждой из пяти региональных групп стран-членов ООН (по два представителя от каждой группы плюс один представитель от Группы малых островных развивающихся государств, включая Председателя). В полномочия Бюро входят вопросы поддержки деятельности органов принятия решений и Секретариата в части соблюдения процедурных требований, проведения аккредитации сторонних организаций при РКИК ООН, а также содействия Председателю в осуществлении его обязанностей, в том числе в межсессионный период.

В то же время подготовительная работа к Конференциям Сторон осуществляется на сессиях двух вспомогательных органов, которые собираются не реже двух раз в год (обычно в привязке к сессиям Конференций Сторон и в межсессионный период): **Вспомогательный орган по осуществлению** (Subsidiary Body for Implementation, SBI) и **Вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам** (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA).

К компетенции Вспомогательного органа по осуществлению относится ежегодное изучение динамики выбросов парниковых газов в развитых странах, а также анализ климатической политики как развитых, так и развивающихся стран с последующим предоставлением отчётов. Данные отчёты позволяют отслеживать прогресс в деятельности, направленной на смягчение последствий и адаптацию, а также являются обзором результатов в области финансирования, поддержки технологий и наращивания потенциала, образования и информирования общественности.

Вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам занимается разработкой и дальнейшим совершенствованием руководящих принципов для подготовки и обзора кадастров выбросов парниковых газов Сторон, включённых в Приложение I. Ещё одной его функцией является содействие сотрудничеству в области исследований и систематических наблюдений за климатической системой, а также содействие разработке и передаче экологически безопасных технологий. Помимо этого, орган играет роль посредника между

⁶ Этот процесс отражает механизм постепенного наращивания усилий Парижского соглашения, именуемый также как ratchet mechanism. Первое глобальное подведение итогов завершилось в 2023 году принятием решения, которое среди прочего впервые упоминает вопрос перехода от ископаемого топлива. [URL](#)

⁷ Так, в пункте 4 статьи 4 Соглашения отмечается, что развитым странам *следует продолжать выполнять ведущую роль* путём установления целевых показателей абсолютного сокращения выбросов в масштабах всей экономики. При этом развивающимся странам следует *продолжать активизировать свои усилия* по предотвращению изменения климата, и к ним обращается призыв перейти со временем к целевым показателям ограничения или сокращения выбросов в масштабах всей экономики в свете различных национальных условий.

⁸ Органом принятия решений в рамках Киотского протокола является Конференция Сторон, действующая в качестве совещания Сторон Киотского протокола (CMP). Органом принятия решений в рамках Парижского соглашения является Конференция Сторон, действующая в качестве совещания Сторон Парижского соглашения (CMA).

Межправительственной группой экспертов по изменению климата (IPCC) и Конференцией Сторон, связывая научную информацию, предоставляемую экспертными источниками, с политически ориентированными потребностями Конференции Сторон.

Секретариат РКИК ООН оказывает организационную поддержку и предоставляет техническую экспертизу в ходе переговоров, а также обеспечивает работу всех Вспомогательных и Учреждённых органов в целях имплементации Конвенции, Киотского протокола и Парижского соглашения. Секретариат предоставляет техническую и экспертную помощь для анализа и обзора информации об изменении климата, представленной Сторонами. Секретариат также ведёт реестр ОНУВ, направляемых всеми Сторонами Парижского соглашения.

Помимо Вспомогательных органов действуют также Учреждённые в соответствии с РКИК ООН, Киотским протоколом и Парижским соглашением органы (Constituted bodies). В их компетенцию входят вопросы конкретной области имплементации положений трёх договоров. В 2024 году действует 17 Учреждённых органов, среди которых:

- Надзорный орган по статье 6.4 Парижского соглашения (Article 6.4 Supervisory Body), учреждён во исполнение механизма Парижского соглашения по снижению выбросов парниковых газов на основе рыночной передачи единиц сокращения выбросов;
- Консультативный совет Центра и сети климатических технологий (Advisory Board of the Climate Technology Centre and Network, CTCN), осуществляет мониторинг и оценку деятельности Центра и сети климатических технологий, в ведение которых входит оказание содействия развивающимся странам по участию в передаче технологий;
- Консультативная группа экспертов (Consultative Group of Experts, CGE), оказывает поддержку развивающимся странам в области предоставления обязательной отчётности в рамках РКИК ООН и при подготовке двухгодичных докладов о прозрачности, также предоставляет технические рекомендации Секретариату для подготовки групп технических экспертов по мониторингу;
- Исполнительный комитет Варшавского механизма по ущербу и потерям (Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage), учреждён во исполнение статьи 8 Парижского соглашения, проводит экспертную работу по четырём направлениям: медленно развивающиеся явления, неэкономические потери, комплексное управление рисками и вынужденное перемещение населения;
- Рабочая группа по содействию Платформе местных сообществ и коренных народов (Facilitative Working Group of the Local Communities and Indigenous Peoples Platform, FWG), содействует осуществлению трёх функций Платформы, связанных с распространением знаний, вовлечением стейкхолдеров и действиями в области изменения климата⁹;
- Постоянный комитет по финансам (Standing Committee on Finance), координирует работу механизма климатического финансирования, а также готовит отчётность и осуществляет проверки мер финансовой поддержки, направляемых развивающимся странам;
- Комитет по реализации и соблюдению Парижского соглашения (Paris Agreement Implementation and Compliance Committee), создан в соответствии со статьёй 15 Парижского соглашения в качестве механизма, способствующего соблюдению положений Парижского соглашения.

Переговорный процесс

Каждая Страна представлена на сессиях Конференций национальной делегацией, состоящей из лиц, уполномоченных представлять и вести переговоры от имени своего правительства. Исходя из традиций ООН, Стороны организованы в пять региональных групп, в основном для

⁹ Половина членов Рабочей группы являются представителями Сторон, а другая половина состоит из представителей организаций коренных народов.

целей избрания Бюро или ротации при определении страны-председателя на Конференции Сторон. Однако эти пять региональных групп обычно не используются для представления интересов стран и для переговоров по климату более важны неформальные переговорные коалиции.

Стороны, являющиеся развивающимися странами, обычно выступают через Группу 77 (G77 and China) для выработки общих позиций на переговорах. Группа 77 была основана в 1964 году в рамках ЮНКТАД и в настоящее время функционирует в рамках всей системы ООН. Позднее к группе присоединился Китай.

Африканская группа переговорщиков (African group) была создана на COP1 в Берлине в 1995 году как альянс африканских государств-членов, который представляет интересы региона на международных переговорах по изменению климата, имея единый голос.

Зонтичная группа – это коалиция Сторон, которая образовалась после принятия Киотского протокола. В состав группы входят Австралия, Канада, Исландия, Израиль, Япония, Новая Зеландия, Казахстан, Норвегия, Украина и США¹⁰.

Несколько других групп также сотрудничают в процессе борьбы с изменением климата, включая Арабскую группу¹¹, Группу экологической целостности (EIG)¹², страны Организации стран – экспортёров нефти (ОПЕК), группу стран Центральной Азии, Кавказа, Албании и Молдовы (CACAM), Картаженский диалог, Независимый альянс стран Латинской Америки и Карибского бассейна (AILAC), группу BASIC¹³, Группу стран-единомышленников (LMDC), Коалицию наций тропических лесов и Боливарианский альянс для народов нашей Америки (ALBA) и другие.

Переговорный процесс также открыт для участия широкого круга наблюдателей из числа стран, не участвующих в РККИК ООН, правительственных и неправительственных организаций, специализированных агентств ООН. Аккредитация предоставляется Секретариатом и даёт возможность участвовать в заседаниях в качестве наблюдателя.

Направления переговоров

Многосторонние переговоры в рамках РККИК ООН, Киотского протокола и Парижского соглашения включают в себя переговорные тематические треки, каждый из которых посвящён различным аспектам предотвращения изменения климата, коррелирующим с положениями этих международных договоров. Ключевые темы организованы в основном вокруг вопросов смягчения изменения климата и снижения выбросов (mitigation), адаптации к негативным последствиям изменения климата (adaptation), потерь и ущерба (loss&damage), рыночных механизмов сотрудничества, финансирования, справедливого перехода.

В фокусе переговорной повестки 2023–2024 годов находятся дискуссии по повышению амбиций стран по сокращению выбросов парниковых газов, будущему ископаемого топлива в климатическом переходе, операционализации Фонда по потерям и ущербу, подготовке и имплементации результатов Глобального подведения итогов, установлению новой финансовой цели по поддержке развивающихся стран и полному запуску рыночных механизмов в рамках статьи 6 Парижского соглашения.

¹⁰ Ранее в группу также входили Российская Федерация и Республика Беларусь.

¹¹ Алжир, Бахрейн, Коморские острова, Джибути, Египет, Ирак, Иордания, Кувейт, Ливан, Ливия, Марокко, Мавритания, Оман, Палестина, Катар, Саудовская Аравия, Сомали, Судан, Сирия, Тунис, Объединённые Арабские Эмираты, Йемен.

¹² В Environmental Integrity Group, сформированную в 2000 году, входят Мексика, Лихтенштейн, Монако, Республика Корея, Швейцария и Грузия.

¹³ Бразилия, Южная Африка, Китай, Индия.