

HOW TO COP: опустынивание

Конвенция по борьбе с опустыниванием и многосторонний переговорный процесс

13.12.2024

Конвенция по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьёзную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (**КБО**) – это ключевой международный договор, связывающий окружающую среду и развитие с устойчивым землепользованием и направленный на предотвращение деградации земель, восстановление плодородия почв, пострадавших от засух и опустынивания. Конвенция также направлена на смягчение последствий засухи и борьбу с причинами опустынивания¹.

Решение Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году положило начало разработке Конвенции, которая впоследствии стала одной из трёх «Конвенций Рио», нацеленных на решение взаимосвязанных проблем: изменение климата², опустынивание и потеря биоразнообразия³. Конвенция вступила в силу в 1996 году и на сегодняшний день имеет универсальное участие, охватывая 196 стран и Европейский союз⁴.

Центральным инструментом реализации Конвенции являются программы действий по борьбе с опустыниванием на национальном, субрегиональном и региональном уровнях⁵. Эти программы призваны воплотить принципы и цели Конвенции в практические стратегии, разработанные с учётом конкретных экологических, социально-экономических и институциональных условий затрагиваемых стран.

Специфика реализации положений КБО определяется с помощью пяти приложений к Конвенции⁶, которые отражают особенности регионов, затронутых проблемой деградации земель и опустынивания. Региональные приложения являются ориентиром для наполнения программ действий и служат основой для международного сотрудничества, соответствующего уникальным вызовам и потребностям страны или региона.

Обязательства страны в рамках Конвенции варьируются в зависимости от её статуса – затрагиваемой или развитой, при этом, в отличие от подхода в РКИК, КБО не содержит конкретного перечня таких стран. Структура обязательств построена таким образом, что, помимо общих обязательств, которые распространяются на все Стороны, у затрагиваемых и развитых

При цитировании, пожалуйста, ссылайтесь на: Хлебнова А. Д., Иванова Е. А. (2024). How to COP: опустынивание. Конвенция по борьбе с опустыниванием и многосторонний переговорный процесс. Центр международных и сравнительно-правовых исследований. [URL](#)

¹ Опустынивание – это деградация земель в засушливых, полузасушливых и сухих субгумидных районах, в совокупности называемых засушливыми землями, которая происходит под воздействием многих факторов, включая деятельность человека и изменение климата. За последние несколько десятилетий масштабы и интенсивность опустынивания в некоторых засушливых районах возросли. Согласно докладу КБО, в течение последних тридцати лет климат стал более засушливым на более чем 3/4 поверхности суши Земли по сравнению с предыдущим периодом. Сегодня засушливые земли охватывают около 41% мировой суши (без учёта Антарктиды). Рост засушливости за последнее время связывают с последствиями антропогенного изменения климата. Около половины населения засушливых земель мира проживает в Азии и Африке. Самые густонаселённые районы этих земель находятся в Калифорнии (США), Египте, восточном и северном Пакистане, значительной части Индии и северо-восточном Китае. [URL](#)

² Подробнее о переговорном процессе в рамках Рамочной конвенции об изменении климата (РКИК) читайте в материале Центра. [URL](#)

³ Подробнее о переговорном процессе в рамках Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) читайте в материале Центра. [URL](#)

⁴ В Конвенции участвуют все страны – члены ООН. Святой престол не является Стороной Конвенции, однако участвует в двух других Конвенциях Рио – РКИК и КБР. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию в 2003 году.

⁵ Региональное и субрегиональное сотрудничество может также включать совместные программы устойчивого управления трансграничными природными ресурсами.

⁶ В 2024 году Конвенция содержит пять Приложений: 1) Африка; 2) Азия; 3) Латинская Америка и Карибский бассейн; 4) Северное средиземноморье; 5) Центральная и Восточная Европа.

стран имеются дополнительные обязательства, соответствующие их роли в выполнении целей Конвенции.

Общие обязательства направлены на содействие принятию мер по борьбе с опустыниванием и налаживанию международного сотрудничества. Обязательства затрагиваемых стран включают в себя разработку стратегий и национальных планов действий, усиление национального законодательства и вовлечение местных сообществ в реализацию мер по борьбе с опустыниванием. Дополнительные обязательства развитых стран состоят в предоставлении финансовой и технической поддержки затрагиваемым странам.

Нейтральность деградации земель

Одним из вспомогательных инструментов реализации КБО являются добровольные цели по достижению нейтральности деградации земель (Land Degradation Neutrality или **LDN**)⁷. Данная инициатива интегрировала Повестку устойчивого развития ООН в процесс реализации КБО. Достижение LDN направлено на сохранение и/или расширение базы земельных ресурсов – то есть запасов природного капитала, связанных с земельными ресурсами и экосистемными услугами, которые они обеспечивают.

На сегодняшний день 131 страна⁸ установила или заявила о готовности установить целевые показатели по LDN. Для привлечения финансовых ресурсов был учреждён специальный Фонд для достижения нейтральности (Land Degradation Neutrality Fund). Данный инвестиционный фонд мобилизует средства из государственного, частного и благотворительного секторов для поддержки достижения LDN посредством реализации проектов по восстановлению земель и устойчивому управлению земельными ресурсами.

Организация работы

Органом принятия решений в рамках Конвенции является **Конференция Сторон** (Conference of the Parties, **COP**), которая созывается один раз в два года⁹. Конференция Сторон собирается для принятия решений в целях реализации Конвенции, рассмотрения докладов Сторон и вынесения рекомендаций по ним, рассмотрения прогресса осуществления Конвенции и обмена лучшими практиками.

Подготовительная работа к Конференции Сторон осуществляется на сессиях двух вспомогательных органов: Комитета по науке и технике и Комитета по рассмотрению осуществления Конвенции.

Комитет по науке и технике (Committee on Science and Technology, **CST**) был учреждён в соответствии со статьёй 24 КБО с целью предоставления Конференции информации и консультаций по научно-техническим вопросам. Комитет заседает совместно с очередными сессиями Конференции Сторон (то есть один раз в два года) и открыт для всех Сторон Конвенции. По решению Конференции, в рамках Комитета также могут быть созданы специальные группы¹⁰.

⁷ Нейтральность деградации земель – это такое состояние, при котором объём и количество земельных ресурсов, необходимых для поддержания экосистемных функций и услуг и усиления продовольственной безопасности, остаются стабильными или увеличиваются в конкретно определённых временных и пространственных масштабах и экосистемах. [URL](#)

⁸ Российская Федерация также заявила об установлении цели по достижению LDN. [URL](#)

⁹ В период с 1997 по 2001 год Конференция собиралась ежегодно. Начиная с 2001 года было принято решение созывать Конференцию один раз в два года.

¹⁰ Например, в 2011 году по решению Конференции 19/COP.10 была учреждена Специальная консультативная группа технических экспертов (Ad hoc advisory group of technical experts), целью которой было рассмотрение хода реализации оперативных целей 1, 2 и 3 Десятилетнего стратегического плана и рамок деятельности по активизации осуществления Конвенции (2008–2018 годы) [URL](#); формирование научных подходов по определению затрагиваемых районов, подверженных опустыниванию/деградации земель и/или засухе или находящимся под их угрозой, улучшению условий жизни затрагиваемого населения, живущего в таких районах, и предложений по созданию механизмов координации.

Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции (Committee for the Review of the Implementation of the Convention, **CRIC**)¹¹ был создан с целью оказания содействия Конференции Сторон в проведении регулярного обзора осуществления Конвенции: рассматривает отчёты Сторон, а также иные материалы, представленные ему другими механизмами Конвенции, определяет новые вызовы и проблемы по ходу реализации Конвенции и подготавливает на их основании итоговый отчёт. Комитет заседает ежегодно как совместно с очередными сессиями Конференции Сторон, так и между ними.

В рамках каждого из описанных выше органов работает своё Бюро. Например, **Бюро COP**, главной функцией которого является координация подготовки к заседаниям, их проведение и руководство работой между сессиями. В начале первого заседания каждой очередной сессии Конференция избирает состав нового Бюро: председателя заседания и девять его заместителей из числа представителей Сторон, учитывая принцип географического представительства: каждый регион должен быть представлен как минимум двумя членами.

Бюро CRIC формируется путем избрания председателя и четырёх его заместителей, один из которых будет выполнять функцию докладчика. Каждый член Бюро не может занимать должность более двух лет. **Бюро CST** отвечает за работу Комитета между заседаниями Конференции Сторон. Бюро состоит из председателя и четырёх его заместителей, один из которых является докладчиком. Председатель Бюро избирается по окончании каждой очередной сессии Конференции Сторон, в то время как заместители избираются на заключительном заседании Комитета, проводимого одновременно с заседанием Конференции Сторон.

Постоянный **Секретариат**, учреждённый в соответствии со статьёй 23 КБО, находится в Бонне (Германия) и оказывает организационную поддержку в проведении заседаний, содействует оказанию помощи затрагиваемым развивающимся странам по их просьбе, особенно в Африке, в сборе и передаче информации, требуемой в соответствии с Конвенцией.

В соответствии со статьёй 21 КБО также был учреждён операционный инструмент Конвенции – **Глобальный механизм** (Global Mechanism)¹² для помощи в мобилизации финансовых ресурсов, включая передачу технологий на безвозмездной основе и/или на льготных условиях, затрагиваемым развивающимся странам. Механизм консультирует страны по установлению целей достижения нейтральности деградации земель, разработке национальных планов по борьбе с засухой, разработке крупных проектов по улучшению уровня жизни в затронутых регионах.

Конференция Сторон осуществляет свою работу также с помощью иных органов, в том числе **межправительственных рабочих групп**, которые учреждаются решением Конференции Сторон на определённый период времени (как правило, на межсессионный период между заседаниями Конференции Сторон). На 2024 год функционируют две группы:

- Межправительственная рабочая группа по среднесрочной оценке Рамочной стратегии Конвенции по борьбе с опустыниванием на 2018–2030 годы (IWG-MTE)¹³, созданная для независимой оценки осуществления Стратегии и вынесения рекомендаций по дальнейшему её осуществлению на COP16; и

¹¹ Был учреждён в 2001 году Решением ICCD/COP(5)/11. [URL](#)

¹² Глобальный механизм является самостоятельным подразделением, подотчетным Исполнительному секретарю КБО. Первоначально он был создан как отдельная структура, управляемая Международным фондом сельского хозяйства и развития. В соответствии с решением Конференции Сторон, принятым в 2011 году, подотчетность и юридическое представительство Глобального механизма были переданы Секретариату, и они стали одной объединённой институцией с двумя подразделениями (Секретариат и Глобальный механизм). [URL](#)

¹³ Рабочая группа состоит из трёх представителей от каждого региона и семи наблюдателей: двух членов Механизма научно-политического взаимодействия, по одному представителю от трёх крупных международных организаций и два представителя гражданского общества. [URL](#)

- Межправительственная рабочая группа по засухе (IWG Drought)¹⁴, созданная для оценки глобальных политик и региональных программ по борьбе с засухой и разработки рекомендаций для рассмотрения на COP16.

Научная основа

В 2013 году по решению Конференции Сторон был создан **Механизм научно-политического взаимодействия** (Science-Policy Interface, **SPI**). Данный механизм призван объединить политические и научные усилия по синтезу и обмену научной информацией и знаниями с целью выработки актуальных рекомендаций по борьбе с опустыниванием и деградацией земель. SPI готовит технические доклады, научно-политические записки, а также проводит экспертный обзор других связанных с наукой вопросов. Рабочая программа, а также состав Механизма определяется CST и его Бюро соответственно и пересматривается на каждой очередной сессии Конференции Сторон¹⁵.

Механизм также взаимодействует с другими экспертными площадками, такими как Межправительственная научно-политическая платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам (IPBES) и Межправительственная группа экспертов по изменению климата (IPCC)¹⁶.

Переговорный процесс

Каждая Сторона Конвенции представлена на переговорах национальными делегациями, состоящими из должностных лиц, уполномоченных представлять интересы страны.

Переговорный процесс по КБО открыт для участия широкого круга наблюдателей. Любое государство – член ООН, не являющееся Стороной КБО, специализированные агентства ООН, а также любые другие организации, правительственные или неправительственные, имеющие опыт работы в областях, относящихся к борьбе с опустыниванием, засухой и устойчивому использованию земель, могут получить статус наблюдателя. Процедура его получения включает в себя подачу заявления, его рассмотрение, и в случае его одобрения, получение приглашения от Председателя участвовать в заседаниях¹⁷ (без права голоса).

Стороны КБО также могут выражать свои позиции через неформальные переговорные коалиции или выступать в рамках принадлежности к региональным группам в соответствии с пятью Приложениями к КБО. Так, аналогично процессу в РКИК ООН, развивающиеся страны представляют свои общие интересы через Группу 77 (G77 and China), Африканскую и Арабскую группы и другие.

Направления переговоров

Многосторонние переговоры включают в себя переговорные тематические треки, каждый из которых посвящён различным аспектам опустынивания и засухи. Ключевые вопросы сгруппированы в основном вокруг следующих треков: достижение нейтральности деградации земель, разработка ряда новаторских тематических политических рамок, направленных на

¹⁴ В состав рабочей группы входит 27 членов: по три представителя от каждой из семи групп (5 региональных в соответствии с Приложениями к КБО, ЕС и JUSCANZ), назначенных национальными правительствами (21 член), два наблюдателя от организаций гражданского общества, два представителя от международных организаций, занимающихся проблемами засухи, и два независимых эксперта. [URL](#)

¹⁵ Например, Решением ICCD/COP(15)/CST/5 [URL](#) был утверждён следующий состав Механизма на период 2022 и 2023 годов: i) пять членов Бюро CST; ii) пять учёных, по одному от каждого региона; iii) десять независимых учёных, отобранных Бюро CST; и iv) пять наблюдателей.

¹⁶ Взаимодействие между SPI, IPCC и IPBES прослеживается особенно чётко в рамках последних Конференций Сторон: рабочая программа SPI на период 2016–2017 годов включала в себя взаимодействие с вышеупомянутыми организациями в вопросах достижения LDN, устойчивого использования земель, разработки и осуществления мер по реабилитации, восстановлению и рекультивации деградировавшей земли [URL](#), принимая во внимание их доклады; такое же взаимодействие прослеживалось и в работе Механизма на период 2018–2019 годов. [URL](#)

¹⁷ Если только одна треть Сторон не возражает против присутствия данного наблюдателя.

борьбу с засухой, землевладением, песчаными и пыльными бурями, а также опустыниванием, деградацией земель и засухой как основной движущей силой миграции.

В повестку 2024 года, помимо проведения среднесрочной оценки Стратегической программы КБО на 2018–2030, включены такие треки, как: создание рабочих мест и сокращение бедности в совокупности с восстановлением земель, устойчивые методы ведения сельского хозяйства, инклюзивное управление земельными ресурсами.