

УДК 341.1/8

## Особенности национально-правовой имплементации международных климатических соглашений: сравнительно-правовой анализ российского и японского законодательства

**Гарафова Д.И.**

Аспирант кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета

*Изменение климата является одной из наиболее обсуждаемых проблем в настоящее время. Несмотря на то, что на сегодняшний день принято несколько договоров, направленных на защиту климата Земли, было высказано немало замечаний относительно их эффективности. Одной из причин неэффективности называют низкий уровень имплементации данных международных соглашений. В связи с этим в статье рассматривается национальное законодательство, принятое в целях соблюдения международно-правовых обязательств государств по вопросу изменения климата. Автор анализирует то, как положения международных климатических соглашений отражены в национальных правовых системах России и Японии, и сравнивает подходы двух государств.*

*Ключевые слова:* изменение климата, национально-правовая имплементация, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Киотский протокол, Парижское соглашение.

Изменение климата в настоящее время является одной из самых обсуждаемых международных проблем. Климат представляет собой совокупность атмосферы, гидросферы, биосферы и геосферы, а также их взаимодействие [1, ст. 1 (3)], то есть является частью окружающей среды. Международный Суд ООН в своем Консультативном заключении от 19 июля 1996 г. отметил, что «окружающая среда не является чем-то абстрактным, а служит средой обитания, определяет качество жизни и само здоровье людей, в том числе будущих поколений» [2, с. 241]. Именно поэтому каждое государство в меру своих возможностей должно быть заинтересовано в том, чтобы внести вклад в разрешение данной проблемы, а также соблюдать обязательства по сохранению климата.

Однако несмотря на то, что на сегодняшний день принято несколько договоров, направленных на защиту климата Земли, было высказано немало критики относительно эффективности этих инструментов. В научной литературе приводятся различные причины низкой эффективности международных

климатических соглашений [3], однако чаще всего называют нежелание государств выполнять международно-правовые обязательства. С правовой точки зрения, данное «нежелание» проявляется в уровне имплементации международных норм. В связи с этим цель данного исследования – на примере национального законодательства двух государств – России и Японии – найти ответы на следующие вопросы: каким образом международные нормы, направленные на сохранение климата Земли, отражены во внутреннем законодательстве, и действительно ли имплементация климатических соглашений находится на низком уровне?

Вышеобозначенная цель исследования обусловила постановку и решение следующих конкретных задач: выявление основных форм национально-правовой имплементации международных климатических соглашений в правовых системах России и Японии, определение соответствия принятых национальных норм международно-правовым обязательствам государств по вопросу изменения климата, а также сравнение подходов двух государств.

Существует три основных международно-правовых акта, устанавливающих обязательства государств по изменению климата: Рамочная конвенция ООН об изменении климата [1] (далее РКИК ООН), Киотский протокол [4] и Парижское соглашение [5]. Также к международным документам, регулирующим изменение климата, можно отнести резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, а также акты иных специализированных учреждений, работающих под эгидой ООН (например, программы ООН по окружающей среде, Всемирной метеорологической организации, Межправительственной группы экспертов по изменению климата), а также ежегодные решения Конференции сторон РКИК ООН и Совещаний сторон Киотского протокола и Парижского соглашения. Однако объектом исследования данной статьи являются лишь обязательства государств, вытекающие из обозначенных выше трех международных климатических соглашений.

Российская Федерация подписала РКИК ООН в 1992 г., а ратифицировала документ в 1994 г., приняв специальный Федеральный закон от 4 ноября 1994 г. № 34-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции ООН об изменении климата» [6]. Япония также подписала и ратифицировала РКИК ООН в 1992 и 1994 гг., соответственно. Кроме того, в соответствии с японским законодательством, международные договоры в сфере окружающей среды (включая климат) не являются самоисполнимыми, поэтому необходимо было принятие национальных актов, чтобы достичь целей конвенции [7]. Так, глобальное потепление было включено в объект регулирования Основного акта по окружающей среде, а в 1994 г. – в Основной план по окружающей среде Японии.

Что касается законодательства Японии по вопросу изменения климата, то одним из первых законов в этой области является Закон о поощрении мер по борьбе с глобальным потеплением [8], принятый в 1998 г. Данный акт направлен на содействие мерам по борьбе с глобальным потеплением посредством установления определенных обязанностей центрального правительства, местных органов власти, предприятий и граждан в этом направлении, тем самым преследуя цель по обеспечению здоровой и культурной жизни нынешнего и будущих поколений [8, ст. 1].

Российское законодательство того периода по вопросу сохранения климата Земли состоит из таких федеральных законов, как Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Данные акты не направлены непосредственно на регулирование климатических изменений, однако значение данных федеральных законов состоит в том, что они все же косвенно влияют на сохранение климата Земли путем установления норм, направленных на

уменьшение негативного антропогенного влияния на атмосферу и окружающую среду.

Япония подписала Киотский протокол в 1998 г., а ратификация документа датируется 16 февраля 2005 г. Сразу после того, как Япония подписала Киотский протокол, Министерство окружающей среды опубликовало «Руководство по предотвращению глобального потепления» [9]. Это руководство стало основой политики Японии в области климата. Оно не вводило какие-либо новые меры, а скорее представляло собой список существующих в то время подходов к решению проблемы изменения климата.

Киотский протокол вступил в силу в 2005 г., после того, как Российская Федерация присоединилась и ратифицировала данный акт [10]. В тексте Федерального закона о ратификации Киотского протокола есть заявление о том, что «решение о ратификации было принято после тщательного анализа всех факторов, в том числе с учетом значения Протокола для развития международного сотрудничества, а также с учетом того, что Протокол вступит в силу только при условии участия в нем Российской Федерации» [10]. Также Федеральный закон четко указывает на временные рамки действия Киотского протокола и участия в нем Российской Федерации (с 2008 по 2012 гг.).

Сразу после вступления в силу Киотского протокола Япония обязалась в рамках Протокола сократить выбросы парниковых газов на 6 % по сравнению с уровнем 1990 г. в период с 2008 по 2012 гг. В связи с этим правительство Японии одобрило «План по достижению целей Киотского протокола» [11], в котором подчеркивалось, что целевое достижение возможно только в случае согласованных усилий ключевых сторон в каждом секторе. Центральным элементом данного Плана был другой план, носивший название «Добровольный план действий компании “Кейданрен”».

Относительно законодательства РФ, то среди национальных актов, принятых после ратификации Киотского протокола и направленных на имплементацию международно-правовых климатических обязательств, можно назвать следующие: Распоряжение Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 215-р «О российском реестре углеродных единиц», Распоряжение Правительства РФ от 15 декабря 2006 г. № 1741-р «О назначении организационно-администратора российского реестра углеродных единиц», Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики», Постановление Правительства России от 8 января 2009 г. № 1-р «Об утверждении Основных направлений государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года» [12].

Кроме того, значительным шагом вперед в развитии национального законодательства по решению проблемы изменения климата является принятие Распоряжения Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-р «О Климатической доктрине Российской Федерации» [13]. Несмотря на то, что Климатическая доктрина не имеет обязательной юридической силы, в документе признается действительность проблемы изменения климата, необходимость смягчения антропогенного воздействия, обозначается намерение Российской Федерации внести свой вклад в усилия международного сообщества по разрешению данной проблемы [14]. Кроме того, Доктрина устанавливает стратегические цели и задачи, а также служит базисом для дальнейшего развития и реализации национальной климатической политики.

Япония также стремилась имплементировать международно-правовые нормы, устанавливающие обязательства по сохранению климата Земли, в национальную правовую систему. Так, в 2010 г. в Японии на рассмотрение был представлен Проект Основного закона о противодействии глобальному потеплению [15], где были определены долгосрочные и среднесрочные цели по сокращению выбросов парниковых газов (далее ПГ). Кроме того, во исполнение своих обязательств по Киотскому протоколу, например, вытекающих из ст. 2 (о более широком использовании новых и возобновляемых видов энергии [4, ст. 2 (1)(a)(iv)]) 26 августа 2011 г. в Японии был принят Закон о покупке возобновляемой электроэнергии, обязывающий энергетические компании по выработке электроэнергии покупать электроэнергию, вырабатываемую из возобновляемых источников (солнечная энергия, ветровая энергия, гидроэнергетика, геотермальная энергия и биомасса), на основе договора с фиксированным периодом и фиксированной ценой.

Как известно, Япония (как и Россия) не присоединилась ко второму периоду обязательств по Киотскому протоколу, поэтому после 2012 г. у государств в настоящий момент не существует установленных обязательств по сокращению выбросов ПГ. В то же время оба государства установили свои национальные цели по сокращению выбросов. Так, Россия обозначила «национальную цель по сокращению выбросов парниковых газов к 2020 г. до уровня 75 % от эмиссий 1990 года» [16]. Данная долгосрочная цель была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов». Добровольной национальной целью Японии является сокращение выбросов парниковых газов на 25 % ниже уровня 1990 г. к 2020 г. и на 80 % – к 2050 г.

На XXI Конференции сторон РКИК ООН и XI Конференции сторон Киотского протокола было принято Парижское соглашение.

Япония подписала Парижское соглашение 22 апреля 2016 г., а документ о принятии (*acceptance*) договора приняла 8 ноября 2016 г. Следовательно, в настоящее время Япония обязана следовать своим определяемым на национальном уровне вкладам в глобальное реагирование на изменение климата (ОНВ) [5; ст. 3, ст. 4 (2)], переданным в Секретариат РКИК ООН, в соответствии со ст.ст. 3 и 4 (2) Парижского соглашения. ОНВ Японии по сокращению выбросов ПГ составляет 26,0 % к 2030 г. по сравнению с уровнем выбросов ПГ 2013 г. [17], а основным национальным нормативным актом, устанавливающим соответствующие цели и меры по их достижению, является «План мер по борьбе с глобальным потеплением». Иными словами, согласно японскому ОНВ, базовым годом выбран 2013 г., а для имплементации данных обязательств и достижению поставленных целей правительство Японии выделило 10 лет (с апреля 2021 по март 2031 гг.) [18].

Россия до сих пор не ратифицировала Парижское соглашение [19]. Однако сразу после принятия Парижского соглашения Правительство РФ утвердило «План реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов» [20]. Этим же Распоряжением Правительства был утвержден «План реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов и подготовки к ратификации Парижского соглашения». План предполагает, что федеральные органы исполнительной власти подготовят и направят в Правительство РФ отчет с оценкой последствий (макроэкономических, социальных и т.д.) ратификации Парижского соглашения. К первому кварталу 2019 г. предполагается подготовить итоговый доклад Президенту РФ о целесообразности ратификации документа.

Что касается вопросов адаптации к неблагоприятным последствиям изменения климата, то Япония относится к государствам, которые достаточно уязвимы к таким последствиям, как повышение уровня моря, изменение осадков и более раннее снеготаяние. Большинство мер по адаптации в Японии принимаются на региональном уровне. Например, были установлены специальные системы оповещения о наводнениях и тепловых ударах в префектуре Киото. На национальном уровне до некоторого времени основные усилия были сосредоточены на исследованиях, призванных определить наиболее проблемные сферы в контексте изменения климата. Однако в марте 2015 г. был закончен отчет об оценке воздействия изменения климата в Японии и будущих вызовах [21], а в последующем на основе данного доклада был разработан Национальный план адаптации к последствиям изменения климата [22]. Данный план был принят Решением Кабинета от 27 ноября 2015 г.



В рамках российского национального законодательства по вопросу изменения климата отсутствует конкретный национальный план по адаптации. Это обусловлено тем, что, по сравнению со многими другими странами, включая Японию, преимуществом Российской Федерации является более высокий адаптационный потенциал страны ввиду «больших размеров территории; наличия значительных водных ресурсов; относительно небольшой доли населения, проживающего на территориях, особо уязвимых к изменениям климата» [13, ст. 29].

Однако некоторые меры по адаптации все же были предприняты. Так, в 2008 и 2014 гг. Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды были подготовлены оценочные доклады «Об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации». Кроме того, Министерством сельского хозяйства России ведется разработка мероприятий по адаптации к изменениям климата, направленных на оптимизацию условий произрастания культур путем регулирования водного, воздушного и питательного режимов [23, с. 152].

Таким образом, японское законодательство в сфере сохранения климата Земли и, соответственно, имплементация международно-правовых договоров этой области характеризуются поэтапным подходом, объединяющим в себе рамочные нормативно-правовые акты и специальные законы по конкретным более узким вопросам [24].

Российский подход базируется на немногочисленных федеральных законах (в основном о ратификации международных договоров), в соответствии с которыми в последующем принимаются подзаконные акты. Постановления Правительства и иные подзаконные акты составляют основу климатического законодательства РФ.

Отличительной особенностью двух правовых систем в имплементацию международных климатических соглашений является время. В России ратификация международного договора по вопросу изменения климата после его принятия на международном уровне, а также издание последующих нормативных актов занимает дольше времени, чем в Японии. Так, например, Парижское соглашение Япония подписала и приняла в 2016 г., а Россия до сих пор не стала полноценно стороной данного договора ввиду долгосрочных процедур по рассмотрению различными министерствами последствий и рисков ратификации.

Кроме того, японское законодательство в сфере изменения климата отличает наличие единого акта по адаптации к неблагоприятным последствиям изменения климата, тогда как в Российской Федерации адаптация не является приоритетным направлением, поскольку страна обладает высоким адаптационным потенциалом. В то же время наличие нацио-

нального плана по адаптации позволило бы снизить уязвимость различных систем к неблагоприятным последствиям изменения климата в будущем, а также значительно снизить возможные экономические потери. В связи с чем представляется, что разработка и принятие единого документа, регулирующего вопросы адаптации, является необходимым шагом в рамках выполнения Россией своих международно-правовых обязательств.

### Литература

1. Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН), 9 мая 1992, 1771 U.N.T.S. 107 – URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/climate\\_framework\\_conv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml) (дата обращения: 24.10.2017).
2. Консультативное заключение Международного Суда ООН о законности применения или угрозы применения ядерного оружия в вооруженных конфликтах, 1996. – I. C. J. Reports 1996. – 66 p.
3. Young O.R., Marc A.L. Chapter 1: The Effectiveness of International Environmental Regimes / The Effectiveness of International Environmental Regimes: The Causal Connections and Behavioral Mechanisms. – Cambridge, MA: The MIT Press, 1999. – P. 1-32.
4. Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН по изменению климата. – URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kprus.pdf> (дата обращения: 24.10.2017).
5. Парижское соглашение. – URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/rus/10a01r.pdf> (дата обращения: 24.10.2017).
6. Федеральный закон от 04.11.1994 г. № 34-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции ООН об изменении климата» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Tadashi O. Global warming Law and Policy. – Tokyo: Showadou, 2004.
8. Law Concerning the Promotion of the Measures to cope with Global Warming, Tokyo, 9 October 1998, in force 8 April 1999, Roppou Zensho (2012), 2485. – URL: <https://www.env.go.jp/en/laws/global/warming.html> (дата обращения: 24.10.2017).

9. Guidelines for Measures to Prevent Global Warming. – URL: <https://www.env.go.jp/en/earth/cc/gw/part1.html> (дата обращения: 24.10.2017).
10. Федеральный закон от 4 ноября 2004 г. № 128 «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата» // СЗ РФ. – 2004. – № 45. – Ст. 4378.
11. Kyoto Protocol Target Achievement Plan. Retrieved January 20, 2009. – URL: [http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/kyoto/050428plan\\_e.pdf](http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/kyoto/050428plan_e.pdf) (дата обращения: 24.10.2017).
12. Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Правовой механизм реализации Киотского протокола в России: научно-практическое пособие / Институт законодательного правоведения при Правительстве РФ. – М., 2009. – 108 с.
13. Распоряжение Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».
14. Валеев Р.М. Современные проблемы климатических изменений // International Law and Integration Problems. – 2010. – № 1. – С. 5-15.
15. Bill of the Basic Act on Global Warming Countermeasures. – URL: [https://www.env.go.jp/en/earth/cc/bagwc/overview\\_bill.pdf](https://www.env.go.jp/en/earth/cc/bagwc/overview_bill.pdf) (дата обращения: 24.10.2017).
16. Кокорин А., Корппо А. Цель России по парниковым газам на 2020 год. Прогнозы, тренды, риски. – М.: Friedrich Ebert Stiftung, 2014. – 18 с.
17. Intended Nationally Determined Contributions (INDC): Greenhouse Gas Emission Reduction Target in FY2030, Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: – [http://www.mofa.go.jp/ic/ch/page1we\\_000104.html](http://www.mofa.go.jp/ic/ch/page1we_000104.html) (дата обращения: 24.10.2017).
18. Заявление о принятии Парижского соглашения, Коуичи Яомото, Министр окружающей среды, Япония, 8 ноября 2016. – URL: <https://www.env.go.jp/en/earth/cc/161108.html> (дата обращения: 24.10.2017).
19. Парижское соглашение – Статус ратификации. – URL: [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php) (дата обращения: 24.10.2017).
20. Распоряжение Правительства РФ от 3 ноября 2016 г. № 2344-р «Об утверждении плана реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов» // СПС «КонсультантПлюс».
21. Доклад об оценке воздействия изменения климата в Японии и будущих вызовах, 2015. – URL: <https://www.env.go.jp/en/focus/docs/files/20150300-100.pdf> (дата обращения: 24.10.2017).
22. Национальный план адаптации к последствиям изменения климата, 2015. – URL: <http://www.env.go.jp/en/focus/docs/files/20151127-101.pdf> (дата обращения: 24.10.2017).
23. Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, шестое национальное сообщение РФ, представленное в соответствии со статьями 4 и 12 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и статьей 7 Киотского протокола, Москва 2013 – URL: [https://unfccc.int/files/national\\_reports/annex\\_i\\_natcom/submitted\\_natcom/application/pdf/6nc\\_rus\\_final.pdf](https://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/6nc_rus_final.pdf) (дата обращения: 24.10.2017).
24. Harro van A., Norichika K., Masahiko I. Japan's position in international climate policy: navigating between Kyoto and the APP // Int Environ Agreements. – 2009. – № 9. – P. 319-336.

## **Characteristics of Legal Implementation of International Climate Agreements: a Comparative Legal Analysis of Russian and Japanese Legislation**

***Garafova D.I.***

***Kazan (Volga Region) Federal University***

*The climate change is one of the most debated problems nowadays. Despite the fact that several treaties were adopted in order to protect the Earth's climate, there has been a lot of critique on the effectiveness of these instruments. One of the reasons is believed to be poor implementation of these international agreements. Therefore, the paper examines the domestic laws which are adopted in order to comply with the international legal obligations of the states on climate change issues. The author analyses how the provisions of international climate agreements are reflected in domestic legal systems of Russia and Japan and compares the approaches of two countries.*

*Key words: climate change, legal implementation, United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, Paris Agreement.*