Гарафова Диляра Илдусовна. Сохранение климата Земли: международно-правовое регулирование и особенности имплементации в национальном законодательстве отдельных государств: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.10 / Гарафова Диляра Илдусовна;[Место защиты: ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»], 2018.- 290 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В конце XX в. экологические проблемы планеты выдвинулись на первый план среди других глобальных вопросов. Одной из острейших аспектов экосистемы Земли является проблема изменения климата. Впервые мировое сообщество официально на высшем уровне признало наличие проблемы антропогенного воздействия на изменение климата Земли на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проходившей в 1992 году в Рио-де-Жанейро. Ученые доказали, что изменения климата являются результатом возросшей концентрации парниковых газов в атмосфере1: углекислого газа, метана, хлорфторуглеродов, оксидов азота. Как отмечается в докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), существует последовательная, почти линейная, взаимосвязь между совокупными выбросами СО2 и прогнозируемым глобальным изменение температуры2. Причем выбросы углекислого газа вследствие сжигания горючего топлива и промышленных процессов составили около 78% от общих выбросов парниковых газов.

Изменение климата рассматривается в различных аспектах: с точки зрения различных наук - как естественнонаучных, так и гуманитарных. Задача правовой науки состоит в поиске, обосновании и установлении наиболее оптимальных способов того, как реализовать амбициозные рекомендации, полученные в результате естественнонаучных исследований, например, по сокращению глобальных выбросов парниковых газов. Действительно, право обладает огромным регулятивным потенциалом. Необходимо заметить, что в вопросе

1 См., напр., Гришанин Е.И., Коновалова О.В. Парниковый эффект и судьба жизни на земле //  
Бюллетень Использование и охрана природных ресурсов в России. 2002. № 5-6. С. 108-110.

2 IPCC, Climate Change 2014, Synthesis Report, Summary for Policymakers. P. 5. [Electronic  
resource] / IPCC. - URL: (date of application: 20.06.2018).

4 предотвращения изменения климата правовое регулирование необходимо осуществлять как на международном, так и на внутригосударственном уровнях.

Первые попытки по правовому регулированию данной проблемы на  
международном уровне проявились с принятием в году Рамочной конвенции

ООН об изменении климата. Ввиду рамочной природы данной конвенции с самого начала перед государствами встала задача разработки и принятия дополнительного протокола, а уже впоследствии и всеобъемлющего соглашения по климату. Также большое значение имеют нормы «мягкого» права, закрепленные, например, в актах, принятых на Конференциях сторон РКИК ООН. Данные отчеты, рекомендации, решения уже сыграли и продолжают играть значительную роль в регулировании международных отношений в сфере сохранения климата Земли, однако, как отмечает М.Н. Копылов, «специфика международного экологического права настоятельно диктует необходимость смещения акцента на нормы «твердого» права»3.

Парижское соглашение по климату, принятое в 2015 году, является ярким примером данного «смещения». Ввиду того, что в отечественной науке международного права научные исследования данного акта на диссертационном уровне за истекшее короткое время после его принятия не проводились, особую актуальность приобретает комплексное исследование как ранее принятых международно-правовых актов по климату, так и совершенно нового Парижского соглашения по климату 2015 года.

Регламентация степени открытости национальной правовой системы государства для принятия норм международного права в сфере изменения климата осуществляется в основном на уровне конституционного и отраслевого (экологического, энергетического и т.д.) законодательства. Пределы настоящего

3 Копылов М.Н. Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран: Международно-правовые вопросы: Монография. М., 2000. С. 10.

5  
исследования во внутригосударственной сфере ограничены процессом

имплементации универсальных международно-правовых норм в сфере

сохранения климата Земли непосредственно в национальном законодательстве отдельных государств, минуя региональный уровень.

Кроме того, значимым является комплексное исследование не только российского, но и зарубежного опыта разработки имплементационных процедур. Анализ законодательства зарубежных государств необходим также для оценки факторов, влияющих на создание той или иной схемы реализации норм международного права в рамках внутригосударственной системы конкретного государства. Выбор таких стран, как Китайская Народная Республика, Соединенные Штаты Америки и Япония, для анализа подходов к решению проблемы изменения климата на национальном уровне обусловлен несколькими факторами: количеством выбросов парниковых газов в атмосферу, уровнем экономического развития, географическими факторами, а также правовым статусом по отношению к важнейшим международным климатическим соглашениям.

Таким образом, тема диссертации актуальна, во-первых, ввиду

необходимости дальнейшего усовершенствования существующих механизмов правового регулирования в сфере сохранения климата Земли, как на международном, так и на внутригосударственном уровнях. Во-вторых, актуальность данной темы определяется необходимостью обеспечения прогрессивной имплементации международных норм, направленных на разрешение проблемы изменения климата, во внутригосударственной правовой системе.

**Степень** **научной** **разработанности** **темы** **диссертационного**

**исследования.** Огромный вклад в развитие науки международного

экологического права внесли труды ведущих российских специалистов таких, как  
Абашидзе А.Х., Бекяшев К.А., Бирюков П.Н., Боклан Д.С., Валеев Р.М.,

6  
Вылегжанин А.Н., Емельянова Н.Н., Игнатенко Г.В., Копылов М.Н.,

Копылов C.М., Соколова Н.А., Солнцев А.М., Тиунов О.И. и др.

Вопросы международно-правового и национально-правового регулирования  
изменения климата исследуются в трудах Авдеевой Т.Г., Бедрицкого М.М.,  
Бринчука М.М., Голуб А.А., Демирчяна К. С., Израэль Ю.А., Илларионова А.Н.,  
Кичигина Н.В., Кондратьева К.Я., Кокеева М.Е., Кокорина А.О., Кураева С.Н.,  
Лукьянчикова Н.Н., Метальникова А.П., Морозова В.И., Потапова В.В.,

Потравного И.М., Рогинко С.А., Сафонова Г.В., Симакова Д., Смольяковой Т., Ткаченко Н.Ф., Уткина Е.Ф., Хлуденевой Н.И., Шаповаловой Е.М. и др.

Кроме того, учитывая, что вопросы изменения климата стали

рассматриваться в российской науке международного права сравнительно недавно, связанными с темой данной работы следует считать те исследования, в которых рассматривались проблемы охраны атмосферного воздуха и различные аспекты охраны климата, однако диссертационные исследования по вопросам изменения климата в России не проводились. Одной из первых и фундаментальных работ в области охраны атмосферы является монография Виноградова С.В. «Международное право и охрана атмосферы» 4 , а также диссертация Габитова Р.Х. «Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях»5.

В ходе написания настоящего исследования также использовались кандидатские диссертации Миннекаевой Д. Р. «Международно-правовые аспекты охраны атмосферного воздуха», Сорокиной Ю.С. «Проблемы международно-правового регулирования торговли квотами на выбросы парниковых газов»,

4 Виноградов С.В. Международное право и охрана атмосферы / Отв. ред. Н.В. Захарова. М.,  
1987.

5 Габитов Р.Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных  
условиях: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.06 / Габитов Ринат Хамитович; Уфа,  
2000. 390 с.

7 Семенихиной В.А. «Правовое регулирование охраны климата: сравнительно-правовой анализ», Левицкой Е.В. «Международно-правовые нормы по защите озонового слоя Земли и их осуществление (на примере РФ и США)».

Как уже было отмечено, проблема изменения климата в отечественной правовой науке исследовалась в рамках отдельных статей, затрагивающих те или иные аспекты Рамочной Конвенции ООН или Киотского протокола. В России отсутствуют монографические или диссертационные исследования, посвященные комплексному правовому анализу всех современных международно-правовых актов в сфере сохранения климата Земли и имплементации данных норм в национальном законодательстве отдельных стран. Автору известна лишь одна ранее написанная работа – пособие Кичигина Н.В. и Хлуденевой Н.И. «Правовой механизм реализации Киотского протокола в России: научно-практическое пособие», где рассматриваются международные и национальные акты по проблеме изменения климата. Однако стоит отметить, что данная работа была написана в 2008 году, то есть до продления Киотского протокола на второй период действия и принятия Парижского соглашения.

В разной степени вопросы, связанные с международными договорами в  
сфере сохранения климата Земли, рассматривались в диссертациях на соискание  
учной степени доктора наук Соколовой Н.А. «Международно-правовые аспекты  
управления в сфере охраны окружающей среды» (2010), а также Боклан Д.С.  
«Взаимодействие международного экологического и международного

экономического права» (2016).

Значителен вклад зарубежных ученых, исследовавших разные аспекты данной проблемы. Авторами основных работ по направлению международно-правового регулирования изменения климата являются: D. Bodansky, J. Brunne, L. Rajamani, F. Soltau, C. P. Carlarne, K. R. Gray, R. Tarasofsky.

В других работах международное климатическое право рассматривается во взаимосвязи с другими уровнями и отраслями права. Авторами данных

8 исследований являются: L. Wicke, R. Schwarze, R. Lyster, R. Lord, S. Goldberg, L. Rajamani, J. Brunne, S. Humphreys, M. Robinson.

Однако при всем многообразии исследований, так или иначе затрагивающих вопросы правового регулирования изменения климата, процессы формирования международно-правовых норм по сохранению климата Земли, правовой анализ современных международных актов в данной сфере, а также правовые аспекты имплементации международных актов в национальном законодательстве отдельных государств до настоящего времени не были предметом отдельного научного изучения.

**Целью настоящего диссертационного исследования** является разработка авторской концепции имплементации норм международного права по сохранению климата Земли в национальных правовых актах на основе анализа международно-правовых актов и национального законодательства в данной сфере.

Для достижения указанных целей, в работе были поставлены следующие **задачи**:

выявить объективную научную основу проблемы изменения климата и необходимости совместных усилий государств по сохранению климата Земли;

определить этапы развития международно-правовых норм в сфере сохранения климата Земли;

на основе исследования деятельности международных организаций, прежде всего ООН, определить взаимосвязь между проведенными по их инициативе конференциями и принятием международно-правовых актов по сохранению климата;

выделить особенности основных международно-правовых договоров в сфере сохранения климата Земли таких, как Рамочная конвенция ООН об

9 изменении климата, Киотский протокол и Парижское соглашение по климату;

определить значение актов «мягкого права», принятых на Конференциях сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата, в том числе длительных переговорных процессов по подготовке и принятию Парижское соглашение по климату;

на основе исследования основных положений Парижского соглашения по климату 2015 выявить особенности механизмов его реализации;

определить возможные правовые пробелы в имплементации международно-правовых обязательств Российской Федерации в сфере сохранения климата Земли, как по вопросам смягчения антропогенного воздействия на климат, так и адаптации к неблагоприятным последствиям изменения климата;

сформулировать и обосновать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, направленного на реализацию международно-правовых обязательств по сохранению климата Земли;

на основе анализа имплементационных норм международного права во внутригосударственных актах отдельных государств (КНР, США, Япония) выявить оптимальные варианты правового регулирования сокращения антропогенного воздействия на климат Земли.

**Научная новизна** работы состоит в том, что впервые в отечественной науке международного права на диссертационном уровне была разработана комплексная концепция имплементации обязательств государств, объединяющая в себе международно-правовые и внутригосударственные аспекты регулирования вопросов, связанных с изменением климата.

Кроме того, научная новизна обусловлена и другими особенностями:

во-первых, в отличие от традиционного подхода, фокусирующегося лишь на смягчении антропогенного воздействия на климатическую систему через сокращение выбросов парниковых газов, данная диссертация объединяет в себе анализ правовых норм и механизмов регулирования, посвященных как смягчению антропогенного воздействия на климат, так и адаптации к неблагоприятным последствиям изменения климата;

во-вторых, существенный акцент в диссертационной работе сделан на исследовании Парижского соглашения по климату 2015 года, устанавливающего, в отличие от Киотского протокола, совершенно новый подход к определению обязательств государств по сокращению выбросов парниковых газов;

в-третьих, при помощи сравнительно-правового метода было проведено исследование законодательства отдельных государств в сфере сохранения климата Земли, выявлены как положительные аспекты, так и пробелы правового регулирования и разработаны рекомендации по восполнению данных пробелов, а том числе в Российской Федерации.

**Теоретическая** **и** **практическая** **значимость** **диссертационного**

**исследования.** Теоретические разработки и выводы автора могут быть использованы в ходе дальнейших научно-теоретических исследований в области как международного, так и внутригосударственного права.

Результаты исследования могут быть использованы в процессе

формирования международной, региональной и внутригосударственной

климатической политики, в переговорном процессе относительно вопроса о целесообразности присоединения РФ к Парижскому соглашению. Выводы исследования направлены на совершенствование и прогрессивное развитие не только нормотворческой деятельности в области изменения климата, но и реализации данных норм.

11  
Практическое значение исследования состоит в том, что диссертационное  
исследование может быть использовано в качестве учебного материала по курсу  
международного права (к разделам «Международное экологическое право» или  
«Международное право окружающей среды» или «Международное

климатическое право»), внутригосударственного экологического права,

сравнительного правоведения и др.

Материалы исследования являются информативным источником для научных сотрудников, преподавателей, аспирантов и студентов, интересующихся современными естественнонаучными, правовыми, социально-экономическими вопросами изменения климата, а также междисциплинарным подходом к исследованию.

**Методологическую** **основу** исследования составил общенаучный

диалектический метод познания, а также метод системного анализа. Применена логическая последовательность изложения материала.

Кроме того, использованы специальные методы. Сравнительно-правовой метод был использован для соотнесения имплементации международных норм по изменению климата во внутригосударственном праве различных государств. Использование данного метода связано не только с выявлением сходства или различия, сколько с универсальностью и эффективностью применения принципов, норм и институтов международного права.

Историко-правовой метод был использован ввиду необходимости проследить эволюцию норм международного права, направленных на сохранение климата Земли. Кроме того, национальные акты, отражающие международно-правовые обязательства государств по сохранению климата Земли, также были рассмотрены в хронологическом порядке.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составляют труды российских и зарубежных ученых, специалистов-экологов, климатологов,

12 юристов-международников, ученых других отраслей наук теоретического и прикладного характера, посвященных вопросам изменения климата.

Нормативная база диссертационного исследования состоит из

международно-правовых актов, в том числе Рамочной конвенции ООН по изменению климата и двух протоколов к ней (Киотского протокола и Парижского соглашения); резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, актов международных конференций об охране окружающей среды, докладов МГЭИК, а также актов отдельных специализированных учреждений, работающих под эгидой ООН; национальных актов Российской Федерации и зарубежных государств, направленных на смягчение антропогенного воздействия на климат и адаптацию к неблагоприятным последствиям изменения климата.

Эмпирической базой диссертационного исследования является

правоприменительная практика Международного суда ООН по делам об обязательствах государств по охране окружающей среды, Комитета по соблюдению Киотского протокола, национальных судов; а также деятельность международных организаций, включая неправительственные организации, работа которых частично или полностью направлена на разрешение проблемы изменения климата.

Результаты исследования позволили сформулировать и обосновать следующие **положения и выводы, выносимые на защиту**.

1. Изменение климата является глобальной проблемой современности,

разрешение которой требует совместных усилий всех государств, однако  
существуют определенные сложности в процессе его международно-  
правового регулирования, которые предопределены комплексностью  
проблемы и ее «асимметричной» природой. Во-первых, поскольку климат  
является общим благом, то возможные результаты от усилий по сохранению  
климата Земли получают все страны, вне зависимости от объема  
предпринятых мер, что, в свою очередь, влияет на мотивацию государств.

13  
Во-вторых, различия стран по социально-экономическим и географическим  
условиям, вкладам в проблему изменения климата, а также адаптационным  
возможностям стали причиной затруднений в достижении консенсуса  
государств по урегулированию данной проблемы. В-третьих, финансовая  
составляющая мероприятий по сокращению выбросов, а также

долгосрочность результатов предопределили трудности в поиске решений, удовлетворяющих интересы всех государств.

2. Разработка международно-правовых актов универсального уровня по  
сохранению климата Земли в конце XX в. явилась закономерным этапом  
развития международных отношений в данной сфере. Первые шаги в  
установлении основ международного режима сохранения климата Земли  
были сделаны путем принятия таких документов, как Рамочная Конвенция  
ООН об изменении климата 1992 года (далее РКИК ООН) и Киотский  
протокол 1997 года. Однако долгий период времени, сопровождающийся  
крупными экономическими и политическими изменениями на  
международной арене, в течение которого происходила разработка,  
принятие и вступление в силу данных актов, позволил выявить ряд  
недостатков как в РКИК ООН, так и в рамках Киотского протокола. Во-  
первых, данные акты не в полной мере отражают интересы всех групп  
стран, смещая фокус или только на развитые, или только на развивающиеся  
государства. Во-вторых, вопросы адаптации к неблагоприятным  
последствиям изменения климата Земли в них не были рассмотрены  
достаточно подробно, что также проявилось в процессе дальнейшего  
переговорного процесса с 2005 по 2015 года. В этой связи возникла  
необходимость разработки нового универсального акта, отражающего  
интересы всех стран и охватывающего пост-киотский период (второй  
период действия Киотского протокола заканчивается в 2020 году).

3. Принятое в декабре 2015 года Парижское соглашение явилось  
универсальным актом по сокращению антропогенного воздействия на климат  
Земли, представляющий собой фундаментальный сдвиг в сторону от

14 бинарного подхода Киотского протокола (а также РКИК ООН) в отношении принципа общей, но дифференцированной ответственности. Учрежденные Вспомогательные органы Парижского соглашения явились новым началом для усовершенствования механизма по сокращению выбросов парниковых газов. Ввиду необходимости согласования воль разных государств в одном документе, Парижское соглашение в том виде, в котором оно было принято на Двадцать первой Конференции сторон РКИК ООН представляет собой скорее рамочный акт, который потребует дополнений в ходе дальнейшей реализации. Данный процесс был начат на Первой Конференции Сторон Парижского соглашения (CMA-1) в г. Марракеш (Марокко) в 2016 году, где функционировала Специальная рабочая группа по Парижскому соглашению (APA).

4. Парижское соглашение имеет определенные преимущества, связанные с

установлением окончательной цели недопущения предельного повышения температуры до ,5 С; наличием обязанности для всех Сторон (а не только для развитых стран) представлять определяемые на национальном уровне вклады и планы по адаптации к последствиям изменений климата и т.д. Тем не менее, Соглашение оставляет нерешенными ряд сложных вопросов. Во-первых, соглашение не предполагает отказ от ископаемого топлива, и общие выбросы двуокиси углерода (CO2) не ограничиваются. Во-вторых, юридические обязательства сторон по Парижскому соглашению, в основном, носят процессуальный характер и касаются усилий и вкладов, а не достижения конкретных результатов. Кроме того, Парижское соглашение не предусматривает наступления каких-либо материальных последствий в случае невыполнения данных вкладов. В-третьих, в Парижском соглашении остается нерешенным вопрос учета поглотительной способности лесов при оценке адаптационного потенциала государства*.* В-четвертых, к недостаткам Парижского соглашения также можно отнести отсутствие какого-либо специального механизма правовой ответственности за нарушение положений документа.

1. Парижское соглашение впервые раскрыло обязательства сторон по адаптации к последствиям изменения климата. Учреждение Комитета по адаптации и Группы экспертов по наименее развитым странам явилось существенным шагом в помощи странам в разработке внутригосударственных мер по адаптации. Парижское соглашение отличается наличием четких финансовых механизмов для помощи в адаптации к последствиям изменения климата. Однако данные положения отличаются установлением довольно «мягких» обязательств. Так, одно из таких положений выражает лишь просьбу к Зеленому климатическому фонду ускорить поддержку развивающихся стран в целях содействия их разработке и осуществлению национальных планов адаптации. Кроме того, существенным недостатком в реализации данного международно-правового акта является тот факт, что отдельные страны, входящие в число стран с наибольшим количеством выбросов парниковых газов, не входят в число участников или отозвали свое участие в данном международно-правовом акте (Россия, США, Турция и др.).
2. В Российской Федерации в целях выполнения международных обязательств были приняты специальные акты. Взаимодействие промышленной, энергетической, климатической политики поставило перед Российской Федерацией вопрос о разработке правовых актов по сокращению антропогенного воздействия на климат и ответственности за превышение установленных лимитов на выбросы парниковых газов. Следует также отметить, что климат и его защита прямо не урегулированы федеральными законами Российской Федерации. Также в России отсутствует единый национальный план по адаптации, хотя его наличие позволило бы снизить как уязвимость различных систем к неблагоприятным последствиям изменения климата, так и значительно снизить возможные экономические потери. Принятие единого документа, регулирующего вопросы адаптации, представляется, логичным, продуманным и необходимым шагом в рамках выполнения Россией своих международно-правовых обязательств. Моделью

16 для разработки данного национального плана по адаптации может послужить опыт зарубежных государств, где подобные акты (например, Национальный план по адаптации к последствиям изменения климата КНР 2013 года, Национальный план адаптации к последствиям изменения климата Японии 0 5года) уже приняты и реализовываются в настоящее время.

7. Несмотря на то, что Российская Федерация подписала Парижское

соглашение, страна до сих пор не ратифицировала данный международно-правовой акт (вопрос намечен к рассмотрению в 2019-2020 годах). Ратификация Парижского соглашения и имплементация его положений во внутригосударственное право Российской Федерации представляется необходимым шагом в дальнейшем сотрудничестве государств по вопросу изменения климата. В этой связи уместно обратиться к практике Японии, где наиболее оптимально решен вопрос имплементации международно-правовых обязательств в сфере сохранения климата Земли в национальном законодательстве. Во-первых, Япония является стороной всех основных универсальных международных климатических соглашений (хотя и не участвует во втором периоде действия Киотского протокола), положения которых детально отражены в национальном законодательстве. Во-вторых, японский подход к имплементации норм международного права в сфере изменения климата объединяет в себе принятие рамочных нормативно-правовых актов и уточнение положений данных актов специальными законами по конкретным более узким вопросам. Данный метод имеет определнные преимущества, поскольку система рамочных актов позволяет создать площадку для принятия будущих нормативно-правовых актов, а также закрепить определенных макро-цели с тем, чтобы будущие решения с большей вероятностью им соответствовали.

17 **Апробация результатов исследования.** Научная апробация результатов диссертационного исследования была пройдена на кафедре международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Основные теоретические выводы и предложения, изложенные в диссертации, были также презентованы на I Международном юридическом конвенте студентов и аспирантов «Юридическая наука и практика 2.0: взгляд в будущее» (г. Казань, 2016), 6-й Двухгодичной Конференции Азиатского Сообщества международного права (г. Сеул, 2017), Всемирном форуме лидеров окружающей среды (г. Тегеран, 2018) и др.

Во время работы над диссертацией автор проходила научную стажировку в Центре международного права и правосудия при Стокгольмском университете (Швеция) в 2015-2016 гг., а также годичную научную стажировку в Университете Цукубы (Япония) в 2016-2017 гг.

Результаты диссертационного исследования были опубликованы в 6 научных статьях, четыре из них - в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки РФ, а две – в международных журналах (на английском языке), один из которых - в журнале, рецензируемом в БД Web of Science.

**Структура** д**иссертационного исследования** обусловлена предметом, целью и задачами настоящей работы. Исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемых сокращений и списка использованной литературы.