



www.volsu.ru

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2022.3.21>

UDC 347.4
LBC 67.404



Submitted: 08.05.2022
Accepted: 15.06.2022

THE 2021 GLASGOW CLIMATE PACT: BASIC PROVISIONS ¹

Elena P. Ermakova

Peoples' Friendship University of Russia, Moscow, Russian Federation

Introduction: the paper describes the Glasgow Climate Pact, adopted as part of the Paris Agreement at the 26th UN Climate Change Conference (COP26) in late 2021. The provisions of the Glasgow Pact apply to all countries participating in the Paris Agreement. The pact was supposed to solve the problem of coordinating the countries' efforts to reduce greenhouse gas emissions. The Pact has established new procedures to stimulate the countries' ambitions for climate protection – a work program, an annual round table and an annual report, which will be discussed for the first time at COP27 in November 2022. The Pact has also focused on CO₂-free gases, fossil fuels, nature and ecosystems, and a fair transition. But the Pact provisions have turned out to be much softer than originally planned. It is unclear whether the measures outlined in the Glasgow Pact will be sufficient to overcome political obstacles to the implementation of the goals of the Paris Agreement. The national commitments on climate and financing are still far from what is needed to address the climate problem.

Key words: the Glasgow Climate Pact, green economy model, green finance, ESG agenda, sustainable financing strategy, climate change, the Paris Agreement.

Citation. Ermakova E.P. The 2021 Glasgow Climate Pact: Basic Provisions. *Legal Concept = Pravovaya paradigma*, 2022, vol. 20, no. 3, pp. 149-154. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2022.3.21>

УДК 347.4
ББК 67.404

Дата поступления статьи: 08.05.2022
Дата принятия статьи: 15.06.2022

КЛИМАТИЧЕСКИЙ ПАКТ ГЛАЗГО 2021 ГОДА: ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ¹

Елена Петровна Ермакова

Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация

Введение: в статье дана характеристика Климатического пакта Глазго, принятого в рамках Парижского соглашения на 26-й конференции ООН по изменению климата (COP26) в конце 2021 года. Положения Пакта Глазго распространяются на все страны-участницы Парижского соглашения. Пакт должен был решить проблему координации усилий стран по сокращению выбросов парниковых газов. Пакт установил новые процедуры для стимулирования амбиций стран по защите климата – программу работы, ежегодный круглый стол и ежегодный доклад, которые будут обсуждены впервые на COP27 в ноябре 2022 года. Пакт также фокусировал внимание на газах, не содержащих CO₂, ископаемом топливе, природе и экосистемах, а также на справед-

ливом переходе. Но положения Пакта оказались значительно мягче, нежели планировалось изначально. Не ясно, будет ли достаточно обозначенных Пактом Глазго мер для преодоления политических препятствий к выполнению целей Парижского соглашения. Национальные обязательства по климату и финансированию по-прежнему далеки от того, что необходимо для решения проблемы климата.

Ключевые слова: Климатический пакт Глазго, зеленая модель экономики, зеленые финансы, ESG-повестка, стратегия устойчивого финансирования, изменение климата, Парижское соглашение.

Цитирование. Ермакова Е. П. Климатический пакт Глазго 2021 года: основные положения // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2022. – Т. 21, № 3. – С. 149–154. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2022.3.21>

Введение

В октябре – ноябре 2021 г. (шесть лет спустя после подписания Парижского соглашения 2015 г.) в Глазго (Шотландия) прошла 26-я конференция ООН по изменению климата (COP26). Конференция стала третьей встречей сторон Парижского соглашения. COP26 должна была состояться в ноябре 2020 г., но была отложена на год из-за пандемии COVID-19. Лидеры всех стран мира встретились в очередной раз, чтобы договориться о том, какие глобальные действия необходимо предпринять для решения проблемы изменения климата, перехода на зеленую энергетику и обеспечение выполнения обязательств по сокращению выбросов парниковых газов [3, с. 154].

Конференция Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (далее – РКИК ООН), также известная как «саммит по климату», является ежегодным мероприятием, которое объединяет правительства всех стран мира с целью обсуждения и анализа вопросов и проблем управления климатом. В 2021 г. это было 26-е заседание, поэтому оно называлось COP26. Следующий саммит – COP27 – состоится в Шарм-эль-Шейхе (Египет) в ноябре 2022 года.

Первое совещание Конференции Сторон РКИК ООН состоялось в 1995 г. в Берлине (Германия). С тех пор руководители правительств собирались вместе почти каждый год, чтобы разработать глобальные меры реагирования на чрезвычайную климатическую ситуацию. Место проведения ежегодного мероприятия обычно выбирается в зависимости от того, какая страна является Председателем Конференции Сторон в это время. В 2021 г. в Конференции Сторон РКИК ООН председательствовала Великобритания.

Один из самых значимых предыдущих саммитов Конференции Сторон РКИК ООН

состоялся в 2015 г. (COP21) в Париже. На этом саммите национальные лидеры договорились резко сократить выбросы парниковых газов в так называемом Парижском соглашении [2, с. 335]. В рамках этого соглашения подписавшие его страны обязались представить национальные планы с подробным описанием масштабов мер по борьбе с глобальным потеплением, которые планирует установить каждая страна.

Конференция COP26 официально открылась 31 октября и закрылась 12 ноября 2021 года. На открытии присутствовало более 120 мировых лидеров, среди которых были: Борис Джонсон (Великобритания, который также являлся президентом COP26), Джо Байден (США), Эммануэль Макрон (Франция), Марио Драги (Италия), Нафтали Беннетт (Израиль), Джастин Трюдо (Канада) и др. После первых нескольких дней работы конференции политики и мировые лидеры оставили сложные переговоры в руках своих представителей, в основном министров окружающей среды или других высокопоставленных должностных лиц [5].

Россия как участник Парижского соглашения 2015 г.², также направила своих представителей для работы в конференции COP26. Представителям РФ на конференции удалось добиться нужных условий относительно лесных климатических проектов. «Позиция нашей страны заключается в необходимости создания надежных, предсказуемых и эффективных инструментов международного сотрудничества для предотвращения изменения климата. По правилам реализации ст. 6 нам удалось обеспечить приемлемые условия для лесных климатических проектов с учетом необходимости предоставления им продолжительного зачетного периода», – указал спецпредставитель РФ на конференции в Глазго Р. Эдельгериев [4]. «Соглашение о прекращении обезлесения», подписанное в Глазго, в ча-

стности, такими важными сторонами, как Бразилия, Канада и Россия, покрывает 85 % мировых лесов. Правительства 12 стран обязались выделить 12 млрд долл. США, а частные компании – 7 млрд на защиту и восстановление лесов.

Основные итоги конференции COP26

Для активной борьбы с глобальным потеплением работа конференции COP26 была построена вокруг следующих четырех основных целей:

1. Достичь углеродной нейтральности к 2050 г. и удерживать глобальное потепление ниже +1,5 °C по Цельсию по сравнению с доиндустриальным уровнем (то есть уровнем 1750 г.) [5].

2. Адаптироваться к защите общин и естественных мест обитания, особенно тех, которым больше всего угрожает изменение климата.

3. Мобилизовать климатическое финансирование (не менее 100 млрд долл. США в год) для достижения первых двух целей.

4. Организовать совместную работу по достижению углеродной нейтральности: проблемы климатического кризиса могут быть преодолены только в том случае, если каждая страна сыграет свою роль [7].

Исходя из перечисленных выше целей, на конференции COP26 страны взяли на себя смелые коллективные обязательства по ограничению выбросов метана, прекращению и обращению вспять потерь лесов, приведению финансового сектора в соответствие с чистым нулем к 2050 г., отказу от двигателей внутреннего сгорания и пр. Саммит в Глазго стал платформой для запуска инновационных секторальных партнерств и нового финансирования для их поддержки с целью преобразования каждого сектора экономики в масштабах, необходимых для обеспечения чистого нулевого будущего [6].

Многие важные заявления были сделаны вне рамок переговоров в течение двухнедельного саммита. В первые два дня во время «Всемирного саммита лидеров» было объявлено более 100 заявлений высокого уровня, включая смелое обязательство Индии достичь чистых нулевых выбросов к 2070 г. [8].

Группа из 46 стран, включая Великобританию, Канаду, Польшу и Вьетнам, взяла на себя обязательства по поэтапному отказу от ископаемого угля, в то время как еще 29 стран, включая Великобританию, Канаду, Германию и Италию, обязались прекратить новую прямую международную поддержку неослабевающих ископаемых видов топлива к концу 2022 г. и перенаправить эти инвестиции на чистую энергию [5].

Кроме того, на саммите был заключен Климатический пакт Глазго. Как отмечали обозреватели, «после мучительных переговоров, которые затянулись на два дополнительных дня, делегатам все-таки удалось заключить Климатический пакт Глазго, но документ оказался значительно мягче, нежели планировалось изначально. Драматическое изменение в декларацию (в очередной, третий проект) в последний момент внесли Индия и Китай, призвав к «поэтапному сокращению», а не «постепенному отказу» от угольной энергетики – крупнейшего источника выбросов парниковых газов» [1]. В отличие от секторальных заявлений, сделанных различными участниками в ходе конференции COP26, Пакт был согласован и применяется ко всем странам, которые являются участниками Парижского соглашения.

Климатический пакт Глазго

Как Климатический пакт Глазго решает проблему координации усилий стран по сокращению выбросов парниковых газов, которые вызывают изменение климата?

1. *Пакт потребовал от сторон Парижского соглашения пересмотреть и ускорить свои целевые показатели сокращения выбросов к 2030 году.* За два года, предшествовавших переговорам в Глазго, примерно 150 стран представили новые или обновленные планы национального вклада (nationally determined contribution – NDC), включающие целевые показатели сокращения, которые должны быть достигнуты к 2030 году.

Несмотря на эти улучшения, сохраняется огромный разрыв между прогнозируемыми глобальными выбросами в рамках планов NDC и траекторией выбросов, совместимой с 1,5 °C. Чтобы закрыть этот разрыв, Климатический пакт Глазго требует от стран

тический пакт Глазго требует от сторон пересмотреть и укрепить свои цели «в соответствии с температурной целью Парижского соглашения к концу 2022 г. с учетом различных национальных условий». Хотя Пакт не выделяет конкретные страны, эта формулировка, вероятно, привлечет особое внимание к крупным экономикам, таким как Австралия, Бразилия, Индонезия и Мексика. Странам, которые еще не сообщили о новых или обновленных NDC вообще, таким как Индия и Турция, также настоятельно рекомендуется сделать это.

2. Пакт связал NDC и долгосрочные стратегии со справедливым переходом к чистым нулевым выбросам. Помимо своих целей на 2030 г., все большее число стран установили цели по достижению чистых нулевых выбросов примерно в середине XXI в. и наметили долгосрочные стратегии в области изменения климата. Фактически, если текущие цели чистого нуля будут достигнуты, потепление может быть ограничено 1,9 °C. Но NDC, большинство из которых имеют целевые показатели сокращения выбросов на 2030 г., еще не соответствуют долгосрочным целям чистого нуля. Впервые Климатический пакт Глазго призывает страны устранить это несоответствие.

3. Пакт продлил срок действия долгосрочных стратегий и запросил сводный доклад о них к COP 27 (ноябрь 2022). Долгосрочные стратегии являются ключевым маркером национальных действий на середину XXI в. и поэтому имеют важное значение для стимулирования и оценки прогресса в достижении целей Парижского соглашения. По завершении переговоров 46 сторон сообщили о своих долгосрочных стратегиях, причем более половины этих отчетов было представлено только за последний 2021 год. Чтобы побудить большее число стран разрабатывать и представлять свои долгосрочные стратегии, а также пересматривать и обновлять их с течением времени, Климатический пакт Глазго создал необходимые рамки для поддержания и укрепления динамики в предстоящие годы. Во-первых, Пакт настоятельно призвал все страны разработать свои долгосрочные стратегии как можно скорее, но не позднее COP 27. Во-вторых, Пакт пред-

ложил странам регулярно обновлять свои долгосрочные стратегии в соответствии с наилучшими научными данными, что необходимо для того, чтобы эти 30-летние планы оставались актуальными с течением времени. И наконец, Пакт потребовал от секретариата РКИК ООН подготовить к COP27 сводный доклад о долгосрочных стратегиях [6].

4. Пакт установил новые процедуры для стимулирования амбиций стран по защите климата в этом десятилетии. Пакт закрепил три новых процедуры – программу работы, ежегодный круглый стол и ежегодный доклад.

Пакт представил рабочую программу для «расширения амбиций по смягчению последствий и реализации» в течение 2020-х годов. В рамках программы работы страны могут рассмотреть такие темы, как секторальные преобразования, необходимые для ограничения потепления до 1,5 °C, и согласование краткосрочных целей и действий с долгосрочными стратегиями по достижению чистых нулевых выбросов к середине века. Пакт призвал к проведению «ежегодного министерского круглого стола высокого уровня» по амбициям на период до 2030 г., начиная с COP27. В рамках круглого стола министры смогут провести технические обсуждения. Пакт уполномочил ООН выпускать ежегодный доклад на каждой конференции COP, в котором будут рассматриваются NDC стран и цель ограничения потепления до 1,5 °C.

5. Пакт также фокусировал внимание на газах, не содержащих CO₂, ископаемом топливе, природе и экосистемах, а также на справедливом переходе. Пакт выделил несколько конкретных, критических переходов, которые должны произойти для реализации цели Парижского соглашения по ограничению потепления до 1,5 °C – сокращение вдвое выбросов к 2030 г. и достижение чистого нуля к середине века. Пакт фокусировал внимание на конкретных отраслях и субъектах, чья практика должна измениться для достижения целей, изложенных в Парижском соглашении.

Впервые Пакт призвал страны ускорить «поэтапный отказ от неослабевающей угольной энергетики и поэтапный отказ от неэффективного ископаемого топлива». Пакт так-

же призвал страны «рассмотреть дальнейшие действия по сокращению к 2030 году выбросов парниковых газов, не связанных с углекислым газом, включая метан». Это решение дополнило «**Глобальное обязательство по метану**», которое было обнародовано на COP26, в котором более 100 стран коллективно обязались сократить выбросы метана на 30 % к 2030 году. Кроме того, Пакт подчеркнул важность защиты, сохранения и восстановления природы и экосистем для достижения температурной цели Парижского соглашения. Наконец, Пакт отметил жизненно важную роль, которую «меры справедливого перехода» играют в преобразованиях, необходимых для решения проблемы изменения климата [9].

Выводы

Меры, предусмотренные в Пакте, предлагают ускорить усилия по устранению разрыва в выбросах к 2030 г., призвав страны привести свои обязательства в соответствие с целями Парижского соглашения о переходе к чистому нулю. При этом неясно, будут ли этих мер достаточно для преодоления политических препятствий, которые до сих пор стояли на пути к выполнению более амбициозных обязательств. Ответственность за преодоление этих барьеров и установление целей в соответствии с глобальными температурными целями вновь лежит на правительствах отдельных стран.

Оценивая результаты COP26 и Климатического пакта Глазго следует заключить, что усилия представителей правительств стран-участниц Парижского соглашения, направленные на защиту климата от изменений, не были напрасными. Однако, несмотря на значительный прогресс на нескольких фронтах, национальные обязательства по климату и финансированию по-прежнему далеки от того, что необходимо для решения проблемы климата.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00270 «а».

The research was carried out with the financial support of the RFBR in the framework of scientific project No. 20-011-00270 «а».

² Постановление Правительства России «Об участии России в Парижском климатическом соглашении» от 21 сентября 2019 г. № 1228 // Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/37917/> (дата обращения: 10.05.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Диллендорф, Е. Лучше, чем было, но меньше, чем надо. Итоги климатического саммита ООН в Глазго / Е. Диллендорф // Новая газета. – 2021. – 15 нояб. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://novayagazeta.ru/articles/2021/11/15/luchshe-chem-bylo-no-menshe-chem-nado> (дата обращения: 10.05.2022). – Загл. с экрана.

2. Ермакова, Е. П. Развитие правовых основ «зеленого» финансирования в России, ЕС и Китае: сравнительно-правовой анализ / Е. П. Ермакова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2020. – Т. 24, № 2. – С. 335–352. – DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2020-24-2-335-352>

3. Никифоров, С. В. Восполнение имеющихся пробелов в международном праве в контексте развития современного миропорядка / С. В. Никифоров // Пробелы в российском законодательстве. – 2022. – № 1. – С. 153–157.

4. Россия приветствует итоги конференции ООН по климату в Глазго // ТАСС. – 2021. – 14 нояб. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: https://tass.ru/obschestvo/12918671?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения: 10.05.2022). – Загл. с экрана.

5. Collins, P. COP26: What Is It? What Are the Aims and Goals? / P. Collins // Selectra. – 2021. – Electronic text data. – Mode of access: <https://climate.selectra.com/en/news/cop26> (date of access: 10.05.2022).

6. COP26: Key Outcomes From the UN Climate Talks in Glasgow / H. Mountford [et al.] // World Resources Institute. – 2021. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.wri.org/insights/cop26-key-outcomes-un-climate-talks-glasgow> (date of access: 10.05.2022).

7. Lennan, M. The Glasgow Climate Conference (COP26) / M. Lennan, E. Morgera // The International Journal of Marine and Coastal Law. – 2022. – Vol. 37 (1). – P. 137–151. – DOI: <https://doi.org/10.1163/15718085-bja10083>

8. Nevitt, M. Key Takeaways from the Glasgow Climate Pact / M. Nevitt // Lawfare. – 2021. – DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4005495>

9. 6 Take Aways From the U.N. Climate Conference // The New York Times. – 2021. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.nytimes.com/2021/11/13/climate/cop26-climate-summit-takeaways.html> (date of access: 10.05.22).

REFERENCES

1. Dillendorf E. Luchshe, chem bylo, no men'she, chem nado. Itogi klimaticheskogo sammita OON v Glazgo [Better Than It Was, but Less Than Necessary. Results of the Un Climate Summit in Glasgow]. *Novaya Gazeta* [New Newspaper], 2021, Nov. 15. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2021/11/15/luchshe-chem-bylo-no-menshe-chem-nado> (accessed 10 May 2022).

2. Ermakova E.P. Razvitie pravovyh osnov «zelenogo» finansirovaniya v Rossii, ES i Kitae: sravnitel'no-pravovoj analiz [Development of the Legal Foundations of “Green” Financing in Russia, the EU and China: Comparative Legal Analysis]. *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Serija: Juridicheskie nauki* [Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences], 2020, vol. 24, no. 2, pp. 335-352. DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2020-24-2-335-352>

3. Nikiforov S.V. Vospolnenie imeyushchihsya probelov v mezhdunarodnom prave v kontekste razvitiya sovremennogo miroporjadka [Filling the

Existing Gaps in International Law in the Context of the Development of the Modern World Order]. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian Legislation], 2022, no. 1, pp. 153-157.

4. Rossiya privetstvuet itogi konferencii OON po klimatu v Glazgo [Russia Welcomes the Results of the Un Climate Conference in Glasgow]. *TASS* [TASS], 2021, Nov. 14. URL: https://tass.ru/obschestvo/12918671?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (accessed 10 May 2022).

5. Collins P. COP26: What is it? What are the Aims and Goals? *Selectra*, 2021. URL: <https://climate.selectra.com/en/news/cop26> (accessed 10 May 2022).

6. Mountford H. et al. COP26: Key Outcomes From the UN Climate Talks in Glasgow. *World Resources Institute*, 2021. URL: <https://www.wri.org/insights/cop26-key-outcomes-un-climate-talks-glasgow> (accessed 10 May 2022).

7. Lennan M., Morgera E. The Glasgow Climate Conference (COP26). *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2022, vol. 37 (1), pp. 137-151. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718085-bja10083>

8. Nevitt M. Key Take Aways From the Glasgow Climate Pact. *Lawfare*, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4005495>

9. 6 Take Aways From the U.N. Climate Conference. *The New York Times*, 2021. URL: <https://www.nytimes.com/2021/11/13/climate/cop26-climate-summit-takeaways.html> (accessed 10 May 2022).

Information About the Author

Elena P. Ermakova, Candidate of Sciences (Jurisprudence), Associate Professor, Department of Civil Law and Procedure and Private International Law, Peoples' Friendship University of Russia, Miklukho-Maklaya St, 6, 117198 Moscow, Russian Federation, ermakovaep@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5722-3641>

Информация об авторе

Елена Петровна Ермакова, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса и международного частного права, Российский университет дружбы народов, ул. Миклухо-Маклая, 6, 117198 г. Москва, Российская Федерация, ermakovaep@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5722-3641>