

СКУРКО Е.В.¹ ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА, БЕЗОПАСНОСТЬ И ВЕРХОВЕНСТВО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА (Обзорная статья)

Аннотация. Изменение климата – глобальный вызов современности. Положительный эффект от верховенства природоохранного права, в особенности на международно-правовом уровне, можно наблюдать не только в экологической сфере, но и в укреплении верховенства права в широком смысле и в решении вопросов устойчивости экономического и социального развития, обеспечения охраны здоровья, безопасности и др. В обзоре представлен анализ проблем изменения климата через призму международно-правового регулирования, понимания роли и значения верховенства права в вопросах охраны окружающей среды, включая международно-правовые подходы.

Ключевые слова: изменение климата; климатическое право; верховенство права; международное право; безопасность.

SKURKO E.V. Climate change, security and the rule of international law (Review article)

Abstract. Climate change is a global challenge of our time. The positive effect of the rule of environmental law, especially at the international legal level, can be observed not only in the environmental sphere, but also in strengthening the rule of law in a broad sense and in addressing issues of sustainability of economic and social development, ensuring health, safety, etc. The review presents an analysis of climate change issues through the prism of international legal regulation, un-

¹ Скурко Елена Вячеславовна, старший научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

derstanding the role and importance of the rule of law in environmental issues, including international legal approaches.

Keywords: climate change; climate law; rule of law; international law; security.

Для цитирования: Скурко Е.В. Изменение климата, безопасность и верховенство международного права (Обзорная статья) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература : ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 1. – С. 104–117 – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.01.07

Введение

Проблема изменения климата занимает одно из центральных мест в актуальной повестке государственно-правового развития и требует для своего решения международных усилий. Подходам к развитию правового регулирования в вопросах изменения климата на национальном и международном уровнях, их координации посвящены новейшие исследования специалистов, анализ которых представлен далее.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) от 24 января 2019 г.: Первый глобальный доклад «Верховенство права окружающей среды»¹.

В Докладе отмечается: «Для того, чтобы человечество не превысило пределы критических пороговых значений для окружающей среды, крайне важно добиваться широкого осознания природоохранных законов, их уважения и применения, и чтобы положительные результаты природоохранной деятельности служили на благо людей и планеты. Верховенство природоохранного права является основой для устранения несоответствия между содержанием природоохранных законов и их применением на практике и имеет ключевое значение для достижения целей в области устойчивого развития»².

Эксперты ЮНЕП отмечают, что «Во многих случаях соблюдение и обеспечение выполнения природоохранных законов и нормативных актов не отвечает потребностям решения экологиче-

¹ Environmental Rule of Law: First Global Report / UNEP. – Nairobi, 2019. – 285 p.

² Ibid. – P. XIV.

ских проблем. В законодательстве могут не предусматриваться четкие стандарты или необходимые полномочия. В нем могут не учитываться национальные и местные условия и, по этой причине, не приниматься во внимание фактические обстоятельства. Министерства-исполнители часто не располагают достаточными финансовыми средствами и обладают меньшей политической властью по сравнению с министерствами, отвечающими за экономическое развитие или освоение природных ресурсов. И хотя многие страны стремятся к укреплению применения природоохранного законодательства, имеет место и обратная реакция: убийство защитников окружающей среды и сокращение финансирования организаций гражданского общества. Эти недостатки характерны не только для развивающихся стран: изучение положения дел в развитых странах выявило неудовлетворительные результаты их деятельности по вопросам окружающей среды в определенных аспектах. Одним словом, обеспечение верховенства природоохранного права является трудной задачей для всех стран»¹.

В Докладе также подчеркивается необходимость проведения регулярной глобальной оценки положения дел в области верховенства права окружающей среды. Для отслеживания прогресса на национальном и глобальном уровнях предлагается использовать набор единообразных показателей².

ЮНЕП разработала систему принципов и показателей в отношении оценки верховенства природоохранного права. Так, *ключевыми элементами верховенства права окружающей среды* ЮНЕП называет:

- справедливое, ясное и практически применимое природоохранное законодательство;
- доступ к информации, общественное участие, доступ к правосудию в сфере окружающей среды;
- подотчетность и добросовестность учреждений и лиц, принимающих решения;
- четкие и скоординированные мандаты и полномочия во всех учреждениях и внутри них;

¹ Environmental Rule of Law: First Global Report / UNEP. – Nairobi, 2019. – P. XIV.

² Environmental Rule of Law: First Global Report. – P. XV.

- доступные, справедливые, беспристрастные, своевременные и оперативно реагирующие механизмы разрешения споров;
- признание взаимоукрепляющей взаимосвязи между правозащитой и верховенством природоохранного права;
- особенные критерии и правила толкования права окружающей среды¹.

ЮНЕП исходит из того, что «Положительный эффект от верховенства природоохранного права ощущается не только в экологической сфере. При том, что оно оказывает самое непосредственное влияние на охрану окружающей среды, оно также способствует укреплению верховенства права в более широком смысле, содействует устойчивому экономическому и социальному развитию, обеспечивает охрану здоровья населения, способствует поддержанию мира и безопасности путем предотвращения и урегулирования конфликтов и обеспечивает защиту прав человека и конституционных прав. Таким образом, оно имеет все возрастающее значение для всех стран»².

Изменение климата и проблемы безопасности. Вопрос изменения климата – не только проблема, решение которой стоит на повестке дня международных организаций, многие ученые озабочены ею и ищут ответы на многие возникающие вопросы. Один из них – следует ли в принципе рассматривать кризис, связанный с изменением климата, в терминах безопасности? – поставлен Крейгом Мартином, профессором права Юридической школы Университета Уошберна (Канзас, США)³. Многие специалисты, пишет он, утверждают, что опасно относиться к немилитарным угрозам как к проблемам безопасности. Такое расширительное понимание вопросов безопасности зачастую связано с неосновательным расширением полномочий исполнительной власти и введением в действие исключительных мер, в том числе ограничивающих права человека, касающихся сохранения тайны, допускающих расширенное государственное принуждение и ослабление верховенства права. Тем не менее, как подчеркивает исследователь, изменение

¹ Environmental Rule of Law: First Global Report. – P. 20–26.

² Ibid. – P. XIV.

³ Martin C. Climate Change and Global Security: Framing an Existential Threat // AJIL Unbound. – 2022. – Vol. 116. – P. 248–253.

климата уже было определено многими правительственными учреждениями и международными институтами как проблема безопасности¹.

«Безопасность» обычно понимается как защита от угроз или снижение вероятности причинения вреда определенным ценностям, таким как жизнь человека или территориальная целостность и политическая независимость государства. С этой точки зрения, например, «национальная безопасность» – это только одна из форм безопасности. Сегодня все более широкое признание получает та точка зрения, что безопасность – это защита некоторого «референтного объекта», который нуждается в защите, – будь то народ, государство, отдельный человек, этническая группа, окружающая среда или сама планета. Таким образом, если безопасность понимается как концепция формирования политики для защиты определенных ценностей, то необходимо определить как «референтный объект», который должен быть защищен, так и показатели и критерии, по которым защита будет осуществляться. Также следует обратить внимание на то, что безопасность может действовать на разных уровнях, в разных измерениях: экономическая безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, общественная безопасность и военная безопасность – это разные формы безопасности, но не принципиально различающиеся концепции. Эти формы обеспечения безопасности потребуют различных видов политического реагирования. Для этого потребуются дополнительные критерии, согласно которым можно будет ответить на такие, например, вопросы, как: насколько высока безопасность, от каких именно угроз, какими средствами, какой ценой и в какие сроки? Эти критерии позволят найти различные альтернативные политические решения².

Одной из трудностей, связанных с попытками сформулировать вопросы безопасности в связи с изменением климата, является сам масштаб и сложность проблемы. Размышляя о первоначальных требованиях к безопасности – «безопасность для кого?» и «обеспечение каких ценностей?» – изменение климата представляет угрозу практически на каждом уровне и в каждом измерении, от

¹ Martin C. Op. cit. – P. 248.

² Ibid. – P. 249.

отдельного человека до групп и сообществ, от государства и далее до международной системы и, по сути, всего человечества. Аналогичным образом, размышляя над уточнением «от каких угроз?», мы сталкиваемся с головокружительным спектром негативных последствий изменения климата, которые создают множество различных угроз для широкого спектра ценностей. Даже на уровне государства ценности, подлежащие защите, варьируются от здоровья и благосостояния населения, функционирования инфраструктуры и экономики до территориальной целостности и политической независимости государства в условиях растущей политической нестабильности, массовых миграционных потоков и вооруженных конфликтов с соседними государствами и т.п. Таким образом, существуют конкурирующие формы требований безопасности в связи с изменением климата¹.

По мнению К. Мартина, изменение климата следует рассматривать как проблему безопасности, потому что нам срочно необходимо отреагировать на угрозы самым фундаментальным ценностям человечества на всех уровнях, включая уровень самой международной системы. Это обеспечит основу для предъявления приоритетных требований в отношении ресурсов и коллективных усилий именно потому, что цели безопасности, как правило, преобладают над другими проблемами².

Концепция «межпоколенческой готовности» в климатическом вопросе. Петра Миннероп, представляющая Даремский университет, обосновывает тезис о том, что защита «общественных интересов» («community interests») в международном праве должна включать в себя бессрочные обязательства государств в случаях, когда научно прогнозируется, что сохранение *status quo* охраняемых общественных интересов становится все более маловероятным³. Это, в том числе, относится к проблеме изменения климата. Поэтому автор исходит из того, что проблема изменения

¹ Martin C. Op. cit. – P. 250.

² Inid. – P. 253.

³ Minnerop P. Intergenerational Preparedness: Climate Change, Community Interest Obligations and the Environmental Rule of Law // Global Policy. – 2023. – Special Issue. – P. 1–22. – URL: https://www.researchgate.net/publication/369981806-Intergenerational_Preparedness_Climate_Change_Community_Interest_Obligations_and_the_Environmental_Rule_of_Law (дата обращения: 10.10.2023)

климата – это «общая забота человечества» («common concern of humankind») и основана она на предпосылке, что даже если к концу этого столетия будет достигнуто ограничение роста температуры на 1,5°C, будущие поколения тем не менее будут жить в мире, который коренным образом изменился из-за текущей политики и законов¹.

Автор вводит концепцию «межпоколенческой готовности» («intergenerational preparedness»), имея в виду расширение нормативной сферы применения принципа равенства между поколениями. Речь идет, прежде всего, о том, что государства должны сегодня принять упреждающие меры для учета своих обязательств в интересах сообщества в перспективе, и такая цель заслуживает более четкого юридического признания и оформления. Защита интересов сообщества является вопросом верховенства права, которое применительно к климатическому праву включает в себя меры по предотвращению ухудшения защищаемых интересов и подготовке сообществ к прогнозируемым пагубным изменениям климатического характера².

Сегодня на международном уровне отсутствует общая правовая база, которая определяла бы термин или устанавливала комплексное регулирование относительно «готовности» («preparedness»), в том числе к изменению климата. Взаимосвязь между общим международным правом и конкретной областью управления рисками и стихийными бедствиями исторически была слабой. Например, на региональном уровне – в рамках АСЕАН – «готовность» понимается как стратегическое и оперативное реагирование на стихийные бедствия, а не как всеобъемлющая концепция, ориентированная на подготовку или планирование. Это связано с историческим развитием других правовых инструментов, в которых «готовность» воспринимается не как аналитическая концепция, а, скорее, как часть различных оперативных мер, главным образом для усиления реагирования на конкретные события³.

По мнению П. Миннероп, «готовность» обязательно предполагает трансграничный охват проблемы изменения климата, учет

¹ Minnerop P. Op. cit. – P. 1.

² Ibid.

³ Ibid. – P. 6.

глобального характера охраняемого интереса. Конечно, не всеми рисками и интересами может или должно эффективно управлять международное сообщество. Однако климат является глобальным общественным благом, и его защита представляет собой интерес мирового сообщества в целом, признанный ГА ООН 43/53 (1988), Парижским соглашением по климату (2015) и др.

Основываясь на анализе обязательств, с которыми согласились государства в международно-правовом общении, П. Миннероп приходит к выводу, что концепция «межпоколенческой готовности» должна включать в себя, по крайней мере, следующие три обязанности:

- защищать интересы сообщества во временном континууме;
- принимать правовые нормы и правовую политику, которые динамично учитывают изменяющиеся условия жизни в свете предсказуемого ухудшения положения касательно общественных интересов;

- определять приоритетность мер, снижающих уязвимость и создающих устойчивость во всех областях политики, в том числе с помощью промежуточных целевых показателей¹.

В отношении климатической повестки автор полагает, что улучшающееся понимание причинно-следственных связей в проблеме изменения климата создает возможность подготовиться к неблагоприятным последствиям соответствующих процессов. То есть, в современных условиях следует ставить вопрос о том, чтобы государства – на международно-правовом уровне – приняли на себя следующие обязательства:

- 1) предпринять позитивные шаги по сохранению базы природных и культурных ресурсов;

- 2) обеспечить недискриминационный доступ к использованию этих ресурсов и их преимуществам;

- 3) избегать или смягчать неблагоприятное воздействие на эти ресурсы или качество окружающей среды;

- 4) уведомлять и оказывать помощь во время чрезвычайных ситуаций;

- 5) подготовить будущие поколения к неблагоприятному воздействию на ресурсы и естественные основы жизни в свете но-

¹ Minnerop P. Op. cit. – P. 7.

вейших научных знаний об ухудшении ситуаций в сфере общественных интересов¹.

Резюмируя, П. Миннероп отмечает, что защита общественных интересов будущих поколений требует по ходу развития обстоятельств жизни фундаментальной и постоянной коррекции. В свете нравственных аспектов, лежащих в основе понимания изменения климата, в дополнение к сложностям физической науки и идеям об «устойчивом развитии», можно сказать, что каждое поколение использует свое положение и извлекает выгоду из будущего – за счет него, не признаваясь в этом ни себе, ни следующим поколениям. Реализация концепции «межпоколенческой готовности» позволила бы, по мнению автора, это преодолевать – за счет того, что будет возлагать юридические обязанности на каждое поколение, с учетом особенностей его жизненных обстоятельств «на шкале времени». Это даст возможность верно установить приоритеты развития, тщательно оценить этические основы непрерывного конституционного процесса, который направляет мировое общество².

Национальные суды как хранители международного верховенства климатического права. Исследователь факультета права Свободного университета Берлина Андреас Бусер анализирует и оценивает последствия национальных судебных разбирательств по вопросам климата исходя из концепции «международного верховенства права» («the international rule of law»)³. Отталкиваясь от тезиса о том, что действующему международному режиму по климату не хватает нескольких элементов международного верховенства права, таких как юридическая обязательность, ясность и возможность обжалования в судебном порядке, автор исследует проблему вклада, который вносят национальные суды в восполнение этих пробелов⁴.

С точки зрения автора, в то время как успешное судебное разбирательство по вопросам климата едва ли можно представить

¹ Minnerop P. Op.cit. – P. 8.

² Ibid. – P. 18.

³ Buser A. National Climate Litigation and the International Rule of Law // Leiden Journal of International Law. – 2023. – Vol. 36, N 3. – P. 593–615.

⁴ Ibid. – P. 593.

без опоры на согласованные на международном уровне документы – такие, как отчеты Межправительственной группы экспертов по изменению климата, и результаты наблюдения за уровнем глобальной средней температуры, признанные «опасными», – с точки зрения доктрины решения не представляют собой поворот к более строгим нормам международного климатического права. Вместо применения и постепенного развития договоров по климату суды до сих пор в основном использовали их положения только для разработки национального законодательства и регионального законодательства в области прав человека. Созданная система национальных норм климатического права, в высшей степени зависящая от контекста и характера национальных правовых систем, является фрагментированной и на региональном уровне ограничена несколькими государствами, преимущественно расположенными в Западной Европе. Такое положение вещей весьма далеко от подлинно глобального нормативного порядка международного климатического права¹.

Вопрос «за» и «против» судебных разбирательств, касающихся нанесения ущерба климату, достаточно горячо обсуждается учеными. Так, например, сторонники приветствуют судебные решения в пользу истцов как средство укрепления верховенства права в вопросах климата. С точки зрения эффективности особенно подчеркивается символическая ценность такого рода дел – даже проигранных, – а сами судебные разбирательства изображаются как последнее средство из-за неспособности правительств обеспечить надлежащую защиту в вопросах климата и экологии и т.п.

Большинство ученых сходятся в том мнении, что верховенство права не было полностью реализовано в международных отношениях по климату. С одной стороны, усилия по укреплению верховенства климатического права в области смягчения последствий изменений климата могут рассматриваться как инструмент замедления экономического развития «незападных» стран. С другой стороны, многие развивающиеся государства поддерживают нормы международного права в отношении потерь и ущерба, возникших вследствие нарушений климатического законодательства

¹ Buser A. National Climate Litigation and the International Rule of Law // *Leiden Journal of International Law*. – 2023. – Vol. 36, N 3. – P. 594.

и негативных последствий изменений климата, чтобы получить финансовую компенсацию от государств с высокими выбросами парниковых газов¹.

В отсутствие обязательного урегулирования споров во многих областях международного права ученые уже давно начали рассматривать национальные суды как хранителей международного верховенства права. Хотя с точки зрения международного права национальные суды являются всего лишь органами государства и такие судебные решения квалифицируются как практика государств, они в целом способствуют формированию, консолидации и усилению обычного права и общих принципов, а в качестве вспомогательной практики могут влиять на содержание международного договорного права².

Исходя из вышесказанного, Рамочную конвенцию ООН об изменении климата 1992 г. можно было бы рассматривать как первый шаг, правда, не слишком большой, в установлении некоторой формы верховенства права в вопросах климата. Примечательно, что эта Конвенция ввела в международные отношения и международное право основную цель климатического режима, а именно «стабилизацию концентраций парниковых газов в атмосфере на уровне, который предотвратил бы опасное антропогенное вмешательство в климатическую систему», и важные принципы, такие как «общая, но дифференцированная ответственность» и др.³

Основываясь на критериях ясности, соблюдения и принудительной реализации, эра Киотского протокола к РКИК 1997 г. стала кульминацией верховенства международного климатического права – по крайней мере, для промышленно развитых государств. Киотский протокол содержит согласованные на многосторонней основе и юридически обязательные предельные значения количественных выбросов. Эти количественные ограничения были предназначены для коллективного сокращения выбросов определенными сторонами, по меньшей мере на 5% ниже уровней 1990 г. в период 2008–2012 гг. Механизм урегулирования споров, предусмотренный Киотским протоколом, наиболее близок к судебному.

¹ Buser A. Op. cit. – P. 598.

² Ibid. – P. 600.

³ Ibid. – P. 601.

Стороны даже внедрили механизм обжалования. В качестве средств правовой защиты они предусматривали, среди прочего, субсидирование избыточных выбросов (умноженное на коэффициент 1,3) из национальных бюджетов по выбросам парниковых газов¹.

Другие элементы международного верховенства права в системе Киотского протокола были менее развиты. Это касается различного положения «развитых» и «развивающихся» стран. Кроме того, с принятием США в 2001 г. решения не ратифицировать Киотский протокол открылся еще один серьезный пробел, который не может быть оправдан никакими «разумными основаниями». В конечном итоге обязательства по смягчению последствий, предусмотренные Киотским протоколом, регулируют, по оценкам специалистов, лишь 24% глобальных выбросов парниковых газов².

Парижское соглашение существенно отличается от Киотского протокола в двух вопросах, оба из которых имеют отношение к верховенству международного права, но противоречат друг другу. С точки зрения общего характера Парижское соглашение следует рассматривать как огромный успех, поскольку участники переговоров отказались от проведения различия между его сторонами. С ратификацией Парижского соглашения США в 2021 г. все крупнейшие в мире источники выбросов являются участниками договора, включая Китай, США, ЕС, Индию и Россию. Таким образом, Соглашение в принципе регулирует примерно 99% глобальных выбросов парниковых газов. Главной причиной этого успеха является применение так называемого подхода «снизу-вверх». По сути, государства отказались от согласованных на международном уровне и имеющих обязательную силу индивидуальных обязательств по сокращению выбросов парниковых газов в пользу более гибкого подхода, поручив правительствам устанавливать определяемые на национальном уровне взносы. Такой гибкий подход привел к значительной путанице в отношении правовой природы существа соглашения, и именно поэтому Парижское соглашение с точки зрения юридического качества и ясности оценивается экспертами как документ, снижающий уровень верховенства между-

¹ Buser A. Op. cit. – P. 602.

² Ibid. – P. 602.

народного климатического права по сравнению с Киотским протоколом¹.

Неопределенность, пронизывающая Парижское соглашение и подрывающая верховенство закона, начинается с цели определения глобальной температуры. Целевой показатель температуры, безусловно, является важным шагом на пути к прояснению понимания сторонами того, что представляет собой «опасное изменение климата», и, следовательно, может рассматриваться как усиление верховенства права в вопросах климата. Тем не менее юридическое качество целевого значения температуры, если такое имеется, остается предметом серьезных споров. Во-первых, содержание цели остается сомнительным, поскольку значение «значительно ниже» 2°C остается неурегулированным. Во-вторых, ясность отсутствует, поскольку формулировка не касается непосредственно ни отдельных сторон, ни сторон как коллектива² – и т.д.

Подводя итоги, А. Бuzер выдвигает тезис о том, что судебные разбирательства по вопросам климата на национальном уровне – это, возможно, новая эра для международного верховенства климатического права. Обосновывая свой вывод, автор приводит множественные примеры того, что суды на национальном уровне применяют международное климатическое право, фактически занимаются его толкованием и развивают. Это – не просто и не только «западное» явление: существенный вклад вносится странами Глобального Юга – в том числе юридическими (юридикотехническими) средствами, стремящимися к достижению общей цели смягчения последствий изменения климата³.

Вместе с тем А. Бuzер проявляет в данном вопросе лишь сдержанный оптимизм, поскольку считает, что до настоящего времени сохраняется множество факторов, ограничивающих полноценное развитие международного верховенства климатического права «снизу». Например, автор отмечает, что международное климатическое право крайне мало затрагивает регулирование инфраструктурных проектов, которые тем не менее важны для климатической повестки. В отсутствие международно-правового ре-

¹ Buser A. Op. cit. – P. 603.

² Ibid. – P. 603.

³ Ibid. – P. 613.

гулирования, национальные суды очевидно не могут применять или развивать международное климатическое право. Другой пример – тот, что, хотя отсутствие национальных законов о климате во многих государствах Глобального Юга может побудить истцов основывать аргументы на международном климатическом праве и праве в области прав человека, концепция общей, но дифференцированной ответственности и отсутствие четкого минимального стандарта для развивающихся государств с точки зрения национальных бюджетов могут оказаться серьезными препятствиями в судебных делах – и др.¹

Заключение

Проблема изменения климата получает различное правовое регулирование в зависимости от конкретных обстоятельств жизни и социально-экономического ресурса государств. Координация национальных и международных усилий может способствовать оптимальным решениям в вопросах изменения климата. Международно-правовые режимы в сфере изменений климата имеют тенденцию к смягчению, одновременно расширяя круг государств-участников. Изменение климата может рассматриваться как проблема безопасности – как на национальном, так и на международно-правовом уровне. В развитии верховенства климатического права на международном уровне все более существенную роль играют национальные судебные системы.

¹ Buser A. Op. cit. – P. 613.