

АЛЕШКОВА И.А.¹ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИНЦИПЫ КЛИМАТИЧЕСКОГО ПРАВА (Статья)

Аннотация. В статье рассматриваются принципы правового регулирования защиты климата от негативного воздействия антропогенных факторов, связанных с изменением климата. На основе анализа международного климатического права выявляются проблемы их применения в национальном законодательстве. Подчеркивается, что взаимное согласование международных и внутригосударственных принципов климатического права и их объединение в единую систему возможно, но для этого необходима гармонизация экологического, экономического и климатического права. Представлено авторское понимание формирующихся принципов климатического права в международном и внутригосударственном праве. Раскрываются принципы климатической политики, предусмотренные Климатической доктриной Российской Федерации. Обосновывается позиция о том, что принципы климатического права имеют экологический, политический, энергетический и экономический контексты.

Ключевые слова: принципы права; защита климата; принципы климатической политики; климатическая безопасность; климатическое право.

ALESHKOVA I.A. International and domestic principles of climate law (Article)

¹ *Алешкова Ирина Александровна*, ведущий научный сотрудник отдела правопедения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

Abstract. The article discusses the principles of legal regulation of climate protection from the negative impact of anthropogenic factors associated with climate change. Based on the analysis of the principles of international climate law, the problems of their application in national legislation are identified. It is emphasized that mutual coordination of international and domestic principles of climate law and their unification into a single system is possible, but this requires the harmonization of environmental, economic and climate law. The author's understanding of the emerging principles of climate law in international and domestic law is presented. The principles of climate policy stipulated by the Climate Doctrine of the Russian Federation are revealed. The position that the principles of climate law have ecological, political, energy and economic contexts is substantiated.

Keywords: principles of law; climate protection; principles of climate policy; climate security; climate law.

Для цитирования: Алешкова И.А. Международные и внутригосударственные принципы климатического права (Статья) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература : ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 1. – С. 44–57. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.01.03

Введение

Вопросами изменения климата занимаются ученые из разных областей наук. Специалисты в области правоведения также активно исследуют эти вопросы, особенно в связи с принятием на международном уровне документов, регулирующих вопросы охраны климата (Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г., Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК) 1992 г.; Киотский протокол к РКИК 1995 г., Парижское соглашение 2015 г.).

Для юридической науки на современном этапе актуальным становится осмысление принципов климатического права, исходя из которых формируется комплекс мер *по минимизации последствий, связанных с изменениями климата*, и по обеспечению устойчивого социального и экономического развития.

Учитывая связанность изменений климата с экономическим развитием государств, качеством жизни населения как на международном, так и на внутригосударственном уровне, не только вырабатываются принципы в рамках доктрины климатической политики, но и в законодательстве устанавливаются императивные требования, направленные на защиту окружающей среды, экосистемы, экономики государств, населения и смягчение антропогенного воздействия на климат.

Формируя систему взглядов об основных принципах реализации охраны и защиты климата, юристы-исследователи исходят из того, что, во-первых, на долгосрочные температурные изменения и изменение погодных условий влияют различные неантропогенные (естественные) и антропогенные (связанные с деятельностью человека) факторы; во-вторых, изменение климата является комплексной проблемой, охватывающей экологические, экономические и социальные аспекты; в-третьих, изменения климата цикличны; в-четвертых, изменение климата явление связанное с временными рамками¹.

Принципы международного климатического права: границы вмешательства. Климатическое законодательство является институтом климатического права, образуемого в рамках отрасли экологического права. Его появление вызвано стремительным развитием технологий, а также реальными угрозами и рисками в сфере охраны окружающей среды, в том числе климата.

Анализ закрепленных в РКИК предписаний позволяет выделить ряд сформировавшихся правовых установок, направленных на развитие международных принципов климатического права:

– о корреляции потребностей и возможностей (предполагается взаимосвязь имеющихся возможностей в области защиты

¹ См.: Ferdinando F. L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale (Ricerche giuridiche. Nuovissima serie 179). – Napoli : Edizioni scientifiche italiane., 2019. – 512 p.; Вакула М.А., Умнова-Конюхова И.А. Экологическое право в XXI веке: актуальные проблемы, вызовы и решения. – Москва : РУДН, 2021. – 260 с.; Леонова И.И. Становление и развитие правового регулирования охраны климата в России // Экологическое право. – 2022. – № 3. – С. 17–21; Ferdinando P. Territorio ed eco-diritto : dall'ecologia ambientale all'ecologia umana : sviluppo olistico del territorio e dimensione protettiva della vita. – Napoli : Edizioni scientifiche italiane, 2022. – 198 p. и др.

климатической системы с учетом различных национальных условий; учет конкретных потребностей и обстоятельств по отношению к отрицательным последствиям изменения климата);

– *предосторожности* (о должном требовании принимать предупредительные меры в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий);

– *важности сочетания социальной, экономической и экологической составляющих в области защиты климатической системы* (т.е., политика и меры, направленные на борьбу с изменением климата, должны быть экономически и социально эффективными для обеспечения глобальных благ при наименьших возможных затратах; политика и меры в области защиты климата должны учитывать различные социально-экономические условия, быть всеобъемлющими, охватывать все соответствующие источники, поглотители и накопители парниковых газов и меры по адаптации и включать все экономические сектора, ибо экономическое развитие имеет ключевое значение для принятия мер по реагированию на изменение климата);

– *об умеренной международной сдержанности* (о создании благоприятной международной экономической системы и недопустимости осуществлять произвольную, необоснованную дискриминацию или скрытое ограничение международной торговли при установлении мер, принятых в целях борьбы с климатом);

– *о ретроспективной и перспективной ответственности* (речь идет о важности защиты климатической системы на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью).

Также необходимо отметить предписания о дифференциации экологического ущерба – на серьезный и необратимый; о значимости в вопросах борьбы с изменениями климата принципа экономической эффективности; о допустимости существования различных моделей целесообразной деятельности в развитых и развивающихся странах в борьбе с изменением климата и его отрицательными последствиями.

В целом отмеченные установки – принципы создают устойчивый базис для гармоничного международного сотрудничества в

области борьбы с изменением климата, учитывают национальные социальные и экономические интересы. Вместе с тем принятый в 1997 г. Киотский протокол существенно изменил этот подход. Анализ его содержания позволяет отметить, что в этом Протоколе акцентировано внимание на таком негативном антропогенном факторе, который влияет на изменение климата, как выбросы парниковых газов. В Протоколе были сформулированы следующие принципы-долженствования:

- приоритет «зеленой» экономики;
- ограничение и сокращение выбросов;
- поощрение устойчивого развития;
- охрана и повышение качества поглотителей и накопителей парниковых газов;
- постепенное сокращение выбросов парниковых газов;
- транспарентность и эффективность эколого-экономической политики;
- международная оценка антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов.

По сути, в Киотском протоколе климат сохранил свою сущность как охраняемое благо. Однако выделенные принципы приобрели характер всеобщих обязательств с акцентом на важность со стороны государств снижения негативного антропогенного воздействия на атмосферный воздух. Объясняется это тем, что атмосферный воздух как компонент природной среды не может быть объектом права собственности, а, следовательно, ответственность за его состояние – это общая солидарная ответственность.

Вместе с тем Киотский протокол, закрепляя указанные принципы, в полной мере не учитывает социальных и экономических интересов государств. Так, акцентируя внимание на таком экономическом инструменте борьбы с изменением климата как квоты на выбросы парниковых газов, этот документ не учитывает: особенности потребностей граждан конкретной страны; как новые методики пересчета объемов эмиссии (выбросов парниковых газов) будут сказываться на экономике государств; как следует учитывать роль в поглощении «парниковых газов» лесов конкретного государства¹.

¹ См.: Битюкова В.Р. Киотский протокол: преимущества и угрозы ратификации для России // География. – 2005. – № 18. – С. 66.

Каждый принцип, закрепленный в Киотском протоколе, сформулирован в виде рекомендации государствам, его подписавшим. Протокол допускает выбор государством-участником в качестве обязательных лишь некоторых из этих принципов.

В современный период многие государства принимают активное участие в разработке и реализации национальных стратегий и конкретных мер по внедрению эколого-экономических механизмов рационального природопользования, оценке экологической и климатической безопасности, а также развитию «зеленой» экономики. Все это реализуется, как правило, с учетом национальных или региональных интересов. Обусловлено это следующими факторами:

1) комплексным характером формирующегося института / отрасли климатического права. Климатическое право интенсивно развивается исходя из традиционной для отраслей права конструкции. В нем выделяется объективное право (правовые акты, устанавливающие основы правового регулирования отношений в сфере хозяйственной и иной деятельности, которая сопровождается негативным воздействием на климат; определяющие природу экологических и климатических платежей; регламентирующие вопросы многоуровневого реагирования регулирующих органов на сдерживание негативного влияния на климат, определяющие меры, направленные на минимизацию климатических рисков, а также способы адаптации к ситуациям, связанным с изменениями климата)¹ и выстраивается система климатических прав, которые очень сильно взаимосвязаны с конституционными и экологическими правами². Возможно, в будущем оно будет преобразовано в комплексную отрасль права.

Климатическое законодательство формируется в основном на внутригосударственном уровне и направлено на сохранение технологического суверенитета, обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, создание устойчивого социального и эколого-экономического государственного развития и ра-

¹ Climate Law in EU Member States. / Editors: Marjan Peeters, Mark Stallworthy, and Javier de Cendra de Larragán. – Madrid, Spain, 2012. – 392 p.

² См.: Новикова Е.В. О проблемах судебной защиты климатических прав // Экологическое право. – 2022. – № 1. – С. 31–37.

ционального природопользования¹, обеспечение национальной безопасности, а также адаптацию мер по минимизации последствий, связанных с изменениями климата.

Субъективные права климатической направленности также имеют комплексное содержание, которое формируется исходя как из конституционных, так и эколого-экономических притязаний человека и гражданина. В их числе можно выделить: право подать иск в суд для обеспечения принудительного соблюдения требований по защите климата; право на климатическое благополучие; право граждан на жизнь в здоровой и экологически сбалансированной среде и др.²;

2) сложностью определения причинно-следственной связи между антропогенными выбросами парниковых газов в атмосферный воздух и глобальным потеплением, необходимостью проявлять осторожность в международных климатических оценках изменения климата и формировать на внутригосударственном уровне правовые механизмы защиты климата;

3) усиливающейся дифференциацией и деформацией международных институтов защиты прав человека, повышающей значимость и ценность внутригосударственных институтов защиты климатических прав граждан³;

4) наблюдаемой международной напряженностью и риском возникновения конфликтов между государствами, возрастающей конкуренцией за природные ресурсы;

5) наличием пробелов в экологическом и климатическом законодательстве концептуального характера в и др.⁴

¹ См.: Egorova M.A. Principles of Environmental and Legal Regulation of the «Green» Economy in the Context of Digitalization and Protection of Competition // Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences. – 2022. – Vol. 15 (12). – P. 1889.

² См.: Ермакова Е.П. Судебные иски к правительствам и частным компаниям стран Европы о защите климата в рамках Парижского соглашения 2015 г. (Великобритания, Нидерланды, Германия, Франция) // Вестник Пермского ун-та. Сер. Юрид. науки. – 2020. – № 3. – С. 604–625.

³ См.: Новикова Е.В. О проблемах судебной защиты климатических прав // Экологическое право. – 2022. – № 1. – С. 31–37.

⁴ См.: Пробелы концептуального и практического характера в Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 г. / А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцев, И.А. Черных [и др.] // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». – 2023. – № 1. – С. 5–13.

В условиях меняющегося климата в числе внутригосударственных интересов выступают: повышение качества жизни граждан, сохранение их здоровья, а также обеспечение различных видов безопасности (национальной, экологической, биологической, энергетической, продовольственной, продуктовой и др.).

Принятое в 2015 г. Парижское соглашение по климату также не смогло обеспечить консенсус по вопросам мер, направленных на борьбу с изменениями климата. Обусловлено это рядом причин. В их числе: сложности в мотивации государств к переходу на международные стандарты и сдерживании своего энергетического и экономического развития; различия стран по социальным, географическим, климатическим и экономическим условиям развития; «асимметричный» вклад в адаптацию мер, направленных на изменение климата; несформированность решений, удовлетворяющих интересам всех государств; экстерриториальность мер по минимизации последствий, связанных с изменениями климата.

Кроме того, существование в практике дискриминационных экономических санкций только усиливает потребность в формировании автономных правовых режимов развития «зеленой» экономики¹. Соответственно, вопрос о том, каковы пределы действия принципов международного климатического права является особенно актуальным.

Так, например, Регламент (ЕС) 2021/1119 Европейского парламента и Совета от 30 июня 2021 г., устанавливающий основу для достижения климатической нейтральности и вносящий поправки в Регламенты (ЕС) №401/2009 и (ЕС) 2018/1999 (Европейский климатический закон)², направлен на создание единого европейского климатического законодательства и подчеркивает комплексность вопросов правового регулирования климата. В нем заложена основа для принятия ряда дополнительных директив не только в сфере экологии, экономики, технологий, медицины, транспорта, инфра-

¹ См.: Карцхия А.А. Право и безопасность в условиях глобальных климатических изменений // Юрист. – 2022. – № 9. – С. 28–33.

² См.: Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (European Climate Law). – URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj> (дата обращения: 25.09.2023).

структуры, коммуникаций, но и для создания закрытых зон экономики, торговли, «зеленых технологий»¹.

Анализ Европейского климатического закона позволяет сделать вывод о том, что в целом автономность европейского климатического законодательства исходит из принципов: согласованности экономических и социальных преобразований в ЕС; энергоэффективности, сбалансированных и справедливых экономически выгодных для Евросоюза условий, формирования лидерства экономической отрасли в глобальных инновациях, достижения устойчивого развития, в рамках которого обеспечивается равновесие экономического роста, социальной ответственности и экологического баланса.

В законодательстве Германии и Франции в сфере предупреждения изменения климата закреплены правовые принципы, предоставляющие обширный инструментарий для формирования национальной и региональной климатической политики: принцип общей, но дифференцированной ответственности, принцип предосторожности и принцип устойчивого развития².

На наш взгляд, там, где в области борьбы с изменением климата вводится национальный социальный и экономический стандарт, действие принципов международного климатического права имеет пределы, и эти требования должны соответствовать принципам экологического (климатического) права, но при этом не ограничивать активность государств по принятию мер, направленных на охрану климата от негативного воздействия.

Климатическая доктрина Российской Федерации как правовой инструмент защиты национальных интересов и государственной политики в сфере охраны климата. Согласно Климатической доктрине РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 26.10.2023 № 812, основными принципами климатической политики признаются:

¹ См.: Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Климатическое законодательство Российской Федерации: возможности и потенциал в условиях энергетического перехода // *Lex russica*. – 2022. – Т. 75, № 1. – С. 29–37.

² См.: Яковлева Е.Н., Крюкова И.В. Климатическая безопасность аграрного сектора: угрозы и проблемы адаптации // *Вестник Томского гос. ун-та. Экономика*. – 2022. – № 60. – С. 22–35.

- глобальный характер интересов Российской Федерации в отношении изменения климата и влияния его последствий на социально-экономическое развитие;
- приоритет национальных интересов при выработке и реализации климатической политики;
- ясность и прозрачность климатической политики;
- признание необходимости действий как на внутригосударственном уровне, так и в рамках полноправного международного взаимодействия с участием Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата, в том числе предполагающим экономическое сотрудничество и выработку согласованных подходов к климатической политике, а также осуществление исследовательских программ и проектов;
- всесторонний учет возможных экономических, социальных, экологических и других потерь и выгод, связанных с изменением климата, в том числе в долгосрочной перспективе;
- научная обоснованность принимаемых государством мер в области климата, предполагающая в том числе признание равнозначности мер по сокращению выбросов парниковых газов и мер по увеличению поглощения парниковых газов, а также учет принципа технологической нейтральности при оценке принимаемых Российской Федерацией мер по смягчению антропогенного воздействия на климат;
- сбалансированность действий для обеспечения устойчивого развития;
- предусмотрительность при планировании и реализации мер по адаптации населения, экономики и окружающей среды к неблагоприятным последствиям изменения климата;
- технологическая нейтральность государственных мер в области климата, что подразумевает беспристрастный подход к использованию технологий, способствующих смягчению антропогенного воздействия на климат, основанный на оценке их экономической, климатической и экологической эффективности и целесообразности (п. 22).

Их общий анализ позволяет сделать следующие выводы.

1. Климатические изменения влияют на реализацию национальной климатической политики и обуславливают поиск «компромиссной» модели правового регулирования.

2. Формирующийся подход к содержанию климатического права исходит из того, что национальные интересы при реализации мер по борьбе с изменениями климата являются приоритетными. Вместе с тем международное сотрудничество в области борьбы с изменениями климата и научная обоснованность принимаемых мер по адаптации к последствиям, связанным с изменениями климата, являются важными.

3. Предусмотренные в законодательстве принципы климатического права взаимосвязаны с принципами экологического права.

4. Перечисленные выше принципы климатической политики смогут служить основой для принятия в будущем нормативных правовых актов в области борьбы с изменениями климата, совершенствования правового регулирования в различных сферах, в том числе и касающихся вопросов охраны окружающей среды, природопользования, обращения с отходами производства и потребления, климатического аудита и мониторинга.

5. Эти принципы направлены на создание правовых основ в области предупреждения изменения климата (правового и технического инструментария для стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на уровне, не допускающем опасного антропогенного воздействия на климатическую систему); на развитие регионального и муниципального правового регулирования вопросов в сфере предупреждения изменения климата и определение общегосударственного правового подхода в сфере борьбы с последствиями изменения климата.

К вопросу о системе универсальных принципов климатического права. Несмотря на некоторый скептицизм ученых относительно возможности формирования системы универсальных международных принципов климатического права, можно отметить, что на внутригосударственном уровне традиционно сохраняется такой общепризнанный принцип, как принцип международного сотрудничества, в том числе по вопросам борьбы с изменениями климата и предотвращения климатического вреда¹.

¹ См.: Duvic-Paoli L-A, Gervasi M. Harm to the Global Commons on Trial: The Role of the Prevention Principle in International Climate Adjudication // Review of European Comparative and International Environmental Law. – 2023. – Vol. 32 (2). – P. 226–236. – URL: <https://doi.org/10.1111/reel.12486>

Следует отметить тесную взаимосвязь принципов экологического и климатического права в процессе их реализации. Они дополняют друг друга и служат фундаментом для активных действий государств в целях сокращения выбросов парниковых газов, а также к адаптации к последствиям изменения климата¹. Соответственно, с учетом специфики климатического права уже универсальным стал и принцип «энергоэффективности»². Также важно подчеркнуть, что принцип межпоколенческой справедливости в области климатического права четко прослеживается³.

В современный период для инновационного развития климатического права созданы определенные предпосылки. Они исходят из комбинированного эколого-экономического и эколого-социального развития⁴.

Таким образом, анализ научной литературы и законодательства позволяет выделить следующие ключевые принципы климатического права:

- климатического суверенитета государств⁵;
- экстерриториальности климата;
- международного сотрудничества по вопросам борьбы с изменениями климата;
- обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности граждан;
- климатической безопасности;

¹ См.: Матвеева Е.В., Новикова Е.В., Пономарев М.В. Изменение климата: правовое регулирование в Российской Федерации // Экологическое право. – 2022. – № 3. – С. 22–28.

² См.: Malmberg F. Combining the Advocacy Coalition Framework and Argumentative Discourse Analysis: The Case of the «Energy Efficiency First» Principle in EU Energy and Climate Policy // Politics & Policy. – 2023. – Vol. 51 (2). – P. 222–241. – URL: <https://doi.org/10.1111/polp.12525>

³ См.: Minnerop P. Intergenerational Preparedness: Climate Change, Community Interest Obligations and the Environmental Rule of Law // Global Policy. – 2023. – URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.13219>

⁴ См.: Шеломенцев А.Г., Гончарова К.С. Проблемы социальной и экономической адаптации населения к условиям глобального изменения климата: подходы и решения // Продовольственная политика и безопасность. – 2022. – № 4. – С. 377–402.

⁵ См.: Карцхия А.А. Климатическое право и климатический суверенитет России // Союз криминалистов и криминологов. – 2022. – № 2. – С. 90–105.

- предотвращения вреда от изменения климата;
- государственной поддержки развития «зеленой» экономики;
- рационального эколого-экономического и эколого-социального развития;
- единой государственной политики по вопросам, связанным с изменением климата и его последствиями;
- приоритета качественного и благополучного развития граждан;
- достоверной оценки и прогнозирования климатических изменений;
- общей и дифференцированной ответственности за изменения климата;
- сочетания эколого-экономических мер в области охраны и защиты климата;
- сочетаемости выброса парниковых газов с увеличением абсорбции парниковых газов (поглотителями и накопителями) и иных климатически активных веществ;
- предотвращения эскалации экологических проблем и торможения темпов социально-экономического и энергетического развития;
- государственного устойчивого управления климатическими процессами.

Достаточно сложно перечислить все принципы климатического права, учитывая их взаимосвязь с принципами других отраслей права, поэтому мы ограничились лишь выделением основных.

В целом формирующуюся систему универсальных принципов климатического права с содержательной точки зрения можно охарактеризовать как междисциплинарную и многоуровневую, а с практической – гибкую и адаптивную.

Заключение

Обзор формирующихся принципов климатического права показал, что, во-первых, стали появляться универсальные императивные установки, активно реализуемые на практике; они определяют наиболее значимые правовые инструменты в области борьбы с изменениями климата. Во-вторых, система принципов климатического права является еще формирующейся. В-третьих, принци-

пы климатического права в основном имеют междисциплинарный и комплексный характер, соответственно провести четкую границу между ними, разделив их на международные и внутригосударственные, экономические, экологические и социальные, представляется нецелесообразным. Поэтому поиск универсального подхода к их систематизации остается значимым и актуальным для исследования учеными.

Изменение климата рассматривается как «общая проблема человечества». Противодействовать изменению климата можно только сообща на международном уровне и в соответствии с международным правом¹. Никто не отрицает важность согласованной работы на основе международных принципов в области борьбы с изменениями климата. И примером такой деятельности является Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. (принята на Третьей Всемирной конференции в Сендае (Япония) 18 марта 2015 г.). Вместе с тем именно принцип экологического суверенитета способен обеспечить надежную и эффективную адаптацию населения к условиям глобального изменения климата и создать гарантию надежной защиты национальной безопасности государств.

Мероприятия по непосредственной борьбе с изменениями климата, приспособлению социальной сферы и экономик государств к изменениям климата осуществляются в основном на внутригосударственном уровне.

Соответственно, принципы российской климатической политики и законодательства развиваются с учетом международных принципов, но их реализация – это внутренняя функция государства. В практическом плане представляется важным формирование системы универсальных принципов климатического права и принципов национальной климатической политики и стратегии адаптации регионов к изменению климата.

¹ См.: Солнцев А.М. Изменение климата: международно-правовое измерение // Московский журнал международного права. – 2018. – № 106 (1). – С. 60–78.