
**КРАСНОВА И.О.¹ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ XXI в.:
ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ АДАПТАЦИИ К
ИЗМЕНЕНИЯМ КЛИМАТА (Статья)**

Аннотация. В статье содержится описание и анализ предусмотренных международными договорами, нормативными актами зарубежных стран, а также нормами российского права мер по адаптации населения, инфраструктуры, экономики и природных экосистем к изменениям климата и их последствиям. Выявлено, что основной и даже единственной правовой мерой пока остается только планирование мер адаптации, которые в разной степени постепенно получают правовое развитие в России. Систему принятых в этой сфере актов составляют преимущественно методические документы органов исполнительной власти, национальные стандарты, нормативно-технические документы, не создающие долгосрочной и стабильной правовой основы для решения задач адаптации. В статье содержатся предложения об использовании имеющегося правового инструментария экологического законодательства России.

Ключевые слова: экологическое право; Конвенция ООН об изменении климата; адаптация к изменениям климата; планирование мер адаптации; стратегии; концепция сопротивляемости.

**KRASNOVA I.O. Environmental Challenges of the XXI Century:
Formation of the Legal Model of Adaption to Climate Change (Ar-
ticle)**

Abstract. The article provides a description and analysis of response measures to climate change as set by the international law, legal acts in certain foreign states and by Russian law. It is revealed that the

¹ © Краснова Ирина Олеговна, доктор юридических наук, профессор, завкафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия им. В.М. Лебедева.

primary and the only measure remains planning of adaption measures that gets further development in the Russian law. The adopted acts comprise mainly those that contain methodic, normative and technical recommendation, national standards. Such acts are in sufficient as they do not create a permanent and long-term base for addressing the adaption objective. Proposals on how to take advantage of the existing instruments of the environmental legislation are also formulated.

Keywords: environmental law; UN Framework Convention on Climate Change; adaptation to climate change; adaptation planning; strategies; resilience concept.

Для цитирования: Краснова И.О. Экологические вызовы XXI в.: формирование правовой модели адаптации к изменениям климата // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4: Государство и право. – 2026. – № 2. – С. 185–201. – DOI: 10.31249/iajpravo/2026.02.14

Введение

Начался новый путь человечества – самоусовершенствование общественных механизмов в рамках сузившихся возможностей биосферы Земли. В дальнейшем преобразовании нуждается не природа, а мир людей. Он должен соответствовать великим законам природы, а не волюнтаристски развиваться вопреки им.

Н.Ф. Реймерс¹

В глобальной экологической повестке XXI в. изменение климата неизменно занимает первые строки, несмотря на то, что само решение проблемы окутано научной неопределенностью, политическими сомнениями и разочарованиями. От всеобщей мировой поддержки теории антропогенного происхождения проблемы и ее радикального решения путем сокращения выбросов парниковых газов, положенной в основу Конвенции ООН 1992 г. об изменении климата, усилия государств перешли в ранг нестабильного процесса со сменой приоритетов и акцентов. Такие побочные эффекты, как падение экономического развития, нарушение международных торговых связей, снижение уровня жизни и социальные проблемы, сопровождающие масштабное давление на энергетический сектор и потребление углеводов в климатических инте-

¹ Реймерс Н.Ф. Начала экологических знаний. – Москва: Изд-во МНЭПУ, 1993. – С. 10.

ресах, становятся причиной скептического отношения к модели сокращения выбросов парниковых газов.

Постепенно уходит на второй план и теряет поддержку концепция перехода на возобновляемые источники энергии в качестве альтернативы отказу от углеводородов. Возобновляемая энергетика, призванная в ускоренном режиме и повсеместно заменить углеродную экономику, оказалась дорогостоящей, ресурсоемкой, зависимой от географических условий, не такой уж экологически чистой и поэтому малоэффективной в качестве всеобщего нового источника энергии. В итоге доля возобновляемых источников остается невысокой – с их помощью генерируется всего около четверти энергии во всем мире¹.

Не стала переломом в усилиях по сокращению выбросов парниковых газов и правовая модель обмена (торговли) единицами сокращения выбросов парниковых газов (углеродными единицами) в торговых отношениях, сформулированная первоначально в Протоколе Киото 1998 г. По некоторым данным, поэтапное снижение выбросов парниковых газов с антропогенных источников с использованием системы торговли квотами выбросов, реализуемая в Евросоюзе с 2003 г.², пока не привела к ощутимому замедлению динамики потепления климата³.

Все это поддерживает атмосферу скептицизма не только к методам решения проблемы изменения климата, но и к переосмыслению самой теории антропогенного происхождения проблемы. Так, получают распространение утверждения ученых о существенном влиянии на климат природных, неподвластных человеку факторов⁴. По мнению ученых, парниковый эффект явля-

¹ Глобальное потепление: суть, причины и последствия изменений в климате в будущем, какие страны находятся в эпицентре. – URL: <https://science.mail.ru/articles/2775-globalnoe-poteplenie-chto-eto-za-yavlenie-i-pochemu-ego-opasayutsya/> (дата обращения: 27.01.2026).

² Directive – 2003/87 – EN – EUR-Lex. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0087> (дата обращения: 27.01.2026).

³ Anthropogenic Greenhouse Gas Emissions. – URL: <https://gcos.wmo.int/site/global-climate-observing-system-gcos/essential-climate-variables/anthropogenic-greenhouse-gas-emissions> (дата обращения: 27.01.2026).

⁴ «Основываясь на проведенных в Пулковской обсерватории исследованиях, мы пришли к выводу, что решающее влияние на изменение климата Земли оказывает не человеческая деятельность, а изменение интенсивности солнечной светимости»; «Наблюдающееся в настоящее время глобальное потепление климата Земли обусловлено необычайно высоким и длительным (практически в те-

ется естественным процессом, а его усиление, сопровождаемое повышением глобальной температуры¹, возникло не сегодня, а связано с длительным накоплением парниковых газов в атмосфере в результате естественных и антропогенных выбросов, постепенным снижением поглотительной способности океана и лесов, теряющих потенциал регулирования климата². По данным климатологов, «если прямо сейчас прекратить все антропогенные выбросы в атмосферу, температура на Земле все равно продолжит расти»³. Свидетельства относительно влияния объективных природных процессов, таких как солнечная и вулканическая активность, океанические течения на колебания температуры на Земле, усиливают сомнения в полной достоверности теории антропогенного происхождения климатической проблемы. К выводу о том, что «глобальное потепление связано не с деятельностью человека, а вызвано естественным причинами» приходит Научный совет Российской академии наук (РАН) по комплексным проблемам евразийской экономической интеграции, модернизации, конкурентоспособности⁴.

Сложившаяся атмосфера неопределенности вокруг проблемы изменения климата позволяет, как минимум, сделать вывод о том, что, не отрицая антропогенный фактор влияния на климат и необходимость поиска путей снижения выбросов парниковых газов с антропогенных источников, следует исходить из того, что в обозримой перспективе остановить человеческими усилиями устойчивые процессы изменения климата невозможно. Процессы

чение всего XX века) повышением интегрального потока солнечного излучения». (См.: Люди не влияют на глобальное потепление климата, считают ученые. – URL: <https://gia.ru/20070108/58645571.html?ysclid=mlc18x1w2t95648762> (дата обращения: 27.01.2026).

¹ Климатолог Александр Чернокульский: что будет с планетой через 30 лет. – URL: <https://trends.rbc.ru/trends/green/64de00299a79471f097ed7ac?ysclid=mldsiwth58236671654&from=copy> (дата обращения: 07.02.2026).

² Кондратьев К.Я., Демирчян К.С. Климат Земли и «протокол Киото» // Вестник Российской академии наук. – 2016. – Т. 71, № 11. – С. 1002.

³ Прекращение выбросов парниковых газов не сможет остановить глобальное потепление. – URL: <https://naked-science.ru/article/sci/prekrashhenie-vybros-ov-parnikovyyh-gazov-ne-smozhet-ostanovit-globalnoe-poteplenie> (дата обращения 7.2.2026).

⁴ Научный совет РАН: Глобальное потепление вызвано не антропогенными причинами. – URL: <https://www.nakanune.ru/news/2023/05/22/22717123/> (дата обращения: 07.02.2026).

изменения климата, возникшие в результате как антропогенных, так и природных воздействий, выходят из-под контроля людей, становятся практически непредсказуемой и непреодолимой силой и серьезным препятствием стабильного и поступательного развития обществ.

Одновременно невозможно отрицать существование и опасность самой проблемы потепления климата. «Согласно модельным расчетам, глобальная температура приземного воздуха будет повышаться в течение всего XXI века»¹. Такой прогноз означает ожидаемый и наблюдаемый сегодня рост разрушительных последствий климатических изменений – числа и масштабов наводнений, аномальной жары, вызывающей лесные пожары, ураганов, тайфунов и других природных катастроф². Эта эмпирическая основа заставляет государства, независимо от генезиса проблемы изменения климата, направить свои приоритетные усилия на предупреждение и устранение последствий климатических изменений.

В этих усилиях формирование правовой модели адаптации населения, инфраструктуры, экономики и экосистем к климатическим изменениям становится все более важной и неотложной задачей государства.

По мнению метеорологической науки, «значение этой задачи определяется, в частности, тем, что народное хозяйство всех стран существенно зависит от современных климатических условий, причем заметное изменение климатических условий потребует громадных капиталовложений, чтобы обеспечить приспособление хозяйственной деятельности к новым условиям»³.

Адаптация к изменениям климата в международно-правовом контексте

Сохраняющаяся научная неопределенность относительно причин возникновения парникового эффекта и климатических из-

¹ Третий оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. – Санкт-Петербург: Научные технологии, 2022. – 124 с.

² Трушалова О. Изменение климата: причины, последствия, прогноз и пути решения. – URL: https://rg.ru/2025/10/29/izmenenie-klimata-prichiny-posledstviia-prognoz-i-puti-resheniia.html?ysclid=mlc1htajex946307460&utm_referrer=https%3A%2F%2Fya.ru%2 (дата обращения: 06.02.2026).

³ Будыко М.И. Изменения климата. – Ленинград: Гидрометеоздат, 1974. – С. 226.

менений и, отсюда, разногласия по поводу степени и форм участия общества в ее решении создают состояние неустойчивости в правовом регулировании международных отношений в данной области.

В Конвенции ООН об изменении климата к мерам по смягчению последствий изменения отнесены меры снижения выбросов парниковых газов, а также меры по содействию адекватной адаптации к этому изменению. С учетом неравномерного проявления изменений климата и их последствий приоритетными выделены известные на тот момент уязвимые регионы и наиболее заметные последствия проблемы, требующие адаптации. Это – развивающиеся страны, страны Африки, прибрежные зоны, водные ресурсы, сельское хозяйство и регионы, особенно Африка, подверженные засухам, опустыниванию, а также регионы, подверженные наводнениям.

Единственным правовым механизмом по обеспечению адаптации к существующим и прогнозируемым изменениям климата предусмотрено планирование мер адаптации населения, экономики и естественных экосистем с особым акцентом на комплексное планирование по ведению хозяйства в прибрежной зоне, водным ресурсам и сельскому хозяйству. Конвенция не предлагает никакой детализация содержания национальных планов адаптации, оставив это на усмотрение государств.

В течение последующего длительного периода с момента принятия Конвенции наметилось явное отставание в международно-правовом регулировании адаптации к изменениям климата. На первый план вышли инициативы и решения, направленные на повышение эффективности усилий по снижению выбросов парниковых газов с антропогенных источников. Протоколом Киото к Рамочной конвенции об изменении климата 1997 г. была учреждена система международной торговли выбросами парниковых газов¹, построенная на сложной системе квотирования выбросов, определения единиц сокращения выбросов источниками с учетом их абсорбции естественными поглотителями и механизм продаж этих единиц источникам, превышающим установленные для них квоты. Хотя постепенно рынок выбросов парниковых газов развивался, сам механизм торговли выбросами был признан недостаточно эффективным. В итоге, по достижению предельного срока действия в

¹ Габриелов В.А. Развитие принципа «загрязнитель платит» в международном экологическом праве // Российский юридический журнал. – 2025. – № 1. – С. 151–170.

2020 г., Протокол Киото прекратил свое действие. Учрежденный им механизм международной торговли перешел в состояние медленного инициативного процесса, выборочно протекающего на национальном и межнациональном уровне, с введением новых рыночных механизмов контроля за международной торговлей единицами сокращения выбросов в целом. В частности, в ЕС было введено новое понятие углеродного следа¹, превышение которого при производстве товаров признано основанием для запрета импорта или повышения их стоимости в международной торговле, т.е. фактически стал рыночным инструментом международного контроля и регулирования экономического развития государств².

Неудачи с достижением целей Конвенции об изменении климата и Киотского протокола достичь стабилизации концентрации парниковых газов в определенной степени обнажили противоречия между развитыми и развивающимися странами относительно принципа равной ответственности всех государств по снижению выбросов парниковых газов, без учета различного фактического вклада государств в глобальные объемы выбросов, уровня социально-экономического развития, финансовых, технологических и иных возможностей. Это противостояние с особой очевидностью проявилось в позиции развивающегося мира на Копенгагенской Конференции сторон в 2009 г.³, рассматривающего жесткую обязанность всех государств по Киотскому протоколу снизить к 2012 г. выбросы парниковых газов на 5% как несправедливую. В результате Копенгагенский договор, призванный заменить Киотский протокол, так и не приобрел обязательной юридической силы, а был лишь принят к сведению⁴.

Международные меры адаптации к изменениям климата, заложенные Конвенцией об изменении климата, получили дополни-

¹ Например, см.: International Standart ISO-14067. – URL: <https://cdn.standards.iteh.ai/samples/71206/f2aca619a55445a68b876ce61fcb7e5d/ISO-14067-2018.pdf> (дата обращения: 03.02.2026).

² Смбалян А.С., Салия М.Р. Пограничный корректирующий углеродный механизм ЕС в свете основополагающих международных договоров в области окружающей среды // Актуальные проблемы российского права. – 2024. – № 5. – С. 144–158.

³ Copenhagen Climate Change Conference – December 2009 | UNFCCC – URL: <https://unfccc.int/conference/copenhagen-climate-change-conference-december-2009> (дата обращения: 07.02.2026).

⁴ Copenhagen Accord. – URL: <https://www.climatechangeuide.com/copenhagen-accord.html> (дата обращения 7.2.2026).

тельный импульс в 2010 году на Конференции сторон в Канкуне (Мексика), на которой среди прочих документов были приняты Рамочные договоренности по адаптации¹. Планирование действий по адаптации в рамках национальных планов сохранило свою роль в качестве главного правового механизма обеспечения адаптации, равно как и сохранился курс на поддержку адаптационных мероприятий в наиболее климатически уязвимых развивающихся странах. В последнем случае меры поддержки включили финансовое и техническое содействие развивающимся странам по планированию и реализации адаптационных мер, укрепление мониторинга, научных исследований, повышение осведомленности населения, образование, что можно охарактеризовать как мягкое международное содействие, не создающее долгосрочной основы для решения проблемы адаптации. По имеющимся свидетельствам, «при всей значимости национальных планов по адаптации в этих странах, они были сосредоточены преимущественно на небольших проектах в отдельных секторах и, как правило, не увязывались с существующими национальными стратегиями развития и сокращения бедности»².

В русле роста внимания к мерам адаптации первично декларируемая концепция наполняется более конкретным содержанием. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 2015 г. принята «Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития», уточнены условия предоставления международной финансовой помощи из так называемого Зеленого климатического фонда. Это – предоставление до 50% финансовых средств особо уязвимым странам, включая наименее развитые страны, малые островные развивающиеся государства и африканские страны (п. 61).

В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 70/1 от 25.09.2015 г. «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» конкретизированы приоритетные сферы адаптации. Это – сельское хозяйство и

¹ Introduction | UNFCCC. – URL: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/introduction> (дата обращения: 07.02.2026).

² Порфирьев Б.Н., Терентьев Н.Е., Зинченко Ю.В. Планирование адаптации к изменениям климата: мировой опыт и возможности для устойчивого развития // Проблемы прогнозирования. – 2023. – № 2. – С. 154–167. – URL: <https://ecfor.ru/publication/planirovanie-adaptatsii-k-izmeneniyam-klimata/?ysclid=mlc1uqe bgn56224074> (дата обращения: 07.02.2026).

«создание устойчивых систем производства продуктов питания», развитие городов на основе комплексных планов и стратегий, усиливающих их адаптационную способность, противодействие стихийным бедствиям в направлении повышения сопротивляемости и способности адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям, просвещение населения.

В 2015 г. Парижским соглашением по климату, от первоначально признания адаптации делом каждого государства и скорее национальной или местной проблемой, адаптация признана «глобальной целью» и «ключевым компонентом долгосрочного глобального реагирования на изменение климата в целях защиты людей, средств к существованию и экосистем».

От реактивной адаптации, выражающейся преимущественно в защите от стихийных бедствий и других последствий изменений климата при сохранении привычного образа жизни, предлагается перейти к активной «сопротивляемости» изменениям климата, разработке экономических, технологических, экологических и социальных решений, обеспечивающих самовосстановление и даже обновление общественной жизни. Основные элементы адаптационных действий, призванных обеспечить такую сопротивляемость, включают оценку рисков и уязвимости территорий к климатическим изменениям и их последствиям, мониторинг, создание системы оповещения об угрозах опасных природных явлений, готовность и планирование действий в чрезвычайных ситуациях, внедрение природоподобных технологий в целях снижения риска последствий для соответствующих секторов жизнедеятельности, управление рисками и возмещение ущерба через систему страхования и социальной защиты, обмен опытом, финансирование¹. Концепция сопротивляемости остается пока достаточно абстрактной, лишенной полной универсальности, а ее внедрение на национальном уровне зависит от многообразия региональных факторов.

На национальном уровне государства также не выходят далеко за рамки планирования адаптации, хотя адаптационные меры конкретизируются в контексте регионального развития. К примеру, в Евросоюзе на уровне политики подчеркивается приоритет проактивного опережающего планирования и прогнозирования в дополнение к реактивному (устранение последствий стихийных

¹ Climate Action Pathway. Climate Resilience: Executive Summary. – URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ExecSumm_Resilience.pdf (дата обращения: 07.02.2026).

бедствий), а также ориентация на сохранение природных объектов и экосистем, обладающих высоким адаптационным потенциалом (леса, биоразнообразие), поддержание необходимого уровня здравоохранения, продовольственной безопасности, социальных и материальных мер поддержки населения и другие¹. Стратегия ЕС об адаптации к изменениям климата 2021 г. предусматривает переход от оценки угроз, рисков и прогнозирования к поиску решений в качестве цели адаптационных мероприятий. Такими решениями являются поддержка науки и расширение знаний о климатических процессах, об их воздействии на здоровье и жизнедеятельность, упрощение доступа к данным о климате, установление «диалога» между органами государственной власти и научными кругами, моделирование возможного ущерба и поведенческих норм. Приоритетное внимание следует уделить разработке ответных мер на наводнения, затопление прибрежной зоны. В этой связи требуется разработка научно обоснованных мер по восстановлению экосистем и организации использования их благ как источника продуктов питания, среды обитания биоразнообразия, естественного фильтра загрязнения. Выделены такие приоритеты, как интеграция адаптации в макрофинансовую политику, решения по охране окружающей среды и в местную политику².

В США Национальная стратегия планирования адаптации и сопротивляемости, принятая в январе 2025 г.³, предусматривает осуществление таких мер, как интеграция климатических изменений в планирование и зонирование территорий, корректировка режима инвестиций и страхования, сохранение и усиление адаптационной способности природных экосистем. Основу такой интеграции и корректировки составляют оценки рисков ущерба, уязвимости отраслей экономики, экосистем и социальных услуг, проведение которых должно стать эмпирической основой для принятия государственных решений. Предусмотрено создание органи-

¹ European Parliament resolution of 17 December 2020 on the EU strategy on adaptation to climate change (2020/2532(RSP). – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=oj:JOC_2021_445_R_0020 (дата обращения: 07.02.2026).

² EU Adaptation Strategy – Climate Action – European Commission. – URL: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-and-resilience-climate-change/eu-adaptation-strategy_en (дата обращения: 07.02.2026).

³ US-National-Adaptation-and-Resilience-Planning-Strategy-2025 – URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/US-National-Adaptation-and-Resilience-Planning-Strategy-2025.pdf> (дата обращения: 07.02.2026).

зационной системы на основе взаимодействия органов государственной власти, научных и коммерческих структур. Меры сопротивляемости базируются на принципе приоритета мер проактивной и долгосрочной адаптации и охватывают такие направления, как устойчивое к климатическим шокам строительство, информирование широких кругов о новых моделях организации жизнедеятельности, поддержание естественной устойчивости земель, водных объектов, живой природы и других природных объектов. Климатический фактор признан элементом обеспечения национальной безопасности¹.

Во Франции в марте 2025 г. принят план адаптации, в котором выделены такие приоритетные сферы адаптационного планирования, как территории, экономика, инфраструктура и политические решения². В Швейцарии Стратегия по адаптации принята в 2012 г., а в 2020 г. на период до 2025 г. – План действий по реализации Стратегии. Планом предусмотрены меры реализации Стратегии по таким секторам, как управление водными ресурсами, охрана почв, сельское и лесное хозяйство, биоразнообразие, здравоохранение, жилищное строительство и пространственное развитие³.

Законов, специально регулирующих адаптацию, практически нигде не принято⁴. Исключением является Германия, где в декабре 2023 г. был принят Закон об адаптации к изменениям климата⁵, который, однако, носит рамочный характер и по содержанию аналогичен упомянутым выше стратегиям.

¹ Frontiers | Climate adaptation law and policy in the United States. – URL: <https://www.frontiersin.org/journals/marine-science/articles/10.3389/fmars.2022.1059734/full> (дата обращения: 07.02.2026).

² Adaptation de la France au changement climatique | Ministère Aménagement du territoire Transition écologique. – URL: <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/adaptation-france-changement-climatique>

³ Climate change adaptation in Switzerland – strategy and action plan. – URL: <https://www.bafu.admin.ch/en/climate-strategy-adaptation>

⁴ Adapting to Climate Change around the World. – URL: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/2026-01/adapting-to-climate-change-around-world.pdf> (дата обращения: 07.02.2026).

⁵ Federal Climate Adaptation Act (Bundes-Klimaanpassungsgesetz – KAnG) of 20 December 2023. – URL: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/kang_en_bf.pdf (дата обращения: 07.02.2026).

Адаптация к изменениям климата в российском праве

В соответствии с Третьим оценочным докладом об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации 2022 г., «территория России является регионом Земли, в котором ожидаемое в XXI в. потепление климата существенно превышает среднее глобальное потепление»¹. Признание неизбежности изменений климата подтверждают объективную необходимость разработки государственной консолидированной политики долгосрочной адаптации населения, экономики и природных экосистем к изменениям климата и их последствиям и построение на этой основе системы постоянных и взаимосвязанных правовых и организационных мер адаптации.

Сегодня идет процесс постепенного формирования государственной политики в этой области. Приверженность государства обеспечению адаптации к климатическим изменениям без уточнения направлений действий обозначена в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176, Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р и других. Планирование мер адаптации в качестве главного организационно-правового механизма решения задачи предусмотрено Климатической доктриной 2023 г., утвержденной Указом Президента РФ от 26.10.2023 № 812. Названы некоторые исходные элементы планирования. Это – учет при разработке планов высокого адаптационного потенциала территории России (значительная территория и относительно небольшая доля населения, проживающего в районах, особо уязвимых к изменению климата, значительные водные ресурсы), учет экономических и финансовых факторов, использование и совершенствование экономических механизмов, способствующих принятию мер по адаптации, научное, информационное и кадровое обеспечение разработки и реализации мер по адаптации, внедрение новых наукоемких технологических решений, формирование методологической основы для последующего использования оценки изменений климата и их последствий при вы-

¹ Третьим оценочным докладом об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации 2022. – URL: <https://www.econorus.org/con2023/files/mgv5.pdf?ysclid=mlc0uxh6t5236647851> (дата обращения: 07.02.2026).

полнении мероприятий по адаптации, интеграция мер адаптации в планы социально-экономического развития, возможностей получения выгод, связанных с благоприятными последствиями изменения климата.

Предусмотренный Климатической доктриной механизм планирования мер адаптации уже реализуется в виде принятых и разрабатываемых государственных, региональных и отраслевых планов. В 2022 и 2025 гг. закончено исполнение соответственно Национальных планов мероприятий первого и второго этапов адаптации к изменениям климата¹. Минэкономразвития России подготовлен проект третьего пятилетнего национального плана адаптации на период 2026–2030 гг.² Действует порядка десяти планов в отдельных отраслях экономики. Общее ознакомление с этими планами позволяет заметить, что предусмотренные ими мероприятия связаны преимущественно со сбором различных эмпирических данных о динамике изменений климата и их последствиях, оценкой уязвимости территорий и природных объектов, созданием методологической основы для оценки климатических рисков и ущерба, развитием научно-исследовательской работы, мониторинга и другим.

В развитие планов адаптации принято множество ведомственных актов, главным образом содержащих рекомендации методического характера по отдельным вопросам адаптации. К примеру, они включают рекомендации по оценке возможного ущерба от воздействия климатических рисков, по формированию перечня климатически уязвимых объектов, оценке климатических рисков³. Приказами Росстандарта утверждены ГОСТы по вопросам страте-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2019 № 3183-р (ред. от 23.07.2022) «Об утверждении национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года»; Распоряжение Правительства РФ от 11.03.2023 N 559-р «Об утверждении национального плана мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 г.

² Минэк подготовил первый пятилетний план по адаптации к изменениям климата. – URL: <https://www.vedomosti.ru/esg/regulation/news/2025/12/19/1164524-minek-podgotovil-pervii> (дата обращения: 07.02.2026).

³ К примеру, приказ Минэкономразвития России от 13.05.2021 № 267 (ред. от 29.12.2025) «Об утверждении методических рекомендаций и показателей по вопросам адаптации к изменениям климата».

гического планирования, по раскрытию финансовой информации, по оценке уязвимостей, воздействия и риска¹.

Не отказывая в определенной, скорее технической, значимости этих преимущественно рекомендательных актов, следует заметить, что они не способны создать прочной правовой основы для регулирования отношений в сфере адаптации, а являются только важным подготовительным этапом к созданию пока не существующей полноценной правовой модели адаптации.

Фактически отсутствует понимание как в науке, так и в официальных актах относительно места правового регулирования адаптации в системе законодательства. Адаптация не упоминается ни в федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», ни в Земельном кодексе РФ, ни в градостроительном, лесном, водном законодательстве. Выясняется, что при общем понимании смысла адаптации как нового явления, юридическое определение этой категории отсутствует. Хотя методики оценки ущерба, причиненного климатическими катастрофами, и разработаны, но их рекомендательный характер практически не дает возможности потерпевшим защищать свои права вне общих правил оказания помощи населению в чрезвычайных ситуациях.

Вызывает вопросы и эффективность планов адаптации. Так, по данным Рослесхоза площади лесных пожаров в 2025 г. увеличались в 2,5 раза по сравнению с 2024 г.², хотя «повышение эффективности мер пожарной безопасности в лесах – предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров» предусмотрено в качестве приоритетного адаптационного проекта планом в сфере природопользования. Никаких изменений не внесено в страховое законодательство, несмотря на то, что этим же планом

¹ ГОСТ Р 70935–2023. Национальный стандарт Российской Федерации. Адаптация к изменениям климата. Руководящие указания по стратегическому планированию устойчивости к изменениям климата (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 25.09.2023 № 943-ст); ГОСТ Р ИСО 14091–2022. Национальный стандарт Российской Федерации. Адаптация к изменениям климата. Руководящие указания по оценке уязвимостей, воздействия и риска (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 25.10.2022 № 1188-ст).

² Площади лесных пожаров в России оказались в 2,5 раза выше показателей 2024-го | Forbes.ru. – URL: <https://www.forbes.ru/society/537280-plosadi-lesnyh-pozarov-v-rossii-okazalis-v-2-5-raza-vyse-pokazatelej-2024-go?ysclid=mlc2bcc57p857605356> (дата обращения: 07.02.2026).

предусмотрена разработка методов страхования природно-климатических рисков.

Политико-правовое регулирование в сфере адаптации отличается отсутствием системных связей. Необходимые мероприятия адаптации определены в отдельных стратегиях развития, к примеру, лесного хозяйства¹, но адаптации сельского хозяйства как признанной уязвимой к изменениям климата отрасли в документах стратегического планирования не упоминается². Предписание Стратегии пространственного развития РФ, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р о ведении перечней климатически уязвимых объектов, которые могут стать материальной, конкретизированной основой для реализации мер адаптации, пока не выполнено. Не повлияло на градостроительное законодательство и указание на учет климатических рисков и реализуемых мероприятий по адаптации при формировании документов территориального планирования.

Заключение

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что разработка правовых и организационных мер адаптации к изменениям климата получает все более растущее внимание в международно-правовом сотрудничестве и на национальном уровне. Международно-правовое понимание необходимых ответных мер пока ограничивается планированием мер адаптации отраслей экономики, экосистем и населения к изменениям климата, опирающимся на концепцию сопротивляемости к таким изменениям и поиска инновационных путей поступательного развития. Планирование мероприятий по адаптации, включая принятие национальных стратегий, отраслевых программ адаптации, интеграции задач по адаптации в деятельность органов государственной власти пока остается единственным правовым механизмом правового решения

¹ См.: Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 г. (утв. распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р).

² См.: Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 г. (утв. распоряжение Правительства РФ от 08.09.2022 № 2567-р (ред. от 19.12.2025)); Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 20 (ред. от 10.03.2025)).

проблемы в национальных системах государств, а отношения адаптации остаются вне законодательного регулирования.

Формирование правовой модели регулирования отношений в сфере адаптации к изменениям климата в России находится на начальной стадии. Активно развивается планирование адаптационных мероприятий, которое пока, в силу краткосрочного действия планов адаптации, не создает постоянного согласованного алгоритма ответных действий. Важным вкладом в дальнейшее развитие законодательства об адаптации являются подзаконные акты, которые создают методическую и нормативно-техническую основу по отдельным вопросам адаптации.

Сегодня этого уже недостаточно. Растущий ущерб и потери, вызываемые климатическими изменениями, требуют выработки консолидированного и полноценного правового регулирования адаптации.

Для этого целесообразным представляется в первую очередь использовать потенциал действующего правового инструментария, систематизировать и наполнить ясным содержанием имеющиеся правовые нормы, устранить пробелы, противоречия и правовые неопределенности. Более полные знания о климатических процессах позволят на следующем этапе рассмотреть вопрос о принятии отдельного климатического закона с выделением раздела о мерах адаптации.

Исходя из предписаний Стратегии пространственного развития, представляется целесообразным включить в Градостроительный кодекс требования об оценке климатических рисков и необходимых мерах адаптации при проведении территориального планирования. По мере подготовки перечня климатически уязвимых объектов также целесообразно установить для них специальный правовой режим, ограничения хозяйственной деятельности, требования к строительству, меры государственной поддержки и экономического стимулирования перехода на климатически адаптированные виды деятельности и технологии.

Разработка информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям, к примеру для растениеводства и других видов сельского хозяйства, будет эффективной мерой адаптации этой и других климатически уязвимых отраслей – тем более, что опыт в этой части уже есть.

Исполнение политики приоритета упреждающей адаптации может быть обеспечено при помощи механизма оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) планируемой деятельности,

экологической экспертизы и государственной экспертизы, обязывающей заказчиков документации включить в состав сведений ОВОС намечаемые меры по адаптации.

Усиление политики адаптации к изменениям климата может быть обеспечено путем внесения поправок, конкретизирующих правовые меры адаптации, в Климатическую доктрину. Такой шаг поможет активизировать нормотворческую работу в части поиска правовых моделей адаптации к изменениям климата.

Наконец, системообразующее значение будет иметь включение в текст Федерального закона «Об охране окружающей среды» ключевых понятий «адаптация», «климат», принципа адаптации и сопротивляемости к изменениям климата, а также интегрировать меры адаптации в предусмотренные законом институты.