

КРАВЧУК Н.В.¹ КЛИМАТИЧЕСКОЕ ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА – ПРИНЦИП УЧАСТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ПРИНЦИП ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ (Обзорная статья)

Аннотация. Европейское климатическое законодательство (в данную группу включается большое количество нормативных правовых актов – о парниковых газах, об «энергетическом переходе», о климатической доктрине или о декарбонизации) насчитывает десятки актов (директив), решений, в общей сложности регулирующих весь спектр климатической, энергетической, экономической повестки. Статья посвящена ключевым актам в этой области – Европейскому закону о климате и Зеленому соглашению, а также ключевым принципам, лежащим в основе климатического права Евросоюза – принципу участия гражданского общества в процессе принятия решений и принципу экологической интеграции. Отдельное внимание посвящено вопросу влияния климатической стратегии ЕС на климатическое право России.

Ключевые слова: право Европейского союза; климатическое право; Европейский закон о климате; Зеленое соглашение; принцип участия; принцип экологической интеграции.

KRAVCHUK N.V. Climate law of the European Union – the principle of civil society participation in the decision-making process and the principle of environmental integration (Review article)

¹ Кравчук Наталья Вячеславовна, кандидат юридических наук.

Abstract. European climate legislation (this group includes a large number of legal acts – on greenhouse gases, on the «energy transition», on the climate doctrine or on decarbonization) currently has dozens of acts (directives), norms, decisions, regulating the entire spectrum of the climate, energy, and economic agendas. The review article is devoted to the key acts in this area – the European Climate Law and the European Green Deal, as well as the key principles underlying EU climate law – the principle of civil society participation in decision-making and the principle of environmental integration. Special attention is devoted to the issue of the impact of the EU climate strategy on the climate law of Russia.

Keywords: European Union law; climate law; European Climate Law; the European Green Deal; principle of participation; principle of environmental integration.

Для цитирования: Кравчук Н.В. Климатическое право Европейского союза – принцип участия гражданского общества в процессе принятия решений и принцип экологической интеграции (Обзорная статья) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература : ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 1. – С. 58–70. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.01.04

Введение

Вопросы регулирования воздействия человека на климат и, в частности, предотвращения глобального потепления, снижения биологического разнообразия и иных последствий изменения климата под воздействием техногенного фактора остается актуальной темой уже многие годы. Международное сообщество как на глобальном, так и на региональном уровне предпринимает значительные усилия для выработки совместных стандартов и программ защиты экологии. Европейский союз (далее – ЕС, Евросоюз) также выработал комплекс норм, целью которых является климатическая нейтральность¹, понимаемая как образ жизни людей и политика государств, следующих принципу «не навредить климату» в целях

¹ *Климатическая нейтральность (climate neutrality)* – термин, введенный в рамках Программы ООН по окружающей среде.

ограничить климатические изменения и смягчить последствия антропогенного воздействия на этот процесс.

Общая характеристика климатического законодательства Европейского союза. Европейское климатическое законодательство (в данную группу включается большое количество нормативных правовых актов – о парниковых газах, об «энергетическом переходе», о климатической доктрине или о декарбонизации) в настоящее время насчитывает многочисленные директивы и акты мягкого права, содержащие рекомендации странам – членам ЕС, регулирующие разнообразные вопросы единого европейского климатического права в сфере экологии, экономики, технологий, медицины, транспорта, инфраструктуры, коммуникаций. Учитывая, что все принятые директивы носят обязательный характер для всех стран, входящих в Евросоюз, и рассчитаны на расходы в сумме более 1 трлн евро в течение 10-летнего периода. Можно сказать, что Европа перешла от разработки и выполнения отдельных климатических проектов к полному структурному изменению экономического и технологического законодательства региона. Такой подход Евросоюза был поддержан странами в других регионах мира, в том числе США, Китае, странами Юго-Восточной Азии¹.

Основой единого европейского климатического законодательства можно считать Европейский закон о климате (*The European Climate Law*), принятый 9 июля и вступивший в силу 29 июля 2021 г.² Этот Закон должен стать важнейшим элементом будущего законодательства ЕС, учитывающим положения Климатической и энергетической стратегии ЕС, отражающей комплексный подход к разработке мер в области климата и охраны окружающей среды, названной «Зеленым соглашением» (*The European Green Deal*).

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

² В 2021 г. Европейской комиссией было обнародовано значительное количество директив и правил в рамках пакета «Fit for 55», программы по борьбе с изменением климата, целью которой является сокращение к 2030 г. выбросов CO₂ в Европейском союзе не менее чем на 55% по сравнению с уровнями 1990 г. и до нулевого уровня к 2050 г. Все они постепенно проходят через различные законодательные процессы на уровне ЕС.

Данное Соглашение основано на документах, принятых на Конференции ООН по изменению климата – 21 (26 конференция сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата – РКИК ООН, состоявшейся 31 октября – 12 ноября 2021 г.) и Парижском соглашении по климату 2015 г.

Учитывая текущие климатические проблемы во всем мире, Евросоюз, как отмечает Дж. Приборович, Опольский Университет (Польша), желает сохранить ведущую роль и установить тенденцию радикального сокращения выбросов парниковых газов. Именно по этой причине, считает он, новый Закон был подготовлен с учетом его влияния на различные профильные политики ЕС. Предложенный Европейской комиссией Закон был поддержан Европейским парламентом и Европейским Советом, что стало важным сигналом государствам-членам ЕС о необходимости придерживаться установленной политики и планов в отношении климатической нейтральности. Подчеркивая значимость этого Закона и его особый нормативный статус, его зачастую называют «Договором по климату»¹.

Следует подчеркнуть, что цель климатической нейтральности Евросоюза закреплена только в Европейском законе о климате, который действует коллективно на уровне Союза. И тем не менее 13 государств – членов ЕС уже приняли или собираются принять в ближайшее время национальные целевые показатели климатической нейтральности в масштабах всей экономики. Для создания благоприятных условий выполнения национальных целей по обеспечению климатической нейтральности, государства ЕС также внедряют эффективные механизмы управления климатом. Растущее число европейских стран, принимающих национальные законы о климате, демонстрирует устойчивый и при этом растущий консенсус в отношении того, что национальная ответственность за достижение климатической нейтральности важна для реализации поставленных целей. Качество национального управления клима-

¹ См.: Przyborowicz J. The European Climate Law – a New Legal Revolution towards Climate Neutrality in the EU // The Opole Studies in Administration and Law. – 2021. – Vol. 19, N 4. – P. 39.

том имеет не меньшее значение, чем достижение договоренностей на международном уровне¹.

Что касается вышеупомянутого Зеленого соглашения, то этот документ был опубликован Европейской комиссией 11 декабря 2019 г. Его одобрение повлекло за собой принятие комплексного подхода к экономическому росту ЕС, к новым бизнес-моделям и рынкам, новым рабочим местам и технологическому развитию наряду с политикой исследований, разработок и инноваций. Оно стало основой для будущих нормативных изменений в законодательстве и принятия обновленных профильных стратегий, направленных на достижение цели нейтральности климата. По мнению исследователей, причинами принятия Зеленого соглашения являются вызовы, требующие подготовки программы преобразования энергетики и экономики ЕС в «справедливое и современное сообщество, основанное на экономии чистых выбросов к 2050 году»². Как отмечается, трансформация должна основываться на честном и юридически обоснованном подходе. В этом контексте существенным фактором в разработке и анализе последующих законодательных актов, стало то, что Европейская комиссия заявила о готовности к активному участию общественности в этом процессе.

Для эффективного решения сложных проблем климата потребованы коллективные действия как внутри Союза, так и за его пределами. ЕС неоднократно критиковали за «дефицит демократии» и за неспособность в равной степени вовлечь всех субъектов гражданского общества в процесс принятия решений, что соответствует Договору о ЕС 1992 г. (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.)³. Более того, Орхусская конвенция, которую Евросоюз ратифицировал в 2005 г., предусматривает, что общественность должна иметь возможность участвовать в разработке природоохранного законодательства⁴.

¹ Climate Laws in Europe. Essential for Achieving Climate Neutrality // Climate Action Network. – 2022. – P. 5.

² Ibid. – P. 43.

³ См.: Ammann O., Boussat A. The Participation of Civil Society in European Union Environmental Law-making Processes: A Critical Assessment of the European Commission's Consultations in Connection with the European Climate Law // European Journal of Risk Regulation. – 2023. – N 14. – P. 236.

⁴ Ibid.

Европейская комиссия призвана «продвигать общие интересы Союза» и обладает исключительным правом законодательной инициативы. Статья 11(3) Договора о ЕС, в частности, возлагает на нее задачу «проведения широких консультаций с заинтересованными сторонами с целью обеспечения согласованности и прозрачности действий Союза». Консультации с гражданским обществом на предварительной стадии принятия закона особенно важны при разработке законодательства в области охраны окружающей среды и климата. Орхусская конвенция подчеркивает, что ее стороны «должны обеспечить участие общественности на раннем этапе, когда открыты все варианты и может иметь место эффективное участие общественности»¹.

Прежде чем перейти к анализу реализации Евросоюзом принципа участия необходимо отметить, важность мягкого права для демократического управления в контексте климатического права. Глобальный климатический кризис сопряжен со многими рисками. Они связаны не только с окружающей средой, экономикой, благополучием человечества или общественным здравоохранением, но и, с рисками для демократического управления. Неочевидность такого риска, как отмечается, не снижает его важности. Задача смягчения последствий климатического кризиса и управление им создают сложную и многогранную регулятивную головоломку, которая требует быстрых, гибких, эффективных и адаптивных политических решений, выходящих за рамки государственного уровня. В правовом поле ЕС альтернативные формы правления, обычно основанные на инструментах мягкого права, часто способны удовлетворить эту потребность. Благодаря своему гибкому и необязательному характеру инструменты мягкого права, такие как рекомендации или руководящие документы, действуют где-то между сферами права и политики. Они выполняют различные функции, начиная от определения повестки дня и заканчивая управлением политическими решениями, приводящим к практическим и

¹ См.: Ammann O., Bousset A. The Participation of Civil Society in European Union Environmental Law-making Processes: A Critical Assessment of the European Commission's Consultations in Connection with the European Climate Law // European Journal of Risk Regulation. – 2023. – N 14. – P. 237.

юридическим последствиям не порождая при этом обязательной юридической силы или угрозы санкций¹.

Беглый просмотр совокупности нормативных документов, используемых в области политики изменения климата, показывает, что сегодня Европейская комиссия использует мягкое право для оказания содействия странам в применении, переносе на национальный уровень и толковании норм экологического законодательства ЕС, касающегося изменения климата достаточно часто. Уже к началу 2000-х годов инструменты мягкого права считались важным аспектом регулирования ЕС. Несмотря на свою факультативность, с точки зрения государств-членов мягкое право, воспринимается как предписывающее и авторитетное. Можно даже утверждать, что мягкое право стало «ключевым игроком» ЕС по решению экологических проблем и смягчению продолжающегося климатического кризиса. Ожидается, что в ближайшие годы, по мере постепенного введения нового законодательства об изменении климата, его объем будет только увеличиваться².

Принцип участия общественности в разработке норм климатического права. Акты мягкого права могут принимать разные формы – от рекомендаций и заключений, предписанных в ст. 288 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества до руководящих документов или уведомлений. Уже на уровне этого основополагающего договора подчеркнута важность соблюдения *принципа участия общественности в процессе принятия решений в Евросоюзе*. Так, ст. 11 (2) Договора, закрепляет, что «учреждения должны поддерживать открытый, транспарантный и регулярный диалог с представительными ассоциациями и гражданским обществом». Таким образом подчеркивается важность участия, каким именно способом и через какие процедуры оно должно быть обеспечено³. Соответственно, Европейская комиссия пошла по пути выработки своих собственных стандартов. Они изложены в Белой книге по Европейскому управлению и сообщениям Комиссии относительно общих принципов и минимальных стандартах консульта-

¹ Ionescu D.P., Eliantonio M. Soft Law Behind the Scenes: Transparency, Participation and the European Union's Soft Law-making Process in the Field of Climate Change // European Journal of Risk Regulation. – 2023. – N 14. – P. 292.

² См.: Ionescu D. P., Eliantonio M. Op.cit. – P. 293.

³ Ibid. – P. 298.

ций (*the White Paper on European Governance and the Commission's Communication on general principles and minimum standards for consultation*), декларирующих способность участия гражданского общества повышать легитимность публичных действий ЕС. При этом, как замечают Д.П. Ионеску и М. Элиантонио из Университета Маастрихта (Нидерланды), анализ практики обеспечения принципа участия, проведенный ими, к сожалению, показывает, что случаев, когда субъекты за пределами Европейской комиссии, подрядчики и государства-члены смогли внести свой вклад в разработку ее руководящих документов, крайне мало, что можно отчасти объяснить низкой прозрачностью процесса в целом – даже в тех случаях, когда представляется возможным проследить различные этапы разработки руководящих документов после завершения процесса и публикации документа. При этом во всех изученных случаях существовали специальные платформы, на которых заинтересованные стороны могут внести свой вклад в обсуждение документа. Обычно они были реализованы в форме конференций или семинаров, на которых участники, ответственные за разработку документов, от имени Европейской комиссии, представляли достигнутый результат и формулировали повестку дня для дальнейшего обсуждения и комментариев. Состав аудитории в каждом отдельном случае был различен. В то время как в отношении некоторых руководств разработчики проводили семинары, открытые для нескольких категорий участников (например, сотрудников министерств, экспертов, заинтересованных сторон отрасли или Объединенного исследовательского центра Европейской комиссии, в других случаях такие мероприятия были открыты только для представителей национальных органов власти и, иногда, проходили под наблюдением членов Европейского агентства по окружающей среде. В некоторых случаях были обнаружены свидетельства проведения межведомственных консультаций¹.

Европейский закон о климате, как отмечают эксперты, принимался достаточно долго после продолжительных консультаций с гражданским обществом и участия респондентов из разных секторов и государств-членов. Однако нельзя сделать вывод об единообразии в практике Европейской комиссии в плане обеспечения принципа участия в своей работе. В то время как в некоторых из-

¹ См.: Ionescu D.P., Eliantonio M. Op.cit. – P. 306.

даваемых ею источниках мягкого права приводятся полные списки авторов и участников, что повышает их прозрачность и подотчетность, в других указывается, что они были подготовлены исключительно Европейской комиссией в целом. Хотя некоторые руководящие принципы создаются на основе широких консультаций с различными заинтересованными сторонами, другие разрабатываются внешними консультантами при лишь некотором участии сотрудников министерств из государств-членов¹.

Принцип экологической интеграции. Значительное признание в международном праве и законодательстве ЕС в рассматриваемой области получил принцип экологической интеграции, направленный на включение экологических соображений в нормативные акты и другие инструменты политики в областях, выходящих за рамки экологического права. На международном уровне этот принцип впервые появился в ст. 13 Стокгольмской декларации² и был тесно связан с идеей планирования устойчивого развития. Этот принцип вновь появился в докладе Брундтланд³ и впервые был увязан с реализацией концепции устойчивого развития. Тесная связь между принципом интеграции и устойчивым развитием в том смысле, что первое представляет собой ключевой инструмент для реализации второго, была вновь закреплена в ст. 4 Рио-де-Жанейрской декларации⁴. Ключевая роль принципа интеграции в достижении устойчивого развития была подтверждена в Йоханнесбургском плане осуществления, принятом на Саммите по устойчивому развитию 2002 г., и в документе, принятом Конференцией «Рио+20»⁵.

¹ См.: Ammann O., Bousset A. Op.cit. – P. 251.

² United Nations, Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972, UN Doc.A/CONF 48/14/REV.1.

³ World Commission on Environment and Development, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, transmitted to the UN General Assembly as an Annex to document A/47/42, 4 August 1987.

⁴ Report of the United Nations conference on environment and development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992. A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 August 1992.

⁵ United Nations, Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002, A/CONF.199/20, New York 2002, p. 8, para. 2; United Nations, “The future we want”, Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012.

Принцип интеграции также лежит в основе Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г., которая содержит 17 целей устойчивого развития (ЦУР) и 169 задач¹. В Повестке дня говорится, что цели и контрольные показатели являются универсальными и неделимыми и уравнивают три аспекта устойчивого развития: экономический, социальный и экологический. Более того, это требует, чтобы ЦУР реализовывались комплексным образом (ст. 13 Повестки дня на период до 2030 г.)².

Положение об экологической интеграции было впервые введено в законодательство ЕС Договором об учреждении Европейского экономического сообщества. Содержание этого положения было изменено в последующих поправках к Договору, и со времени Амстердамского договора оно было тесно связано с устойчивым развитием. Самые последние изменения в содержание этого положения были внесены Лиссабонским договором 2007 г., который реорганизовал структуру договоров. Это положение в его нынешней редакции закреплено в ст. 11 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества, его содержание в значительной степени осталось неизменным и гласит: «Требования по охране окружающей среды должны быть интегрированы в определение и реализацию политики и мероприятий Союза, в частности, с целью содействия устойчивому развитию».

Обязанность по экологической интеграции также в связи с принципом устойчивого развития закреплена в ст. 37 Хартии основных прав ЕС, в которой декларируются две фундаментальные цели – «высокого уровня охраны окружающей среды» и «улучшения качества окружающей среды». Таким образом, экологические обязательства институтов ЕС при разработке и реализации секто-

¹ General Assembly, UN Resolution “Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development” of 21 October 2015, UN Doc A/RES/70/1.

² См.: Karageorgou V. The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments, such as the European Green Deal. – 2023. – July. – URL: https://www.researchgate.net/publication/373623330_The_Environmental_Integration_Principle_in_EU_Law_Normative_Content_and_Functions_also_in_Light_of_New_Developments_such_as_the_EU_Green_Deal (дата обращения: 17.10.2023).

ральной политики, считает В. Карагеоргу, доцент Университета социальных и политических наук Пантеона, усиливаются¹.

Принцип экологической интеграции играет решающую роль в предоставлении институтам ЕС возможности предлагать, принимать или изменять законодательство для достижения экологических целей в рамках других политик, не связанных с окружающей средой, таких как внутренний рынок и общая сельскохозяйственная политика. Наделяя институты ЕС правом принимать правовые меры по защите окружающей среды всякий раз, когда они осуществляют свою законодательную компетенцию в целях содействия соответствующей политике ЕС, этот принцип приводит к расширению пределов их компетенции (ст. 5 (1) и (2) Договора об учреждении Европейского экономического сообщества) («разрешающая функция»). Следует отметить, что, хотя в Зеленом соглашении принцип экологической интеграции как таковой не упоминается, он реализуется как им, так и законодательными и политическими инициативами, которые были приняты для достижения его целей².

Учитывая территориальную близость и политический вес климатической программы ЕС на глобальной арене, интересен вопрос о том, насколько она окажет влияние на российскую стратегию в области климата. Г.Г. Жаворонкова и В.Б. Агафонов (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина) полагают, что «выбор для нашей страны очень невелик, даже неизбежен». С одной стороны, есть понимание того, что вся климатическая повестка ЕС – это предлог и повод для экономического и технологического передела рынков, попытка избежать дефолта на фоне ничем не обеспеченной денежной массы; с другой стороны, законы, которые приняты и которые будут приняты, создают вместо «свободной торговли» специальные, закрытые зоны экономики, торговли, «зеленых технологий». При этом, на взгляд ученых, постепенно вырисовываются черты новой «эколого-энергетической» и, соответственно, законодательской политики Российской Федерации, основными из которых являются:

– внимательный анализ возможностей и перспектив (в том числе законодательных) «декарбонизации»;

¹ См.: Karageorgou V. Op. cit. – P. 163.

² Ibid. – P. 171.

- поддержка курса «декарбонизации» в международно-правовом контексте;
- имплементация наиболее важных «климатических» правовых норм и стандартов в российское законодательство;
- образование и поддержка «климатических проектов», создание условий для проведения экспериментов, полигонов, «углеродных ферм» и других форм эффективной государственной политики в отношении «энергетических инноваций»;
- запуск нового инновационного цикла в энергетике на условиях соблюдения правил «безуглеродной экономики», но на базе имеющегося уникального опыта и передовых технологий (например, в атомной, водородной, приливной энергетике, гидроэнергетике и др.);
- проработка вариантов замены поставки природных энергоносителей (нефть, газ, уголь) на другие, востребованные в Евросоюзе, на условиях длительных контрактов;
- полное обеспечение внутреннего рынка энергоресурсов природными энергоносителями (нефть, газ, уголь) и проработка вариантов их поставки в отдельные страны Юго-Восточной Азии, Латинской Америки¹.

Правительство РФ в целом определилось с решением идти по пути «зеленой экономики», но на условиях «эколого-экономического развития», учитывая, что экономика и идеология «энергоперехода» должны отвечать интересам и возможностям страны. В данном случае роль законодательного оформления «энергоперехода», эколого-правовых норм – ключевая. По мнению Г.Г. Жаворонковой и В.Б. Агафонова, важно тщательно проанализировать идеологические основы климатической повестки, оценить степень влияния политики, общественного мнения, СМИ на формирование приоритетов, оценить способность современного экологического права адаптироваться с учетом климатической повестки, найти новые возможности интеграции экономики-технологии-экологии с целью создания более современного и эффективного правового регулирования, перевести на язык права экономику «энергоперехода», оценить возможные краткосрочные и долгосрочные риски и угрозы².

¹ См.: Жаворонкова Н.Г., В.Б. Агафонов. Указ. соч. – С. 30.

² Там же.

Независимо от отношения той или иной страны к климатическому законодательству ЕС, реальность такова, что необходимо или включиться в этот процесс, или противопоставить свою новую энергетическую политику большинству стран, которую за столь короткое время вряд ли возможно разработать и тем более реализовать. Правительство РФ интенсивно готовится к принятию климатических законов ЕС путем адаптации национальной экономики и законодательства к европейским нормативам¹.

Таким образом, климатическое право ЕС сейчас можно охарактеризовать как комплексное – принципы и нормы, направленные на регулирование воздействия человека на климат, проникают в разные области права, что наглядно демонстрируют как Европейский закон о климате, так и «Зеленое соглашение», учитывающие необходимость влияния климатических норм на различные области политики ЕС. Оставляя в стороне энергетическую, и связанную с ней политическую составляющую стратегии Евросоюза, следует отметить, что приведенные в обзоре принципы обеспечения участия гражданского общества в принятии норм климатического права и принцип экологической интеграции заслуживают внимания.

В Российской Федерации это направление отражено в Климатической доктрине РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 26.10.2023 № 812. В этой Доктрине признается необходимость широкого общественного обсуждения принципов формирования, задач и механизмов реализации климатической политики, в том числе с участием институтов гражданского общества и представителей деловых кругов (п. 22, 25).

¹ См.: Жаворонкова Н.Г., В.Б. Агафонов. Указ. соч. – С. 35.