

ЗАХАРОВ Т.В.¹ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА (Обзорная статья)

Аннотация. В обзоре представлены позиции ученых по различным аспектам международно-правовых проблем изменения климата. Освещен подход российской науки международного права к определению принципов международного экологического права, к значению Климатической доктрины Российской Федерации в ее климатической и экологической политике. Представлена концепция «общих обязательств государств по смягчению последствий изменения климата». Раскрываются проблемы судебных разбирательств, в связи с ущербом, причиненным изменением климата, проблем экстерриториальной юрисдикции государств.

Ключевые слова: международное право; международное экологическое право; климатическая доктрина государства; принципы международного экологического права; международная ответственность государства; экстерриториальная юрисдикция государства.

ZAKHAROV T.V. International legal problems of climate change (Review article)

Abstract. The review presents the positions of scientists on various aspects of international legal problems of climate change. The approach of the Russian science of international law to the definition of the principles of international environmental law, to the significance of the climate doctrine of the Russian Federation in its climate and environmental policy is highlighted. The concept of “common obligations

¹ Захаров Тимофей Владимирович, научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН.

of States to mitigate the effects of climate change is presented". The problems of judicial proceedings in connection with the damage caused by climate change, problems of extraterritorial jurisdiction of states are revealed.

Keywords: international law; international environmental law; climate doctrine of the State; principles of international environmental law; international responsibility of the State; extraterritorial jurisdiction of the State.

Для цитирования: Захаров Т.В. Международно-правовые проблемы изменения климата (Обзорная статья) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература : ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 1. – С. 118–129. – DOI:10.31249/iajpravo/2024.01.08

Введение

Изменение климата – глобальная проблема с широко распространяющимися, дифференцированными последствиями. Она вскрыла существующие различия в положении государств в международной системе, разногласия между ними в выборе путей правового решения климатических и экологических проблем. Государства заявляют о сложности, вызванной возложением на них ответственности за вред, нанесенный изменением климата, установлением причинно-следственной связи между ущербом и действиями государства и определением размера надлежащего возмещения пострадавшим сторонам.

Конституционная климатическая и экологическая доктрина государства как основа его международно-правовой позиции. Влияние международного права на формирование доктрины. Доктор юридических наук, старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права РАН, В.С. Хижняк рассматривает вопрос выявления принципов построения государством (Российской Федерацией) правовой политики в области охраны окружающей среды, в том числе имеющих своим источником международные документы в условиях глобализации¹.

¹ См.: Хижняк В.С. Принципы конституционно-правовой политики Российской Федерации в области охраны окружающей среды в условиях глобализации // Правовая политика и правовая жизнь. – Москва, 2021. – № 3. – С. 44–50.

Охрана окружающей среды – один из важнейших национальных интересов любого государства, подчеркивает автор. Его можно отнести к долгосрочным, поскольку эта проблема никогда не потеряет своей актуальности. Являясь значимым национальным интересом, охрана окружающей среды должна регулироваться российским законодательством исходя из четких принципов конституционно-правовой политики в указанной сфере¹.

Процессы глобализации вносят свои коррективы в урегулирование данного вопроса. Во-первых, это связано с тем, что охрана окружающей среды, будучи глобальной проблемой, объединяет между собой различные государства, что делает ее и интернациональным интересом. Во-вторых, сама глобализация может оказывать как негативное, так и позитивное влияние на развитие окружающей среды, поэтому для государства важна грамотная конституционно-правовая политика по данному вопросу, чтобы нивелировать негативное влияние глобализации и эффективно использовать предоставляемые ею возможности.

К рискам нанесения глобализацией ущерба окружающей среде, по мнению В.С. Хижняк, можно отнести глобальное истощение мировых энергетическо-минеральных ресурсов и антропогенное воздействие на окружающую среду, загрязнение окружающей среды, неравномерное разделение экологических рисков как для государств, так и для различных слоев населения. Например, развитые страны переносят свои производства в страны третьего мира, воздействию вредного влияния на экологию преимущественно подвержены наиболее бедные слои населения. Вместе с тем эти риски трансграничны и в любом случае несут опасность для всех государств и всех слоев населения. Возможности обмена информацией, технологиями и осуществления международного сотрудничества в экологической сфере, предоставляемые теми же глобализационными процессами, позволяют государствам принимать меры по противодействию указанным рискам².

¹ См.: Хижняк В.С. Принципы конституционно-правовой политики Российской Федерации в области охраны окружающей среды в условиях глобализации // Правовая политика и правовая жизнь. – Москва, 2021. – № 3. – С. 45.

² См.: Там же. – С. 46.

Следует отметить особое значение Климатической доктрины РФ для решения вопросов, связанных с изменениями климата и его последствиями. В ней содержатся основы для разработки образовательных, энергетических и экономических мер в рассматриваемой сфере. В указанном документе закреплён ряд принципов в области климата, например, принцип глобального характера интересов России в отношении изменения климата и его последствий, приоритет национальных интересов при разработке и реализации политики в области климата, ясность и информационная открытость данного вида политики. Сделать вывод о том, на каких принципах должна строиться конституционно-правовая политика России в данной сфере, можно, полагает В.С. Хижняк, на основании положений Конституции РФ, международных обязательств и национального законодательства¹.

Принципы международного экологического права. Основным документом, содержащим принципы международного экологического права, является проект Международного пакта по окружающей среде и развитию 1995 г., так и не вступивший в силу. В нём закрепляются: право на здоровую окружающую среду; обязанность заботиться о ней; осуществление интеграции и устойчивого развития, справедливости между поколениями (сохранение природной среды и ее ресурсов для последующих поколений); оценка экологических последствий, предосторожность при использовании окружающей среды; обеспечение адекватного возмещения ущерба, нанесенного ей, принцип материальной ответственности источника загрязнения; право каждого на доступ к информации об окружающей среде; право населения участвовать в разработке решений, мероприятий, которые могут оказать существенное влияние на окружающую среду, а также право на доступ к правосудию в области окружающей среды; обязанность государства по распространению информации и знаний о ней, принятию эффективных норм в экологической сфере, содействию улучшению научных знаний об экосистемах; право институтов гражданского общества на участие в защите окружающей среды.

¹ См.: Хижняк В.С. Принципы конституционно-правовой политики Российской Федерации в области охраны окружающей среды в условиях глобализации // Правовая политика и правовая жизнь. – Москва, 2021. – № 3. – С. 47.

Несмотря на то что рассматриваемый Пакт не имеет юридической силы, анализ его норм дает представление о том, каких принципов государствам желательно придерживаться в их конституционно-правовой и международно-правовой политике в сфере охраны окружающей среды в условиях глобализации. Положения Пакта являются «мягкими нормами» международного права. Необходимость учитывать их при формировании принципов конституционно-правовой политики в рассматриваемой сфере во многом обусловлена процессами глобализации.

В.С. Хижняк считает, что современный этап развития глобализационных процессов делает целесообразной ратификацию этого Пакта странами ООН. Реализация на практике его положений позволит нивелировать указанные негативные черты глобализации¹.

Определение и толкование обязательств государств по смягчению последствий изменения климата. Доктринальный анализ международного права по смягчению последствий изменения климата: определение и толкование обязательств по смягчению последствий изменения климата, которые вытекают из конкретных документов, таких как договоры по климату, договоры по правам человека, и из общих принципов обычного международного права, представлен в книге Б. Майера, профессора юридического факультета Китайского университета Гонконга (Chinese university of Hong Kong) (КНР). Автор считает, что несмотря на то, что содержание обязательств по смягчению последствий изменения климата трудно установить с точностью, тем не менее существуют некоторые разумно практичные способы проверки судом соблюдения государством своих обязательств. Проведенный анализ международного права по смягчению последствий изменения климата позволил ему выделить пять основных международно-правовых требований к государствам.

1. Государства имеют общие обязательства проявлять должную осмотрительность и принимать надлежащие меры по смягчению последствий изменения климата, которые вытекают из РКИК (ст. 4(1)(b) и 4(2)(a)) и обычного международного права.

¹ Хижняк В.С. Указ соч. – С. 48.

2. Государства также обязались принять необходимые меры для осуществления своих определяемых на национальном уровне взносов в соответствии с Парижским соглашением по климату.

3. Договоры по правам человека иногда могут подразумевать обязательства по смягчению последствий изменения климата, но только в том случае и постольку, поскольку действия государства по смягчению последствий могут эффективно способствовать защите прав в рамках договора.

4. Общее обязательство государства по смягчению последствий изменения климата, как «обязательство поведения», требует приложения им определенного уровня усилий.

5. Наиболее вероятный способ проверки соблюдения государством своих общих обязательств по смягчению последствий изменения климата основан на определении необходимых или иным образом уместных мер, которые, как ожидается, государство предпримет при проявлении должной осмотрительности. Из этих мер выделяются такие, как сотрудничество, бдительность и последовательность в государственной политике, каждую из которых можно разбить на более конкретные последствия¹.

Общие обязательства государств по смягчению последствий изменения климата. Принцип суверенного равенства – один из основ современного миропорядка – подразумевает, что каждое государство обязано проявлять должную осмотрительность в отношении уважения и защиты прав других государств, в том числе путем предотвращения трансграничного ущерба окружающей среде. Государства также несут общее обязательство сотрудничать в решении международных проблем, включая проблемы глобального экологического характера, такие как изменение климата.

Договорные положения, касающиеся защиты и сохранения экологических и культурных ресурсов могут потребовать от государств смягчения последствий изменения климата в той мере, в какой это необходимо для предотвращения предсказуемых последствий для этих ресурсов. Аналогичным образом, учитывая воздействие изменения климата на осуществление различных прав

¹ См.: Mayer B. International Law Obligations on Climate Change Mitigation. – Oxford, 2023. – P. VII–VIII.

человека, существует аргумент в пользу того, что договоры по правам человека могут подразумевать обязательство государств смягчать последствия изменения климата¹.

Некоторые нормы общего международного права, возможно, могут быть истолкованы как общие обязательства, требующие принятия мер по смягчению последствий изменения климата, полагает Б. Майер. В любом случае, государства, по-видимому, должны проявлять должную осмотрительность в отношении своего влияния на изменение климата и предпринимать шаги для устранения негативного влияния. Государство, которое не в состоянии добросовестно сотрудничать по вопросам изменения климата, а также проявлять бдительность и осмотрительность в отношении возможного негативного влияния на климат, вероятно, будет нарушать общие обязательства по смягчению последствий изменения климата².

Общие обязательства по смягчению последствий изменения климата вытекают из договоров по климату, из договоров, затрагивающих смежные темы, и из односторонних заявлений государств. Эти обязательства различаются во многих отношениях, например, по содержанию, характеру и сфере охвата. Общим является согласие государства быть связанным соответствующим обязательством посредством его ратификации или посредством других актов государства, явно демонстрирующих его намерения.

Выявление общих обязательств государств по смягчению последствий изменения климата поднимает сложные теоретические и практические проблемы. Применение обычного международного права к смягчению последствий изменения климата сталкивается с растущим разногласием относительно порядка определения нормы международного обычного права и ее толкования. Договоры по правам человека, хотя и допускают связь с общим обязательством по смягчению последствий изменения климата, способны лишь ограничено учитывать интересы будущих поколений и сами по

¹ См.: Mayer B. *International Law Obligations on Climate Change Mitigation*. – Oxford, 2023. – P. 7.

² См.: Mayer B. *Op. cit.* – P. 128, 322.

себе не требуют полного соблюдения обязательств по смягчению последствий изменения климата¹.

В целом книга Б. Майера показывает, что конкретные обязательства в рамках режима РКИК не являются наиболее важными обязательствами по смягчению последствий изменения климата. Общие обязательства по смягчению последствий изменения климата сложнее интерпретировать, но они часто более требовательны, чем конкретные обязательства. Общие обязательства государств зачастую отвергаются в исследованиях климатического права, по-видимому, из-за узкого позитивизма, предполагающего, что в отсутствие четких и конкретных правил, предусматривающих иное, государства свободны в воздействии на климат. Однако нет никаких оснований предполагать, что государства обладают неким неотъемлемым правом на такое воздействие на климат, которое осуществляется за счет права не пострадать от его изменения, принадлежащего другим государствам².

Судебное рассмотрение проблем глобального изменения климата. М. Тигре, директор программы судебного рассмотрения проблем глобального изменения климата Сабинского центра права в области изменения климата школы права Колумбийского университета (США) и М. Веверинке-Сингх, профессор юридического факультета Амстердамского университета (Нидерланды) проводят критический правовой анализ судебных разбирательств в связи с ущербом, причиненным изменением климата, их будущего потенциала, а также анализ проблем экстерриториальной юрисдикции государств³.

Судебные разбирательства в связи с ущербом, причиненным изменением климата, поднимающие вопрос об ответственности и компенсации за причиненный ущерб, все еще крайне немногочисленны. Методика рассмотрения таких дел находится в зачаточном состоянии. Можно провести существенные аналогии с делами об адаптации к изменению климата с точки зрения рассматриваемых проблем и испрашиваемых средств правовой защиты. Тем не ме-

¹ См.: Mayer B. Op. cit. – P. 87, 89, 178.

² Ibid. – P. 321.

³ См.: Tigre M., Wewerinke-Singh M. Beyond the North–South Divide: Litigation's Role in Resolving Climate Change Loss and Damage claims / Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law Scholarship Archive. – 2023. – 14 p.

нее последующая практика будет в значительной степени предопределена судебными разбирательствами, проходящими в настоящий момент.

М. Тигре и М. Веверинке-Сингх обращают внимание на дела *Lliuya против RWE* (ФРГ) и *Asmania et al против Holcim* (Швейцария), как первые, демонстрирующие инновационный стратегический подход, основанный на трех определяющих факторов: 1) истец – резидент государства Глобального Юга; 2) ответчик (корпорация) – резидент государства Глобального Севера; и 3) юрисдикция национального суда в государстве Глобального Севера. Несмотря на то что выбранные авторами иски поданы против частных корпораций, аналогичные жалобы могут быть представлены против правительств государств¹.

Глубинными причинами климатического кризиса следует назвать последствия колониализма, (межстрановое) отстранение населения от участия в принятии решений, связанных с влиянием на климат, неравномерную концентрацию политической и экономической власти. Такое положение ослабляет способность пострадавших государств защищать права своих граждан и может привести к гораздо более массовым лишениям по мере усугубления последствий изменения климата. Согласно прогнозам, к 2030 г. развивающимся государствам потребуется от 200 до 580 млрд долл. США в год для борьбы с ущербом окружающей среде, даже не учитывая неэкономические потери, которые трудно поддаются количественной оценке. Кроме того, ожидается, что к 2050 г. 216 млн человек будут принудительно переселены из-за нехватки воды, повышения уровня моря и других последствий, связанных с климатом².

Хотя РКИК содержит рекомендации об урегулировании споров, которые могут быть использованы для привлечения государств к ответственности за действия, несовместимые с договором, эти положения до сих пор не использовались. На этом фоне полезно рассмотреть потенциал судебных разбирательств по во-

¹ См.: Tigre M., Wewerinke-Singh M. Beyond the North–South Divide: Litigation's Role in Resolving Climate Change Loss and Damage claims / Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law Scholarship Archive. – 2023. – P. 2, 3, 10.

² Ibid. – P. 3–4.

просам климата для содействия возмещению ущерба жертвам изменения климата. Такие судебные разбирательства основаны на стремлении привлечь тех, кто несет наибольшую ответственность за изменение климата, к ответственности за последствия, от которых страдают те, кто несет наименьшую ответственность. Такое понимание ответственности вытекает и ст. 8 Парижского соглашения и, следовательно, может служить основанием для подачи исков к «историческим загрязнителям»¹.

Экстерриториальная юрисдикция государств по искам об ответственности за загрязнение климата. Концепция экстерриториальной ответственности за ущерб, причиненный климатом, бросает вызов таким традиционным базовым понятиям международного права, как государственная граница, суверенитет, юрисдикция и внутренние полномочия государства. в связи с этим ученые предполагают, что по мере развития судебных разбирательств по климату, вопрос об экстерриториальной ответственности, вероятно, займет центральное место. Показательны в этом отношении дела *Lliuya против RWE* и *Asmania et al Holcimas*. В них поднимается важный вопрос об ответственности за загрязнение климата: могут ли (национальные) суды привлечь государства и корпорации к ответственности за трансграничные последствия загрязнения?².

В мире, где предприятия и частные лица все чаще действуют глобально, экстерриториальное применение национальных законов приобретает все большее значение. Это представляет собой фундаментальную дилемму, поскольку каждое государство имеет право регулировать свой общественный порядок и законодательно определять поведение на своей территории, что часто рассматривается как следствие государственного суверенитета. Однако действия национальных предприятий и частных лиц, последствия которых выходят за пределы государственных границ, приводят к стремлению государств распространить экстерриториально также и свои законы, что приводит к применению двух или более национальных законов к одному и тому же действию. Это создает риск конфликта и обуславливает следующие вопросы. Во-первых, когда государство может и должно регулировать поведение лица за пре-

¹ См.: Tigre M., Wewerinke-Singh M. Op. cit. – P. 4–5.

² Ibid. – P. 10.

делами своей территории? Во-вторых, как следует урегулировать дублирование юрисдикций между двумя или более государствами? Поскольку судебные разбирательства по вопросам климата продолжают развиваться, изучение экстерриториальной ответственности и учет аспектов Север – Юг будут иметь, по мнению авторов, решающее значение для обеспечения климатической справедливости и привлечения к ответственности за трансграничные последствия¹.

Некоторую правовую ясность в сущность международных правовых обязательств государств в связи с изменением климата, возможно, могут внести консультативные заключения международных судов. Однако М. Тигре и М. Веверинке-Сингх видят угрозу того, что разные международные суды будут давать конкурирующие толкования обязательств государств. Дополнительные сложности создают все более размываемые границы между решением проблем климата и проблем развития².

Рассмотренная стратегия судебных разбирательств, безусловно, связана с определенными рисками. Судебные разбирательства часто обходятся крайне дорого и носят длительный характер, что влечет за собой неравенство в (финансовых) возможностях сторон поддерживать затяжной судебный процесс. Причинно-следственная связь между действиями государств и изменением климата все еще до конца не ясна, а фактические данные могут быть ограниченными. Однако в случае успеха предложенные для рассмотрения дела приведут к столь необходимому правовому развитию, последствия которого выйдут далеко за рамки национальных судебных систем.

Заключение

Межправительственная группа экспертов по изменению климата пришла к выводу, что предотвращение, сведение к минимуму изменений климата и борьба с ущербом, связанным с этим явлением, требуют срочных усилий государств и их международного сотрудничества. Тем не менее международный политический

¹ См.: Tigre M., Wewerinke-Singh M. Op. cit. – P. 12.

² См.: Ibid. – P. 3, 12

дискурс по проблемам изменения климата не дал удовлетворительного результата в продвижении климатической справедливости. Несмотря на интенсивные усилия, переговоры не привели к принятию достаточных международных правовых мер по смягчению последствий изменения климата¹.

Хотя сотрудничество в области смягчения последствий изменения климата отвечает общим интересам государств, в индивидуальных целях каждой страны следует пытаться использовать усилия других, считает Б. Майер. В принципе, проблема коллективных действий могла бы быть решена путем принятия международных норм, требующих от государств сотрудничать в их общих интересах. Тем не менее определение форм международных действий по смягчению последствий изменения климата выявило одну из самых сложных задач международного управления на сегодняшний день. Отсутствие какого-либо простого, объективного способа распределения расходов между государствами, моральная неопределенность «справедливых долей» участия государства в причинении вреда либо участия государства в компенсации его причинения затрудняет оценку того, добросовестно ли сотрудничает то или иное государство².

¹ См.: Mayer B. Op. cit. – P. 6.

² Ibid. – P. 4.