

ПРИНЦИПЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВАХ РОССИИ, ГЕРМАНИИ И ФРАНЦИИ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА

НИКОНОВ Родион Валентинович,

аспирант отдела экологического и аграрного законодательства

Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП).

E-mail: r.nikonov@hotmail.com

Краткая аннотация: В статье дается анализ комплекса принципов и механизмов правового регулирования, на основе которых осуществляется международное сотрудничество в области предупреждения изменения климата. Приводятся примеры нормативно-правовых актов России, Германии и Франции, в которых находят свое отражение принципы правового воздействия в сфере охраны климата.

Abstract: The article provides an analysis of a set of principles and mechanisms of legal regulation, on the basis of which international cooperation in the field of mitigation of climate change is carried out. Examples of regulatory acts of Russia, Germany and France are given, which reflect the principles of legal impact in the field of climate protection.

Ключевые слова: изменение климата, правовой принцип, охрана климата, Парижское соглашение.

Keywords: climate change, legal principle, climate protection, Paris Agreement.

В настоящее время в связи с проблемой глобального изменения климата перед международным сообществом стоит задача обеспечения правового регулирования в сфере предупреждения дальнейшего изменения климата. По мнению С.А. Боголюбова, «эффективность международного права зависит от того, как страны реализуют его рекомендации, имплементируют в свое законодательство. Незрелое или слабое национальное законодательство может приводить в ряде случаев к неадекватному выполнению соглашений или к срыву их, что приносит только отрицательный результат авторитету как закона, государства, так и правоприменения, в том числе соблюдения международного права»[1]. Понятие правового принципа разработано в теории права. Это исходные начала исторически определенных правовых систем, выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни. Это своего рода «сгустки» правовой ткани, не только выявляющие наиболее характерные черты содержания данной системы, но и выступающие в качестве высокозначимых регулятивных элементов в структуре права[2].

По мнению специалистов[3], международное сотрудничество по проблеме изменения климата основывается на общепринятых принципах международного права (закрепленные в Уставе ООН[4], Декларации о принципах международного права[5]), а также на сформулированных в РКИК ООН специальных принципах (ст. 3)[6].

1. Принцип предосторожности, или предосторожного подхода закреплен в Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г.: «Сторонам следует принимать предупредительные меры в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий» (ч. 3, ст. 3)[7].

2. Принцип международного сотрудничества в настоящее время является одним из основополагающих в международно-правовом регулировании охраны окружающей среды. По мнению М.Н.Копылова, необходимость международного природоохранного сотрудничества диктуется сегодня целым рядом объективных факторов, которые принято условно подразделять на два вида: естественно-экологические и социаль-

но-экономические[8]. Значение данного принципа в международно-правовом регулировании окружающей среды также нашло свое отражение в Парижском соглашении по климату (п. 1 ст. 6, п. 6 ст. 7, п. 7 ст. 7, п. 3 ст. 8, п. 3 ст. 11, ст. 12)[9].

3. Принцип устойчивого развития. Данный принцип был сформулирован в рамках концепции устойчивого развития и определяется как способность человечества придать развитию устойчивый долговременный характер, с тем чтобы оно отвечало потребностям нынешнего поколения, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности (Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию, 1987)[10].

В преамбуле РКИК ООН сформулированы соответствующие приоритеты, а в п. 4 ст. 3 РКИК устанавливает: «Стороны имеют право на устойчивое развитие и должны ему содействовать. Политика и меры в области защиты климатической системы от антропогенных изменений должны соответствовать конкретным условиям каждой Стороны и быть интегрированы с национальными программами развития, поскольку экономическое развитие имеет ключевое значение для принятия мер по реагированию на изменение климата»[11]. Борьба с изменением климата стала одной из 17 целей в области устойчивого развития, принятых в сентябре 2015 г. на 70 сессии Генеральной Ассамблеи ООН[12]. В Парижском соглашении по климату принцип устойчивого развития нашел отражение в п. 1 ст. 2, п. 2, 4 и 9 ст. 6[13].

4. Принцип общей, но дифференцированной ответственности в нынешнем его понимании был изложен в принципе 7 Декларации по окружающей среде и развитию, принятой одновременно с РКИК ООН на Конференции по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. [14] Принцип общей, но дифференцированной ответственности нашел отражение в целом ряде статей РКИК ООН и получил дальнейшее развитие в Киотском протоколе, где предусмотрены качественно и количественно отличающиеся обязательства для развитых и развивающихся стран (ст. 10)[15]. В определенной степени подход, заложенный принципом общей, но дифференцированной ответственности перекликается с общепризнанным в экологическом праве принципом «загрязнитель платит» («polluter pays»), согласно которому ответственность за причинение вреда должно нести лицо, причинившее данный вред[16]. В Парижском соглашении Принцип общей, но диффе-

ренцированной ответственности закреплен в п. 2 ст. 2: «Настоящее Соглашение будет осуществляться таким образом, чтобы отразить справедливость и принцип общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей в свете различных национальных условий».[17]

Помимо вышеуказанных В. А. Семенихина также выделяет и другие принципы правовой охраны климата[18]:

- Принцип суверенитета государств. Данный принцип, по мнению автора, характерен для международного публичного права и также находит свое выражение в сфере охраны климата: на международном уровне закладывается лишь общая база для принятия конкретных мер по противодействию изменению климата. Важное значение придается внутренним политическим программам и мерам, принимаемым государствами; также признается свобода их суверенного усмотрения при имплементации принятых на себя обязательств (преамбула РКИК ООН).

- Признание особого статуса развивающихся и наиболее уязвимых стран. По мнению ученого, его также можно считать принципом правовой охраны климата. Он реализуется на многих нормативных актах и заложен в систему механизмов правовой охраны климата (п. 2 ст. 3 РКИК ООН)[19].

Д. А. Гершникова выделяет принцип правовой охраны климата - обеспечение свободной торговли[20]. Данный принцип, по мнению специалиста, заложен в РКИК ООН: «Меры, принятые в целях борьбы с изменением климата, включая односторонние меры, не должны служить средством произвольной или необоснованной дискриминации или скрытого ограничения международной торговли» (ч.5.ст.3)[21].

Важный блок в правовом регулировании охраны климата составляют механизмы правового воздействия, используемые законодателем в сфере охраны климата. Элементы административных механизмов заложены в нормах Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола. К ним можно отнести нормирование или лимитирование объемов выбросов (Прил. Б к Киотскому протоколу), возложение обязательств на Стороны Рамочной конвенции (ст. 4 РКИК ООН, ст. 3 Киотского протокола)[22]. Системе мониторинга и отчетности в рамках документов по охране климата также придается существенное значение. Так, РКИК ООН предусматривает предоставление странами-участницами Национальных сообщений, на основе которых Конференции Сторон отслеживают прогресс в выполнении обязательств и достижении целей охраны климата. Помимо Национальных сообщений Стороны Приложения 1 должны ежегодно не позднее 15 апреля представлять в Секретариат РКИК ООН материалы инвентаризации (кадастра) выбросов и поглощения парниковых газов в форме Национального доклада о кадастре. Требования РКИК ООН об отчетности усилены соответствующими положениями Киотского протокола (п. 1 ст. 4 РКИК, ст. 5 и 7 Киотского протокола)[23], а также Парижского соглашения (п. 9 ст. 4 и п.12 ст.9)[24].

В разнообразных отраслях права все чаще правовое регулирование наряду с использованием императивных и запретительных норм, методов администрирования пытается повысить заинтересованность и активность самих субъектов в соблюдении соответствующих норм путем применения экономических методов регулирования. Киотским протоколом в качестве дополнительных мер по соблюдению своих обязательств Сторонами Приложения В предусмотрены экономические (гибкие) механизмы, к которым относятся: международная торговля квотами на выброс парниковых газов (ст. 17 Протокола), механизм чистого развития (ст. 12), проекты совместного осуществления (ст. 6)[25].

Рассмотрим на примере России, Германии и Франции, как в законодательствах этих стран отражены принципы и механизмы (система мониторинга и отчетности) правового воздействия в сфере предупреждения изменения климата.

В России в целях выполнения принятых на себя обязательств по международным актам в области предупреждения изменения климата изданы законодательные акты президента и правительства, в том числе: Указ Президента РФ от 30 сентября 2013 г. № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов»[26], Распоряжение Правительства РФ от 22 апреля 2015 г. №716-р г. «Концепция формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации»[27], Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2019 г. № 1228 «О принятии Парижского соглашения»[28] и другие, что, на наш взгляд, отвечает принципам международного сотрудничества и суверенитета государств, а также свидетельствует о задействовании механизмов правового воздействия в сфере предупреждения изменения климата: системы мониторинга и отчетности по выбросам парниковых газов, выполнение которых является обязательным для всех государств-сторон РКИК ООН. В то же время, в законодательстве РФ нет в настоящее время законов с упоминанием в них термина «климат», за исключением Федерального закона «О гидрометеорологической службе» (от 19 июля 1998 г. г. N 113-ФЗ), но в нем речь идет не о защите самого климата от изменений, а о «защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от воздействий опасных природных явлений, изменений климата» (ст.1)[29].

Что касается Германии и Франции, то в этих странах за последние два десятилетия сложилась обширная сеть правового регулирования охраны климата. Так, в Германии в законе «О хранении углекислого газа» (Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG) от 17.08.2012 цель данного закона определена следующим образом: «Этот закон служит для обеспечения постоянного хранения углекислого газа в подземных слоях горных пород для защиты человека и окружающей среды, в том числе ответственность перед будущими поколениями Он первоначально регулирует исследования, испытания и демонстрации технологий надежного хранения уг-

лекислого газа в подземных слоях горных пород» (Гл.1, § 1)[30]. В данном законе предусмотрен принцип предосторожного подхода.

В законе о создании специального фонда "Энергетический и климатический фонд" (Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) от 8.12.2010 предусматривается создание «энергетического и климатического фонда» (§1), который позволяет «дополнительные расходы программы для содействия экологически чистому, надежному и доступному энергоснабжению, а также для защиты климата» (§2 (1)) [31]. В законе «О развитии и продвижении ветроэнергетики на море» (Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie - auf-See-Gesetz - WindSeeG) от 13.10. 2013 указывается, что целью данного закона является, в частности, «использование энергии ветра в море в интересах охраны климата и окружающей среды» (Ч.1, § 1 (1))[32]. В вышеуказанных законах Германии цели законов определены с учетом принципа устойчивого развития.

Во Франции в законе Греннель I (LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1) от 3.08. 2009 говорится, что «настоящий закон ... устанавливает цели и, таким образом, определяет рамки действий, организует долгосрочное управление и устанавливает инструменты политики по борьбе с изменением климата и адаптации к нему», «он обеспечивает устойчивый рост без ущерба для потребностей будущих поколений» (ст.1), и что «борьба с изменением климата занимает первое место в повестке дня» (Разд. I, ст.2 (1)). В данном законе, в частности, указывается, что «для достижения целей национальные меры направлены на интеграцию затрат на выбросы парниковых газов при определении цен на товары и услуги, включая: повышение информированности потребителей об экологической стоимости таких товаров и услуг»;

Библиография:

1. Экологическое право: учебник для академического бакалавриата / под ред. С.А.Борогубова. М.: Юрайт, 2017. – С.59.
2. Дубовик Л. А. Экологическое право: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – С. 36-37.
3. Семеновичина В.А. Правовое регулирование охраны климата: сравнительно-правовой анализ: дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / ИГП РАН. М., 2010. – 214 с.; Гершишкова Д.А. Современный этап развития международного права окружающей среды – признаки формирования климатического права // Евразийский Юридический журнал. – 2014. – №5. – С. 80–85.
4. Устав ООН, 1945 г. URL: <http://www.icj-cij.org/hompage/ru/unchart.php> (дата обращения: 10.11.2019)
5. Декларации о принципах международного права URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 10.11.2019)
6. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 1992 г. // Собрание Законодательства РФ, 11.11.1996, № 46, ст. 5204.
7. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 1992 г. // Собрание Законодательства РФ, 11.11.1996, № 46, ст. 5204
8. Копылов М.Н. Международное экологическое право - отрасль современного международного права // Международное экологическое право: Учебник / отв. ред. П.М. Валуев. М.: Статут, 2012. С.23–89.
9. Парижское соглашение в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных наций об изменении климата. Нью-Йорк, 2016 г. Официальный документ URL: http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_pdf (дата обращения: 10.11.2019)
10. Развитие и международное экономическое сотрудничество: проблемы окружающей. От единой Земли к единому миру URL: <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>
11. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 1992 г. // Собрание Законодательства РФ, 11.11.1996, № 46, ст. 5204.
12. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года — итоговый документ саммита Организации Объединенных Наций по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 года: Преобразование нашего мира URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml
13. Парижское соглашение в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных наций об изменении климата. Нью-Йорк, 2016 г. Официальный документ URL: http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_pdf (дата обращения: 10.11.2019)
14. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, 1992 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl (дата обращения: 4.09.2019)
15. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, 1997 г. // Собрание Законодательства РФ, 07.03.2005, № 10, ст. 764.
16. Дубовик Л. А. Экологическое право: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 720с.
17. Парижское соглашение в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных наций об изменении климата. Нью-Йорк, 2016 г. Официальный документ URL: http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_pdf (дата обращения: 10.11.2019)
18. Семеновичина В.А. Правовое регулирование охраны климата: сравнительно-правовой анализ: дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / ИГП РАН. М., 2010. – С. 68-69.
19. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 1992 г. // Собрание Законодательства РФ, 11.11.1996, № 46, ст. 5204.
20. Гершишкова Д.А. Современный этап развития международного права окружающей среды – признаки формирования климатического права // Евразийский юрид. журнал. 2014. №5. С. 80–85.
21. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 1992 г. // Собрание Законодательства РФ, 11.11.1996, № 46, ст. 5204.
22. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, 1997 г. // Собрание Законодательства РФ, 07.03.2005, № 10, ст. 764.
23. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, 1997 г. // Собрание Законодательства РФ, 07.03.2005, № 10, ст. 764.
24. Парижское соглашение в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных наций об изменении климата. Нью-Йорк, 2016 г. Официальный документ URL: http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_pdf (дата обращения: 10.11.2019)
25. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, 1997 г. // Собрание Законодательства РФ, 07.03.2005, № 10, ст. 764.
26. Указ президента Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов» // Российская газета. 04.10.2013
27. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2015 г. №716-р г. Москва «Концепция формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации» // Опубликовано 27 апреля 2015 г. на Интернет-портале "Российской Газеты"
28. Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2019г. №1228 «О принятии Парижского соглашения» URL:<http://static.government.ru/media/files/0US0FqDx06cmQ1VgnC8fL6Py69AvA.pdf> (дата обращения: 10.11.2019)
29. Федеральный закон «О гидрометеорологической службе» (от 19 июля 1998 г. г. N 113-ФЗ) URL: <https://base.garant.ru/12112455/> (дата обращения: 10.11.2019)
30. Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG) URL: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/law/carbon-capture-and-storage-act-kspg/> (дата обращения: 10.11.2019)
31. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) URL: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/law/offshore-wind-energy-act-windseeeg-2017> (дата обращения: 10.11.2019)
32. Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz – WindSeeG) URL: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/law/offshore-wind-energy-act-windseeeg-2017> (дата обращения: 10.11.2019)
33. LOI n 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1) URL: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/laws/1233.pdf> (дата обращения: 10.11.2019)

«расширение европейской системы торговли квотами на выбросы парниковых газов на новые секторы, принимая во внимание национальные меры, принятые другими государствами-членами» (Разд. I, ст.2(II))[33]. Так, в данном законе отражено большинство специальных принципов правового воздействия в сфере предупреждения изменения климата: устойчивого развития; общей, но дифференцированной ответственности; обеспечения свободной торговли; международного сотрудничества; суверенитета государств. Важное значение системы мониторинга и отчетности по выбросам парниковых газов, выполнение которых, впрочем, является обязательным для всех государств-сторон РКИК ООН

Таким образом, международное сотрудничество по проблеме изменения климата основывается на общепринятых принципах международного права, закрепленных в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права, а также на специальных принципах, сформулированных в РКИК ООН, Киотском протоколе к ней и в Парижском соглашении по климату. Предварительный анализ правовых актов России, Германии и Франции в сфере предупреждения изменения климата показал, что в законодательствах этих стран находят свое отражение принципы правового воздействия, а имеющиеся отличия связаны с полной их реализации в законодательствах стран. В Германии и Франции принципы правового воздействия в сфере предупреждения изменения климата нашли свое отражение в целом ряде законов; в отдельных законах, например, Гринель I (Франция) отражен комплекс таких принципов. Использование таких механизмов правового воздействия в сфере предупреждения изменения климата как система мониторинга и отчетности по выбросам парниковых газов, является требованием для всех стран-сторон РКИК ООН и отвечает принципу международного сотрудничества.