

СТРАТЕГИЯ ЗАЩИТЫ КЛИМАТА: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Балашенко С.А.

*Белорусский государственный университет,
г. Минск, Республика Беларусь
Balashenko@bsu.by*

В предлагаемой статье рассмотрены вопросы правового регулирования отношений в области изменения климата, правовой охраны климата, которые стали сравнительно недавно предметом специальных исследований [1-3]. Многие исследователи поддерживают идею неразрывной связи климатической проблематики с проблемами охраны атмосферного воздуха и экологическими аспектами обращения с химическими веществами.

Ключевые слова: экологическое право, правовые аспекты, изменение климата, охрана климата.

Введение. В современной юридической литературе отмечается чрезвычайная актуальность эффективного правового регулирования отношений в области борьбы с климатическими изменениями [4], делается вывод о важности комплексного подхода в формировании механизма правовой охраны климата [5]. Представители юридической науки обращают внимание, прежде всего, на опасность антропогенного воздействия на климат, которое угрожает сохранению биоразнообразия, нормальному функционированию сельскохозяйственной отрасли, интересам территориальной целостности отдельных стран, а также реализации прав человека [6, 28, 29].

В Республике Беларусь проблематику правового регулирования отношений в области борьбы с изменением климата, правовой охраны климата исследовали Е.В. Лаевская [7-12], И.П. Манкевич [13, 14], Н.А. Шингель [15].

Результаты исследования и их обсуждение. В качестве приоритетных направлений в ближайшей перспективе в исследуемой области правового регулирования рассматриваются:

- разработка правовых основ формирования углеродного рынка, как на национальном, так и на региональном уровне;
- исследование перспектив стимулирования низкоуглеродной деятельности налоговыми средствами (например, углеродным налогом, предоставлением налоговых льгот для повышения энергоэффективности и использования возобновляемых источников энергии);
- формирование основ для внедрения «зеленых» государственных и иных закупок для повышения заинтересованности субъектов хозяйствования, граждан в организации производственной и бытовой сферы на низкоуглеродных принципах (в частности, для обеспечения привлекательности покупки энергосберегающих электроприборов, приобретения и использования автомобилей с более низкой эмиссией парниковых газов (ПГ) и т. д.);
- развитие системы правовых и организационных мер по использованию маркировки энергопотребления товаров с учетом их энергоэффективности (бытовых электроприборов, упаковки ламп накаливания, автомобилей и т. д.).

Генеральный секретарь ООН А. Гутерриш анализируя современный кризис указал на возможность глубокого системного перехода к более устойчивой экономике, работающей на благо как людей, так и планеты и предложил шесть мер, связанных с климатом, которые могут предпринять правительства:

- переход к «зеленой» экономике: инвестиции должны ускорить переход к менее углеродоемкой экономике для всех аспектов нашей экономики;
- экологизация рабочих мест и устойчивый и всеохватный рост;
- «зеленая» экономика: повышение устойчивости обществ и людей благодаря переходу, который будет справедливым для всех и никого не оставит без внимания;
- инвестирование в устойчивые решения: необходимо прекратить субсидировать производство и потребление ископаемых видов топлива и заставить виновников загрязнения платить за его негативные последствия для окружающей среды;
- борьба со всеми климатическими рисками;
- международное сотрудничество – ни одна страна не сможет добиться успеха в одиночку.

В настоящее время выделяются два основных подхода правового регулирования данных отношений: 1) издание специальных климатических законов и соответствующих стратегий, и планов действий; 2) внедрение климатических норм в экологическое и соответствующее отраслевое законодательство с принятием стратегий и планов действий.

Анализ показывает, что многие государства пришли к необходимости разработки и утверждения специальных климатических законов, обеспечивающих комплексное регулирование отношений в области изменений климата.

Разработка и принятие закона «Об охране климата» (далее – специальный климатический закон), позволяет обеспечить комплексное правовое регулирование отношений в области антропогенного воздействия на климат, направленное на сокращение выбросов ПГ, адаптации к изменяющемуся климату. Способствует закреплению и реализации политики, системы мер, определяющих низкоуглеродный путь развития государства [7]. Закрепить правовое понятие и сущность охраны климата в специальном климатическом законе с учетом комплексности климатической системы, многообразия экологических, экономических и социальных последствий изменения климата и действий субъектов, направленных на борьбу с изменениями климата. Отразить: основные принципы охраны климата, в том числе, принцип защиты нынешнего и будущих поколений от глобальных изменений климата, государственного регулирования и управления в области охраны климата, включая государственное регулирование оборота углеродных единиц, прав на выбросы парниковых газов, принцип экономического стимулирования в области охраны климата, участия общественности в принятии решений, оказывающих негативное влияние на климат; правовые меры повышения потенциала смягчения (ПС) воздействия на климат, снижения уязвимости, повышения адаптации природных комплексов и экономики к изменяющемуся климату; компетенцию государственных органов, осуществляющих государственное управление и контроль в области охраны климата; экономические механизмы снижения

выбросов парниковых газов, включая механизмы национального распределения обязательств по сокращению выбросов, возникновения, перехода и прекращения прав на выбросы парниковых газов, в том числе путем совершения сделок; порядок подтверждения достигнутых в проектах сокращений выбросов парниковых газов; основные требования, обязательные для соблюдения субъектами, деятельность которых связана с выбросами и поглощением парниковых газов; нормирование в области охраны климата; порядок ведения государственного кадастра антропогенных выбросов парниковых газов, национального реестра углеродных единиц, мониторинга выбросов парниковых газов.

Анализируя законодательство и политику Республики Беларусь в сфере борьбы с изменением климата можно указать, что климатические изменения в документах признаются как глобальный вызов, но не рассматриваются в качестве приоритетного фактора, определяющего развитие экономики и общества. Современные документы политик (стратегии, государственные и отраслевые программы и планы) Республики Беларусь содержат положения о необходимости усилий государства, направленных на борьбу с изменениями климата и сокращение выбросов ПГ. Тем не менее, подходы по повышению ПС в части формирования политики и мер недостаточно четко и системно отражены в документах политик, сформулированы в общей форме, либо декларируются лишь в природоохранном блоке программ. Проблематика изменения климата является вторичной, а не определяющей основные направления внутренней и внешней политики. Применяемый подход в Европейском Союзе (ЕС) существенно отличается, где проблематика климатических изменений является ключевой для формирования Европейского законодательства и других секторальных планов и программ на его основе, то;

Полагаем, что развитие национального законодательства, обеспечивающего декарбонизацию и адаптацию к изменению климата, следует рассматривать как процесс углубленной экологизации [16] правового регулирования на основе правовой новации – признания в ряду основных принципов нормотворческой деятельности принципа социально – экономической обусловленности, который обеспечивается соответствием принимаемых нормативных правовых актов целям устойчивого развития, одной из которых является борьба с изменениями климата (13 цель).

По мнению ряда ученых, в основе построения системы правового регулирования отношений в области декарбонизации и адаптации к изменению климата должен лежать принцип защиты климатической системы, который необходимо отразить в главном экологическом законе Республики Беларусь – Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» [17]. Отметим, что нормы указанного закона не позволяют с достаточной степенью определенности выявить права и обязанности государственных органов, субъектов хозяйствования, общественности в сфере отношений декарбонизации и адаптации, в том числе в процессе разработки, реализации, мониторинга соответствующих стратегий, программ и планов, применения иных мер, направленных на охрану климата. В свою очередь законодательство об охране атмосферного воздуха не обеспечивает организационно-правовое и экономическое стимулирование сокращения выбросов ПГ, в частности CO₂, не относит этот газ к загрязняющим веществам.

Нуждаются в совершенствовании также природоресурсное законодательство в части закрепления специальных норм, в частности таких как:

– 1. Проведенный правовой анализ ПС, современной зарубежной законодательской практики в области борьбы с климатическими изменениями позволяет сделать вывод о ряде приоритетных направлений формирования климатоохранительного законодательства, к числу которых можно отнести законодательное обеспечение сокращения выбросов ПГ (митигации), адаптации к изменению климата, климатической справедливости. Глобальность климатических изменений и современное их отражение в международных климатических соглашениях как важнейшего фактора, оказывающего влияние на устойчивость развития всех государств, четко указывают на необходимость в целях борьбы с климатическими изменениями и адаптации к этим изменениям использовать как рыночные правовые инструменты, включая механизмы торговли углеродными единицами, так и не рыночные.

– 2. Правовой анализ показал, что углеродные единицы в законодательстве ряда стран фактически уже признаны товаром, то есть особым углеродным имуществом – объектом гражданских правоотношений, а договоры, опосредующие оборот углеродного товара, поименованы, о чем свидетельствует соответствующее правовое регулирование. Нуждается в дополнении и изменении законодательство, обеспечивающее реализацию проектных механизмов сокращения выбросов ПГ (проектов совместного осуществления, проектов по добровольному сокращению выбросов) применительно к имплементации «механизма устойчивого развития» (SDM), использования иных рыночных механизмов, стимулирующих к сокращению ПГ.

– 3. Пробельной остается область правового регулирования торговли квотами на выбросы ПГ – углеродной торговли. Анализ опыта других государств в исследуемой области отношений позволяет утверждать, что формирование системы углеродной торговли будет строиться на основе классической гражданско – правовой договорной схемы – договора купли – продажи. Тем не менее, с учетом специфики углеродного товара и его идентификации потребуются отражение в специальном законодательстве правового понятия этого товара и его правового режима, правового положения продавцов и покупателей, уполномоченной организации (органа), обеспечивающего первичное предоставление (распределение) углеродного товара между субъектами, формирование правил ведения регистрации углеродного товара и сделок с ним, правил работы торговых площадок, и т.д.

– 4. Совершенствование углеродного регулирования должно учитывать, что новый элемент углеродного регулирования ЕС – СВМ (Carbon Border Adjustment Mechanism – механизм пограничной углеродной корректировки) и строится на понимании ряда фактов, включающих установление порядка обращения сертификатов, отражающих углеродный след товаров, обязанность приобретения которых возложена на декларантов – импортеров из ЕС, являющихся получателями товаров из государств, не входящих в ЕС. Введение сертификатов поставит европейских импортеров перед выбором: приобретать товар, произведенный в стране, не входящей в ЕС и оплачивать дополнительно

сертификаты, либо отказаться от этого товара и приобрести товар в стране, имеющей углеродное регулирование. Очевидно импортеры будут искать и приобретать товар из стран, где углеродный след уже оплачен, либо этот след ниже среднего по рынку. В проигрыше без сомнения окажутся те государства, в которых не сформировано эффективное углеродное регулирование и не взимается цена за углерод. Проект предусматривает предварительный переходный период, который будет действовать с 1 января 2023 г. до конца 2025 г.

– 5. Проведенный анализ законодательства Республики Беларусь применительно к выявлению правового регулирования отношений в области разработки национальных планов (НП) по адаптации к изменению климата позволяет сделать вывод, что в национальном законодательстве отсутствуют НП, которые бы регулировали процесс разработки документов такого содержания и уровня. Этот пробел порождает сложности в понимании роли и содержания НП по адаптации, компетенции органов, ответственных за его разработку, особенностей финансирования и мониторинга выполнения мероприятий НП. В целях достижения определенности правовых понятий, их единообразного понимания и употребления следует на уровне законодательного акта сформулировать основные понятия в области адаптации к изменению климата (в частности, дать понятие адаптации, определить место НП в системе документов планирования, компетенцию государственных органов в этом процессе).

– 6. Следует также отметить, что разработка НП по адаптации и его утверждение позволяет выявить приоритетные планируемые адаптационные мероприятия, которые в свою очередь позволят сформулировать дополнительные предложения по совершенствованию законодательства (в частности, в области совершенствования организации и проведения Стратегической экологической оценки (СЭО), инвестиционной деятельности, экономического стимулирования проведения адаптационных мероприятий, участия общественности в процессе принятия НП по адаптации и др.).

– 7. Необходимо совершенствовать правовое обеспечение сокращения выбросов ПГ экономическими средствами, которые в настоящее время в той или иной степени уже используются, в частности налоговые, таможенные льготы в целях повышения энергоэффективности, расширения использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ), приобретения и использования электрического транспорта физическими и юридическими лицами, использование льгот при приобретении электромобилей, скидочных сертификатов (в случае передачи старого автомобиля с двигателем внутреннего сгорания на переработку), расширение льготного лизинга и льготного кредитования, а также стимулирование средствами налогового законодательства операций с углеродными единицами, реализации «зеленых» климатических проектов. Важными являются «зеленые» закупки с целью повышения заинтересованности субъектов хозяйствования, граждан в организации производственной и бытовой сферы, реализующих низкоуглеродные принципы, в частности, для обеспечения привлекательности покупки энергосберегающих электроприборов, приобретения и использования автомобилей с более низкой эмиссией ПГ и т.д.

– 8. Важным аспектом, определяющим перспективы совершенствования законодательства в контексте реализации международных климатических соглашений, является обеспечение климатической справедливости.

Заключение. Концепция климатической справедливости (Climate justice) (далее – КС) формируется на базе теоретических подходов о сущности справедливости, социальной и экологической справедливости. КС основана на признании изменения климата в качестве этической, политической и правовой, а не исключительно экологической проблемы; на определении климатических изменений как феномена, который оказывает влияние не только на окружающую среду в экологическом смысле, но и на социальную, экономическую и политическую жизнь людей. Общепризнано, что изменение климата усиливает неравенство и может явиться причиной новых вызовов для природы и общества, поскольку у людей с низким доходом меньше возможностей доступа к ресурсам, чтобы восстановиться после воздействия экстремально высоких температур, наводнений, чрезвычайных ситуаций, адаптироваться к ним.

Библиографические ссылки

1. Бринчук, М.М. Правовые проблемы климатических изменений и предупреждения стихийных бедствий в сельскохозяйственном контексте // *Аграрное и земельное право*. – 2009. – № 11. – С. 78-85.
2. Дубовик, О.Л. Изменения климата и его воздействия на динамику и функционирование экосистем (Аналитический обзор с позиций юриспруденции и задач науки экологического права) // *Право и политика*. – 2009. – № 4. – С. 928-934.
3. Елдышев, Ю.Н. Изменение климата: последствия и противодействие // *Экология и жизнь*. – 2007. – № 10. – С. 44-49.
4. Боголюбов, С.А. Кичигин, Н.В. Хлуденева, Н.И. Концепция развития экологического (природоохранного) законодательства // *Концепции развития российского законодательства*. Под. ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М.: Эксмо, – 2010. – 736 с.
5. Social dimensions of climate change: equity and vulnerability in a warming world / R. Mearns, A. Norton, ed. Washington: World Bank, – 2010. – P. 13.
6. Боклан, Д.С. Глобальная и региональная экологическая безопасность (международно-правовой аспект) // *Государство и право*. – 2009. – № 8. – С. 40-46.
7. Защита права на благоприятную окружающую среду: проблемы теории и практики / Е.В. Лаевская; НИЦПИ. – Минск: СтройМедиаПроект, 2016. – 386 с.
8. Лаевская, Е.В. К вопросу о правовых инструментах «зеленой» экономики в Республике Беларусь // *Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности*: сб. науч. ст. / О.А. Бакиновская [и др.]; под ред. И.П. Манкевич. – Минск: Бизнесофсет, 2016. – С. 106-130.
9. Экологическое право: учеб. пособие / С.А. Балашенко (и др.) / под ред. Т.И. Макаровой, В.Е. Лизгаро. – Минск: Изд. центр БГУ, 2008. – С. 388-390.
10. Лаевская, Е.В. К вопросу о гражданско – правовом регулировании торговли выбросами парниковых газов // *Правовые средства обеспечения развития экономики Республики Беларусь*, 9-10 ноября 2007 г. – Минск. 2007. – С. 220-222.
11. Лаевская, Е.В. Состояние и перспективы формирования климатического законодательства Республики Беларусь // *Право в современном белорусском обществе*: сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: Н.А. Карпович (гл. ред.) [и др.]. – Минск: СтройМедиаПроект, 2016. – Вып. 11 – С. 362-371.
12. Лаевская, Е.В. Правовые основы реализации Парижского соглашения по климату в Республике Беларусь как важнейшее условие формирования «зеленой» экономики // *Правовое обеспечение реализации принципов «зеленой» экономики в Республике Беларусь*: [коллективная монография] / Е.В. Лаевская [и др.]; под ред. Е.В. Лаевской. – Минск: Четыре четверти, 2017. – 256 с.
13. Манкевич, И.П. Теоретико-правовые аспекты охраны климата // *Теоретические и прикладные аспекты современной юридической науки*: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. В.И. Семенкова, Минск, 11 дек. 2015 г. / Национальный центр законодательства и правовых исследований; редкол.: С.М. Сивец [и др.]. – Минск: Институт радиологии, – С. 264-266.

14. Манкевич, И.П. Теоретико-правовые аспекты охраны климата // Теоретические и прикладные аспекты современной юридической науки: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. В.И. Семенкова, Минск, 11 дек. 2015 г. / Национальный центр законодательства и правовых исследований; редкол.: С.М. Сивец [и др.]. – Минск : Институт радиологии, – С. 264-266.
15. Шингель, Н.А. Правовая охрана климата как элемент устойчивого природопользования // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: Н.А. Карпович (гл. ред.) [и др.]. – Минск: СтройМедиаПроект, 2016. – Вып. 11 – С. 396-401.
16. Петров, В.В. Экологическое право России. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 557 с.
17. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 1992г., №1982–ХП // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.