

ИНФОРМАЦИЯ О ЛИТЕРАТУРЕ, ПЕРИОДИЧЕСКИХ ИЗДАНИЯХ, САЙТАХ

Степаненко В.С.

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ОБ ОХРАНЕ КЛИМАТА И ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИИ: СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ / ОТВ. РЕД. О.Л. ДУБОВИК, Е.В. АЛФЕРОВА. М.: ИНИОН РАН, ИГП РАН, 2014. – 265 С.

Аннотация. Предметом исследования являются взгляды российских и зарубежных ученых – специалистов в области экологического права на проблемы правового регулирования и политики в области охраны климата и энергосбережения в Европейском союзе в целом, а также в отдельных странах – участницах союза: Великобритании, Германии, Франции. Анализируются основные направления развития законодательства об охране климата и энергосбережении, рассматривается необходимость реформы европейского законодательства в указанных областях и сближения европейского и национального права охраны климата. Отдельное внимание уделено проблематике использования возобновляемых источников энергии, методов климатической инженерии, охране биологического разнообразия. Методом исследования выступает сопоставление аргументированных мнений, выраженных в статьях ведущих европейских и российских специалистов, оценка их обоснованности и применимости при принятии на себя Российской Федерацией соответствующих обязательств. Научная новизна и выводы: рецензируемый сборник содержит в себе ряд новейших статей, содержащих актуальные исследования правового регулирования применения мер смягчения и адаптации к изменениям климата, обеспечения экологически устойчивого развития. Делается вывод о необходимости учета оценки современного состояния экологической политики и права в области охраны климата в ЕС при принятии на себя Россией экологических обязательств.

Ключевые слова: Модернизация, энергия, энергосбережение, климат, адаптация, смягчение, Евросоюз, Германия, Франция, Великобритания.

Abstract: The object of studies involves the views of the Russian and foreign scientists specializing in the environmental law, on the issues of legal regulation and policy in the sphere of climate protection and energy saving in the European Union as a whole and some of its Member States: the Great Britain, Germany, France. The author analyzes the main directions of the development of the legislation on climate protection and energy saving, evaluating the need for the reform of the European legislation in these spheres, and bringing European and national laws on climate protection closer to each other. Special attention is paid to the issues of use of renewable energy sources, climatic engineering methods, protection of biological variety. The method of studies involves comparison of the substantiated opinions, as expressed in the articles of the leading Russian and European specialists, evaluation of their applicability once the Russian Federation uptakes relevant obligations. Scientific novelty and conclusions are as follows: the reviewed collection of article contains a number of newest articles, involving topical studies of legal regulation of application of the mitigation and adaptation measures for the climate change and guaranteeing sustainable environmental development. The conclusion is made on the need to take into account the modern situation in the environmental policy and climate protection law of the EU, once Russia uptakes relevant environmental obligations.

Keywords: Modernization, energy, energy saving, climate, adaptation, mitigation, the European Union, Germany, France, the Great Britain.

Правовые аспекты охраны климата в последние два десятилетия привлекают внимание ученых, политиков, общественности, поскольку неоднозначные данные, представляемые естественными науками, свидетельствуют о возникновении и интенсификации образования реальных угроз условиям жизнедеятельности человека (и человечества), как минимум в отдельных регионах, и при осуществлении наихудшего сценария – в масштабах всей Земли. Эта проблема вызывает много споров и, как правильно подчеркивает в предисловии к сборнику профессор О.Л. Дубовик: «юристы не могут судить о том, каковы причины и закономерности изменений климата, но они вынуждены считаться с правовой реальностью. А эта реальность заключается в том, что на сегодняшний день приняты и действуют многочисленные международно-правовые и национальные акты, регулирующие охрану атмосферы, озонового слоя, устанавливающие нормативы выбросов, порядок лицензирования, маркировки, производства, транспортирования и иных этапов оборота вредных веществ и т.п. Непонятно, почему предпринимаемые меры враждебно встречаются приверженцами «естественности» изменений климата. Ведь внедрение новых технологий, установление более жестких стандартов, усиление контроля в любом случае способствуют охране окружающей среды и ее компонентов. Кроме того, так или иначе юристы обязаны работать с имеющейся правовой материей, а, как уже отмечалось, ее объем велик» (с. 6-7).

Широко известно, что Европейский союз и особенно такой участник ЕС как Германия активно продвигают политику охраны климата и энергосбережения. После аварии на Фукусиме Германия приняла решение о закрытии в два этапа всех АЭС, находящихся на ее территории. В то же время Европейский союз в целом не готов к таким радикальным шагам и, напротив, принял ряд решений о поддержке использования атомной энергии, не отказываясь в то же время от реализации мер по охране климата и энергосбережению. Российская Федерация совсем недавно приняла чрезвычайные меры правового регулирования оборота озоноразрушающих веществ.

Сборник, подготовленный ведущими специалистами в области правовой охраны окружающей среды Европейского союза и Российской Федерации, структурно построен своеобразно. Помимо предисло-

вия, он содержит два раздела, в каждом из которых помещены статьи, рефераты и реферативные обзоры. Такая структура является традиционной для изданий, анализирующих зарубежное и российское право.

Первый раздел «Направления развития законодательства об охране климата и энергосбережении» включает пять статей и четыре реферата. Статьи, помещенные в этом разделе, содержат информацию о состоянии политики и права в области охраны климата и энергосбережения с учетом актуальных задач и направлений их решения в условиях глобализации. В данном разделе наиболее важную роль играет статья профессора Л. Кремера, известного специалиста в области европейского экологического права, на протяжении многих лет работавшего на ответственных должностях в Европейской комиссии и инициировавшего разработку и принятие многих решений и актов, определивших политику и содержание правовых предписаний об охране климата в ЕС. В его статье «Политика и право охраны климата в Европейском союзе» анализируются исходные основы политики ЕС, начиная с 1987 г., и тенденции, сформировавшиеся в 2007-2008 гг., когда страны – участницы ЕС согласовали закрепление политической цели охраны климата в Договоре о Евросоюзе и одновременно установили компетенцию ЕС в сфере энергетики, находившейся до той поры практически полностью в компетенции государств – участников Союза. Л. Кремер анализирует обязательства ЕС в области охраны климата, уделяя особое внимание положениям Лиссабонского договора от 1 декабря 2009 г. Кроме того, он рассматривает проблематику распределения бремени по выполнению обязательств в связи с охраной климата. Мнение Л. Кремера представляет собой интегрированную оценку современного состояния экологической политики и права в области охраны климата в ЕС и должно учитываться при принятии на себя Россией тех или иных обязательств.

В статье О.Л. Дубовик «Международно-правовое регулирование охраны климата: История, актуальные задачи и тенденции реализации» приведена общая характеристика актов международного права в области охраны климата, проанализированы основные положения таких актов, в том числе Рамочной конвенции ООН об изменении климата (1992 г.), Киотского протокола (1997 г.), Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой (1987 г.). Особое внимание уделено правовым инструментам, используемым международным

сообществом в целях охраны климата, а также конфликтам, возникающим в межгосударственных отношениях в связи с выполнением обязательств по охране климата. О.Л. Дубовик справедливо отмечает, что «наиболее существенный конфликт заключается в противоречии между общими глобальными долгосрочными интересами международного сообщества в области охраны климата и национальными экономическими интересами отдельных стран» (с. 56). Кроме того, имеют место острые конфликты в связи с претензиями развивающихся стран, касающимися недостаточности выделяемых средств на проводимые в них меры по охране климата, с одной стороны, и позицией развитых стран, являющихся «донорами», но испытывающих ныне экономические трудности, в частности, ЕС, – с другой.

В статье профессора Г. Винтера «Климатическая инженерия и международное право: Последняя надежда или конец человечества?» анализируются проблемы, возникшие в связи с новой отраслью политики – климатической инженерией, поддерживающей смягчение последствий изменений климата и меры по адаптации к ним как те стратегии, которые воздействуют или могут воздействовать на антропогенные изменения климата. Г. Винтер рассматривает виды, цели и принципы климатической инженерии, приводя многочисленные данные, оформленные в таблицы, включая описание и оценки методов климатической инженерии на основе получаемых выгод и производимых издержек. Он совершенно верно считает, что климатическая инженерия является «типичным примером стратегии переработки отходов на конечной стадии производства (end-of-pipe-strategy), так как постоянная эмиссия парниковых газов в атмосферу влечет применение дорогостоящих и требующих значительных временных затрат методов устранения углекислого газа или минимизацию негативных эффектов с помощью управления солнечной радиацией» (с. 66). С этим мнением невозможно не согласиться, поскольку и фактическая проблема переработки отходов, и меры ее правового регулирования относятся к числу наиболее острых, затратных и требующих постоянного внимания со стороны политиков, юристов и общественности.

В своей статье Г. Винтер не ограничивается анализом общих правовых и политических позиций. Он рассматривает условия заключения и содержание договоров, применимых к введению серы в атмосферу и к космическим светоотражателям, а также

проблему зависимости предписаний Конвенции о биологическом разнообразии (1992 г.) от политики в области охраны климата. В том же ключе он характеризует нормы Конвенции ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991 г.) и подкрепляющие ее договоры по конкретным вопросам, Венскую конвенцию об охране озонового слоя (1995 г.) и другие международные правовые акты. В результате, Г. Винтер приходит к выводу, что «меры, проводимые в пределах атмосферы государства, подпадают под его суверенитет, а действия в космическом пространстве не являются исключительным правом государств. Несмотря на то что существует обязанность по сохранению пригодного для жизни климата, управлять солнечной радиацией необязательно; и это не поощряется Рамочной конвенцией ООН об изменении климата или принципом предупреждения. Согласно Рамочной конвенции и принципу предупреждения все усилия должны быть направлены на смягчение антропогенного изменения климата. Основные права государства по управлению солнечной радиацией должны быть ограничены в целях защиты окружающей среды. Эти ограничения вытекают и из международных договоров, и из международного обычного права» (с. 81).

В заключении Г. Винтер высказывает соображения, касающиеся реформы европейского законодательства об охране климата. Для этого он анализирует Оксфордские принципы (с. 86-91) и делает один из выводов, касающихся использования технологий управления солнечной радиацией, таких, как космические светоотражатели и стратосферные аэрозоли. Он полагает, что такое использование «не является последней надеждой в предотвращении катастрофы, но само по себе может стать катастрофой. Единственное, что известно: переход от плана А к плану В перевернет все вверх ногами. Управление солнечной радиацией не обеспечивает жизнеспособность плана В. А если план В недоступен, мы загоняем план А по смягчению и адаптации в тупик, полностью его останавливая» (с. 91).

В статье В.А. Семенихиной, стипендиата Бундесканцлера, «О необходимости новой энергетической политики в ответ на изменения климата» выражен несколько иной подход – менее экологически ориентированный. Но все же она анализирует значение сектора энергетики для изменения климата, проблемы реализации принципа устойчивого развития в данном контексте, понятие справедли-

ности, границы ответственности государств и других субъектов воздействия на климат. Например, В.А. Семенихина отмечает, что: «заявить о необходимости охраны климата как о политической цели не составляет особо труда, тем более что политические заявления не равнозначны принятию юридических обязательств. Когда же речь заходит о конкретных обязанностях отдельного человека, участников экономического сектора или самого государства, то неизбежно встает вопрос о справедливости» (с. 106). В результате В.А. Семенихина приходит к совершенно обоснованным выводам: «необходимо уделить особое внимание просветительству, обеспечению доступности информации о проблеме изменения климата, реализации демонстрационных проектов, которые формируют запрос у общества на изменение политики в соответствии с актуальными вызовами, которые ставит проблема изменения климата. Минимальный набор требований к энергетической политике в новых условиях должен включать: ограничение выбросов парниковых газов на уровне, необходимом для поддержания климатического баланса; увеличение доли неископаемых видов топлива в энергопотреблении; развитие новых энергосберегающих и энергоэффективных технологий; изменение образа жизни каждого гражданина» (с. 112).

Еще одной статьей, помещенной в первый раздел, является статья Т.В. Редниковой «О правовых средствах и механизмах снижения негативного влияния изменения климата на компоненты биологического разнообразия» (с. 113-118). Автор анализирует Рекомендацию 1918/2010 «Биологическое разнообразие и изменения климата», принятую Парламентской Ассамблеей Совета Европы и другие акты Евросоюза, направленные на предупреждение утраты биоразнообразия в связи с изменениями климата.

Во втором разделе «Сближение европейского и национального права охраны климата» содержится три статьи. В статье профессора С. Шлаке и Дж. Крегера «Вклад права, регулирующего использование возобновляемых источников энергии, в новую энергетическую политику» исследуются правовые основы использования возобновляемых источников энергии, представленные в Концепции новой энергетической политики Германии 2011 г. Правовые нормы, регулирующие использование возобновляемых источников энергии, входят в многоуровневую систему, в которой национальное регулирование в значительной степе-

ни копирует нормы международного права и права Европейского союза. Они используются наряду с предписаниями, регулирующими торговлю квотами на выброс углеродов, которые имеют своей целью сокращение выбросов CO₂. Авторы рассматривают положения законов о возобновляемых источниках энергии (2012 г.), о финансовом содействии использованию возобновляемых источников энергии в области отопления домов; пакет законов, связанных с новой энергетической политикой в Германии (с. 145-147). Особое внимание уделяется проблеме правового регулирования использования электроэнергии, полученной из возобновляемых источников, целям и назначению закона 2012 г., регулирующего эти вопросы. Кроме того, характеризуется новый инструмент экологического права – твердый «зеленый тариф» (с. 152-153), а также инструмент прямой продажи, стимулирующей путем рыночного премирования (с. 153-158). Наряду с этим С. Шлаке и Дж. Крегер иллюстрируют сформулированные ими теоретические положения показательными примерами об аккумуляции электроэнергии, о правовом регулировании тепла, получаемого при помощи использования возобновляемых источников энергии, о программах рыночных стимулов в отношении существующих зданий, строительства тепловых сетей и общественных зданий. Более того, специально авторы статьи рассматривают вопрос о правовом регулировании использования возобновляемых источников энергии в топливной сфере. В последнее время именно эта проблема стала наиболее острой не с экологических позиций, а с политических. По нашему мнению, пути достижения консенсуса должны определяться взвешенным анализом позиций как политически ангажированных субъектов, так и юристов – специалистов в области международного, европейского и экологического права.

Чрезвычайно интересным является анализ законодательства Великобритании, принятого в целях осуществления политики в области изменений климата, и проблем реализации целей, связанных с низкоуглеродной экономикой, проведенный профессором М. Столлурди в статье «Проблемы энергетики и изменения климата. Закон о Великобритании об изменении климата».

В статье рассматриваются междисциплинарные проблемы в спорах о климатических изменениях, а также вопрос о соответствии регулирования климата энергетическому рынку. М. Столлурди приходит

к выводу о том, что «регулирование последствий климатических изменений как часть более широкого процесса достижения устойчивого развития требует анализа энергетического контекста, в котором государство должно учесть интересы промышленности, существующей только по законам рынка» (с. 221-222). Он полагает, что в рамках развитой экономики, в том числе в Великобритании, решение данной проблемы зависит от двух ключевых факторов: 1) сокращения неопределенности, которая влияет на инвестиции в низкоуглеродную экономику (включая необходимость выбора победителей на рынке); 2) большей вовлеченности гражданского общества в решение вопросов изменения климата. В заключении автор отмечает, что «истинная проблема заключается в том, что требуется политическое обоснование целей в свете социальных ожиданий и приемлемости. Каждая проблема должна решаться с учетом регулятивных возможностей, и в этом отношении роль права остается основной» (с. 222).

В статье В.Т. Калиниченко «Политика Франции в отношении изменения климата» (с. 223-248) представлена информация о выбросах промышленными предприятиями Франции парниковых газов и климатической политике этого государства, учитывающей заключенные им международные соглашения.

Позиция Франции в отношении климата всегда была активной. Страна участвует во всех значительных международных мероприятиях, посвященных проблемам климата, принимает меры по сокращению объемов выбросов парниковых газов и адаптации к климатическим изменениям. Франция взяла на себя обязательства по снижению в четыре раза эмиссии парниковых газов в период с 1990 по 2050 г. Она стала одной из первых стран, поддержавших рекомендации Межправительственной группы по вопросам климатических изменений и принявших долгосрочные обязательства ради удержания глобального потепления в пределах 2°C.

Автор статьи анализирует не только принятую в 2005 г. Обновленную программу по борьбе с климатическими изменениями, но главным образом принятый Францией в 2006 г. обновленный Климатический план и программу «Сберегательная книжка – устойчивое развитие» (2007 г.), Национальную стратегию по адаптации к климатическим изменениям и др.

В 2008 г. по инициативе Франции в ЕС был принят пакет «Энергия – климат». В 2009 г. Франция приняла Закон Гренелль-1, а в 2010 г. – Гренелль-2.

В.Т. Калиниченко анализирует правовые аспекты строительства и жилищно-коммунального хозяйства, меры по обновлению существующего жилого фонда и другие меры, применяемые к транспортной инфраструктуре, а также проблемы расширения использования возобновляемых энергоресурсов. Он подробно характеризует принятый в 2008 г. План развития возобновляемых энергоресурсов с высокой степенью экологической безопасности, в котором выделены четыре основных направления для работы:

– финансовая помощь производству путем установки соответствующих закупочных тарифов (в рамках либо обязательной покупки выработанной энергии, либо торгов, организуемых государством);

– упрощение административных формальностей;

– выпуск пособий для застройщиков/заказчиков, посвященных влиянию на окружающую среду, с целью стимулирования использования возобновляемых энергоресурсов;

– разработка энергосистем с подключением энергии из возобновляемых источников.

В заключении, и это надо особо отметить, В.Т. Калиниченко обращается к проблематике воздействия переработки отходов на изменение климата (с. 243-244). Полагаю, что информация, содержащаяся в этой статье, может быть эффективно использована в ходе совершенствования правового регулирования охраны климата и обращения с отходами в Российской Федерации.

Достоинством рецензируемого сборника является не только характеристика состояния и тенденций развития экологического права в области охраны климата и энергосбережения в статьях ведущих специалистов – ученых-экологов. В конце концов, их мнения зафиксированы в ряде публикаций и выступлений на международных и национальных форумах, конференциях, коллоквиумах. Не подвергающимся сомнению преимуществом сборника рецензируемых научных трудов следует считать реферирование новейших монографий и статей. Далеко не все российские специалисты имеют доступ к источникам информации даже с учетом Интернета и возможностей глобальных сетей. Такую ситуацию усугубляет уровень владения иностранными языками. Именно поэтому осуществляемые ИНИОН РАН и ИГП РАН уже практически 15 лет издания совместных сборников статей виднейших ученых и рефератов наиболее значимых публикаций, изданных за рубежом, оказывают позитивное влияние на развитие российской правовой науки.

Возвращаясь непосредственно к характеристике рецензируемого сборника, укажем, что он включает шесть рефератов и два реферативных обзора, выполненных по публикациям известных специалистов в области экологического права ЕС. Особого внимания заслуживают рефераты на книгу Х. Вельцера «О климатических войнах (за что убивают в XXI столетии?)», статьи М. Бирна о климатических преступлениях, Д.А. Фарбера об адаптации к изменениям климата, представленной в национальной политике Великобритании, Китая и США и др.

Конечно, можно было бы сделать замечания составителям и авторам рецензируемого сборника,

закрывающиеся в том, что они проанализировали далеко не все аспекты правового регулирования охраны климата и энергосбережения в Евросоюзе, недостаточно глубоко отразили роль России в этих процессах, изначально придерживались концепции катастрофического влияния изменений климата на окружающую среду, что они могли избрать для реферирования другие работы, количество которых сегодня уже необозримо. Эти замечания имеют основания. Но они не играют никакой роли в оценке рецензируемой книги, которая является сгустком современных взглядов на проблему правового регулирования охраны климата и энергосбережения.

Библиография:

1. Модернизация законодательства Европейского союза об охране климата и энергосбережении: Сборник научных трудов / Отв. ред. О.Л. Дубовик, Е.В. Алферова. М.: ИНИОН РАН, ИГП РАН, 2014. – 265 с