

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
Глава 1. О правовом регулировании «зеленой» экономики	8
1.1. «Зеленая» экономика как новый этап экологизации законодательства: мировые тенденции	8
1.2. Предпосылки правового регулирования «зеленой» экономики в России	28
1.3. Становление правовой базы «зеленой» экономики в России	47
Глава 2. «Зеленое» правосудие за рубежом	66
2.1. Судебная защита климатических прав: состояние и тенденции	66
2.2. Судебное разбирательство, направленное на смягчение воздействия на климат и адаптацию к негативным проявлениям	88
2.3. Суд как инструмент разрешения конфликта интересов и воздействия на правительства и бизнес в интересах защиты климатических прав.....	97
Заключение	118
Приложение 1. Климатические споры в мире, рассматриваемые на основе доктрины общественного доверия или со ссылками на нее	123
Приложение 2. Климатические споры в США, рассматриваемые на основе или со ссылками сторон на доктрину общественного доверия	125

ПРЕДИСЛОВИЕ

Изменение климата — это вызываемые деятельностью человека наблюдаемые и прогнозируемые долгосрочные изменения средних климатических показателей, а также изменчивость климата, включая такие аномалии, как засухи, сильные штормы и наводнения¹. Скорость современного роста глобальной температуры, вызванного в основном увеличением концентрации парниковых газов в атмосфере, составила за последние 40 лет около 0,17 °С за каждые 10 лет. При этом, согласно данным Росгидромета², на территории России в последние десятилетия потепление климата происходило быстрее и масштабнее, чем в среднем по земному шару, — 0,45 °С за 10 лет, и особенно быстро в Арктике, где скорость роста достигает 0,8 °С за 10 лет.

Риски, связанные с изменением климата, по вероятности наступления и ожидаемому размеру убытков являются наиболее значительными рисками, угрожающими миру, как в настоящее время, так и в последующие десятилетия³, — это риски экстремальных погодных явлений и стихийных бедствий, а также риск запаздывания реагирования или невозможности минимизировать последствия изменения климата и адаптации к ним.

Усилия мирового сообщества, направленные на борьбу с изменением климата, привели к появлению важного аспекта снижения климатического риска (не связанного с прямым воздействием стихийных бедствий или экстремальных погодных явлений) путем стимулирования перехода общества к низкоу-

¹ <https://www.un.org/ru/youthink/climate.shtml>

² См.: Доклад о климатических рисках на территории Российской Федерации / Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). СПб., 2017 (http://www.cbr.ru/Content/Document/File/108263/Consultation_Paper_200608.pdf).

³ The Global Risks Report 2020 / World Economic Forum, in partnership with Marsh & McLennan companies and Zurich Insurance Group.

глеродной («зеленой»¹) экономике². В то же время неспособность адекватно сократить выбросы парниковых газов сама по себе представляет собой риск, который может привести к усилению изменения климата и связанных с ним так называемых физических рисков – рисков различного рода ущербов³.

Энергетика в мировой экономике является одной из наиболее подверженных воздействию упомянутых рисков энергоперехода, а также рисков экстремальных погодных явлений и стихийных бедствий. Поэтому в настоящей монографии мы будем, говоря о «зеленой» экономике, в основном обращаться к так называемой альтернативной энергетике, т.е. альтернативной той, что основана на углеводородном сырье.

Поэтому важнейшей составляющей защиты климата является частичная и полная декарбонизация. На сегодня о намерении достичь нулевых выбросов к 2050 г. объявили уже 120 участников Рамочной конвенции ООН об изменении климата, примерно 400 городов и около тысячи предприятий в мире. Ряд стран закрепили это обязательство в законодательстве. Нами разделяется позиция, что тему декарбонизации необходимо рассматривать в контексте изменения климата, поскольку нынешнее глобальное потепление является антропогенным, что составляет саму

¹ Термин «зеленая» экономика впервые прозвучал в 1989 г. в новаторском докладе для Правительства Соединенного Королевства группы ведущих экологических экономистов (Дэвид Пирс, Эдвард Барбьер и Энил Маркандия) под названием «План для зеленой экономики». Доклад был разработан для консультаций британского правительства относительно термина «устойчивое развитие» (см.: Понятие и сущность зеленой экономики // <http://greeneconomy.kg/theory/ponyatie-i-sushhnost-zelenoy-ekonomiki/>).

² См.: Влияние климатических рисков и устойчивое развитие финансово-го сектора Российской Федерации: Доклад для общественных консультаций / Центральный банк РФ. М., 2020. С. 2.

³ Необходимость сочетания интересов охраны окружающей среды и экономического развития в мире была сформулирована еще в 1970-е годы, окончательно понятие оформилось к концу прошлого столетия. По сути, речь идет о новой модели, основанной на принципах разумного использования ресурсов, учитывающей интересы различных социальных групп и при этом позволяющей совмещать эти интересы с коммерческими интересами компаний, – примерно так определяется в том числе «зеленая» экономика в документах ЮНЕП (см.: <http://www.unepcom.ru/images/greeneconomy/greennewdeal.pdf>, а также: <https://www.unenvironment.org/ru/node/19231>).

суть Парижского соглашения 2015 г.: развитым странам¹ «следует продолжать выполнять ведущую роль путем установления целевых показателей абсолютного сокращения выбросов в масштабах всей экономики» (ст. 4.4).

Особое место в монографии отведено практике рассмотрения так называемых климатических споров. Обзор судебных процессов в связи с исками, вызванными изменениями климата с мая 2018 г.², показывает следующее. Дела об изменении климата были возбуждены как минимум в 28 странах мира и из зарегистрированных случаев более $\frac{3}{4}$ были зарегистрированы в Соединенных Штатах Америки. **География судебных споров об изменении климата продолжает расширяться**, дела возбуждаются в странах как с низким, так и со средним уровнем доходов.

Такие процессы продолжают распространяться по юрисдикциям в качестве инструмента для усиления действий по борьбе с изменением климата, несмотря на востребованность дополнительных доказательств наличия причинной связи. Большинство ответчиков — правительства, но судебные иски все чаще возбуждаются против компаний с наибольшим уровнем выбросов парниковых газов. Чаще всего такие иски предъявляются инвесторами, акционерами-активистами, городами и штатами. Количество и важность судебных разбирательств по изменению климата в странах с низким и средним уровнем доходов растут.

Судебные разбирательства по изменению климата все чаще рассматриваются как инструмент влияния на политику и корпоративное поведение: с одной стороны, с целью сподвигнуть национальные правительства на решение более амбициозных задач в отношении климата и (или) обеспечить соблюдение

¹ К которым относят страны, перечисленные в Приложении I к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. (РКИК ООН), включая Российскую Федерацию.

² Global Trends in Climate Change Litigation: 2019 snapshot Policy publication on 4 July, 2019 (https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot/?fbclid=IwAR0sP5xAok0WDgTTSRY3k2REp_gwmF9fX7tr4Ewo_zNqhmwyDsKyBMtAKHQ).

существующего законодательства, а с другой – с целью получения компенсации за убытки и ущерб по искам против крупных владельцев источников выбросов.

Примечательно, что экологические права граждан и научные обоснования экспертов играют все более важную роль в новых судебных процессах по изменению климата, несмотря на проблемы, связанные с установлением причинно-следственной связи между конкретным источником выбросов и вредом, связанным с климатом.

ГЛАВА 1

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ «ЗЕЛЕННОЙ» ЭКОНОМИКИ

1.1. «Зеленая» экономика как новый этап экологизации законодательства: мировые тенденции

В мире начало регулирования правовой политики в области альтернативной энергетики исторически связывается с появлением в 1995 г. в США Федеральной программы «Стратегия устойчивой энергетики Соединенных Штатов Америки». В качестве приоритетного направления в этой Программе предусматривалось оказание правительством содействия развитию и освоению возобновляемых источников энергии с целью уменьшения объемов сжигания топлива, приводящего к декарбонизации атмосферного воздуха, защиты окружающей среды и в перспективе — достижения глобальной энергетической безопасности страны.

В настоящее время в США действует Закон «Об энергетической политике» 2005 г., устанавливающий приоритетность как возобновляемых источников энергии (далее также — ВИЭ), так и энергетической эффективности. Этим Законом, помимо прочего, предусмотрены значительные налоговые льготы для соответствующих инвесторов и производителей.

В совокупности с действием правовых регуляторов (норм и институтов) решение инвестировать до 15 млрд долл. в год в разработку «зеленых», включая водородные, технологий позволило США сделать рывок и выйти в мировые лидеры в этой сфере. В частности, основными направлениями инвестирования являются: развитие технологий энергии ветра и солнца, технологий, способных превратить водород в один из основных энергоносителей будущего, разработка перспективных видов биотоплива, обогащение угля, повышение экономичности легковых и грузовых автомобилей, собираемых в стране, и др.

Положения так называемого Green New Deal, или «Зеленого нового курса», в США пока лишь законодательная инициатива, внесенная в том числе конгрессвумен Александрией Окасио-Кортес. Эта инициатива пока еще не является пакетом законопроектов, а представляет собой стратегическое видение целей американской политики на ближайшие 10 лет, оформленное в виде резолюций¹. Резолюции нацеливают бизнес на переход к использованию в перспективе 100% возобновляемых источников энергии с нулевым уровнем выбросов, на превращение страны в мирового лидера в области ВИЭ и на решение проблемы изменения климата. При этом использование ВИЭ только набирает темпы – согласно официальным прогнозам, в США к 2030 г. на ВИЭ будет приходиться минимум 10% энергоснабжения страны.

Резолюция «Зеленого нового курса» провозглашает не только экологические, но и экономические цели. Так, наряду с обеспечением чистоты воздуха и воды, обезуглероживанием транспорта и промышленности путем перехода на ВИЭ в документе говорится о создании «миллионов хороших высокооплачиваемых рабочих мест», модернизации промышленности и «каждого здания в стране» с повышением их энергоэффективности. Большинство из таких целей уже реализуется, причем некоторые положения Green New Deal предусматривают только «технологически осуществимые» изменения². Так, в Соединенных Штатах зафиксировано самое большое сокращение выбросов по сравнению с другими странами: минус 140 млн т, или 2,9%. По настоящее время выбросы в США сократились почти на 1 гигатонну по сравнению с их пиком в 2000 г.³

В европейском законодательстве об охране окружающей среды задачам, связанным с изменениями климата, использованием ВИЭ и повышением энергоэффективности, отводится значительное место. Отметим, что Европейский союз является коллективным участником Рамочной конвенции ООН об из-

¹ https://ru.qaz.wiki/wiki/Green_New_Deal

² https://atomicexpert.com/new_green_coarse

³ <https://www.earthday.org/all-about-the-new-green-deal/>

менении климата 1992 г. (РКИК) и Киотского протокола 1997 г. к ней, принимая на себя определенные обязательства. Цель ЕС — сокращение выбросов в рамках Киотского протокола на 8% по сравнению с 1990 г. в период первого этапа действия Протокола (с 2008 по 2012 г.). Обязательства по достижению этой цели были распределены среди стран-участниц в соответствии с Соглашением о распределении ответственности. В рамках второго этапа действия Киотского протокола (до 2020 г.) — задача снизить выбросы на 20% по сравнению с 1990 г. Однако ЕС взял на себя более строгие обязательства — снизить выбросы на 30% в случае заключения нового международного договора с обязательствами для всех сторон¹.

В Европейском сообществе интерес к использованию ВИЭ и к «зеленой» энергетике возник после опубликования в 1997 г. так называемой Белой книги «Энергия будущего: возобновляемые источники энергии»² как источника «мягкого» права. При формировании в ЕС соответствующей законодательной базы (нормативного регулирования) в области таких взаимосвязанных направлений, как энергетическая эффективность и ВИЭ, используется комплексный подход. Это — регламенты, обязательные и прямо применяемые во всех государствах-членах; директивы (также обязательные) для государств-членов, но подлежащие отражению (аппроксимации) в их правовой базе; а также решения, обязательные только для тех субъектов, которым они непосредственно адресованы. К примеру, цель Директивы ЕС 2005 г. по энергоэффективности зданий 2002/91/ЕС — значительно улучшить эффективность использования энергии в зданиях, так как энергия, используемая внутри помещений, составляет сейчас 40% от конечного спроса стран ЕС на энергию. В Директиве о стимулировании возобновляемой энергии 2009 г.³

¹ <https://energy.hse.ru/co2>

² См.: Аганова Е.В., Липина С.А., Липина А.В., Шевчук А.В. Анализ международных документов по вопросам развития «зеленой» экономики и «зеленого» роста / РАНХиГС при Президенте РФ. М., 2016. С. 23.

³ См.: Шишкин В.Г. Директивное регулирование энергетики в ЕАС и ЕС в 1960–1990-х гг. // Власть. 2015. № 7 (<https://cyberleninka.ru/article/n/direktivnoe-regulirovanie-energetiki-ees-i-es-v-1960-h-1990-h-gg>).

предусмотрено, что доля использования ВИЭ в общем объеме их производства и потребления к 2020 г. должна составить 20%, а доля возобновляемых источников в топливе общественного транспорта – 10%.

В 2018 г. вступила в силу обновленная Директива¹, которая определила направления политики и действия ЕС по развитию возобновляемой энергетики на период 2020–2030 гг. В соответствии с ней доля ВИЭ в структуре потребления энергии в ЕС к 2030 г. должна составить 32%, причем с возможностью дальнейшего повышения этой доли при снижении стоимости производства соответствующих видов энергии. Выбросы в Европейском союзе сократились в 2019 г. на 160 млн т, или на 5%, благодаря энергетическому сектору. Здесь природный газ впервые произвел больше электричества, чем уголь, а ветровая электроэнергия почти догнала угольную генерацию². На сегодня «зеленая» энергетика представляет собой основу «зеленой» экономики, обеспечивая все более динамичное развитие последней.

Примечательно, что в содержание «зеленой» экономики уже включаются, помимо ВИЭ, *торговля квотами* на эмиссию парниковых газов, энергоэффективности и ресурсосбережения, т.е. компонентов, объединяемых понятием «зеленой» энергетики, еще и «зеленое» финансирование и активно развиваемый «зеленый» транспорт, а именно водородные, гибридные и электро-мобили, высокоскоростные железнодорожные системы и др.

Отметим, что впервые идеи трансформации мировой экономической системы в интересах экологически устойчивого развития были системно изложены в 2009 г. в документе «Глобальный «зеленый» новый курс», предложенном Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП). В нем представлены общие цели

¹ См.: Directive 2009/28/EC of the European Parliament and the Council of 29 April 2009 On the promotion of the use of energy from renewable sources (URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0028>) (дата обращения: 05.05.2019).

² См.: Directive 2018/2001 of the European Parliament and the Council of 11 December 2018 On the Promotion of the use of Energy from Renewable Sources (recast) (URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.ENG&toc=OJ:L:2018:328:TOC) (дата обращения: 15.05.2019).

и задачи реформирования национальных экономик, а также системы международной торговли и мировых финансовых рынков в соответствии с видением 16 экспертов Инициативы ЮНЕП по созданию «зеленой» экономики¹.

Новый этап «зеленой» экономики как модели современного и ответственного отношения общества к природе, основанной на экономико-правовом принуждении и стимулировании, связан с *Парижским соглашением 2015 г.* (в рамках РКИК ООН) как актом международного права. Статья 2.1(с) Соглашения требует приведения финансовых потоков в соответствие с переходом к низким выбросам парниковых газов и устойчивому климатическому развитию, что, по сути, означает повышение способности адаптироваться к неблагоприятным последствиям изменения климата, а также указывает на необходимость повышения климатической устойчивости и низкоуглеродного развития (понимаемого как снижение использования ископаемого углеводородного топлива).

Сжигание такого топлива, по мнению экспертов, является главным источником антропогенных выбросов парниковых газов в атмосферу. Поэтому социально-экономическое и энергетическое развитие в таких условиях возможно на иной основе — с одной стороны, путем использования «зеленых», возобновляемых видов топлива и источников энергии, с другой — путем применения энергоэффективных, ресурсосберегающих и безотходных технологий без ущерба для природных экосистем и их способности поглощать парниковые газы. Такой подход потребует значительных средств, что предусматривает по Парижскому соглашению переориентирование финансовых потоков на низкоуглеродное и климатически устойчивое развитие.

Инвестиции в добычу ископаемого углеводородного топлива, равно как и в энергетику и в транспорт, которые используют это топливо, в настоящее время имеют тенденцию к снижению в силу того, что рынок затоварен и, соответственно, цены снижаются. При этом объемы капитальных вложений в безуглеродную энергетику и транспорт, в энергоэффективность,

¹ <https://energy.hse.ru/co2>

энерго- и ресурсосбережение, в развитии и распространение соответствующих технологий растут¹.

Особым субъектом поддержки объявлены предприятия малой энергетики на местном уровне. Для них установлена минимальная стоимость электроэнергии, предусмотрено освобождение от участия в тендерах, снижение административной нагрузки, упрощение разрешительных процедур, их замена на процедуру уведомления.

По мнению экспертов-климатологов², особо стоит обратить внимание на то, что по Парижскому соглашению 2015 г. все страны-участницы обязаны принимать внутренние меры, направленные на смягчение изменений климата в соответствии с заявленными национальными вкладами в загрязнение окружающей среды. Речь идет о контроле, об ограничении и о сокращении выбросов парниковых газов, что уже происходит на практике в большинстве стран, подписавших это Соглашение.

К 2020 г. стратегии низкоуглеродного развития представили в Секретариат РКИК ООН 17 государств, среди которых США,

¹ Инициатива ЮНЕП по созданию «зеленой» экономики – инициатива Программы ООН по окружающей среде по созданию «зеленой» экономики, действующая с 2008 г., представляет собой систему институтов, объединенных вокруг общей цели – экспертно-консультационного сопровождения инвестиций в экологически безопасные проекты.

² См.: *Юлкин М.* Парижское соглашение: трудности перевода (<http://plus-one.rbc.ru/ecology/parizhskoe-soglashenie-trudnosti-perevoda><http://climate-forum.ru/en/post/58/>). США и Канада рассчитывают сократить выбросы парниковых газов к 2050 г. на 80% по сравнению с 2005 г., Германия и Чехия – на 80–95% по сравнению с 1990 г., Франция – на 75% по сравнению с 1990 г. Ряд стран закрепили свои долгосрочные климатические цели законодательно. Так, Норвегия теперь обязана выйти на климатическую нейтральность к 2030 г., Швеция – к 2045 г., Новая Зеландия – к 2050 г. Великобритания должна сократить выбросы к 2050 г. на 80%, Голландия – на 80–95% от уровня 1990 г. Субнациональные образования (провинции, штаты, города и т.д.) в разных странах также принимают собственные долгосрочные климатические цели. Например, созданная в 2015 г. коалиция «Ниже 2°» объединяет субнациональные образования, которые ставят своей целью сократить выбросы парниковых газов к 2050 г. на 80–95% по сравнению с 1990 г. или до уровня не более 2 т СО₂-экв. на душу населения. Сегодня в коалицию входит 205 субнациональных образований из 43 стран. В совокупности они представляют 16% населения Земли (1,3 млрд человек) и 40% глобального ВВП (30 трлн долл. США).

Канада, Франция, Германия, Чехия, Мексика, Бенин. Парижское соглашение 2015 г. существенно повлияло на проводимую рядом стран государственную экологическую политику. После его подписания, к примеру, Китай начал резко менять свою политику в области охраны климата как по экологическим соображениям (например, из-за смога в городах), так и исходя из экономических интересов.

Последние инициативы Евросоюза. В 2018 г. ЕС принял Регламент об управлении Энергетическим союзом, включающий в том числе обеспечение достижения целевых показателей ЕС в области энергетики и климата на период до 2030 г. Регламент требует, чтобы государства – члены ЕС представили согласованные национальные энергетические и климатические планы, предусматривает сбор аналитических данных об инвестициях в декарбонизацию их экономики для понимания соотношения между текущими и необходимыми инвестициями в области энергетики и климата на период до 2030 г. Поставлена задача достижения объема инвестиций в сумме 11,2 трлн евро (в основном частных) в этот же период.

В октябре 2019 г. ЕС одобрил основные направления политики в области климата и энергетики до 2030 г., включая утверждение базовых элементов климатической и энергетической политики ЕС и цели сокращения выбросов парниковых газов к 2030 г. уже на 40% по сравнению с уровнем 1990 г. как точки отсчета, согласованной в рамках Киотского протокола 1997 г. к РКИК ООН. На сегодняшний день Евросоюзу уже удалось снизить выбросы CO₂ на 17% по сравнению с уровнем 1990 г.

В Евросоюзе отнесение биоэнергетики к «зеленым» видам энергетики представляется неоднозначным. Для стимулирования развития биоэнергетики членам ЕС предписывается одновременно обязательная адаптация правовых механизмов для обеспечения безопасного удаления отходов в целях предупреждения их накопления. Предусмотрено также проведение предупредительных мероприятий по охране окружающей среды от негативных воздействий используемых возобновляемых источников энергии с учетом экологического потенциала каждой