

Парижское соглашение и «климатическая нейтральность»: роль сектора «Землепользование»

© 2021. Е. М. Гордеева^{1, 2, 3, 4}, д. ю. н., доцент,

В. Н. Пугач², к. э. н., доцент, ректор,

¹Волго-Вятский институт (филиал)

Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА),

610002, Россия, г. Киров, ул. Ленина, д. 99,

²Вятский государственный университет,

610000, Россия, г. Киров, ул. Московская, д. 36,

³Университет Хасселта,

3500, Бельгия, Мартеларенлаан, Хасселт Кампус, д. 42,

⁴Семинар по экологическому праву и праву территориального планирования,

Католический Университет Лювейна,

1348, Бельгия, г. Лювейн-ля-Нёв, Площадь Монтеस्कье, 2, В-250,

e-mail: yelena.gordeeva@uhasselt.be, em_gordeeva@vyatsu.ru

Достижение «климатической нейтральности», или «нулевых» выбросов парниковых газов (ПГ) – одна из наиболее актуальных целей по охране климата во всём мире. Однако ключевые элементы данной цели до сих пор не определены. И в этой связи, когда сегодня идёт активный процесс имплементации Парижского соглашения в национальные правовые системы, возникает множество практических вопросов, в том числе: что означает термин «климатическая нейтральность»? Каковы временные рамки для достижения этой цели? Какие группы «источников», «поглотителей» и ПГ учитывать в счёт достижения «нулевых» выбросов? Всё очевиднее становится, что для решения глобальной экологической проблемы изменения климата только сократить объёмы выбросов ПГ, конечно, недостаточно. Важный показатель – это поглощение ПГ. В этом контексте значимую роль играет сектор «Сельское хозяйство, лесное хозяйство и другие виды землепользования» («Землепользование»). Это единственный сектор, в котором происходят и выбросы ПГ, и их абсорбция. Россия обладает колоссальным потенциалом в секторе «Землепользование», поэтому вопросы о его роли в обеспечении климатической устойчивости и о том, как правовое регулирование в сфере землепользования может способствовать достижению «климатической нейтральности» являются особенно актуальными для нашей страны. В статье рассматривается состояние дел в области международного сотрудничества, направленного на охрану климата, выявляются актуальные вопросы для исследования. Так, в статье рассматриваются вопросы, связанные с определением ключевых элементов цели «климатическая нейтральность», даётся оценка роли сектора «Землепользование» в достижении «нулевых» выбросов и вносятся предложения о сферах правового регулирования, которые можно рассматривать для разработки мер, направленных на достижение «климатической нейтральности» в контексте сектора.

Ключевые слова: экологическое право, изменение климата, рамочный закон по охране климата, долгосрочные стратегии, выбросы парниковых газов, Парижское соглашение, международно-правовая охрана климата, климатическая нейтральность.

The Paris Agreement and “Climate neutrality”: the role for “Agriculture, forestry and other land use” sector

© 2021. Y. M. Gordeeva^{1, 2, 3, 4} ORCID: 0000-0003-4337-6721¹

V. N. Pugach² ORCID: 0000-0003-1220-4062²

¹Volgo-Vyatsky Institute of Kutafin University (MSAL),

99, Lenina St., Kirov, Russia, 610002,

²Vyatka State University,

36, Moskovskaya St., Kirov, Russia, 610000,

³Hasselt University,

42, Campus Hasselt, Martelarenlaan, Belgium, 3500,

⁴Seminar on Environmental and Urban Planning Law

(SERES) Catholic University of Louvain,

B-250, 2, Place Montesquieu, Louvain-la-Neuve, Belgium, 1348,

Achieving “climate neutrality” (or “net-zero greenhouse gas (GHG) emissions”) has become one of the most relevant targets of climate change mitigation efforts worldwide. Yet, the important elements of this target remain uncertain. In this context, today, when countries implement the Paris Agreement into their national legal systems important practical questions arise: How to define “climate neutrality”? What is the time frame for its achievement? Which GHGs and which sectors to count towards achieving “net-zero GHG emissions”? More and more obvious becomes the fact that achieving this target requires not only rapid and deep GHG emissions reductions, but also the simultaneous protection and significant enhancement of GHG sinks, reservoirs and removals. In this context the “agriculture, forestry and other land use” (AFOLU) sector plays a crucial role. It is the single sector with significant potential for both, GHG emissions and their absorption. Russia’s potential in this sector is tremendous. Therefore, the investigation into how legislation in the AFOLU sector can contribute to “climate neutrality” is of particular interest for the country. The article, firstly, sets the background by providing the state of affairs in the international climate protection cooperation efforts and highlighting the most pressing questions, which require research. Secondly, the article investigates the key elements which help to understand and define the “climate neutrality” target. Thirdly, the role of the AFOLU sector towards achieving “net-zero GHG emissions” is discussed. Fourthly, the article investigates the role of legislation contributing towards the “climate neutrality” target, focusing on the relevant legal areas for the AFOLU sector and suggesting their potential synergetic effect. Finally, the conclusion brings the findings of the article together, suggesting that achieving the “climate neutrality” target will require a broad range of policies and measures, including the “long-term low GHG emissions development strategies” (LTS) and legal frameworks, which, inter alia, need to take into consideration the AFOLU sector specificity and provide for appropriate safeguards. Further comparative research is required into the legal areas indicated in the article, in order to support climate protection in the AFOLU sector and promote synergies towards the “climate neutrality” target.

Keywords: environmental law, climate change, climate framework law, long-term strategies, Paris Agreement, international legal climate protection, climate neutrality.

Международное сотрудничество по борьбе с изменением климата: актуальное состояние дел

«Потепление климатической системы является неоспоримым фактом» – такой вывод содержится в пятом оценочном докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), опубликованном в 2014 г. [1, с. 2]. Влияние человека на климатическую систему очевидно [1, с. 2]. Антропогенные выбросы парниковых газов (ПГ), вызванные в основном экономическим ростом и увеличением населения, возросли относительно доиндустриальной эпохи, и крайне вероятно, что именно эти выбросы являются основной причиной глобального потепления, наблюдаемого с середины XX века [1, с. 3]. «Имеются многочисленные пути смягчения воздействий на изменение климата, которые, вероятно, ограничат потепление величиной ниже 2 °С относительно доиндустриальных уровней», но, как предупреждает МГЭИК, «такие пути потребуют существенного сокращения выбросов ПГ в течение нескольких последующих десятилетий и близких к нулевым значениям выбросов CO₂ и других долгоживущих ПГ к концу столетия» [1, с. 5].

В 2015 г. было принято Парижское соглашение, направленное на «укрепление

глобального реагирования на угрозу изменения климата» и обязывающее государства-участники сдерживать «прирост глобальной средней температуры намного ниже 2 °С сверх доиндустриальных уровней и прилагать «усилия в целях ограничения роста температуры до 1,5 °С, признавая, что это значительно сократит риски и воздействия изменения климата» [2, ст. 2.1а]. «Для достижения долгосрочной глобальной температурной цели государства-участники стремятся как можно скорее достичь глобального пика выбросов ПГ, а также добиться впоследствии быстрых сокращений в соответствии с наилучшими имеющимися научными знаниями, в целях достижения сбалансированности между антропогенными выбросами из источников и абсорбцией поглотителями ПГ во второй половине этого века на основе справедливости и в контексте устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты» [2, ст. 4.1].

Стоит отметить, что во время переговоров в рамках подготовки Парижского соглашения такие формулировки как «углеродная нейтральность» и «нулевые» выбросы считались «политически спорными» и поэтому в окончательном тексте соглашения в 2015 г. была принята именно такая сложная формулировка, как «достижение сбалансированности между антропогенными выбросами из источников

и абсорбцией поглотителями ПГ». Более ранние проекты соглашения включали такие формулировки, как «сокращение выбросов на 70–95% к 2050 г. по сравнению с уровнем 2010 г., или 60–90% по сравнению с уровнем 1990 г.» [3].

Вслед за Парижским соглашением в 2018 г. МГЭИК выпустила ещё один специальный доклад, касающийся цели ограничения роста температуры до 1,5 °C [4]. В докладе МГЭИК предупредила, что деятельность человека уже вызвала потепление примерно на 1,0 °C и что, если потепление продолжится сегодняшними темпами, глобальное потепление, вероятно, достигнет 1,5 °C в период между 2030 и 2052 гг. [3, с. 5]. В отчёте МГЭИК подчёркивается, что удержание глобального потепления в рамках цели 1,5 °C требует сокращения глобальных антропогенных выбросов CO₂ примерно на 40–60% от уровня 2010 г. уже к 2030 г., достигнув «нулевого» уровня примерно к 2050 г. (а выбросы ПГ, не связанные с CO₂, – к 2070 г.) [4, с. 14].

После отчёта МГЭИК-2018 достижение «климатической нейтральности» (или «нулевых» выбросов ПГ) стало одной из наиболее актуальных целей по охране климата во всём мире. Так, в июне 2021 г., открывая пленарное заседание Петербургского международного экономического форума, Президент Российской Федерации (РФ) В.В. Путин подчеркнул: «Нет отдельного российского, европейского, азиатского или американского климата. У всех наших стран общая ответственность за современный мир, за жизнь будущих поколений... Чтобы решить проблему глобального потепления, только сократить объёмы выбросов, конечно, недостаточно. Для достижения так называемой «углеродной нейтральности» важный показатель – это поглощение парниковых газов. Нужно снизить их объём, который уже накопился в атмосфере, и здесь наша главная задача – научиться улавливать, хранить и полезно использовать углекислый газ от всех источников» [5].

В этом контексте сектор «Сельское хозяйство, лесное хозяйство и другие виды землепользования» («Землепользование») играет важную роль. По определению МГЭИК «сектор» – это группа взаимосвязанных процессов, источников и поглотителей, которые используются для оценки выбросов и поглощения ПГ. Так, основными секторами, которые применяются в целях международно-правового режима по охране климата на основе Рамочной Конвенции по изменению

климата Организации Объединённых Наций (РКИК ООН [6]), являются такие сектора, как: «энергетика», «промышленные процессы», «сельское хозяйство», «отходы», и другие (например, сюда относятся косвенные выбросы от осаждения азота вне сектора «сельское хозяйство») [7].

«Землепользование» – это единственный сектор, в котором происходят выбросы ПГ и их абсорбция. Учёные отмечают, что управление ёмкостью земных поглотителей и накопителей («стоков» и «резервуаров» таких, как почвы, водно-болотные угодья, торфяники, мангровые заросли и леса), управление их способностью улавливать и накапливать ПГ, а также внедрение управленческих практик, которые позволяют в процессе землепользования сокращать выбросы ПГ и увеличивать абсорбцию в секторе «Землепользование» (например, борьба с лесными пожарами, отсутствие практик по переводу лесных земель в земли иных целевых назначений, наращивание площадей лесовосстановления и др.) – это ключ к достижению «климатической нейтральности» [8, 9].

Цели и задачи исследования

Сегодня идёт активный процесс имплементации Парижского соглашения в национальные правовые системы. Но в то время, как страны-участницы разрабатывают и реализуют национальные цели и меры по охране климата, стремясь к «нулевым» выбросам ПГ, возникает множество практических вопросов, в том числе: что такое «климатическая нейтральность»? Каковы временные рамки для достижения этой цели? Какие сектора и ПГ учитывать в рамках достижения цели «нулевых» выбросов? Какова роль международных проектов по обороту углеродных единиц в процессе достижения цели? [10]. Учёные исследуют как правовое регулирование в сфере землепользования (национальное, наднациональное, международное) может способствовать достижению «климатической нейтральности»? [11–13]. Для России эти вопросы особенно актуальны. «Россия обладает колоссальным поглощающим потенциалом лесов, тундры, сельхозземель, болот. Так, на нашу страну приходится пятая часть мировых лесов, которые занимают почти 10 млн км². По оценкам специалистов, учёных, уже сейчас они поглощают миллиарды т эквивалента CO₂ ежегодно... Значимость природного потенциала России для обеспечения климатической

устойчивости планеты в целом огромная, колоссальная просто» [5].

В этой связи, цель настоящего исследования состоит в комплексном анализе возникающих в ходе имплементации Парижского соглашения и обозначенных выше вопросов. В статье решаются следующие задачи: исследовать ключевые элементы цели «климатическая нейтральность», дать оценку роли сектора «Землепользование» в достижении «нулевых» выбросов и разработать предложения, какие сферы правового регулирования можно рассматривать для разработки мер, направленных на достижение «климатической нейтральности» в контексте сектора «Землепользование».

Объекты и методы исследования

Объектом настоящего исследования являются международные отношения в области охраны климата. Предмет исследования составляет совокупность правовых норм, принципов и механизмов Парижского соглашения 2015 г., регулирующих отношения по достижению «климатической нейтральности» («нулевых» выбросов), а также выявление роли сектора «Землепользование» в этом процессе. Методологической основой данного исследования являются диалектический метод научного познания, методы и приёмы формальной логики, а также частнонаучные методы: сравнительное правоведение, системно-структурный и формально-юридический. Эмпирическую основу исследования составили международно-правовые акты – международные договоры универсального характера и акты международных организаций. В числе информационных источников исследования использованы отчёты, статистические материалы и доклады международных межправительственных организаций системы ООН, международных неправительственных организаций, национальных органов власти, а также аналитические отчёты и материалы конференций по вопросам изменения климата, представленные на официальных сайтах в сети Интернет. Поиск материалов производили в системе «Яндекс» по словам и словосочетаниям, являющимся ключевыми для настоящей статьи. Охвачен временной период с момента подготовки Парижского соглашения 2015 г. до настоящего времени. Основные результаты исследования были представлены на 64 ежегодном собрании Российской ассоциации международного права (28–29 июня 2021, г. Москва) [14].

Что такое «климатическая нейтральность»?

Первый нюанс связан непосредственно с формулировкой цели. В процессе глобального потепления участвуют многие ПГ. Например, по оценкам МГЭИК, основным определяющим фактором изменения температуры в нашем столетии являются кумулятивные выбросы углекислого газа (CO_2): «ограничение повышения глобальной температуры требует того, чтобы глобальные выбросы CO_2 стали «нулевыми» в какой-то момент в будущем» [15]. Но в то же время, к выбросам ПГ, влияющим на изменение глобальной температуры относят и выбросы ПГ, не связанных с CO_2 : выбросы метана (CH_4), оксида азота (I) (N_2O), гидрофторуглеродов ($\text{C}_x\text{F}_y\text{H}_z$), перфторуглеродов (C_xF_y), гексофторида серы (SF_6), трифторида азота (NF_3) и др. Хотя некоторые из этих ПГ «короткоживущие» и не аккумулируются в атмосфере надолго (например, метан, гидрофторуглероды и др.), такие ПГ всё равно оказывают значительное влияние на изменение климата. По оценкам МГЭИК практически все траектории выбросов ПГ, соответствующие глобальному потеплению на $1,5^\circ\text{C}$, предусматривают достижение «нулевых» выбросов в период между 2050 г. (выбросы CO_2) и 2070 г. (выбросы ПГ, не связанные с CO_2) [4].

Второй нюанс относится к терминологии. Как в публичных, так и в частных правоотношениях сегодня используется широкий спектр терминов для обозначения схожих целей в области охраны климата, в том числе: «климатическая нейтральность», «нулевая эмиссия», «нулевые выбросы», «углеродная нейтральность», «глубокая декарбонизация» [16]. Часто эти термины используются взаимозаменяемо, а стандартизированные определения отсутствуют. Так, например, термин «углеродная нейтральность» может означать исключительно «нулевые выбросы CO_2 », в то время как термин «климатическая нейтральность» может учитывать выбросы всех ПГ (CO_2 и выбросы ПГ, не связанные с CO_2). Также важен уровень цели: международный и/или национальный? Если на глобальном уровне термин «нулевые» выбросы ПГ относится к глобальной «сбалансированности между антропогенными выбросами из источников и абсорбцией поглотителями ПГ» на протяжении определённого периода (как правило, одного года), то на национальном уровне термин «нулевые» выбросы ПГ может означать баланс выбросов ПГ из источников и абсорбции ПГ

поглотителями на национальной территории в отчётном году. Как правило, баланс выбросов и абсорбции ПГ измеряется в условных единицах «СО₂-эквивалент». В дальнейшем, в зависимости от того, какое определение даётся выбранному термину, баланс выбросов и абсорбции ПГ на определённой территории за установленный промежуток времени может быть «нулевым», «положительным» (когда ежегодная эмиссия ПГ выше их абсорбции поглотителями) и «отрицательным» (когда ежегодная эмиссия ПГ ниже их абсорбции поглотителями). Кроме того, важными элементами «климатической нейтральности» являются временные рамки (например, количество лет, когда цель должна быть достигнута), сфера действия цели (частичный или полный учёт ПГ), а также возможность (или невозможность) использовать углеродные единицы, полученные в ходе реализации международных проектов, для достижения цели.

Достижение «климатической нейтральности» непосредственно связано с исполнением странами-участницами Парижского соглашения своего обязательства по формулированию национальных «долгосрочных стратегий развития с низким уровнем выбросов ПГ» [2, ст. 4.19]. Стратегии представляют собой важный инструмент, с помощью которого страны выражают своё видение по достижению «климатической нейтральности» к 2050 г. с учётом принципа «устойчивого развития». Такие стратегии должны были быть направлены в адрес секретариата РКИК ООН ещё в 2020 г. [17, 18]. Но, по состоянию на 14 июня 2021 г., лишь 29 из 196 сторон-участниц Парижского соглашения (28,2% глобальной эмиссии ПГ) направили соответствующие стратегии в адрес секретариата РКИК ООН. Большому количеству стран, в том числе и России, всё ещё только предстоит разработать такие долгосрочные стратегии. Странам рекомендуется согласовывать вновь сформулированные стратегии с ранее направленными в адрес секретариата РКИК ООН «Определяемыми на национальном уровне вкладами» (ОНУВ) [2, ст. 2.4] и национальными целями по достижению «климатической нейтральности» [18, 19].

Достижение «климатической нейтральности» очень остро стоит на глобальной повестке дня не только из-за соответствующих обязательств, взятых государствами в рамках Парижского соглашения, но и из-за того, что человечество очень быстро движется к «катастрофическому» повышению температуры. Так, доклад программы ООН по окружающей

среде (ЮНЕП) «О разрыве в уровне выбросов 2020 года» показал, что «несмотря на вызванное эпидемией COVID-19 кратковременное снижение уровня выбросов углекислого газа, в этом столетии мир всё ещё движется к повышению температуры более чем на 3 °С» [19]. Сегодня эту тенденцию всё ещё можно изменить. Ожидается, что после апрельского «Климатического саммита лидеров государств» страны-участницы Парижского соглашения будут более охотно принимать на себя новые амбициозные обязательства по сокращению выбросов ПГ [20, 21]. Кроме того, глобальное сокращение выбросов ПГ из-за пандемии COVID-19 позволяет воспользоваться моментом, при условии, что экономическое восстановление после пандемии будет сопряжено с глубокой декарбонизацией и интеграцией мер по низкоуглеродному развитию, в том числе в обновлённые ОНУВ и в «национальные долгосрочные стратегии развития с низким уровнем выбросов ПГ». Эти документы должны быть направлены в секретариат РКИК ООН в рамках подготовки 26-ой конференции сторон конвенции осенью 2021 г.

Роль сектора «Землепользование» в достижении «нулевых» выбросов

Для достижения «климатической нейтральности» сектор «Землепользование» является ключевым. В своём специальном докладе МГЭИК отмечает, что «Земля обеспечивает главную основу для жизнеобеспечения и благосостояния людей, включая снабжение продовольствием, пресной водой и множеством других экосистемных услуг, а также биологическое разнообразие» [9, с. 7]. Используя ресурсы на свои нужды, человечество уже оказало непосредственное влияние на более чем 70% свободной ото льда земной поверхности [9, с. 7]. Землепользование может являться одновременно источником и поглотителем ПГ, в силу как естественных (например, лесные пожары), так и антропогенных (например, вырубка лесов) факторов [9, с. 10]. По оценкам МГЭИК, в результате деятельности человека во всем мире в период с 2007 по 2016 гг. на деятельность в области землепользования приходилось около 13% выбросов СО₂, 44% выбросов СН₄ и 81% выбросов N₂O, что составляет 23% от суммарных чистых антропогенных выбросов ПГ [9, с. 10]. Это значительный показатель (для сравнения, на сектор «транспорт» приходилось около 13% выбросов ПГ). Более того, по оценкам Всемир-

ной продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), в ближайшем будущем в условиях ожидаемого увеличения спроса на сельскохозяйственную продукцию в секторе «Землепользование» ожидается резкий рост выбросов ПГ [23].

Сельское хозяйство уже входит в число секторов, наиболее страдающих от тяжёлых негативных воздействий изменения климата. Экстремальные погодные явления уже оказывают глубокое влияние на производительность в сельском хозяйстве во всём мире. Вероятно, что в будущем такие погодные явления будут более частыми и более интенсивными. Ожидается, что после 2030 г. негативное воздействие изменения климата на урожайность сельскохозяйственных культур усугубится во всех регионах мира. Продовольственная безопасность в значительной степени будет зависеть от того, в какой мере удастся сократить выбросы ПГ [23].

С другой стороны, потенциал сельского хозяйства в процессе предотвращения изменений климата огромен – около 6 млрд т CO₂ в год. Около 90% этого потенциала – это использование и развитие таких естественных практик поглощения ПГ, как секвестрация углерода, агролесоводство, севообороты, управление отходами (в том числе содержание скота, хранение, обработка и внесение в почву удобрений), восстановление деградировавших земель и др. [24]. В последнее время особенно актуальным становится использование потенциала «природных решений» («решений на основе природных ресурсов», «nature-based solutions»), «зелёной инфраструктуры» и использования «экосистемных услуг» [24].

В достижении «климатической нейтральности» важная роль принадлежит лесному хозяйству. С одной стороны, леса – это естественный способ поглощения CO₂ (лесовосстановление, устойчивое управление лесами, охрана «первичных» лесов и др.), с другой стороны, обезлесение и деградация лесов (лесные пожары, конверсия лесных земель в земли иного целевого назначения, вырубка лесов и др.) – это крупный источник выбросов ПГ в атмосферу. Так, МГЭИК отмечает, что все траектории в климатических моделях свидетельствуют о том, что ограничение антропогенного изменения климата на уровне ниже 2 °C потребует увеличения площади лесов возможно до 9,5 млн км² к 2050 г. относительно 2010 г. [4, с. 18]. Но, как показывает практика имплементации лесных проектов в рамках «СВОД+» («СВОД+» – «Сокращение

выбросов в результате обезлесения и деградации лесов и роль сохранения, устойчивого управления лесами и увеличения накоплений углерода в лесах в развивающихся странах», механизм сохранения и наращивания углеродопоглощающего лесного фонда в рамках международно-правового режима по охране климата [2, ст. 5.2]), использование потенциала лесов в климатических целях осложнено спецификой управления лесным хозяйством [25].

Согласно докладу Межправительственной научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам (МПБЭУ), «широкомасштабное внедрение плантаций выращивания сырья для биотоплива и облесение нелесных экосистем может иметь негативные побочные последствия для биоразнообразия и экосистемных функций. Согласно оценкам, «природные решения» обеспечат реализацию 37% мер по предотвращению изменений климата в период до 2030 г., необходимых для достижения цели ограничения прироста температуры ниже 2 °C, с вероятными сопутствующими выгодами для биоразнообразия... Однако широкомасштабное создание плантаций, интенсивное выращивание сырья для биотоплива, в том числе монокультур, вместо естественных лесов и угодий для ведения натурального хозяйства, вероятно, будет оказывать негативное воздействие на биоразнообразие и может создавать угрозу продовольственной и водной безопасности, а также местным средствам к существованию, в том числе в результате обострения социальных конфликтов» [26].

Сферы правового регулирования для разработки мер, направленных на достижение «климатической нейтральности», в контексте сектора «Землепользование»

Достижение такой глобальной цели, как «климатическая нейтральность», требует широкого спектра правовых мер, в том числе долгосрочных стратегий, рамочного законодательства, направленного на охрану климата; применение экономических стимулов (например, налогов на выбросы ПГ, субсидирование «зелёных» решений, налоговые льготы и др.); фиксации чётких нормативов и целевых показателей в нормативных актах и т. д. Учёные отмечают, что для продвижения климатической повестки особенно важны именно рамочные законы, направленные на охрану климата

[8, с. 8]. Такие законы могут устанавливать не только юридически обязательные правила поведения субъектов в области отношений по охране климата, но и механизмы контроля, принуждения к соблюдению таких правил, а также могут учреждать необходимые институты. Многие страны мира уже приняли рамочное законодательство, направленное на охрану климата, и эта тенденция стремительно набирает темпы, становясь общемировым трендом [27]. Как показывает практика, рамочные законы, направленные на охрану климата, имеют ряд общих элементов: юридически обязательная цель по снижению выбросов ПГ, установленный лимит/бюджет выбросов ПГ, механизмы оценки прогресса по достижению целей и др. Так, по оценкам экспертов, сегодня уже более 30 стран мира закрепили свои национальные цели по достижению «нулевых» выбросов в соответствующих законах и/или иных национальных нормативно-правовых актах [28]. Что касается России, представляется, что вопросы противодействия изменению климата не находят достаточного отражения в действующем законодательстве [29, 30].

Важна и роль институтов, которые осуществляют продвижение климатической повестки дня и координацию всех усилий, направленных на охрану климата (в том числе, принимают участие в согласовании соответствующих целей, в закреплении целей в действующем законодательстве, обеспечении контроля и принуждения в процессе достижения целей и т. д.). В частности, важна роль независимых консультативных органов. Один из наиболее известных таких органов – это Комитет по изменению климата Великобритании, действующий с 2008 г. Он наделён полномочиями консультировать Правительство Великобритании о необходимых мерах по предотвращению изменения климата, а также рассматривать отчёты Правительства о том, что было достигнуто в результате его деятельности по данному вопросу [31].

Правовое регулирование в смежных сферах также будет иметь важное значение для достижения целей по охране климата [32]. В частности, для такого сектора, как «Землепользование», к смежным сферам правового регулирования можно отнести: 1) регулирование в сфере земельных отношений (в том числе управление землями сельскохозяйственного назначения, лесного фонда и др.); 2) регулирование, направленное на снижение выбросов ПГ (например, борьба с лесными пожарами, контроль над изменением целевого назначе-

ния земель, территориальное планирование и др.); 3) регулирование, направленное на развитие и защиту естественных «поглотителей» ПГ (например, создание особо охраняемых природных территорий, устойчивое управление лесами, лесовосстановление и др.); 4) регулирование в сфере возобновляемых источников энергии и использования биомассы (например, древесная биомасса как возобновляемый источник энергии [33]); 5) регулирование в области прав и основных свобод человека (например, право на благоприятную окружающую среду, право на частную собственность, социально-экономические права и т. д.).

Заключение

Достижение «климатической нейтральности» очень остро стоит на глобальной повестке дня. Это связано с объективной реальностью – человечество очень быстро движется к «катастрофическому» повышению температуры, когда изменения климата невозможно будет обратить. В целях охраны климата уже идёт активный процесс имплементации Парижского соглашения в национальные правовые системы. В этой связи появляется множество практических вопросов, на которые международному сообществу ещё предстоит найти ответы. Один из таких вопросов связан с определением ключевых элементов глобальной цели по достижению «климатической нейтральности» («нулевых» выбросов), в том числе: что означает термин «климатическая нейтральность»? Каковы временные рамки для достижения этой цели? Какие группы «источников», «поглотителей» и ПГ учитывать в счёт достижения «нулевых» выбросов? Для того чтобы международному сообществу ответить на эти вопросы, важным шагом является своевременное исполнение государствами-участниками Парижского соглашения своего обязательства по разработке национальных «долгосрочных стратегий развития с низким уровнем выбросов ПГ». В такой стратегии каждое государство может сформулировать своё видение по переходу к низкоуглеродной экономике к 2050 г. Большому количеству стран, в том числе и России, всё ещё только предстоит разработать такие долгосрочные стратегии. Ожидается, что они будут направлены в секретариат РКИК ООН в рамках подготовки 26-ой конференции сторон конвенции осенью 2021 г. В будущем, возможно, что отдельные положения таких

национальных стратегий будут положены в основу международных обязательств по достижению «нулевых» выбросов.

Несмотря на текущую неопределённость с ключевыми элементами глобальной цели, уже сегодня ясно, что для достижения «климатической нейтральности» требуется широкий спектр правовых мер, в том числе долгосрочные стратегии, рамочное законодательство, направленное на охрану климата, и соответствующее регулирование в смежных сферах. Учёные подчеркивают, что ключевую роль в продвижении климатической повестки дня играют именно рамочные законы, направленные на охрану климата. В данной статье акцент сделан на исследовании роли сектора «Землепользование» в достижении «климатической нейтральности». Учёные уже отмечают его ключевую роль в достижении глобальной цели по охране климата. Но специфика сектора такова, что использование его потенциала в климатических целях осложнено и, более того, как показывает практика, может оказывать негативное воздействие на биоразнообразие, создавать угрозу продовольственной и водной безопасности, а также местным средствам к существованию. Эту специфику сектора необходимо учитывать и предусматривать соответствующие правовые гарантии, в том числе и в рамочном законодательстве, направленном на охрану климата.

Помимо долгосрочных стратегий и соответствующего рамочного законодательства для достижения цели «нулевых» выбросов также важно использовать и синергетический эффект в отношении охраны климата от правового регулирования в смежных сферах. В статье предложены сферы правового регулирования, которые можно рассматривать для разработки мер, содействующих достижению «климатической нейтральности» в контексте землепользования. Приведённый в статье перечень сфер правового регулирования не является исчерпывающим. Но даже в отношении перечисленных сфер правового регулирования требуются дальнейшие сравнительно-правовые исследования, которые, с одной стороны, позволят проанализировать уже имеющийся мировой опыт по использованию потенциала сектора «Землепользование» в климатических целях, с другой стороны, в рамках отдельной национальной правовой системы, такие исследования позволят проанализировать: как регулирование в этих сферах осуществлялось в прошлом? Какие уроки можно извлечь на будущее? Как можно усовершенствовать

регулирование этих сфер для того, чтобы достичь максимального эффекта в борьбе с изменением климата и скорейшего достижения «климатической нейтральности», в том числе с использованием «колоссального потенциала» сектора «Землепользование»?

References

1. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate change 2014, synthesis report [Internet resource] https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM_ru.pdf (Accessed: 01.06.2021).
2. Paris Agreement, adopted 12 December 2015, in force 04 November 2016 [Internet resource] https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (Accessed: 05.06.2021) (in Russian).
3. Guide to the Paris Agreement / Ed. A. Sharma. Oxford Climate Policy/ecbi, 2020. 160 p.
4. IPCC. Global warming of 1,5 °C, summary for policymakers [Internet resource] https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_ru.pdf (Accessed: 12.06.2021) (in Russian).
5. Putin V. Plenary session of the St. Petersburg International Economic Forum 4 June 2021 [Internet resource] <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65746> (Accessed: 12.06.2021) (in Russian).
6. United Nations Convention on Climate Change (UNFCCC), adopted 9 May 1992, in force 21 March 1994 [Internet resource] https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (Accessed: 12.06.2021) (in Russian).
7. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). IPCC guidelines for national greenhouse gas inventories. V. 1. General guidance and reporting [Internet resource] https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/1_Volume1/V1_1_Ch1_Introduction.pdf (Accessed: 12.06.2021).
8. de Andrade C.F., Voigt Ch. The Paris Agreement and net-zero emissions, what role for the land-sector? // Carbon & Climate Law Review. 2021. V. 15. No. 1. P. 1–12. doi: 10.21552/cclr/2021/1/3
9. IPCC. Climate Change and Land, An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, 2020 [Internet resource] https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/02/SPM_Updated-Jan20.pdf (Accessed: 10.06.2021).
10. World Resources Institute. Working paper. Levin K., Rich D., Ross K., Fransen T., Elliott C. Designing and communicating net-zero targets. 2020. 30 p. [Internet resource] <https://files.wri.org/d8/s3fs-public/designing-communicating-net-zero-targets.pdf> (Accessed: 12.06.2021).

11. Chen Y. How does China's land use system respond to climate change? // *Carbon & Climate Law Review*. 2021. V. 15. No. 1. P. 36–48. doi: 10.21552/cclr/2021/1/6
12. Savaresi A., Perugini L. Balancing emissions and removals in the land sector: the view from the EU // *Carbon & Climate Law Review*. 2021. V. 15. No. 1. P. 49–59. doi: 10.21552/cclr/2021/1/7
13. International Union for Conservation of Nature (IUCN). World commission on environmental law, Getting to zero, Climate change mitigation and land use – a study of policy options for balancing emissions and removals [Internet resource] <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-environmental-law/our-work/climate-change/getting-zero> (Accessed: 12.06.2021).
14. Volgo-Vyatsky Institute of Kutafin University – Assistant professor dr Yelena M. Gordeeva presents at the Russian Association of International Law [Internet resource] <http://msalkirov.ru/institute/news/2471-dotsent-volgo-vyatskogo-instituta-universiteta-imeni-o-e-kutafina-mgyua-elena-gordeeva-vystupila-s-dokladom-na-sobranii-rossijskoj-assotsiatsii-mezhdunarodnogo-prava.html> (Accessed: 20.08.2021) (in Russian).
15. IPCC. Global warming of 1.5 °C. 2019. 108 p. [Internet resource] https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf (Accessed: 12.06.2021).
16. NewClimate Institute & DataDriven EnviroLab. Navigating the nuances of net-zero targets. 2020. V. 10. 74 p. [Internet resource] https://newclimate.org/wp-content/uploads/2020/10/NewClimate_NetZeroReport_October2020.pdf (Accessed: 12.06.2021).
17. UNFCCC. Communication of long-term strategies [Internet resource] <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies> (Accessed: 12.06.2021).
18. Climate Watch. Explore long-term strategies (LTS), explore nationally determined contributions [Internet resource] <https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore> (Accessed: 12.06.2021).
19. United Nations Environment Program (UNEP). Emissions gap report 2020 [Internet resource] <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34438/EGR20ESR.pdf?sequence=29> (Accessed: 12.06.2021) (in Russian).
20. Gasuk A. Who orders the weather // *Russian newspaper*. 2021. No. 88 (8439) [Internet resource] <https://rg.ru/2021/04/22/otkrylsia-klimaticheskij-sammit-liderov-40-gosudarstv.html> (Accessed: 14.06.2021) (in Russian).
21. Earth.Org. The leader's summit on Climate 2021: A summary [Internet resource] <https://earth.org/leaders-summit-on-climate-2021-a-summary/> (Accessed: 14.06.2021).
22. UNFCCC. Glasgow climate change conference [Internet resource] <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference> (Accessed: 14.06.2021).
23. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Climate change and agriculture [Internet resource] <http://www.fao.org/3/i6030r/I6030R.pdf> (Accessed: 14.06.2021) (in Russian).
24. Gordeeva Y.M. Uncertainty and multifunctionality: legal challenges and opportunities for “Green infrastructure” // *Theoretical and Applied Ecology*. 2020. No. 3. P. 211–217 (in Russian). doi: 10.25750/1995-4301-2020-3-217-223
25. Van Asselt H. Managing the fragmentation of international environmental law: forests at the intersection of the climate and biodiversity regimes // *New York University Journal of International Law and Politics*. V. 44. No. 4. P. 1205–1278 [Internet resource] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1703186 (Accessed: 14.06.2021).
26. IPBES. Summary for Policymakers of the Global Assessment report on biodiversity and ecosystem services of the intergovernmental science-based policy platform on biodiversity and ecosystem services [Internet resource] https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_ru.pdf (Accessed: 15.06.2021) (in Russian).
27. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Climate Change Law of the World [Internet resource] https://climate-laws.org/legislation_and_policies (Accessed: 15.06.2021).
28. World Resources Institute. What does “net-zero emissions” mean? 8 Common questions, answered [Internet Resource] <https://www.wri.org/insights/net-zero-ghg-emissions-questions-answered> (Accessed: 22.06.2021).
29. Solntsev A.M. Climate change: International legal dimension // *Moscow Journal of International Law*. 2018. No. 1. P. 60–78 (in Russian). doi: 10.24833/0869-0049-2018-1-60-78
30. Gordeeva Y.M. The Russian Federation and the International Climate Change Regime // *Carbon and Climate Law Review*. 2014. V. 3. No. 8. P. 167–174 [Internet resource] <https://www.jstor.org/stable/24324310> (Accessed: 22.06.2021).
31. Quere C.L. Evidence-led climate policy and robust climate governance are key to delivering the Paris Agreement [Internet resource] <https://www.theccc.org.uk/2020/10/29/evidence-led-climate-policy-and-robust-climate-governance-are-key-to-delivering-the-paris-agreement/> (Accessed: 15.06.2021).
32. FAO. Agriculture and climate change: law and governance in support of climate smart agriculture and international climate change goals, 2020 [Internet resource] <http://www.fao.org/3/cb1593en/CB1593EN.pdf> (Accessed: 15.06.2021).
33. Gordeeva Y.M. Wood biomass sustainability under the renewable energy directive in // *Sustainable energy united in diversity: Challenges and approaches in energy transition in the EU* / Eds. L. Squintani, H. Vedder, B. Vanheusden, Reese M. *European Environmental Law Book Series*, 2014 [Internet Resource] https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/15871416/First_EELF_Book_Sustainable_Energy_United_in_Diversity_1_.pdf (Accessed: 15.06.2021).