

УДК 327+349.6+504.06

## Международная проблема изменения климата в контексте права человека на благоприятную окружающую среду

М. А. Ермолина, А. В. Крюкова

Санкт-Петербургский государственный университет,  
199034, Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7–9

**Для цитирования:** Ермолина М. А., Крюкова А. В. Международная проблема изменения климата в контексте права человека на благоприятную окружающую среду // Актуальные проблемы мировой политики. Вып. 10 / под ред. Т. С. Немчиновой. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2020. С. 549–559. <https://doi.org/10.21638/11701/26868318.35>

Предметом настоящего исследования является судебное дело «Фонд “Ургенда” против Нидерландов» («Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands»), связанное с климатическим правом. Это первый известный пример использования законов Европейского союза о правах человека при рассмотрении судебного иска по вопросу изменения климата и соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду к государству. Используя сравнительно-правовой метод, авторы рассматривают аналогичные дела в разных странах, что позволяет определить специфику взаимоотношений сторон в деле Фонда.

**Ключевые слова:** *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, изменение климата, климатическая политика, право на благоприятную окружающую среду, выбросы углекислого газа (CO<sub>2</sub>), глобальное потепление.

Влияние климата на качество среды обитания научно подтверждено давно<sup>1</sup>, но как глобальная проблема изменение климата стало актуальным в повестке дня мирового сообщества лишь в последние двадцать лет. [1]. Крупнейшее событие эколого-политического характера начала XXI века — Парижская конференция по изменению климата (2015 г.) — вызвало серьезную дискуссию по вопросу о будущем Киотского протокола, что в результате привело к заключению нового глобального соглашения по климату на период с 2020 г., обязывающего национальные правительства поэтапно снижать

<sup>1</sup> Cox R. The Liability of European States for Climate Change. <https://utrechtjournal.org/articles/10.5334/ujiel.ci>.

эмиссии парниковых газов в атмосферу для поддержания увеличения средней температуры планеты на уровне ниже 2 градусов.

Спустя пять лет радикального сокращения выбросов углекислого газа (CO<sub>2</sub>) не произошло, хотя страны стремятся контролировать уровень атмосферного загрязнения в городах. Конференция ООН по изменению климата 2020 года (*Conference of the Parties, COP26*), планировавшаяся с 9 ноября по 19 ноября в шотландском Глазго, перенесена на 2021 год из-за пандемии коронавируса. Тем не менее каждое государство обязано было разработать собственную политику на национальном уровне в преддверии Парижского соглашения для достижения цели и начать реализовывать с момента подписания Соглашения. Нидерланды обычно рассматриваются мировым сообществом как ведущее государство в попытках ограничить изменение климата, поскольку большая часть страны находится на уровне моря или ниже него и в случае потепления будет значительно затронуто повышением уровня океана. Однако, по мнению активистов<sup>2</sup>, правительство в течение 2010-х годов отдавало предпочтение более традиционным видам топлива, а не возобновляемым источникам энергии, что привело к отставанию страны по международным обязательствам и первому климатическому процессу против европейского государства-члена ЕС.

Толчком к процессу стала книга голландского адвоката Р.Кокса «Обоснованность революции»<sup>3</sup>. Она описывает, какую роль суды могут сыграть в решении энергетических проблем. Главная идея книги: отказ правительства от обязательств по сокращению выбросов углекислого газа в атмосферу ведет к изменению климата и является прямым нарушением права человека на благоприятную окружающую среду.

«Ургенда» подал в суд на государство в сентябре 2013 г. Согласно иску, государство должно взять на себя обязательства по сокращению выбросов углекислого газа на 40 % к 2030 г. и минимум на 25 % к 2020 г.; правительство несет ответственность за регулирование всех выбросов углекислого газа в стране и обязано в соответствии

---

<sup>2</sup> Фонд *Urgenda Foundation* — группа климатических активистов, основанная в 2008 г. и представляющая интересы 886 голландских граждан; цель деятельности — способствовать быстрому переходу общества к устойчивому развитию

<sup>3</sup> *Cox R. A climate change litigation precedent: Urgenda foundation v the state of the Netherlands.* [https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi\\_paper\\_79.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_79.pdf)

с законом и международными обязательствами сократить «вклад» страны в изменение климата.

Судебные разбирательства, связанные с вопросом изменения климата и его последствиями, не являются редкостью. В практике Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) уже рассматривались дела относительно того, что существует реальный риск отрицательного влияния климатических изменений на здоровье граждан и правительство обязано защищать своих граждан от негативного влияния, даже если нет абсолютной уверенности в причинной связи между действием (или бездействием), порождающим ущерб и или угрозу такого ущерба.

Рассмотренное на национальном уровне дело «Фонд “Ургенда” против Нидерландов» уникально по юридическому статусу. Как отметила Р.Кокс, представлявшая интересы истцов, гражданское право, в рамках которого рассматривалось дело, ранее использовалось лишь в отношении судебных исков против крупных частных компаний, но не органов власти<sup>4</sup>. Например, дела «Кивалина против “ЭксонМобил”» (“ExxonMobil”)» или «Компания “Американ Электрик Пауэр” (“American Electric Power”) против Коннектикута» остались без удовлетворения обращения истцов, так как, по мнению судов, регулирование выбросов парниковых газов, даже если они несут непоправимый вред какой-либо части населения, является политическим, а не правовым вопросом.

В то же время, дела, касающиеся изменения климата, заявленные против государственных структур, обычно рассматривались в рамках административного и гражданского права, а решения выносились на базе федеральных законов и постановлений министерств и агентств<sup>5</sup>. Так, по результатам рассмотрения дел «Грей против Министерства планирования» в Австралии и «Массачусетс против Агентства по охране окружающей среды» в США государственные органы обязывались при сжигании угля учитывать уровень выбросов углекислого газа в атмосферу и регулировать уровень загрязнителей.

---

<sup>4</sup> Climate litigation scores successes in the Netherlands and Pakistan. [https://www.americanbar.org/publications/trends/2015-2016/may-june-2016/climate\\_litigation\\_scores\\_successes.html](https://www.americanbar.org/publications/trends/2015-2016/may-june-2016/climate_litigation_scores_successes.html)

<sup>5</sup> Urgenda Foundation v. the Netherlands (2015). <http://www.urgenda.nl/documents/VerdictDistrictCourt-UrgendavStaat-24.06.2015.pdf>.

Принципиально иной была логика истцов по делу «Фонд “Ургенда” против Нидерландов»: им важно было задействовать именно гражданское право, так как остальные отрасли, включая экологическое право, не могут гарантировать должную защиту от возможных негативных последствий изменения климата, тогда как у отрасли гражданского права есть необходимые рычаги. Кроме того, государство на международной арене взяло на себя обязательства по снижению выбросов, и игнорирование этих норм, по мнению истцов, само по себе преступно.

Будучи ответчиком по данному делу, государство Нидерланды признало угрозу изменения климата, включая потенциально разрушительные последствия в случае непринятия действий. Однако оно опровергло довод о том, что может быть юридически обязанным действовать. По сути, аргументы сводились к отсутствию правовой нормы, на основе которой оно обязано сокращать выбросы CO<sub>2</sub>. Кроме того, по мнению ответчика, вопрос о том, следует ли сокращать выбросы, является политическим вопросом, в который судам не следует вмешиваться.

Как известно, концентрация углекислого газа в атмосфере резко возросла со времен промышленной революции, особенно в течение последних 50 лет, из-за деятельности человека (прежде всего связанной со сжиганием ископаемого топлива). Кроме того, научно подтверждено (с вероятностью до 90 %), что увеличение средней температуры Земли более чем на 2 °C окажет отрицательное влияние на условия жизнедеятельности человека во всем мире<sup>6</sup>. Исходя из этих соображений, промышленно развитые страны мира, включая Нидерланды и все другие европейские государства, должны сократить выбросы до 40 % или по крайней мере не менее чем на 25 % к 2020 г. по сравнению с 1990 г., чтобы оставаться ниже уровня 450 ppm и таким образом не нарушать 2-градусный порог<sup>7</sup>. Большинство судебных доказательств основаны на том, что требования истцов по делу «Фонд “Ургенда” против Нидерландов» проистекают из климатических отчетов, опубликованных Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК). Результаты МГЭИК были признаны 195 странами (и Европейским союзом),

---

<sup>6</sup> Urgenda Foundation v. the Netherlands (2015). <http://www.urgenda.nl/documents/VerdictDistrictCourt-UrgendavStaat-24.06.2015.pdf>.

<sup>7</sup> Urgenda Foundation v. the Netherlands (2015). <http://www.urgenda.nl/documents/VerdictDistrictCourt-UrgendavStaat-24.06.2015.pdf>.

которые подписали Конвенцию ООН по климату 1992 г., и были приняты (в том числе Нидерландами) в качестве предпосылки для их климатической политики. Выводы несут исключительную доказательную силу в судебных разбирательствах, особенно в том случае, когда отчеты МГЭИК составляются посредством всемирного процесса рассмотрения всех аргументов, причем каждый проект доклада подлежит двум раундам оценок — сначала внешними учеными, а затем странами, подписавшими Конвенцию ООН по изменению климата. Это означает, что вся совокупность научных взглядов учитывается при компиляции каждого отчета МГЭИК и оценивается по существу, прежде чем окончательный отчет будет ратифицирован совместным собранием государств-членов.

Представители истцов посчитали, что бездействие со стороны государства является неправомерным, поскольку государство тем самым способствует возникновению ситуации, связанной с угрозой здоровью населения и его территории. Хотя эта опасность на самом деле не проявится в течение нескольких десятилетий, она со временем возрастает из-за действий или бездействий сегодняшнего дня. Поскольку истцы по делу «Фонд “Ургенда” против Нидерландов» не требуют возмещения убытков, а требование (согласно разделу 296 части 3 Гражданского кодекса Нидерландов) сократить выбросы с целью предотвращения реального или потенциального ущерба не является необходимым условием, достаточно лишь угрозы ущерба. В равной степени угроза нарушений прав человека сама по себе является достаточной для того, чтобы любой гражданин Европы ссылаясь на решения ЕСПЧ в национальных судебных разбирательствах и, если средство правовой защиты не предусмотрено на национальном уровне, мог бы обратиться в ЕСПЧ для защиты своих прав.

Основанием, по которому истцы дела «Фонд “Ургенда” против Нидерландов» могут привлечь правительство Нидерландов к юридической ответственности, может служить то обстоятельство, что государство ответственно за общий совокупный объем выбросов парниковых газов, производимых на территории Нидерландов, в первую очередь в соответствии со статьей 21 Конституции Нидерландов, ссылки на которую достаточно для обвинения правительства страны в отсутствии защиты здоровья граждан и улучшения его среды обитания. Довод о том, что государства могут нести ответственность за загрязнение окружающей среды, возникающее на их

территории (в данном случае выбросы CO<sub>2</sub>), также вытекает из широко признанного международного принципа непричинения вреда, и статей 2 и 8 Европейской конвенции по правам человека, и именно эти международно-правовые стандарты наиболее эффективно применяются к таким государствам и определенно рассматривают их как ответственные стороны, будь то Нидерланды или любое другое европейское государство.

С этой точки зрения примечательно также судебное дело «Легхари против Пакистана» 2015 г., в котором Федеральный суд Пакистана удовлетворил иск фермера, обвинившего государство в невыполнении климатической программы 2012 г. В постановлении суда сказано, что невыполнение государством своих обязательств нарушает права граждан согласно конституционным положениям и международному праву. Также по решению суда была создана специальная комиссия из представителей министерств, неправительственных организаций и университетов для того, чтобы способствовать эффективному совершенствованию климатического законодательства.

Между тем в последние годы судебные разбирательства, связанные с вопросом изменения климата, приобретают новую форму и юридическое обоснование. Под влиянием дела «Фонд “Ургенда” против Нидерландов» аналогичные дела были заведены, например, в Бельгии и Новой Зеландии. Конечно, на данный момент рано говорить о том, насколько нидерландский прецедент изменит борьбу за экологические права населения, но представителям гражданского общества разных стран стоит обратить внимание на логику упомянутых судебных разбирательств для обоснования своих прав.

На наш взгляд, под влиянием нового правового обоснования законности требований граждан в отношении правительств соблюдать свои обязательства по борьбе с изменением климата трансформируется и такой общественный институт, как экологическая группа давления. Активисты не воздействовали на власть путем традиционного лоббирования, организации громких кампаний и демонстраций (которыми так знаменит «Гринпис» (*Greenpeace*)), переговоров с отдельными политическими партиями и лидерами. Следует также помнить, что судебная система Нидерландов относится к романской, а не к англо-саксонской правовой семье, где судебный прецедент играет значимую роль в формировании национального законодательства [4]. Поэтому примечательно, что первое подобное дело состоялось именно в Нидерландах.

Действительно, на сегодняшний день в практике ЕСПЧ уже рассматривались дела, суть которых сводится к тому, что если существует достаточно реальный риск отрицательного влияния на здоровье граждан (например, это, безусловно, будет иметь место с опасными климатическими изменениями), правительство обязано защищать своих граждан от этого негативного влияния, даже если нет абсолютной уверенности в причинной связи между действием (или бездействием), порождающим ущерб и/или угрозу такого ущерба.

Угроза опасного изменения климата вызвана чрезмерными выбросами CO<sub>2</sub> и других парниковых газов во всем мире в результате деятельности человека. При численности населения в 17 млн человек Нидерланды ни в коем случае не являются крупнейшим источником таких выбросов. Такие страны, как Китай, Индия и США, имеют население, во много раз превышающее население Нидерландов, и производят во много раз больше углекислого газа. Характер проблемы с выбросами парниковых газов является ярким примером «закона большинства» и, по сути, ни одна страна сама по себе не выделяет достаточного количества выбросов, чтобы вызвать опасное изменение климата как таковое.

Сокращение выбросов парниковых газов, требуемое истцами дела «Фонд “Ургенда” против Нидерландов», могло бы оказать огромное влияние на политическую свободу голландского правительства. Это ставит вопрос о том, можно ли требовать сокращения выбросов путем судебного разбирательства или что только политики имеют право принимать такие меры.

По мнению истцов дела «Фонд “Ургенда” против Нидерландов», заявленному в иске, тот факт, что решение суда может иметь потенциально важные последствия для политики, само по себе не означает, что суду необходимо принять именно политическое решение.

Голландское правительство обжаловало решение по нескольким искам до 2018 г. в Апелляционном суде в Гааге. Государство утверждало, что постановления Окружного суда превзошли *trias politica*, принцип разделения властей Нидерландов. Однако апелляционный суд отменил это решение на том основании, что ошибочно приравнивать политический вопрос к политическому делу. Он постановил, что тот факт, что решение суда по делу может иметь потенциально серьезные политические последствия, отнюдь не означает, что вопрос, стоящий перед судом, является не подлежащим судебному разбирательству политическим вопросом, выходящим за преде-

лы юрисдикции судов. Иными словами, правовой ракурс остается в силе, даже если он имеет политическую основу. Как было заявлено в апелляционном решении, «ошибочно приравнивать политический вопрос к политическому делу. <...> Учитывая систему сдержек и противовесов между тремя ветвями нашей власти, судебная система больше не может узурпировать исполнительные и законодательные прерогативы. Она может отказаться принимать решения по вопросам, находящимся под ее юрисдикцией, просто потому, что такие вопросы могут иметь политические последствия»<sup>8</sup>. Иными словами, в силу принципа разделения властей судебная власть не может расширить либо умалить свои полномочия.

Затем государство подало апелляцию в Верховный суд Нидерландов, который вынес решение об отклонении апелляции 20 декабря 2019 г. и поддержал требование о сокращении выбросов на 25 %. В Постановлении Верховный Суд подтвердил, что голландское правительство несет ответственность за регулирование выбросов углекислого газа в стране и обязано защищать права человека. Итак, вновь говорилось, что каждая страна несет ответственность за свою долю выбросов.

Несмотря на то что иск, заявленный в суд фондом «Ургенда», является «вопросом права с политическими последствиями», он остается вопросом права, и эти политические последствия никоим образом не превращают его в «политический» вопрос, по которому суды могут не выполнять функцию правосудия или им дозволено очень ограниченное усмотрение. Поэтому Окружной суд Нидерландов должен был вершить правосудие. То же самое можно сказать и о судах в других европейских странах: истцы по всей Европе предпочитают подавать иски своим национальным правительствам вследствие их неадекватной и незаконной политики в отношении климата.

Представляется, что подобный правовой подход предоставляет гражданам и неправительственным организациям в странах Европы, выступающим в качестве истцов в климатическом деле против государства Нидерланды, возможность более активно участвовать в борьбе с опасными изменениями климата, используя законода-

---

<sup>8</sup> Climate litigation scores successes in the Netherlands and Pakistan [https://www.americanbar.org/publications/trends/2015-2016/may-june-2016/climate\\_litigation\\_scores\\_successes.html](https://www.americanbar.org/publications/trends/2015-2016/may-june-2016/climate_litigation_scores_successes.html)

тельство своих стран и судебную систему. В настоящее время изменение климата является проблемой, упирающейся в интересы человека, и, что весьма важно, за их обеспечением стоят нормы права [3].

Как пояснила судья И. Бранд, выступая в Представительстве Генерального консула Нидерландов в Санкт-Петербурге 15 мая 2017 г. (авторы настоящей статьи и группа студентов магистерской программы «Международное сотрудничество в области окружающей среды и развития» Санкт-Петербургского государственного университета принимали активное участие в дискуссии), перед Окружным судом стояли как минимум следующие вопросы:

- Имеет ли фонд «Ургенда» как общественная организация право подавать иск в суд?
- Обязано ли государство следить за климатической политикой?
- Может ли фонд «Ургенда» вмешиваться в политику государства?
- Может ли НКО в широком смысле представлять интересы государства?

И, как свидетельствует мировая практика, таких попыток становится все больше. Общественные организации имеют право подавать иски в суд, особенно если они действуют в интересах общества. Это зафиксировано в уставах общественных организаций.

Очевидно, что само по себе решение суда, который встал на сторону граждан, должно повлиять на работу остальных ветвей власти. Активисты фонда «Ургенда» доказали, что гражданская активность, по крайней мере в ближайшей перспективе, будет способна влиять на политические элиты и в вопросе изменения климата.

## Литература

1. Кичигин Н. В., Хлуденева Н. И. Климат планеты в фокусе права // Журнал российского права. 2016. № 9 (237). С. 153–161.
2. *Bolgov R., Ermolina M., Vasilyeva N.* Open budget effects for urban development: russia's cases // ACM International Conference Proceeding Series 3. Сер. "EGOSE 2016 / International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia, Proceedings". 2016. P. 184–188.
3. Кодолова, А. А. Дело «Фонд "Ургенда" против Нидерландов»: оценка возможности подачи общественными организациями подобных исков в России // Хозяйство и право: ежемесячный юридический журнал. 2019. № 8. С. 114–121.

4. Ермолина М. А., Немчинова Т. С. Судебная практика как источник права (о степени теоретической разработанности проблемы в гражданском процессуальном праве) // Евразийский юридический журнал. 2016. № 3 (94). С. 171–177.

Контактная информация:

Ермолина Марина Анатольевна — канд. юрид. наук, доц.; m.ermolina@spbu.ru  
Крюкова Анна Владимировна — аспирант; charmlessman@mail.ru

## International problem of climate change from the point of view of the human right to a favorable environment

Marina A. Ermolina, Anna V. Kryukova

St. Petersburg State University,  
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

**For citation:** Ermolina M. A., Kryukova A. V. International problem of climate change in the context of the human right to a favorable environment. *Digest of World Politics*, vol. 10, ed. by T.S.Nemchinova, St. Petersburg, St. Petersburg State University Press, 2020, pp. 549–559.  
<https://doi.org/10.21638/11701/26868318.35> (In Russian)

The subject of this study is the Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands case related to climate law. This is the first known example of the use of European Union human rights law in a lawsuit on climate change and the observance of the human right to a healthy environment against the state. Using the comparative legal method, the authors consider similar cases in different countries, which makes it possible to determine the specifics of the relationship between the parties in the Fund's case.

**Keywords:** Urgenda Foundation v The State of the Netherlands, climate change, climate policy, the right to a healthy environment, carbon dioxide (CO<sub>2</sub>) emissions, global warming.

## References

1. Kichigin N.V., Khludeneva N.I. Focus on climate's law of the Earth. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2016, no. 9 (237), pp. 153–161. (In Russian)
2. Bolgov R., Ermolina M., Vasilyeva N. Open budget effects for urban development: Russia's cases. *ACM International Conference Proceeding Ser. 3. "EGOSE 2016. International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia, Proceedings"*, 2016, pp. 184–188.

3. Kodolova A. A. Case “Urgenda Foundation V. the Netherlands”: Assessment of the Possibility of Filing similar Lawsuits by Public Organizations in Russia. *Hozyajstvo i pravo: ezhemesyachnyj yuridicheskij zhurnal*, 2019, no. 8, pp. 114–121. (In Russian)
4. Ermolina M. A., Nemchinova T. S. Court Practice as a Source of Law (Concerning the Level of Theoretical Elaboration the Issue in Civil Procedural Law). *Evrazijskij yuridicheskij zhurnal*, 2016, no. 3 (94), pp. 171–177. (In Russian)

Author’s information:

*Marina A. Ermolina* — PhD Sci. in Law, Associate Professor; m.ermolina@spbu.ru  
*Anna V. Kryukova* — graduate student; charmlessman@mail.ru