

Международно-правовая охрана атмосферы и озонового слоя: продолжение истории

Аннотация. В статье рассматривается эволюция международно-правового регулирования атмосферного воздуха от трансграничного загрязнения на большие расстояния, связанная как с формированием международной судебной практики, так и с чередой протоколов, которые развивали Конвенцию 1979 г., конкретизируя ее содержание. С одной стороны, речь идет о поиске критериев для выполнения обязательств через понятие «критическая нагрузка», с другой — об уточнении веществ и процессов, в отношении которых вводится специальное регулирование для повышения вероятности предотвращения загрязнения.

Для охраны атмосферы также имеет значение защита озонового слоя, обеспечиваемая не только выполнением обязательств по Конвенции 1985 г., но главным образом — на основе Монреальского протокола 1987 г., достижением которого являются не только более конкретные обязательства, но и процедура по вопросам его соблюдения. Если изначально в рамках международно-правовой охраны атмосферного воздуха и защиты озонового слоя лишь декларировались принципы международного права окружающей среды, то с принятием протоколов получено подтверждение их реализации.

Через требования к политике государств по охране окружающей среды, использование наилучших технологий с учетом возможностей государств, оперативной реакции на формирование перечня загрязняющих веществ и принятие обязательств по сокращению выбросов тем или иным способом, учет особого положения развивающихся стран и применение неконфронтационных механизмов исполнения обязательств обеспечивается укрепление таких важных принципов, как принцип непричинения вреда за пределами национальной юрисдикции, принцип предосторожности, принцип общей, но дифференцированной ответственности.

Ключевые слова: атмосферный воздух, трансграничное загрязнение, Конвенция 1979 г., Конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 г., Минаматская конвенция 2013 г., вещества, разрушающие озоновый слой, Монреальский протокол 1987 г., корректировки, поправки к Монреальскому протоколу.



**Наталья
Александровна
СОКОЛОВА,**

заведующий кафедрой
международного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент

intlawmgua@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.86.10.123-130

N. A. SOKOLOVA,

Head of the Department
of International Law

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

intlawmgu@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

International Legal Protection of the Atmosphere and Ozone Layer: the Continuation of the History

Abstract. The article examines the evolution of international legal regulation of atmospheric air from transboundary pollution over long distances both in connection with the formation of international judicial practice and a series of protocols that developed the 1979 Convention, specifying its content. On the one hand, we are talking about the search for criteria for fulfilling obligations through the concept of “critical load”. On the other hand, it is about clarifying substances and processes for which special regulation is introduced to increase the likelihood of preventing pollution.

The protection of the atmosphere is also relevant to the protection of the ozone layer, provided not only through the fulfillment of obligations under the 1985 Convention, but mainly through the Montreal Protocol of 1987, which is achieved not only by more specific obligations, but also by a compliance procedure. If initially, within the framework of the international legal protection of atmospheric air and the protection of the ozone layer, the principles of international environmental law were only declared, then with the adoption of the protocols they received confirmation of their implementation. Strengthening such important principles such as no harm outside national jurisdiction, precaution, common but differentiated responsibility.

Keywords: Atmospheric air, transboundary pollution, 1979 Convention, 2001 Convention on Persistent Organic Pollutants, 2013 Minamata Convention, Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987 Montreal Protocol, adjustments, amendments to the Montreal Protocol.

Повестка дня на XXI век рассматривает защиту атмосферы как широкий спектр деятельности многоаспектного характера, в которой принимают участие различные секторы экономики. Ключевыми остаются вопросы трансграничного загрязнения атмосферы и предотвращения разрушения озонового слоя.

Основное обязательство, касающееся загрязнения атмосферы, было изложено в деле «Трейл Смелтер»¹: «...ни одно государство не имеет права использовать или разрешать использовать свою территорию таким образом, чтобы это

¹ Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada) // Reports of International Arbitral Awards. Vol. III. Para. 1965. URL: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf.

причинило ущерб в результате задымления на территории другого государства или ущерб самой территории другого государства либо имуществу или лицам, находящимся на ней, если это сопряжено с серьезными последствиями и наличие ущерба установлено с помощью достоверных и убедительных доказательств».

Вопрос об охране атмосферы обсуждался Международным Судом ООН, в который обратились Австралия и Новая Зеландия в связи с проведением Францией ядерных испытаний в южной части Тихого океана. Новая Зеландия в запросе о введении временных мер обращала внимание на необходимость защиты общего наследия человечества, в частности атмосферы, от ядерного загрязнения².

Наиболее значимым многосторонним договором является Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.³ (далее — Конвенция 1979 г.), которая направлена на борьбу с кислотными дождями, выпадающими в основном из-за сжигания угля.

Определение трансграничного загрязнения является достаточно общим. Согласно ст. 1 «b» «трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния» означает загрязнение воздуха, физический источник которого находится полностью или частично в пределах территории, находящейся под национальной юрисдикцией одного государства, и отрицательное влияние которого проявляется на территории, находящейся под юрисдикцией другого государства, на таком расстоянии, что в целом невозможно определить долю отдельных источников или групп источников выбросов».

М. Шоу определяет три важных положения Конвенции 1979 г.: ущерб должен быть реальным; он должен достигать определенного уровня интенсивности; наконец, вопросы вмешательства в правомерное использование окружающей среды требуют дальнейшего изучения⁴.

В целях борьбы с загрязнением воздуха, согласно ст. 6 Конвенции, стороны обязуются разрабатывать наилучшую политику и стратегию, включая системы регулирования качества воздуха, в том числе меры по борьбе с загрязнением, совместимые со сбалансированным развитием.

Положения Конвенции 1979 г. получили развитие в протоколах к ней. Если изначально государства избрали подход, который основан на установлении определенного количественного показателя (ограничение в процентах), то впоследствии использовали другой критерий — «критическая нагрузка». «Критическая нагрузка» означает количественную оценку воздействия одного или нескольких загрязнителей, ниже которого, согласно современному уровню знаний, не возникает существенных вредных последствий для конкретных чувствительных элементов окружающей среды⁵. Конечно, такой подход менее определенный, но более гибкий.

Поскольку стороны придают важное значение необходимости выполнения существующей совместной программы наблюдения и оценки распространения

² Nuclear Tests Case (New Zealand v. France), Interim Measures // I. C. J. Reports 135. 1973. P. 139.

³ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/transboundary.shtml.

⁴ Shaw M. N. International Law. 5th ed. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. P. 781.

⁵ Впоследствии этот подход был воспринят Протоколами 1991 и 1994 гг.

загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕР) (ст. 9), в 1984 г. был принят Протокол, касающийся долгосрочного финансирования указанной программы.

Главное положение Протокола 1985 г. к Конвенции⁶ закреплено в его ст. 2: «Стороны сократят свои ежегодные выбросы серы на национальном уровне или их трансграничные потоки по меньшей мере на 30 процентов в кратчайшие сроки...».

Протокол 1988 г.⁷ применяется к контролю оксида азота и других загрязнителей, которые вызывают кислотные дожди. Стороны быстро принимают в качестве первого шага эффективные меры для ограничения и (или) сокращения своих национальных годовых выбросов окислов азота или их трансграничных потоков. Стороны также применяют национальные нормы выбросов к крупным новым и подвергающимся существенной реконструкции стационарным источникам, нормы выбросов к новым мобильным источникам, вводят меры по ограничению выбросов из существующих крупных стационарных источников. При этом должны использоваться (если это экономически возможно) наилучшие имеющиеся технологии. Протокол 1988 г. содержит множество и других обязательств, выполнение которых ограничено определенными временными рамками.

В 1991 г. принят Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений (ЛОС) или их трансграничных потоков. Протокол определяет три способа ограничения и сокращения годовых выбросов (ст. 2). Одно из приложений излагает принципы определения наилучших имеющихся технологий для принятия мер по ограничению выбросов ЛОС из стационарных источников.

В Протоколе 1994 г.⁸ подтверждена необходимость обеспечения экологически безопасного и устойчивого развития. Протокол инкорпорирует решение о принятии мер предосторожности в целях предупреждения, предотвращения или сведения к минимуму выбросов загрязнителей воздуха, а также в целях смягчения их пагубных последствий, фактически закрепляя принцип предосторожности, который, как известно, учитывает состояние научной неопределенности.

Указано, что основными источниками загрязнения воздуха, способствующего подкислению окружающей среды, являются сжигание ископаемого топлива для производства энергии и основные технологические процессы в различных отраслях промышленности, а также транспорт, которые и приводят к выбросам серы, оксидов азота и других загрязнителей. Как и Протокол 1988 г., Протокол 1994 г. использует подход критической нагрузки и добавляет критерий так называемого критического уровня с целью определения уменьшения показателей для каждой стороны.

⁶ Протокол о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30 процентов к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv1980.shtml.

⁷ Протокол об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv1980.shtml.

⁸ Протокол к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния относительно дальнейшего сокращения выбросов серы // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv1990.shtml.

В 1998 г. были приняты еще два протокола к Конвенции 1979 г.: Протокол для ограничения, сокращения или прекращения выбросов, поступления или выделения в окружающую среду стойких органических загрязнителей и Протокол по тяжелым металлам.

Целью первого из указанных Протоколов 1999 г.⁹ является ограничение и сокращение выбросов четырех видов загрязнителей: серы, оксидов азота, аммиака и летучих органических соединений, вызванных антропогенной деятельностью, которые могут стать причиной негативных воздействий, среди прочего, на природные экосистемы. Протокол базируется на подходе критической нагрузки с разными требованиями для разных стран, поддерживая принцип общей, но дифференцированной ответственности.

Государства подтвердили, что согласно Уставу ООН и принципам международного права они обладают суверенным правом на эксплуатацию своих собственных ресурсов в соответствии со своей собственной политикой в области окружающей среды и развития и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность, осуществляемая под их юрисдикцией или контролем, не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами национальной юрисдикции.

В 2001 г. была подписана Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ). Конвенция обеспечивает контроль за производством, торговлей, использованием поименованных в приложениях химических веществ. В Конвенции определена процедура включения химических веществ в приложения, предложения о которых направляются Комитету по рассмотрению СОЗ.

Минаматская конвенция 2013 г.¹⁰ принята для охраны здоровья человека и окружающей среды от антропогенных выбросов и высвобождений ртути и ее соединений. Поскольку ртуть является химическим веществом, вызывающим беспокойство в глобальном масштабе вследствие ее переноса в атмосфере на большие расстояния, Конвенция определяет необходимость применения наилучших имеющихся методов для предотвращения и, если последнее не представляется практически возможным, сокращения выбросов и высвобождений ртути, в том числе в атмосфере.

Уменьшение озонового слоя — серьезная причина беспокойства международного сообщества. Статья 1 Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г. (далее — Венская конвенция) определяет озоновый слой как «слой атмосферного озона над пограничным слоем планеты», он представляет собой особый объект охраны глобальной окружающей среды. Конвенция 1985 г. носит рамочный характер, в соответствии с ней государства обязуются организовывать исследования и систематические наблюдения, осуществляют сотрудничество в правовой и научно-технической областях. Общие обязательства сторон заключаются в

⁹ Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv1990.shtml.

¹⁰ URL: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8458/-Minamata%20Convention%20on%20Mercury-2013Minamata%20Convention%20on%20Mercury_ru.pdf?sequence=12&isAllowed=y).



принятии надлежащих мер для защиты здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных последствий, которые являются или могут являться результатом человеческой деятельности, изменяющей или способной изменить состояние озонового слоя (ст. 2). Конвенция создает институциональную структуру для принятия необходимых протоколов конференцией сторон.

Монреальский протокол 1987 г. по веществам, разрушающим озоновый слой, был принят с учетом превентивных мер по регулированию выбросов некоторых хлорфторуглеродов (ХФУ) на национальном и региональном уровнях. Протокол регулирует «замораживание» потребления и сокращение производства веществ, определенных в приложении А (ХФУ и бромсодержащие галоны). Речь идет о производстве, которое «означает количество произведенных регулируемых веществ за вычетом того количества веществ, которое уничтожается с применением технологии, подлежащей утверждению сторонами» (ст. 1 (5)), и потреблении, означаемом «производство плюс импорт минус экспорт регулируемых веществ» (ст. 1 (6)). Расчет регулируемых уровней для выполнения обязательств определяется ст. 3 Монреальского протокола. В Протоколе учитывается особое положение развивающихся стран (ст. 5).

Эксперты оценивают реализацию Монреальского протокола как эффективную, поскольку большинство из заявленных целей достигнуто. О. Йошида отмечает, что процедура по вопросам соблюдения Монреальского протокола — «это беспрецедентный процедурный механизм, направленный на эффективное применение международных обязательств *erga omnes*... относительно защиты озонового слоя», «шаг вперед в укреплении коллективного выполнения государствами, или в «горизонтальном применении» принципов международного права окружающей среды, таких как принцип предосторожности»¹¹.

На основании ст. 8 Монреальского протокола была разработана и одобрена в окончательной редакции в 1998 г. на 10-м совещании сторон¹² процедура по соблюдению, которая осуществляется Комитетом по имплементации. Функции Комитета по осуществлению заключаются в том, чтобы получать, рассматривать и сообщать о любых представлениях сторон, связанных с несоблюдением Монреальского протокола, получать, рассматривать и сообщать о любой информации или замечаниях, направленных секретариатом в связи с подготовкой докладов о производстве и потреблении озоноразрушающих веществ и о любой другой информации, полученной и направленной секретариатом в отношении соблюдения положений Протокола¹³.

Поскольку процедура не определяет случаи несоблюдения¹⁴, основания, по которым она инициируется, выводятся из самого текста Протокола. Случаями

¹¹ Yoshida O. Soft enforcement of treaties : The Montreal protocol's noncompliance procedure and the functions of internal international institutions // Colorado Journal of International Environmental Law and Policy. 1999. Vol. 10. Is. 1. P. 120.

¹² Handbook for the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer. Ozone Secretariat, UNEP. 8th ed. UNEP : Nairobi, 2009. P. 506—508.

¹³ URL: <https://ozone.unep.org/institutions>.

¹⁴ Мониторинг несоблюдения осуществляется достаточно тщательно. См., к примеру: Handbook for the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. 14th ed.

несоблюдения положений Протокола являются: нарушения требований относительно изъятия из оборота, прекращения производства и потребления озоноразрушающих веществ согласно определенным временным графикам; невыполнение требований ст. 4 «b» относительно создания системы лицензирования импорта и экспорта регулируемых веществ, ст. 7 об отчетности, ст. 9 об исследовании, разработках, обмене информацией и информировании общественности¹⁵, а также ст. 4 относительно запрета или ограничения торговли с государствами, не являющимися сторонами Протокола.

М. Коскенниemi справедливо отмечает, что «спор о том, является ли конкретный тип несоблюдения противоправным действием, — это уже другой спор относительно толкования и применения договора, который подлежит разрешению согласно процедурам, предусмотренным ст. 11 Венской конвенции о защите озонового слоя»¹⁶, которая касается механизма урегулирования споров.

Протоколом предусматривается возможность корректировки расчетов коэффициентов (п. 9, 10 ст. 2) на основе имеющейся научной, экологической, технической и экономической информации (ст. 6). Функциями совещаний сторон охватывается принятие решений о любых корректировках. В отличие от поправок, требующих согласия каждой стороны, решения о корректировках становятся обязательными, как правило, по истечении шести месяцев. Этот срок отсчитывается с той даты, с которой депозитарий распространил уведомление.

До настоящего времени к Протоколу было принято пять поправок. Последняя на сегодняшний день — Кигалийская поправка предусматривает поэтапное сокращение производства и потребления гидрофторуглеродов. Постановлением Правительства России от 25 марта 2020 г. принята данная поправка¹⁷. В соответствии с п. 3 постановления был дополнен перечень озоноразрушающих веществ, обращение которых подлежит государственному регулированию.

Таким образом, в 70—80-е гг. XX в. государства заявили о необходимости сотрудничества в охране атмосферного воздуха и озонового слоя, с одной стороны, в контексте общего внимания к защите окружающей среды и благополучию человека, с другой — в связи с пониманием общего значения атмосферного воздуха и озонового слоя для человечества, необходимости совместных усилий государств для их охраны, а также невозможности установления экологических границ.

Сформулировав общие положения в Конвенции 1979 г. и Конвенции 1985 г., государства далее активно используют механизм принятия протоколов, положения

(2020). UNEP, Ozone secretariat // URL: <https://ozone.unep.org/sites/default/files/Handbooks/MP-Handbook-2020-English.pdf>.

¹⁵ *Sarma K. M.* Compliance with the multilateral environmental agreements to protect the ozone layer // *Ensuring compliance with multilateral environmental agreements: A dialogue between practitioners and academia* / ed. by U. Beyerlin, P.-T. Stoll, R. Leiden Wolfrum. Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2006. P. 25—38.

¹⁶ *Koskenniemi M.* Breach of treaty or non-compliance? // *Yearbook of International Environmental Law*. 1992. Vol. 3. No. 1. P. 144.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 25 марта 2020 г. № 333 «О принятии Российской Федерацией поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой» // СПС «ГАРАНТ».

которых, опираясь на общие нормы конвенций, конкретизируют обязательства государств с учетом не только их экономических возможностей, но и новейших достижений научно-технологического развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Koskenniemi M.* Breach of treaty or non-compliance? // *Yearbook of International Environmental Law.* — 1992. — Vol. 3. — No. 1. — P. 123—162.
2. *Sarma K. M.* Compliance with the multilateral environmental agreements to protect the ozone layer // *Ensuring compliance with multilateral environmental agreements: A dialogue between practitioners and academia / ed. by U. Beyerlin, P.-T. Stoll, R. Leiden Wolfrum.* — Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2006. — P. 25—38.
3. *Shaw Malcolm N.* *International Law.* — 5th ed. — Cambridge : Cambridge University Press, 2003. — 1288 p.
4. *Yoshida O.* Soft enforcement of treaties : The Montreal protocol's noncompliance procedure and the functions of internal international institutions // *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy.* — 1999. — Vol. 10. — Is. 1. — P. 95—141.