

Актуальные проблемы обеспечения экологической безопасности



**Вадим Кириллович
БЫКОВСКИЙ,**

доцент кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
vadimm@bk.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Правовая охрана озонового слоя Земли: международный и национальный аспекты

Аннотация. В статье обосновывается важность охраны озонового слоя на международном уровне, поскольку усилий отдельных государств по ограничению оборота озоноразрушающих веществ на национальном уровне недостаточно. Исследуется международно-правовое регулирование в данной области, обосновывается необходимость охраны озонового слоя на международном уровне. Для реализации норм международного права также необходимо принятие соответствующего законодательства на национальном уровне, в связи с чем в статье анализируется законодательство Российской Федерации в области охраны озонового слоя, сделаны выводы по теме исследования. Целью исследования является анализ международного правового режима охраны озонового слоя, а также установление принятия и действия международных правовых актов по охране озонового слоя. Охрана озонового слоя является важным направлением охраны климата. Сохранение озонового слоя ведет к повышению устойчивости к изменению климата, что особенно актуально в настоящий период, способствует достижению одной из приоритетных целей, связанных с положительным воздействием на окружающую среду, установленных в распоряжении Правительства РФ от 14 июля 2021 г. № 1912-р «Об утверждении целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации», — сохранение, охрана или улучшение состояния окружающей среды¹.

Ключевые слова: озоновый слой, международный правовой режим охраны озонового слоя, международное право, законодательство Российской Федерации в области охраны озонового слоя.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.156-165

VADIM K. BYKOVSKY,

*Assistant professor of the Ecological and Natural Resources Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law), Associate*

Professor

vadimm@bk.ru

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

Legal protection of the Earth's ozone layer: international and national aspects

Abstract. *The article substantiates the importance of protecting the ozone layer at the international level, since the efforts of individual States to limit the turnover of ozone-depleting substances at the national level are insufficient. The international legal regulation in this area is investigated, the need for the protection of the ozone layer at the international level is justified. In order to implement the norms of international law, it is also necessary to adopt appropriate legislation at the national level, in connection with which the article analyzes the legislation of the Russian Federation in the field of ozone layer protection, conclusions are drawn on the topic of the study.*

The purpose of the study is to analyze the international legal regime for the protection of the ozone layer, as well as to establish the adoption and operation of international legal acts for the protection of the ozone layer. The protection of the ozone layer is an important area of climate protection. The preservation of the ozone layer leads to an increase in resistance to climate change, which is especially relevant at the present time, contributes to the achievement of one of the priority goals related to a positive impact on the environment, established in the Decree of the Government of the Russian Federation dated July 14, 2021 No. 1912-r "On the approval of the goals and main directions of sustainable (including green) development of the Russian Federation" — preservation, protection or improvement of the state of the environment.

Keywords: *ozone layer, international legal regime for the protection of the ozone layer, international law, legislation of the Russian Federation in the field of ozone layer protection.*

Озоновый слой — это слой земной атмосферы, в котором сосредоточен озон (O₃). Он достигает наибольшей плотности на высоте 21—26 км. Озоновый слой, создаваемый поступающим солнечным светом, впитывает большую часть солнечного ультрафиолетового излучения, таким образом защищая от него поверхность Земли. Авиация, ядерное оружие, а также некоторые аэрозоли и холодильники вырабатывают химические вещества, способные расщеплять атмосферный озон, что может привести к увеличению объема ультрафиолетового излучения, достигающего поверхности Земли².

² Научно-технический энциклопедический словарь // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ntes/3168/озоновый> (дата обращения: 17.04.2022).



Повышение интенсивности ультрафиолетового излучения в связи с разрушением озонового слоя затрудняет процесс фотосинтеза у растений и ведет к снижению урожайности сельскохозяйственных культур. Снижается продуктивность мирового океана из-за гибели фитопланктона. Негативное воздействие на человека выражается в снижении иммунитета, изменениях в структуре кожных покровов, повышении вероятности возникновения заболеваний глаз и росте риска онкологических болезней.

Изменение климата и разрушение озонового слоя, происходящие в последние десятилетия, наиболее отчетливо прослеживаются в приполярных областях Земли. Новым вызовом для мирового сообщества стало истощение озонового слоя в Арктике. В 2011 г. была зафиксирована озоновая брешь на Северном полюсе, по размерам сопоставимая с антарктической. Это привело к значительному увеличению воздействия ультрафиолетового излучения на наземные экосистемы. Отмечается повышение температуры, уменьшение площади морского льда. Ожидается, что Северный Ледовитый океан начнет полностью освобождаться ото льда в летний период к 2100 г.

Для России в связи с потеплением климата серьезной угрозой может стать уменьшение зоны вечной мерзлоты. Эксперты предполагают, что ее площадь в российском Приполярье в ближайшие 30 лет может сократиться более чем на 20 %. Этот процесс может нанести значительный ущерб инженерным сооружениям (дорогам, трубопроводам, земляным плотинам, фундаментам зданий, резервуарам и площадкам нефтегазопромысловых объектов). Дело в том, что в зоне вечной мерзлоты находятся более 80 % разведанных запасов нефти, около 70 % природного газа, месторождения каменного угля и других полезных ископаемых, крупные гидросооружения (Колымская ГЭС) и города (Якутск). Таяние мерзлых грунтов и уменьшение их несущей способности представляет угрозу для существующих и проектируемых объектов ТЭК³.

Все страны в той или иной степени вносят свой вклад в разрушение озонового слоя озоноразрушающими веществами (далее — ОЗВ). Поэтому данную проблему можно решить только на международном уровне.

Как верно пишет В. А. Семенихина, современное международное право по вопросам охраны климата и практика его применения предоставляют обширный инструментарий для дальнейшего развития и реализации национальной климатической политики на уровне отдельных государств. Такой инструментарий состоит как из общих, так и из специфичных правовых принципов и механизмов регулирования. Следует учитывать, что выбор тех или иных механизмов влияет на эффективность эколого-правового регулирования по вопросам охраны климата, а также определяет эффективность достижения государствами принятых на себя обязательств по охране климата⁴.

³ Федоров И. Л. Охрана озонового слоя / Российский институт стратегических исследований // URL: <https://riss.ru/analytics/6369/> (дата обращения: 17.04.2022).

⁴ Семенихина А. В. Правовое регулирование охраны климата: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 15.

Основными международными нормативными актами являются Венская конвенция об охране озонового слоя от 22.03.1985⁵, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г.⁶, а также Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г.⁷ и Киотский протокол к ней 1995 г.⁸

Особое значение в охране озонового слоя принадлежит Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г., ратифицированной большинством странами мира, включая Российскую Федерацию⁹.

Пожалуй, ключевая в ней статья 2, закрепляющая обязательства ее сторон. Согласно ст. 2 стороны принимают надлежащие меры в соответствии с положениями настоящей Конвенции и тех действующих протоколов, участниками которых они являются, 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.

Участники Венской конвенции об охране озонового слоя договорились о сотрудничестве в области охраны озонового слоя, принимают меры в области контролирования, ограничения, сокращения или предотвращения деятельности человека, подпадающей под их юрисдикцию или контроль, если будет обнаружено, что эта деятельность оказывает или может оказать неблагоприятное влияние, изменяя или создавая возможность изменения состояния озонового слоя, а также принимают иные надлежащие законодательные или административные меры. Государства-участники данной конвенции содействуют и благоприятствуют обмену научно-технической, социально-экономической, коммерческой и правовой информацией, имеющей отношение к настоящей Конвенции.

В Конвенции установлены следующие цели сотрудничества:

- 1) облегчение приобретения альтернативных технологий другими сторонами;
- 2) предоставление информации об альтернативных технологиях и оборудовании и соответствующих инструкций или руководств;

⁵ Венская конвенция об охране озонового слоя от 22.03.1985 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ozone.shtml (дата обращения: 17.04.2022).

⁶ Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. 1987 г. // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/montreal_prot.shtml (дата обращения: 17.04.2022).

⁷ Рамочная конвенция ООН об изменении климата от 29.05.1992 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (дата обращения: 17.04.2022).

⁸ Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. 11.12.1997 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml (дата обращения: 17.04.2022).

⁹ СССР присоединился к Венской конвенции об охране озонового слоя 18.06.1986, ратифицировал 22.09.1988. Также см.: постановление Правительства РФ от 24.05.1995 № 526 «О первоочередных мерах по выполнению Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой» // СЗ РФ. 1995. № 23. Ст. 2230.



- 3) поставка необходимого оборудования и аппаратуры для проведения исследований и систематических наблюдений;
- 4) подготовка необходимых научно-технических кадров.

Данная Конвенция учредила Конференцию сторон. Совещания сторон участников данного Соглашения могут носить как очередной, так и внеочередной характер. Внеочередные совещания Конференции сторон созываются тогда, когда Конференция сочтет это необходимым, или по письменной просьбе одной из сторон при условии, что в течение шести месяцев после ее направления секретариатом сторонам эта просьба будет поддержана не менее чем одной третью участников.

Конвенция в основном носит организационный характер, в ней почти не предусмотрены конкретные меры по охране озонового слоя.

Позже был принят Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г. (далее — Монреальский протокол) к Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г., разработанный с целью защиты озонового слоя с помощью снятия с производства ряда химических веществ, которые разрушают озоновый слой. В нем уже содержатся конкретные меры по охране озонового слоя.

Следует согласиться с Р. М. Валеевым, что Венская конвенция вместе с Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г. создали эффективный международный механизм сокращения эмиссии озоноразрушающих веществ¹⁰.

Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, был ратифицирован Российской Федерацией постановлением Правительства РФ от 25.03.2020 № 333 «О принятии Российской Федерацией поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой»¹¹. Это позволит к 2036 г. радикально уменьшить потребление гидрофторуглеродов, относящихся к группе сверхпарниковых газов, что будет способствовать снижению антропогенного воздействия на озоновый слой и выполнению международных обязательств Российской Федерации.

Суть Протокола заключается в том, что стороны Соглашения договорились уменьшить выбросы озоноразрушающих веществ. Подробно данные меры раскрываются в ст. 2 Соглашения.

Расчетный уровень потребления регулируемых веществ группы I должен не превышать расчетный уровень ее потребления в 1986 г. (данные содержатся в приложении 2). Исключением из этой нормы является правило, согласно которому уровень потребления данных веществ может возрасти, но не более чем на 10 % по сравнению с уровнем 1986 г. Такой рост допускается только тогда, когда это необходимо для удовлетворения основных внутренних потребностей сторон, действующих в рамках статьи 5, и для целей рационализации распределения промышленного производства между странами.

Большое значение в данном Соглашении уделено регулированию торговли между государствами товарами, содержащими в себе озоноразрушающие

¹⁰ Международное экологическое право : учебник / Т. Г. Авдеева, А. И. Алиев, Р. Р. Амирова [и др.] ; отв. ред. Р. М. Валеев. М. : Статут, 2012. С. 310.

¹¹ СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1943.

вещества. В течение одного года после вступления в силу настоящего Протокола каждое государство запрещает импорт регулируемых веществ из любого государства, которое не заключило данное Соглашение. Начиная с 01.01.1993 ни одна из сторон, действующих в рамках п. 1 ст. 5, не может экспортировать ни одно регулируемое вещество в любое государство, не являющееся стороной настоящего Протокола.

В течение пяти лет после вступления в силу настоящего Протокола участники Соглашения должны определить практическую возможность запрещения или ограничения импорта продуктов, производимых на основе регулируемых веществ. Стороны, если они сочтут это возможным, в соответствии с процедурами, указанными в ст. 10 Конвенции, подготавливают в виде приложения список таких веществ. Не высказавшие против него возражения стороны в соответствии с указанными процедурами запрещают или ограничивают в течение одного года после вступления в силу приложения импорт таких продуктов из любого государства, не являющегося стороной настоящего Протокола.

Каждая сторона данного договора не поощряет экспорт в любое государство, не являющееся стороной настоящего Протокола, технологии для производства и использования регулируемых веществ, а также воздерживается от предоставления государствам, не являющимся сторонами настоящего Протокола, новых субсидий, помощи, кредитов, гарантий или программ страхования для экспорта продуктов, оборудования, установок или технологии, которые содействовали бы производству регулируемых веществ.

Соглашение установило в ст. 5 особое положение развивающихся стран. Для удовлетворения своих основных внутренних потребностей любая сторона, являющаяся развивающейся страной, чей ежегодный расчетный уровень потребления регулируемых веществ составляет менее 0,3 килограмма на душу населения на дату вступления в силу Протокола для нее или в любой момент после этого в течение 10 лет после даты вступления в силу Протокола, имеет право отсрочить начало соблюдения ею мер регулирования на 10 лет. Однако данные развивающиеся государства не должны превышать ежегодный расчетный уровень потребления озоноразрушающих веществ в объеме 0,3 килограмма на душу населения.

Стороны данного Соглашения договорились содействовать доступу сторон, являющихся развивающимися странами, к экологически безопасным альтернативным химическим веществам и технологиям и оказывать им помощь с целью скорейшего перехода на использование таких альтернативных веществ и технологий. Помимо этого, стороны обязуются по двусторонним или многосторонним каналам облегчать предоставление субсидий, помощи, кредитов, гарантий или программ страхования сторонам, являющимся развивающимися странами, с целью использования альтернативной технологии и продуктов-заменителей.

Впоследствии в Соглашение вносился ряд поправок, в частности Лондонская 1990 г., Копенгагенская 1992 г., Монреальская 1997 г., Пекинская 1999 г. и др. Данные поправки предусматривают не только поэтапное сокращение производства в перспективе озоноразрушающих веществ (постепенно до полного прекращения производства), но и ограничения на торговлю данными веществами с государствами, которые не подписали Монреальский протокол.



В Приложениях к Монреальскому протоколу, принятых 29 июня 1990 г.¹², предусматривается переход от постепенного сокращения производства пяти разных видов веществ к полному прекращению их производства. Как отмечает Анар Абель оглы Магеррамов, важным является положение, согласно которому данным нормативным актом предусматривалось создание Фонда помощи развивающимся странам в покупке наиболее современных технологий¹³.

Позже к Монреальскому протоколу была принята Кигалийская поправка в октябре 2016 г., она вступила в силу с 1 января 2019 г. и призвана смягчить изменение климата путем поэтапного сокращения производства и потребления гидрофторуглеродов (ГФУ) — группы сверхпарниковых газов в целях удержания потепления атмосферы в пределах 2,0—1,5°C за счет уменьшения воздействия парниковых газов. Такое воздействие оценивается в объеме уменьшения до 88 млрд т эквивалента углекислого газа к 2050 г. (базовым является 2005 г.), что признано очень большой величиной выбросов в атмосферу веществ антропогенного происхождения.

При принятии Кигалийской поправки в ходе многолетних переговоров российская делегация под руководством представителя Минприроды России добилась особых условий для России в отношении расчета базовой линии для сокращения ГФУ и графика сокращения потребления ГФУ: с 2020 г. на 5 %, с 2025 г. на 35 %, с 2029 г. на 70 %, с 2034 г. на 80 % и с 2036 г. на 85 % с последующей неограниченной возможностью использовать ГФУ в объеме 15 % от базовой линии. Эти же условия распространяются на Белоруссию, Казахстан, Таджикистан и Узбекистан¹⁴.

Для предотвращения катастрофических последствий в результате изменения климата в Арктике и северных регионах России, по мнению большинства ученых, например И. Л. Федорова, представляется целесообразным продолжать международное сотрудничество в рамках Монреальского и Киотского протоколов и последовательно выполнять их требования. В частности, целесообразно переработать существующие и разработать новые строительные и природоохранные нормативные документы для арктических акваторий, зоны «вечной мерзлоты» и мерзлых грунтов северных регионов Российской Федерации с учетом потепления климата¹⁵.

Необходимо проанализировать реализацию вышеуказанных норм международного экологического права в области охраны озонового слоя в российском законодательстве. Нормы по охране озонового слоя содержатся в базовом нормативном правовом акте экологического законодательства — Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁶.

¹² Поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой // Бюллетень международных договоров. 2006. № 7.

¹³ Магеррамов А. А. оглы. Международно-правовая охрана озонового слоя // Ведомости Киевского университета права. 2010. № 1. С. 287.

¹⁴ URL: http://www.mnr.gov.ru/press/news/s_1_yanvary_2021_goda_v_rossii_vstupit_v_silu_kigaliyskaya_popravka/?special_version=Y (дата обращения: 17.04.2022).

¹⁵ Федоров И. Л. Указ. соч.

¹⁶ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

В статье 54 Закона закреплено, что в целях охраны озонового слоя атмосферы от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности устанавливаются перечень озоноразрушающих веществ, обращение которых в Российской Федерации подлежит государственному регулированию, допустимый объем производства и потребления таких веществ в Российской Федерации, требования к обращению озоноразрушающих веществ, вводятся запреты на проектирование и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих производство озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции в Российской Федерации. Законом установлено, что органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, юридические лица, индивидуальные предприниматели при осуществлении хозяйственной и иной деятельности обязаны соблюдать требования к охране озонового слоя атмосферы.

Перечень озоноразрушающих веществ, обращение которых подлежит государственному регулированию, допустимый объем производства и потребления таких веществ в Российской Федерации, требования к обращению озоноразрушающих веществ, сроки введения запретов на проектирование и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих производство конкретных озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции в Российской Федерации, установлен постановлением Правительства РФ от 24.03.2014 № 228 «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой»¹⁷.

В данном постановлении Правительства РФ содержатся конкретные меры по реализации Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой. Так, ввоз в Российскую Федерацию озоноразрушающих веществ осуществляется с учетом устанавливаемых допустимых объемов их производства и потребления в Российской Федерации и количественных ограничений, ежегодно устанавливаемых в соответствии с законодательством Таможенного союза, за исключением случаев, когда эти вещества ввезены в Российскую Федерацию для обеспечения основных видов применения озоноразрушающих веществ, определенных в соответствии с международными договорами Российской Федерации. С 01.01.2015 допустимый объем производства озоноразрушающих веществ в Российской Федерации устанавливается ежегодно с учетом допустимого объема их потребления в Российской Федерации.

С 01.07.2014 запрещается проектирование объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих производство озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции. С 01.01.2015 запрещается строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих производство озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции.

С 01.01.2015 обращение озоноразрушающих веществ допускается только в таре многократного использования, за исключением обращения озоноразрушающих веществ в таре объемом менее 3 литров для лабораторных и аналитических видов использования, определенных международными договорами Российской Федерации.

¹⁷ СЗ РФ. 2014. № 13. Ст. 1484.



Распоряжением Правительства РФ от 09.12.2020 № 3270-р «Об установлении количества конкретных озоноразрушающих веществ в допустимом объеме потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации и допустимого объема производства озоноразрушающих веществ в Российской Федерации на 2021 год»¹⁸ установлены количество конкретных озоноразрушающих веществ в допустимом объеме потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации на 2021 г. и допустимый объем производства озоноразрушающих веществ в Российской Федерации на 2021 г.

Ведомственным регулятором в области охраны окружающей среды является Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Оно осуществляет ежегодный расчет допустимого объема производства озоноразрушающих веществ в Российской Федерации; ежегодный расчет количества конкретных озоноразрушающих веществ в допустимом объеме потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации с учетом информации о потребностях в озоноразрушающих веществах; государственный учет обращения озоноразрушающих веществ.

За период реализации проекта в нормативно-правовом регулировании обращения озоноразрушающих веществ в Российской Федерации произошел ряд позитивных изменений. Так, запрещено проектирование и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих производство озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции; обращение ОРВ допускается только в таре многократного использования; для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей введен обязательный учет произведенных, использованных, транспортированных, находящихся на хранении, рекуперированных, восстановленных, рециркулированных и уничтоженных ОРВ¹⁹.

Кроме того, в российское законодательство введен запрет на захоронение продукции, утратившей свои потребительские свойства и содержащей ОРВ, без рекуперации данных веществ; введена уголовная ответственность в Российской Федерации за незаконное перемещение (контрабанду) ОРВ; ограничено количество таможенных постов для ввоза ОРВ на территорию Российской Федерации²⁰.

Государственное регулирование производства, импорта/экспорта, обращения озоноразрушающих веществ постепенно усиливается. Таким образом, можно констатировать выполнение Российской Федерацией обязательств по ограничению использования озоноразрушающих веществ и иных обязательств, принятых при подписании международных соглашений.

Для сохранения озонового слоя необходимо максимально ограничить использование озоноразрушающих веществ, использовать озонобезопасные вещества, оборудование, исключаящее возможность утечки озоноразрушающих веществ в атмосферу.

¹⁸ URL: <http://pravo.gov.ru>, 14.12.2020.

¹⁹ URL: https://www.ozoneprogram.ru/ozon_sloi/ozon_rossija/ (дата обращения: 17.04.2022).

²⁰ См.: Федеральный закон от 23.07.2013 № 226-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4059.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Магеррамов А. А. ослы.* Международно-правовая охрана озонового слоя // Вестник Киевского университета права. — 2010. — № 1. — 287 с.
2. Международное экологическое право : учебник / Т. Г. Авдеева, А. И. Алиев, Р. Р. Амирова [и др.] ; отв. ред. Р. М. Валеев. — М. : Статут, 2012. — 639 с.
3. *Семенихина А. В.* Правовое регулирование охраны климата: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.
4. *Семенихина А. В.* Правовое регулирование охраны климата: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.
5. *Федоров И. Л.* Охрана озонового слоя / Российский институт стратегических исследований // URL: <https://riss.ru/analytics/6369/> (дата обращения: 17.04.2022).

