
КОДИФИКАЦИЯ И ПРОГРЕССИВНОЕ РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ АТМОСФЕРЫ

А.А. Клишас, А.М. Солнцев

Кафедра конституционного и муниципального права
Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются различные международно-правовые источники в области охраны атмосферы. Делается вывод о необходимости принятия рамочной конвенции об охране атмосферы.

Ключевые слова: международное экологическое право, защита атмосферы, изменение климата, озоновый слой.

Атмосфера (воздушная масса), сосредоточенная в тропосфере и стратосфере, является крупнейшим и единственным в своем роде природным ресурсом планеты, без которого невозможно существование человечества. Деградация атмосферы давно стала проблемой, вызывающей серьезную озабоченность международного сообщества.

Атмосфера — смесь газов, которая окружает землю. Основными компонентами газов в атмосфере являются азот (78,08%), кислород (20,95%), аргон (0,93%) и диоксид углерода (0,03%) с дополнительными газовыми примесями в крошечных концентрациях (0,01%). Атмосфера существует в так называемой атмосферной оболочке. Она вертикально разделена на четыре атмосферных сферы (в порядке от нижних до верхних слоев: тропосферу, стратосферу, мезосферу и термосферу) по температурным характеристикам.

По мере увеличения высоты газы в атмосфере постепенно разрежаются. В тропосфере находится приблизительно 80% воздушной массы, а в стратосфере — приблизительно 20%.

В тропосфере и стратосфере соответствующие пропорции большинства газов довольно стабильны; в научном понимании эти сферы группируются в «нижней атмосфере», которая простирается в среднем до высоты 50 км, и отличаются от «верхней атмосферы». Атмосфера движется и циркулирует вокруг Земли сложным образом, который называется «атмосферная циркуляция». Гравитационное влияние солнца и луны также воздействует на ее передвижения, создавая «атмосферные приливы».

Некоторые изменения в состоянии атмосферы могут негативно сказываться как на среде, окружающей человека, так и на природной среде. Существуют три особенно важные причины деградации атмосферы.

Во-первых, изменения в атмосферных условиях вызывает появление в тропосфере и нижней стратосфере вредных веществ (т.е. загрязнение воздуха). Основными факторами загрязнения воздуха являются кислоты, окиси азота (NO_x), окиси серы (SO_x) и углеводородные выбросы, в частности двуокиси углерода (CO_2).

Сильные горизонтальные ветры, например струйные течения (ветры, дующие с запада на восток, которые перемещаются вокруг верхнего слоя тропосферы с высокой скоростью в диапазоне от 240 до 720 км в час), способны быстро переносить в горизонтальном направлении и распространять эти газовые примеси по всей планете на значительном удалении от их первоначальных источников (хотя их вертикальный перенос происходит очень медленно).

Во-вторых, хлорфторуглероды (ХФУ) и галоны, выбрасываемые в верхнюю тропосферу и стратосферу, приводят к истощению озонового слоя. Озоновый слой в соответствии с его названием содержит значительные объемы озона (O_3), являющегося формой кислорода. Основные концентрации озона находятся на высотах 15–40 км (максимальные концентрации — на высоте 20–25 км). Озоновый слой фильтрует ультрафиолетовые излучения Солнца, способные вызывать рак кожи и другие опасные для жизни заболевания.

В-третьих, изменения в составе тропосферы и нижней стратосферы приводят к изменению климата. Основной причиной антропогенного изменения климата является присутствие дополнительных газовых примесей, таких как двуокись углерода (CO_2), окись азота (N_2O), метан (CH_4), хлорфторуглероды и тропосферный озон (O_3). Они носят название «парниковых газов», однако в последние годы ученые полагают, что изменение климата вызывается также сажистым углеродом и тропосферным озоном.

Условия, формирующиеся в тропосфере, оказывают сильное воздействие на погоду на земной поверхности, включая образование облачности, тумана и осадки. Большинство газов и аэрозолей уничтожаются в ходе естественного «процесса очистки» в тропосфере, но в случаях, когда выбросы становятся чрезмерными для этого процесса, начинает происходить изменение климата.

Эти три основных вопроса международного характера, касающиеся атмосферы — загрязнение воздуха, истощение озонового слоя и изменение климата, — связаны с тропосферой и стратосферой, хотя в каждом отдельном случае этому могут способствовать различные важные факторы. Верхняя атмосфера (мезосфера и термосфера), которая содержит 0,0002% общей массы атмосферы, не представляет значительного интереса в связи с рассматриваемыми экологическими проблемами, не говоря уже об обширных просторах космоса, являющихся безвоздушным пространством.

В настоящее время существует ряд международных договоров в сфере защиты тех или иных аспектов атмосферы:

– Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. и протоколы к ней (Протокол мониторинга и оценки 1984 г.; Протокол по сере 1985 г.; Протокол по NO_x 1988 г.; Протокол по летучим органическим соединениям 1991 г.; Протокол по сере 1994 г.; Орхусский протокол

по тяжелым металлам 1998 г.; Орхусский протокол по стойким органическим загрязнителям 1998 г.; Гётеборгский протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном 1999 г.);

– Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г. и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г.;

– Соглашение между США и Канадой о качестве воздуха 1991 г.;

– Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. и Киотский протокол 1997 г.;

– Соглашение АСЕАН по борьбе с трансграничным задымлением воздуха 2002 г.;

– Директива ЕС о крупных установках для сжигания (1988–2001 гг.).

В документах мягкого международного права также говорится об этой проблематике. Принцип 21 Стокгольмской декларации об окружающей человека среде предусматривает следующее: «Государства в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права... несут обязательство обеспечивать, чтобы деятельность, осуществляемая в пределах их юрисдикции или контроля, не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов вне границ национальной юрисдикции» [2. С. 24].

Статья 2 резолюции «О трансграничном загрязнении воздуха», принятой Институтом международного права в 1987 г., предусматривает следующее: «В порядке осуществления своего суверенного права на эксплуатацию своих ресурсов согласно собственной экологической политике государства несут обязанность принимать все соответствующие и эффективные меры для обеспечения того, чтобы их деятельность или деятельность, проводимая в пределах их юрисдикции или под их контролем, не приводила к трансграничному загрязнению воздуха» [6]. В Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., в итоговых документах Комиссии международного права ООН (проект статей «О предотвращении трансграничного ущерба» 2001 г. и проект принципов «О распределении убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности» 2006 г.) также затрагивается проблематика защиты атмосферы.

В отношении вопроса охраны атмосферы существуют различные решения международных судов и арбитражей [3].

Ведущим прецедентом в области трансграничного загрязнения воздуха является часто цитируемое арбитражное решение по делу «Трейл смелтер» (Соединенные Штаты — Канада, 1938, 1941 гг.).

Одной из первых экологических проблем, с которой столкнулось международное сообщество в 1950-х гг., были ядерные испытания в атмосфере (казус «Судно Фукуру-Мару» (Япония — Соединенные Штаты)).

Дело об испытаниях ядерного оружия (Австралия — Франция; Новая Зеландия — Франция, 1973 г.), рассматривавшееся Международным Судом ООН, вызвало острые дискуссии относительно возможного загрязнения атмосферы.

В своем консультативном заключении 1996 г. по делу о законности применения ядерного оружия Международный Суд ООН также сослался на обяза-

тельство государств воздерживаться от причинения значительного ущерба окружающей среде в результате создаваемого ими трансграничного загрязнения, включая загрязнение атмосферы. Аварии на ядерных объектах могут оказывать на атмосферную среду непосредственное воздействие, как это продемонстрировали аварии на станции «Три Майл Айленд» в 1979 г. и на Чернобыльской станции в 1986 г., а также ущерб, причиненный ядерным установкам электростанции «Фукусима» в результате колоссального землетрясения и цунами 11 марта 2011 г., который в настоящее время вызывает серьезную озабоченность международного сообщества.

В своем недавнем решении по делу «О целлюлозных заводах на реке Уругвай» (Аргентина — Уругвай), вынесенном 20 апреля 2010 г., Международный Суд ООН сослался на вопрос о предполагаемом загрязнении воздуха в части, касающейся речной водной среды.

Помимо этого в связи с этим предметом можно также упомянуть находящееся в настоящее время на рассмотрении Международного Суда ООН дело «О распылении гербицидов с воздуха» (Эквадор против Колумбии).

Рассмотрение ВТО дела «Соединенные Штаты — стандарты на бензин, полученный методом реформинга, и традиционный бензин» (1996 г.) привело к постановке важного вопроса о совместимости внутреннего законодательства страны (в данном случае — Закона о чистом воздухе Соединенных Штатов от 1990 г.) с регулируемыми торговлю положениями ВТО/ГАТТ [7].

Наконец, полезную информацию можно также извлечь из соответствующих решений национальных судов [4].

Хотя в целях охраны трансграничной и глобальной атмосферы заключен ряд соответствующих конвенций, тем не менее сохраняются существенные пробелы с точки зрения географического охвата, регулируемых видов деятельности и используемых веществ и, самое важное, применимых принципов и норм.

Ограничения этого фрагментарного подхода особым образом сказываются применительно к атмосфере, которая по самой своей природе нуждается во всеохватывающем международно-правовом режиме. В настоящее время не существует какой-либо конвенции, охватывающей весь диапазон экологических проблем атмосферы всеобъемлющим и систематическим образом. Поэтому следует полагать, что существует объективная необходимость в кодификации и прогрессивном развитии соответствующих правовых принципов и норм на основе судебной и иной практики государств.

Обоснование предлагаемого проекта конвенции для кодификации и прогрессивного развития международного права включает три аспекта: в первую очередь необходимо восполнить пробелы в существующих конвенциях, касающихся атмосферы.

Несмотря на количество соответствующих конвенций, они по-прежнему представляют собой не более чем разнородную мозаику международных договоров, охватывающих лишь те или иные географические районы и ограниченный диапазон регулируемых видов деятельности и веществ. Этот пошаговый

подход чреват особыми ограничениями в деле охраны атмосферы, которая по самой своей природе нуждается в целостном режиме в виде рамочной конвенции, с помощью которой можно было бы всеобъемлющим и систематическим образом охватить весь диапазон экологических проблем атмосферы.

В качестве примера можно привести следующие факты. В последние годы увеличивается количество научных доказательств того, что так называемые «тропосферный озон» и «сажистый углерод» являются в атмосфере двумя веществами, несущими непосредственные угрозы в плане как качества воздуха, так и изменения климата.

Что касается изменения климата, то вклад в этот процесс так называемых парниковых газов составляет лишь 60%, тогда как на эти вещества приходится около 40%. Это четко демонстрирует *связь* между трансграничным загрязнением воздуха и изменением климата, а также *пробел*, существующий в нынешнем международно-правовом режиме, который необходимо восполнить всеобъемлющей многосторонней конвенцией по охране атмосферы.

Можно также отметить, что, например, в Европе в настоящее время прилагаются напряженные усилия для соблюдения стандартов качества воздуха в результате переноса загрязнителей из других регионов мира. Это является показательным свидетельством того, что даже региональные проблемы в связи с загрязнением воздуха не могут быть решены без учета их причин и последствий в глобальных рамках.

Ожидается, что в результате деятельности по кодификации и прогрессивному развитию международного права будут представлены соответствующие руководящие указания для гармонизации и координации с другими договорными режимами вне сферы действия международного права охраны окружающей среды, которые могут вступать в коллизию с предлагаемой конвенцией на этапах соблюдения и осуществления [5].

Важно также, что предлагаемый проект конвенции помог обеспечить рамки для гармонизации национальных законов с международными нормами, стандартами и рекомендованными видами практики и процедурами, касающимися охраны атмосферы.

Следует надеяться, что предлагаемый проект конвенции будет устанавливать руководящие принципы, касающиеся механизмов и процедур сотрудничества между государствами, в целях облегчения создания потенциала в области трансграничной и глобальной охраны атмосферы.

При этом важно четко разграничивать понятия «атмосфера» и понятие «воздушное пространство». Статья 1 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. подтверждает норму международного обычного права о том, что «каждое государство имеет полный и исключительный суверенитет на воздушное пространство над своей территорией».

Хотя правовые принципы и нормы проекта конвенции, вероятно, наиболее применимы к некоторым видам деятельности, осуществляемым *на земле* в пределах территориальной юрисдикции государства, могут возникать ситуации,

при которых данные виды деятельности могут осуществляться в воздушном пространстве над территорией.

Приложение 16 к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. озаглавлено «Охрана окружающей среды».

Начиная с 1980 г. ИКАО с целью достижения «максимальной совместимости между безопасным и упорядоченным развитием гражданской авиации и качеством окружающей человека среды» (резолюция A18-11 Ассамблеи ИКАО, п. 2) ввела в действие нормы, касающиеся «Стандартов эмиссии авиационных двигателей и рекомендованной практики». Эти стандарты эмиссии содержат, в частности, нормы, касающиеся выброса топлива (ч. II) и сертификации по эмиссии (ч. III), включая ограничение эмиссии дыма и некоторых химических частиц.

В таком контексте будет целесообразно подтвердить в проекте конвенции государственный суверенитет над национальным воздушным пространством.

Следует отметить, что проект конвенции никоим образом не призван затронуть правовой статус воздушного пространства, как он ныне установлен в международном праве.

Заключительным итогом кодификации и прогрессивного развития международного права в сфере защиты атмосферы должна стать рамочная конвенция об охране атмосферы. В данной конвенции могут быть рассмотрены следующие правовые вопросы: определение атмосферы, сфера охвата (антропогенный ущерб), основные принципы охраны атмосферы, меры предосторожности в целях охраны атмосферы, осуществление обязательств, механизмы сотрудничества, процедурные нормы для соблюдения (процедуры уведомления, обмена информацией, консультаций, систематической отчетности и др.), ответственность и урегулирование споров.

Проект рамочной конвенции об охране атмосферы может быть выработан в рамках Комиссии международного права ООН, которая имеет опыт по кодификации и прогрессивному развитию международного экологического права [1]. При этом результатом работы Комиссии станет рассмотрение несогласованных правовых рамок, которые до настоящего времени устанавливались с целью охвата лишь разрозненных и конкретных проблем атмосферы, и их рационализация для включения в единый, гибкий международный документ. Следует надеяться, что этот синтез ляжет в основу будущей конвенции и станет для государств, международных организаций и населения подспорьем для прояснения правовых последствий их деятельности в этой области.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Камо грядеши? К 60-летию Комиссии международного права ООН // Московский журнал международного права. — 2009. — № 1 (73). — С. 133–144.
- [2] *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сотников Ф.И.* Международное экологическое право: Сборник документов. — Вып. I. Основные документы ООН. — М.: РУДН, 2007.

- [3] Солнцев А.М. Практикум по международному экологическому праву: Учеб. пособие. — М.: РУДН, 2011.
- [4] Massachusetts v. EPA, U.S. Supreme Court decision of 2 April 2007 (549 U.S. 497; 127 S. Ct. 1438; 2007 U.S. LEXIS 3785).
- [5] *Murase Shinya*. Perspectives from International Economic Law on Transnational Environmental Issues» // Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye. — Vol. 253. — 1995. — P. 283–431.
- [6] Transboundary Air Pollution. Institut De Droit International, Session of Cairo 1987. URL: http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1987_caire_03_en.PDF.
- [7] United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, Report of the Appellate Body, 29 April 1996, WT/052/8.

CODIFICATION AND PROGRESSIVE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE ATMOSPHERE

A.A. Klishas, A.M. Solntsev

The Department of Constitutional and Municipal Law
The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In this article discussed the various sources of international law concerning the protection of the atmosphere. As a result, it is concluded the need for the adoption of Framework Convention for the Protection of the atmosphere.

Key words: International environmental law, protection of the atmosphere, climate change, ozone layer.