Глава VIII

ОХРАНА АТМОСФЕРЫ

A. Введение

77. На своей шестьдесят третьей сессии (2011 год) Комиссия приняла решение включить тему «Охрана атмосферы» в свою долгосрочную программу работы[783] на основе предложения, которое было воспроизведено в приложении II к докладу Комиссии о работе указанной сессии[784]. Генеральная Ассамблея в пункте 7 своей резолюции 66/98 от 9 декабря 2011 года приняла к сведению включение этой темы в долгосрочную программу работы Комиссии.

78. На своем 3197-м заседании, состоявшемся 9 августа 2013 года, Комиссия решила включить тему «Охрана атмосферы» в свою программу работы вместе с достигнутым ею пониманием о том, как должна строиться работа по ней[785], а также назначить г-на Шинью Мурасэ Специальным докладчиком по теме.

B. Рассмотрение темы на настоящей сессии

79. На настоящей сессии Комиссии был представлен первый доклад Специального докладчика (A/CN.4/667). Комиссия рассмотрела доклад на своих 3209−3214-м заседаниях, состоявшихся 22, 23, 27, 28 и 30 мая и 3 июня 2014 года.

1. Представление Специальным докладчиком первого доклада

80. В первом докладе была предпринята попытка определить общую цель проекта, в том числе дать обоснование для работы над темой, очертить общую сферу охвата, определить необходимые базовые концепции и предложить точки зрения и подходы, которые надлежит учитывать. В этой связи доклад содержит обзор эволюции международного права в области охраны атмосферы, обсуждение соответствующих источников права, включая международное обычное право, договорную и судебную практику, а также анализ терминологических аспектов темы и элементов, связанных с определением сферы охвата и правового статуса атмосферы, а также проекты руководящих положений по каждому из этих вопросов.

81. В своем вступительном заявлении по докладу Специальный докладчик, напомнив о событиях, предшествовавших включению этой темы в повестку дня Комиссии и прениях в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, подчеркнул, что он серьезно воспринял критику относительно целесообразности изучения этой темы, принимая во внимание ее крайне технический характер и договорную природу права в данной области. Совместно с Комиссией он будет искать возможности организовать консультации с экспертами в этой области для получения научной и технической консультативной помощи, поскольку эффективные меры по охране атмосферы невозможны без понимания научных и технических аспектов деградации атмосферы. Кроме того, он подчеркнул, что доклад был подготовлен в полном соответствии с пониманием 2013 года, и заверил Комиссию, в частности, в том, что он не намерен вмешиваться в соответствующие политические переговоры и заниматься конкретными загрязнителями. При этом он добавил, что, поскольку достигнутое понимание носит характер «без ущерба», оно не лишает Комиссию возможности ссылаться при изучении данной темы на вопросы, содержащиеся в подпункте *a*) понимания. Основной задачей Комиссии является определение устоявшихся или формирующихся обычных норм в этой области, а также выявление, а не восполнение каких-либо пробелов в действующих договорных режимах наряду с изучением возможных механизмов международного сотрудничества.

82. Напомнив, что в связи с ухудшением состояния атмосферы перед международным сообществом остро встала проблема ее охраны, Специальный докладчик отметил, что тема дает Комиссии воз-

---

[783] *Ежегодник… 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 211, пункты 365–367.

[784] Там же, стр. 227–236.

[785] *Ежегодник… 2013 год*, том II (часть вторая), стр. 92, пункт 168. Комиссия включила эту тему в свою программу при том понимании, что: «*a*) работа по этой теме будет вестись таким образом, чтобы не мешать соответствующим политическим переговорам, в том числе по вопросам изменения климата, разрушения озонового слоя и трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния. Без ущерба для следующих вопросов тема не будет касаться таких аспектов, как материальная ответственность государств и их граждан, принцип "загрязнитель платит", принцип предосторожности, общая, но дифференцированная ответственность и передача средств и технологий развивающимся странам, включая права интеллектуальной собственности; *b*) эта тема также не будет касаться конкретных веществ, таких как сажистый углерод, тропосферный озон, и других веществ двойного воздействия, являющихся предметом переговоров между государствами. "Латание" пробелов в договорных режимах не будет целью данного проекта; *c*) вопросы космического пространства, включая его делимитацию, останутся за рамками данной темы; *d*) результатом работы по данной теме будет проект руководящих положений, который не будет налагать на действующие договорные режимы какие-либо правовые нормы и принципы помимо тех, которые в них уже заложены. Исходя из этого понимания, Специальный докладчик будет готовить свои доклады».

можность изучить вопросы специальных режимов с позиций общего международного права и Комиссия вполне может справиться с этой функцией. По его мнению, в практике государств, в том числе договорах, судебных решениях и других нормативных документах, содержится достаточно материала для того, чтобы дать Комиссии возможность рассматривать эту тему прежде всего в юридической, а не в политической плоскости. Специальный докладчик также представил краткий исторический обзор развития международного права в области охраны атмосферы. Начав с VI и дойдя до XVIII века, т. е. начала современного этапа его развития, он упомянул о знаковом событии этого нового периода − вынесении в 1941 году знаменитого постановления по делу *Плавильный завод в Трейле*, касавшемуся трансграничного загрязнения воздуха[786], и отметил, что в течение последовавших за этим событием лет, вплоть до 1970-х годов, когда была принята Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды («Стокгольмская декларация»), шел процесс формирования международного права в области охраны окружающей среды в качестве отдельного предмета изучения[787]. Он выступил за проведение подробного и критического анализа этой темы на основе различных источников международного права в этой области.

83. Специальный докладчик подчеркнул, что современные угрозы состоянию атмосферы возникают в связи с тремя следующими аспектами: *a*) трансграничное загрязнение воздуха в тропосфере; *b*) разрушение озонового слоя в стратосфере; и *c*) изменение климата. При этом он также отметил, что, несмотря на уже предпринятые усилия по разработке договоров по каждому из этих аспектов, до сих пор нет договорного режима, который охватывал бы все то, что вызывает проблемы для атмосферы, или рассматривал атмосферу как единое целое.

84. Специальный докладчик представил: конкретную информацию о физических свойствах атмосферы, которые легли в основу определения понятия «атмосфера» для целей разработки проекта руководящих положений; широкий спектр различных элементов, входящих в сферу охвата проекта, с целью определить основные правовые вопросы, которые предстоит рассмотреть; а также дал анализ правового статуса атмосферы, без которого, по его мнению, рассмотрение этой темы Комиссией невозможно. В частности, он приветствовал использование понятия «общая забота человечества» с целью охарактеризовать правовой статус атмосферы вместо понятий res communis или «общее наследие человечества». В связи с этим он также представил проекты трех руководящих положений общего характера, предложенные им в первом докладе, которые касаются *a*) определения термина «атмосфера», которое учитывало бы не только ее вещественный аспект, т. е. атмосфера как слой газов, но и функциональный аспект, т. е. атмосфера как среда, где происходит перенос и дисперсия находящихся в воздухе веществ[788]; *b*) сферы охвата проекта руководящих положений[789], касающихся мер по борьбе с вызванной антропогенной деятельностью деградацией атмосферы, в том числе из-за выбросов вредных веществ или энергии в атмосферу и изменения ее состава, с целью защитить как природную, так и окружающую человека среду путем установления взаимосвязи между атмосферой и другими областями, такими как моря и океаны, биологическое разнообразие (лесоводство, опустынивание и водно-болотные угодья), а также другими аспектами человеческой деятельности и нормами, регулирующими такую деятельность; и *c*) правового статуса атмосферы[790], при том понимании, что атмосфера является природным ресурсом в отличие от «воздушного пространства», правовой статус которого не затрагивается, и предложил рассматривать охрану атмосферы в качестве общей заботы человечества.

2. Краткое изложение прений

a) *Общие замечания*

85. Члены Комиссии подтвердили, что охрана атмосферы имеет для человечества огромное значение, и при этом обратили внимание на угрозы состоянию атмосферы, имеющие научные подтверждения и вызванные, в частности, загрязнением воздуха, разрушением озонового слоя и изменением климата. Утверждалось, что эта тема является весьма сложной с юридической, политической и научно-технической точек зрения и действительно представляет собой реальную и насущную проблему, негативное воздействие которой ощутимо сказывается на повседневной жизни людей: так, например, природные катастрофы уже привели к серьезным разрушениям во многих частях света, а загрязнение стало причиной много-

---

[786] *Trail Smelter*, UNRIAA, vol. III (Sales No. 1949.V.2), p. 1905.

[787] *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня 1972 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.A.14), часть первая, глава I, стр. 3.

[788] Текст проекта руководящего положения 1, предложенного Специальным докладчиком, гласил:

«*Употребление терминов*

Для целей настоящего проекта руководящего положения

a) "атмосфера" означает слой газов, которые окружают Землю в тропосфере и стратосфере и в котором происходит перенос и дисперсия находящихся в воздухе веществ».

[789] Текст проекта руководящего положения 2, предложенного Специальным докладчиком, гласил:

«*Сфера охвата руководящих положений*

a) Настоящий проект руководства касается деятельности человека, в результате которой в атмосферу прямо или косвенно привносятся вредные вещества или энергия или изменяется состав атмосферы и которая порождает или может породить значительные отрицательные последствия для жизни и здоровья человека и природной среды земли.

b) В настоящем проекте руководства указываются базовые принципы охраны атмосферы, а также их взаимосвязь».

[790] Текст проекта руководящего положения 3, предложенного Специальным докладчиком, гласил:

«*Правовой статус атмосферы*

a) Атмосфера является природным ресурсом, имеющим существенно важное значение для устойчивого поддержания жизни на земле, здоровья и благополучия человека, а также водных и земных экосистем; следовательно, ее охрана является общей заботой человечества.

b) Ничто в настоящем проекте руководства не направлено на то, чтобы затронуть правовой статус воздушного пространства, регулируемый применимым международным правом».

численных смертей и возникновения серьезных проблем со здоровьем у населения. В то же время члены открыто признали, что изучение этой темы сопряжено с неизбежными трудностями, которые неоднократно становились объектом обсуждений государств; а также отметили, что задачей Комиссии является определение той роли, которую она может сыграть, внеся весомый вклад в общие глобальные усилия по обеспечению охраны окружающей среды.

86. Некоторые члены Комиссии подтвердили, особенно на фоне событий, предшествовавших включению этой темы в повестку дня Комиссии, и разнообразных комментариев, высказанных в рамках Шестого комитета в 2012 и 2013 годах, что Комиссии необходимо придерживаться более обдуманного и осторожного подхода. В связи с этим состоялось подробное обсуждение понимания 2013 года и его последствий для работы Комиссии. По мнению некоторых членов, это понимание следует воспринимать серьезно независимо от того, нравится ли его содержание или нет. Это является обязательным условием для начала работы над этой темой. Кроме того, некоторые члены выразили обеспокоенность в связи с тем, что Специальный докладчик при подготовке и представлении своего доклада не строго придерживался условий понимания. Другие с тревогой отметили, что, по их мнению, он принижает его значение, стремясь избежать использования содержащихся в нем четких терминов или направить процесс осуществления проекта в русло, которое не будет соответствовать букве и духу этого понимания. В частности, было отмечено, что предполагаемые в связи с этим разработка новых правил или восполнение пробелов в законодательстве вступят в противоречие с этим пониманием. Кроме того, была высказана обеспокоенность тем, что предложение Специального докладчика сосредоточить внимание на борьбе с загрязнением воздуха, разрушением озонового слоя и изменением климата может повлиять на политические переговоры по этим вопросам.

87. Согласно другой точке зрения, одобрив понимание 2013 года, Комиссия выбила почву из-под ног Специального докладчика, поскольку любой практический прогресс в ходе рассмотрения этой темы вне параметров, содержащихся в понимании, зависит от того, насколько строго это понимание будет толковаться. Далее было отмечено, что понимание вызывает одну фундаментальную проблему: оно ставит Специального докладчика перед дилеммой, которая фактически сводится к тому, что едва ли не вся договорная практика, на которой основан доклад, может быть отнесена к категории вопросов, которые согласно пониманию рассмотрению не подлежат. Некоторые члены назвали это понимание необычным и создающим плохой прецедент для Комиссии. По этой причине Комиссии было предложено либо пересмотреть его, либо согласиться на более гибкий подход к его осуществлению.

88. Некоторые другие члены отметили, что понимание 2013 года является достаточно гибким и позволяет Специальному докладчику выполнить скромную задачу по определению существующих общих принципов международного права в области охраны окружающей среды, основанных как на нормах обычного права, так и на общих принципах права, а также установить, насколько они применимы при решении проблемы охраны атмосферы.

89. Считая эту задачу вполне выполнимой, некоторые члены подчеркнули коллегиальный и коллективный характер работы Комиссии, а также необходимость придерживаться умеренного и разумного подхода в соответствии с предложением Специального докладчика, при этом предоставив ему некоторую свободу, но не забывая об условиях понимания. Было признано, что наиболее важные решения относительно охраны атмосферы должны приниматься на политическом уровне и не следует ожидать, что в ходе своей работы Комиссия будет диктовать или заменять конкретные решения и действия на этом политическом уровне.

90. Хотя Специальный докладчик отметил в своем докладе, что в течение двух оставшихся лет своего текущего пятилетнего мандата (2015 и 2016 годы) он надеется изучить вопросы, касающиеся базовых принципов охраны атмосферы, в том числе общие обязательства государств по охране атмосферы, принцип sic utere tuo ut alienum non laedas, а также принципы равенства, устойчивого развития и добросовестности, а в течение своего следующего пятилетнего срока (2017–2021 годы) он собирается завершить рассмотрение других смежных вопросов, таких как международное сотрудничество, соблюдение норм международного права, разрешение конфликтов и взаимосвязи, некоторые члены выразили обеспокоенность в связи с тем, что полная картина по-прежнему остается неясной, поскольку представленная информация не дает четкого понимания общих ориентиров и направления работы по этой теме. Они призвали разработать «дорожную карту» или план работы, в которых будет поставлена общая задача проекта и будут определены основные проблемы, в том числе базовые принципы, которые должны или могут применяться, и шаги по их осуществлению, а также подняты вопросы, которым Комиссии необходимо уделить первоочередное внимание. Было также предложено указать в «дорожной карте» отличия работы Комиссии от других похожих механизмов, например работы Ассоциации международного права над правовыми принципами, касающимися изменения климата.

91. Некоторые члены Комиссии также высказали мнения относительно своего несогласия с методологическими подходами, которых Специальный докладчик придерживался при рассмотрении этой темы. Вместо того чтобы сконцентрироваться на атмосфере как глобальном едином целом и ее охране – подход, который, как представлялось, Специальный докладчик в своем докладе поддержал, – основное внимание было предложено уделить возможным способам регулирования деятельности государственных и негосударственных сторон, которые прямо или косвенно оказывают воздействие на атмосферу. При таком альтернативном подходе внимание будет уделяться не самой атмосфере как таковой, а «правам и обязательствам» государств и соответствующих негосударственных

субъектов; это было бы наилучшей гарантией охраны и сохранности атмосферы, а также в большей степени соответствовало бы практике государств и повседневной реальности. По аналогии с морским правом, в котором море разделено на зоны в соответствии со степенью осуществления прибрежными государствами суверенитета или контроля, было предложено рассмотреть возможность разделения атмосферы на сегменты, подпадающие под суверенитет или контроль государства или выходящие за их рамки. С другой стороны, подход Специального докладчика без поддержки все же не остался: некоторые другие члены отметили, что с учетом существующей угрозы атмосфере ее восприятие в качестве единого целого лучше гарантирует ее охрану на благо человечества.

92. Другая методологическая проблема была связана с тем, каким образом Специальный докладчик рассматривает различные источники, которые, по его заявлению, имеют прямое отношение к данной теме, а также то, насколько он им доверяет. Было отмечено, что иногда Специальный докладчик практически безоговорочно доверял мнениям неправительственных сторон и ученых, не ссылаясь на практику государств, а когда он все-таки основывался на практике государств, то не проводил четкого анализа необязательных инструментов, которые используются для определения opinio juris. Некоторым членам также было неясно, каким образом каталог договорной и судебной практики, упомянутый в докладе, был связан с обсуждаемой темой и вопросами, которые Специальный докладчик намеревается рассмотреть. Кроме того, иногда создавалось впечатление, что поддержанные в докладе политические преференции не имеют под собой каких-либо прочных правовых оснований и не отвечают строгим требованиям для их идентификации в качестве норм права.

93. Члены Комиссии также поддержали возможность проведения консультаций с техническими и научными экспертами в ходе дальнейшего рассмотрения этой темы.

b) *Замечания по проекту руководящего положения 1 (Употребление терминов)*

94. Некоторые члены Комиссии согласились с мнением Специального докладчика о том, что для целей проекта руководящих положений необходимо ввести определение, которое согласовывалось бы с научным понятием атмосферы. Было отмечено, что наличие подобного определения упростит работу Комиссии. Учитывая, что рассматриваемая тема носит научный характер, некоторые члены указали на возможную целесообразность разработки глоссария используемых научных терминов. Другие члены посчитали преждевременным обсуждение определения на данном этапе: наличие некоторого времени дало бы возможность привлечь к работе научное сообщество, что позволило бы Комиссии разработать определение, которое будет обоснованным с правовой и с научной точек зрения. Кроме того, было предложено сделать определение понятным для всех без употребления таких терминов, как «тропосфера» и «стратосфера».

95. Некоторые члены Комиссии поставили под сомнение необходимость разработки определения. Было отмечено, в частности, что в различных договорах, непосредственно связанных с проблемами атмосферы, такими как трансграничное загрязнение на большие расстояния, разрушение озонового слоя или изменение климата, определение термина «атмосфера» отсутствует. Аналогичным образом в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву отсутствует определение понятия «море».

96. Некоторые члены Комиссии также подчеркнули, что проблемным остается вопрос и самого содержания определения. Предлагаемое определение не основано ни на практике государств, ни на судебной практике, ни на научных трудах. Помимо этого, было отмечено, что в предлагаемое определение включены понятия «тропосферы» и «стратосферы», но в нем несколько произвольно и без видимой причины отсутствуют понятия «мезосферы», «термосферы» и «экзосферы», которые также являются частью атмосферы. Даже признавая, что три основные проблемы, касающиеся атмосферы – загрязнение воздуха, разрушение озонового слоя и изменение климата, – оказывают воздействие только на тропосферу и стратосферу, некоторые члены, руководствуясь «принципом предосторожности», не рекомендовали придерживаться подхода, который бы исключал некоторые сегменты атмосферы. В связи с этим внимание было обращено на исследование изменения климата в мезосфере, проведенное в рамках Антарктической программы правительства Австралии, в ходе которого были обнаружены признаки «парникового эффекта» (усиление процесса охлаждения) в стратосфере и мезосфере[791]. Было также отмечено, что негативное воздействие на высшие слои атмосферы может оказать запуск спутников в космос. Исходя из этого, было признано, что наилучшим определением атмосферы было бы то, которое бы имело более общий характер и соответствовало научному определению атмосферы как состоящей из тропосферы, стратосферы, мезосферы и термосферы, или было бы привязано к воздействию, которое атмосфера оказывает на существование человека и окружающую среду.

97. Некоторые члены Комиссии обратили внимание на тот факт, что определение атмосферы в качестве «слоя газов, которые окружают Землю в тропосфере и стратосфере» может косвенно продиктовать необходимость уточнения верхнего предела, тем самым вынудить вторгнуться в вопросы, связанные с понятием «космос», в том числе вопрос установления его пределов, что выходит за рамки сферы охвата понимания 2013 года. Некоторые другие члены для описания атмосферы вместо слов «слой газов» отдали предпочтение понятию «газовая оболочка, окружающая Землю», которое применяется Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК). Некоторые члены высказали сомнение по поводу того, может ли понятие «находящиеся в воздухе вещества»

[791] См.: www.antarctica.gov.au/about-antarctica/environment/atmosphere/studying-the-atmosphere/hydroxyl-airglow-temperature-observations/climate-change-in-the-mesosphere.

использоваться для описания атмосферы без каких-либо добавлений. Согласно другому мнению, в определении крайне важно отразить природные характеристики атмосферы, а именно идею атмосферной циркуляции.

98. Было также отмечено, что, хотя проект руководящих положений не призван влиять на правовой статус воздушного пространства в соответствии с применимыми нормами международного права, в предлагаемом определении, при включении в него физических характеристик, будет содержаться непрямое указание на наличие верхнего предела воздушного пространства.

99. Кроме того, было внесено предложение о том, что для целей проекта руководящих положений, принимая во внимание условия понимания 2013 года, необходимо дать определения понятиям «загрязнение воздуха», «разрушение озонового слоя», «изменение климата» и «охрана».

c) *Замечания по проекту руководящего положения 2 (Сфера применения руководящих положений)*

100. В то время как некоторые члены Комиссии посчитали проект руководящего положения 2 удовлетворительным, другие указали на необходимость рассмотреть вопросы, касающиеся сферы охвата руководящих положений с учетом причинно-следственной связи, поскольку источник загрязнения зачастую находится не там, где проявляется его негативное воздействие. Исходя из этого, было высказано предложение сформулировать проект руководящего положения о сфере охвата с учетом трех пространственных измерений с целью их возможного охвата, а именно территориального, трансграничного и глобального, уделяя особое внимание двум последним. Поскольку в случае деградации атмосферы не всегда представляется возможным установить ее причины и источники, было высказано предположение о том, что подходить к проблеме охраны было бы целесообразно с точки зрения ограничения вредных веществ, т. е. следовать подходу существующих договоров.

101. Что касается подпункта *a*), то некоторые члены Комиссии согласились с его содержанием, в особенности с упоминанием о воздействии как на окружающую человека среду, так и на природную среду; однако было высказано мнение о том, что это упоминание является одновременно крайне широким и крайне узким, поскольку охватывает широкий круг возможных видов деятельности человека, но при этом в последней части этого подпункта устанавливается высокий пороговый уровень. Помимо этого, по мнению некоторых членов, включение понятия «энергия» в той степени, в какой оно охватывает проблемы радиоактивного или ядерного загрязнения, также является проблематичным, учитывая, в частности, что мирное использование ядерной энергии регулируется специальными режимами. Согласно другой точке зрения, подпункт *a*) вводит в заблуждение, поскольку он также затрагивает вопросы существа в силу употребления таких терминов, как «вредные вещества» или «значительные отрицательные последствия». Чтобы исправить этот недостаток, в целях обеспечения охраны атмосферы было предложено разработать новую формулировку проекта этого руководящего положения с использованием более общих по своему содержанию терминов, охватив все виды человеческой деятельности, оказывающие воздействие на атмосферу, или же совсем удалить этот подпункт.

102. Что касается подпункта *b*), то некоторые члены Комиссии отметили, что упоминание о «базовых принципах, касающихся охраны атмосферы» может привести к возникновению противоречия между сферой охвата проекта руководящих положений и пониманием, достигнутым в 2013 году. Кроме того, было отмечено, что этот подпункт касается скорее процесса, а не его сферы охвата. Было высказано мнение о том, что преследуемая цель, не будучи предписательной по своему характеру, должна заключаться в разработке руководящих положений, которыми государства могли бы руководствоваться в своих усилиях по решению проблем, связанных с охраной атмосферы. Некоторые члены поддержали формулировку подпункта *b*), поскольку в ней, помимо прочего, была четко обозначена конечная цель.

103. Некоторые члены Комиссии отметили, что упоминание о «базовых принципах» носит ограничительный характер, а формулировка «а также их взаимосвязь» является нечеткой и неопределенной применительно к проекту руководящего положения в целом. Некоторые другие члены даже поставили под вопрос целесообразность и своевременность разработки руководящего положения о сфере охвата. В этой связи была отмечена необходимость учитывать условия понимания 2013 года. В свете содержащегося в понимании указания на то, что оно не будет касаться таких вопросов, как принцип «загрязнитель платит», принцип предосторожности и принцип общей, но дифференцированной ответственности, а также не будет наносить им ущерб, было высказано предложение предусмотреть защитительную оговорку, которая бы отразила тот смысл, что Комиссия, не касаясь этих принципов, делает это без ущерба их статусу в международном праве.

d) *Замечания по проекту руководящего положения 3 (Правовой статус атмосферы)*

104. Проект руководящего положения 3 вызвал у членов целый ряд различных комментариев как по поводу подхода Специального докладчика, так и содержания самого проекта руководящего положения. В большинстве своем члены поставили под сомнение возможность использовать для определения правового статуса атмосферы понятие «общая забота человечества» в качестве правового понятия, отметив, в частности, что его существующее положение в рамках международного права, по-видимому, весьма преувеличено. Было высказано мнение о том, что в текущей формулировке проект руководящего положения является весьма широким и предполагает далеко идущие последствия.

105. По общему мнению членов Комиссии, вероятно, необходимо будет провести дополнительную работу, с тем чтобы полностью обосновать предложения и выбор мер в области политики, которые предлагает Специальный докладчик в проекте руководящего положения. В частности, в том, что касается подхода, члены, по мнению которых Специальному докладчику следует разработать проект руководящих положений с точки зрения прав и обязательств государств, высказали мнение о том, что рассмотрение атмосферы в качестве единого целого с точки зрения прав и обязательств государств не согласуется с практикой. Руководствуясь морским правом, а также судебной практикой, например постановлением по делу *Плавильный завод в Трейле*[792], такие права и обязательства следует рассматривать с точки зрения суверенитета и контроля, в соответствии с чем, например, атмосфера непосредственно над государством должна рассматриваться с точки зрения суверенитета. Из доклада не ясно, почему Специальный докладчик решил отойти от подхода, применяемого на практике, когда ответственность за локализованный ущерб несет то государство, в котором этот ущерб был нанесен или привел к применению принципа sic utere tuo ut alienum non laedas, если речь идет о трансграничном ущербе. В связи с этим некоторые члены поинтересовались, каким образом принцип sic utere tuo будет применяться к «охране атмосферы». Некоторые, напротив, присоединились к мнению Специального докладчика и отметили, что территориально-ориентированный подход к охране морской среды в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву не может применяться к охране атмосферы, поскольку он неприемлем и непрактичен, и указали на сложность установления национальной юрисдикции над каким-либо сегментом атмосферы. Помимо этого, было отмечено, что, даже если принять морское право в качестве модели, в этой области уже возникли проблемы, в частности в отношении районов, выходящих за рамки национальной юрисдикции, в связи с чем государства-участники продолжают вести обсуждения и переговоры об управлении общими ресурсами океанов.

106. Что касается содержания, то некоторые члены Комиссии приветствовали содержащиеся в докладе утверждения о том, что атмосфера является природным ресурсом; вместе с тем было высказано сомнение в существовании каких-либо практических свидетельств, доказывающих, что этот ресурс можно было бы охарактеризовать как совместно используемый или общий. Некоторые члены отметили, что формулировка проекта данного руководящего положения не основана ни на практике государств, ни на договорной или какой-либо судебной практике. Кроме того, в проекте руководящего положения не идет речи о правовом статусе атмосферы, если только не приписывать такое значение утверждению о том, что ее охрана является «общей заботой человечества». Нормативное содержание этого понятия остается неясным; оно не только противоречиво, но и неопределенно, поскольку может пониматься по-разному, в том числе может предполагать возможность возникновения прав отдельных лиц и будущего поколения. Кроме того, его применение к атмосфере, по всей видимости, не подкреплено практикой государств.

107. В связи с такой скудностью практики Специальный докладчик в своем докладе рассматривает данное понятие не полностью и далеко не всесторонне. В нем содержится непродуманная формулировка, не подкрепленная глубоким анализом предлагаемого понятия и изложением последствий с юридической точки зрения. Например, в нем отсутствует полный анализ юридических последствий, которые влечет за собой употребление понятия «общая забота человечества». В этом контексте возник целый ряд вопросов: существует ли юридическая обязанность предотвращать ущерб?; всех ли государств эта обязанность касается?; предполагает ли она обязательства erga omnes и будет ли в связи с этим предполагаться ответственность государств?; приводит ли она к возникновению обязательств для всего общества в целом и для каждого члена сообщества в отдельности?; устанавливает ли она исковую правоспособность, в том числе actio popularis?; предусматривает ли она обязанность проявлять международную экологическую солидарность?; не преуменьшает ли умышленно проект руководящего положения значение принципа sic utere? Хотя в своем докладе Специальной докладчик упомянул о том, что употребление данного понятия приведет к возникновению для всех государств существенных юридических обязательств по охране глобальной атмосферы, имеющих характер erga omnes, сделал он это без опоры на глубокий анализ. Несколько членов также подчеркнули, что общей заботой человечества является скорее охрана атмосферы, а не сама атмосфера как таковая. Тем не менее было отмечено, что примером подобной озабоченности должна служить деградация атмосферы.

108. Некоторые другие члены заявили, что понятие заслуживает положительной оценки, отметив, что Комиссия могла бы сыграть определенную роль в разъяснении и определении его сферы охвата в отношении охраны атмосферы. Была также признана целесообразность рассмотрения этого понятия как подразумевающего необходимость международного сотрудничества в деле охраны атмосферы с вытекающими обязанностями по предотвращению и сотрудничеству. Кроме того, было отмечено, что вместо правового статуса атмосферы основное внимание следует уделять охране атмосферы как общей заботе человечества, а также что понятие «общая забота» должно лечь в основу как отдельного руководящего положения, так и руководящего положения о базовых принципах охраны атмосферы.

109. В соответствии с другой точкой зрения, это понятие является слишком слабым, чтобы его можно было применять по отношению к атмосфере. Хотя некоторые члены Комиссии поддержали мнение о том, что это понятие может применяться по отношению к охране атмосферы, было отмечено, что правовое обоснование такого выбора было изложено весьма неполно. Например, не ясно, почему понятие «общее достояние человечества» не может быть признано оптимальным без включения в него выражения

[792] См. сноску 786 выше.

«солидный организационный механизм для контроля за распределением прав на эксплуатацию и выгод от нее», которое, по-видимому, и побудило Специального докладчика отказаться от этого понятия. В этой связи внимание было обращено на Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года и Всеобщую декларацию о геноме человека и правах человека 1997 года[793], в которых содержится упоминание об «общем наследии человечества», но не изложен подробный институциональный механизм. Действительно, некоторые другие члены обвинили Специального докладчика в том, что он слишком поспешно и без убедительных доводов отверг возможность применения понятия «общее наследие человечества» к статусу атмосферы.

110. Что касается подпункта *a*), было предложено упростить упоминание о «водных и наземных экосистемах».

111. Было отмечено, что подпункт *b*) лишний. Далее было высказано мнение о том, что, даже если проект руководящих положений не коснется правового статуса воздушного пространства согласно применимым нормам международного права, это не будет означать, что деятельность, осуществляемая в воздушном пространстве, останется за рамками настоящего проекта.

e) *Другие соображения*

112. Несколько членов Комиссии приветствовали сообщение Специального докладчика о том, что он сосредоточится на механизмах сотрудничества, направленных на решение общих задач, и настоятельно призвали уделить этому аспекту первоочередное внимание. По мнению некоторых членов, необходимо также изучить обязательства государств по отношению не только к охране атмосферы, но и ее сохранению, а также взаимосвязь между уже сложившимися нормами международного обычного права в области охраны окружающей среды и регулированием атмосферы, в том числе принципы непричинения вреда и предотвращения, а также принцип устойчивого развития.

113. Поскольку в постановлении Международного Суда по делу *Целлюлозные заводы на реке Уругвай*[794] проведение оценки экологических последствий каждый раз, когда предлагаемый план способен причинить значительный трансграничный ущерб другому государству, было признано требованием в соответствии с нормами общего международного права, Комиссия могла бы внести весомый вклад, изучив среди прочего все аспекты, касающиеся содержания обязательства в контексте обсуждаемой темы.

114. Это также предполагает, что при рассмотрении проблемы равенства Комиссия могла бы руководствоваться принципами 6[795], 9[796] и 11[797] Стокгольмской декларации[798].

115. Некоторые члены Комиссии отдали предпочтение альтернативному подходу, направленному на поиск конкретных «практических указателей», существующих в практике государств, которые бы могли быть полезны для представителей директивных органов в их усилиях по решению проблем, связанных с охраной атмосферы. При таком подходе в проекте руководящих положений основное внимание может быть сосредоточено на таких вопросах, как сотрудничество между государствами на глобальном, региональном и двустороннем уровнях, а также на различных подходах, планах и методах, которым государства следуют для укрепления механизмов сотрудничества.

3. Заключительные замечания Специального докладчика

116. Специальный докладчик с удовлетворением отметил полезность комментариев, предложений и конструктивной критики со стороны членов. Он вновь подчеркнул важность сдержанного и разумного рассмотрения Комиссией этой темы и согласился с тем, что консультации с научным сообществом помогут Комиссии в ее работе. В этой связи он выразил намерение рассмотреть возможность организовать в 2015 году информационное совещание. Кроме того, он отметил, что намерен отложить представление проекта руководящих положений Редакционному комитету до следующего года, поскольку таким образом у него появится возможность внести изменения в некоторые его части с учетом сделанных комментариев.

---

[793] UNESCO, *Records of the General Conference, Twenty-ninth Session*, vol. I, *Resolutions*, resolution 16, принята резолюцией 53/152 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года.

[794] *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2012*, pp. 82–83, para. 204. См. также в *In the matter of the Indus Waters Kishenganga Arbitration before the Court of Arbitration constituted in accordance with the Indus Waters Treaty 1960 between the Government of India and the Government of Pakistan signed on 19 September 1960 between the Islamic Republic of Pakistan and the Republic of India*, Partial Award of 18 February 2013, Permanent Court of Arbitration, ILR, vol. 154, p. 1; решения Постоянной палаты третейского суда размещены на веб-сайте www.pca-cpa.org. Относительно Договора о водах реки Инд 1960 года, подписанного в Карачи 19 сентября 1960 года, см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 419, No. 6032, p. 125.

[795] Принцип 6 гласит следующее:

«Введение в окружающую среду токсических веществ или других веществ и выброс тепла в таких количествах или концентрациях, которые превышают способность окружающей среды обезвреживать их, должны быть прекращены, с тем чтобы это не наносило серьезного или непоправимого ущерба экосистемам. Необходимо поддерживать справедливую борьбу народов всех стран против загрязнения».

[796] Принцип 9 гласит следующее:

«Ухудшение окружающей среды в результате недостаточного развития и стихийных бедствий создает серьезные проблемы, которые могут быть наилучшим образом устранены путем ускорения развития за счет предоставления существенной финансовой и технической помощи в дополнение к усилиям самих развивающихся стран, а также такой своевременной помощи, какая может потребоваться».

[797] Принцип 11 гласит следующее:

«Политика всех государств в области окружающей среды должна повышать существующий или будущий потенциал развития развивающихся стран, а не оказывать на него отрицательное воздействие или препятствовать достижению всеми лучших условий жизни, и государства, а также международные организации должны предпринять соответствующие шаги с целью достижения соглашения по преодолению возможных национальных и международных экономических последствий, возникающих в результате применения мер, связанных с окружающей средой».

[798] См. сноску 787 выше.

117. Специальный докладчик признал, что мнения членов в отношении понимания 2013 года оказались весьма разнообразными. Он подчеркнул, что не предвидит никакого противоречия со своим изучением данной темы, в частности тем особым вниманием, которое он уделяет загрязнению воздуха, разрушению озонового слоя и изменению климата, и политическими переговорами. Выступая за компромиссный подход, он отметил, что необходимости отвергать понимание нет, поскольку оно легло в основу принятого в прошлом году решения Комиссии заняться изучением данной темы. В то же время он выразил надежду на то, что Специальному докладчику будет предоставлена достаточная гибкость, с тем чтобы он смог определить связанные с этой темой вопросы с целью оказать поддержку Комиссии в ее работе.

118. Специальный докладчик также отметил, что в пункте 92 своего доклада он представил законченный план работы над этой темой, а также признал важность международного сотрудничества как ключевого элемента в деле охраны атмосферы. В своем втором докладе он намерен рассмотреть содержание обязанностей государств в отношении охраны атмосферы.

119. Что касается проекта руководящего положения 1, Специальный докладчик подчеркнул, что в нем должно содержаться рабочее определение для целей разработки проекта статьей, предложенное в связи с практической необходимостью, поскольку в существующих договорах определение понятия «атмосфера» отсутствует. Он отметил, что использование в этом определении понятий тропосферы и стратосферы не является произвольным. Поскольку верхние слои атмосферы составляют лишь 0,0002% от ее общей массы, он посчитал, что это весьма незначительная доля, которая может быть исключена из сферы охвата. Кроме того, не установлено никаких убедительных свидетельств того, что изменение климата способствует или непосредственно приводит к изменениям в состоянии мезосферы или термосферы. Он выразил сомнение относительно того, что исследование «изменения климата» в мезосфере, проведенное в рамках Антарктической программы правительства Австралии, которое было связано с «солнечным излучением», или уровнем активности Солнца в течение того же периода времени, устанавливает конкретную прямую или косвенную зависимость обнаруженных изменений от «деятельности человека, вызывающей изменения в составе глобальной атмосферы», измнений, которые «накладываются на естественные колебания климата» – определение «изменения климата», принятое в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Кроме того, Специальный докладчик признал, что в связи с нехваткой научных данных понимание изменений, происходящих в верхних слоях атмосферы, является весьма ограниченным. Поэтому, по его мнению, разработка механизма защиты в этой области была бы крайне амбициозным шагом. Что касается возможного вреда от спутников, Специальный докладчик напомнил, что экологическая охрана космического пространства, в том числе проблема космического мусора, находится в компетенции Комитета по использованию космического пространства в мирных целях (КОПУОС). Специальный докладчик также подчеркнул, что воздушное пространство и атмосфера согласно нормам международного права являются двумя абсолютно разными понятиями. В связи с этим определение пределов атмосферы не имеет никаких последствий для пределов национального воздушного пространства или космоса. Тем не менее он выразил готовность удалить из определения, содержащегося в проекте руководящего положения 1, упоминание о тропосфере и стратосфере при условии, что взаимосвязь атмосферы с космосом будет отражена в комментариях.

120. Что касается проекта руководящего положения 2, Специальный докладчик подтвердил, что основным объектом изучения в рамках всего проекта является ущерб, наносимый в результате трансграничного или глобального воздействия. Он отметил, что употребление таких выражений, как, например, «вредные вещества», которые «оказывают или могут оказать значительное вредное воздействие», направлено на то, чтобы должным образом ограничить круг человеческой деятельности и вредных веществ, которые являются предметом рассмотрения проекта руководящих положений. Специальный докладчик напомнил, что в своих определениях Комиссия пользовалась понятием «существенного» ущерба, а также «значительного» − в своей предыдущей работе. Подобным образом, например, дело обстояло со статьями о предотвращении трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности[799]. Комиссия отметила, что понятие «значительный» предполагает фактическую и объективную оценку, в частности определение значений, которая зависит от обстоятельств каждого конкретного случая. Оно означает нечто большее, чем «обнаруживаемый», но не всегда достигает уровня «серьезный» или «существенный». Специальный докладчик также отметил, что включение в предлагаемое определение понятия «энергия» приводит его в соответствие с определением, содержащимся в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву. Его использование не имеет целью препятствовать осуществлению политики государств в отношении ядерной энергии и ее использования.

121. Что касается проекта руководящего положения 3, Специальный докладчик подтвердил, что общей заботой является не сама атмосфера, а ее *охрана*. Сфера охвата этого понятия должна оставаться узкой, и понятие должно применяться лишь для того, чтобы установить рамки сотрудничества в целях охраны атмосферы, а не для установления порядка коллективного владения или управления ею. Оно привело к возникновению существенных обязательств по охране окружающей среды в дополнение к признанным нормам международного обычного права. Специальный докладчик подтвердил свою уверенность в существо-

---

[799] *Ежегодник… 2001 год*, том II (часть вторая) и исправление, стр. 177–207, пункты 97–98. Статьи о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и о распределении убытков в случае такого вреда, принятые Комиссией на ее пятьдесят третьей сессии, воспроизводятся в приложении к резолюции 62/68 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года.

вании тесной взаимосвязи между обязательствами erga omnes и их применением на практике и понятием «общая забота», аспекты которого, в том числе связанные с концепцией actio popularis, будут подробнее рассматриваться в следующих докладах. По его мнению, процесс законотворчества является как индуктивным, так и дедуктивным процессом. Задача Комиссии заключается в исследовании юридических обязательств, которые могут содержаться в понятии «общая забота», которое не лишено нормативного содержания, а также сформулировать эти обязательства в рамках проекта руководящих положений. Он согласился с теми членами Комиссии, которые утверждали, что понятие «общая забота» подразумевает обязанность вести сотрудничество с целью обеспечить охрану атмосферы ради будущих поколений. Помимо этого, он не нашел никаких препятствий для распространения действия принципа sic utere tuo и на атмосферу, учитывая, что его применение не ограничивается ущербом в двустороннем трансграничном контексте. Этот принцип признан как в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (восьмой пункт преамбулы), так и в Венской конвенции об охране озонового слоя (подпункт *b*) пункта 2 статьи 2). Специальный докладчик также отметил, что у него нет принципиального несогласия с использованием понятия «общее достояние» по отношению к охране атмосферы, если Комиссия выберет его для проекта.

122. Специальный докладчик также отметил важность рассмотрения атмосферы в качестве комплексного единого целого, не поддающегося делению вдоль государственных границ. Атмосфера представляет собой газообразную и изменчивую субстанцию, в связи с чем было бы нецелесообразно или даже невозможно для целей настоящего проекта разделять ее на воздушные массы, которые находятся в рамках территориальной юрисдикции и под контролем одного государства, и воздушные массы, которые находятся за рамками этой юрисдикции.