

Глава V

ОХРАНА АТМОСФЕРЫ

А. Введение

45. На своей шестьдесят пятой сессии (2013 год) Комиссия решила включить тему «Охрана атмосферы» в свою программу работы вместе с пониманием о том, как ей надлежит работать над ней, и назначила г-на Шинью Мурасэ Специальным докладчиком по теме¹⁵.

46. На своей шестьдесят шестой сессии (2014 год) Комиссия получила и рассмотрела первый доклад Специального докладчика¹⁶.

В. Рассмотрение темы на настоящей сессии

47. На настоящей сессии Комиссии был представлен второй доклад Специального докладчика (A/CN.4/681). Развивая положения первого доклада с учетом замечаний, высказанных в Комиссии и в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, Специальный докладчик дополнительно проанализировал во втором докладе проекты руководящих положений, содержащиеся в первом докладе, предложив ряд пересмотренных руководящих положений,

¹⁵ На своем 3197-м заседании 9 августа 2013 года (см. *Ежегодник... 2013 год*, том II (часть вторая), стр. 92, пункт 168: «Комиссия включила данную тему в свою программу при том понимании, что: а) работа по 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; б) 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; в) вопросы космического пространства, включая его делимитацию, останутся за рамками данной темы; д) 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»). Генеральная Ассамблея в пункте 6 своей резолюции 68/112 от 16 декабря 2013 года приняла к сведению решение Комиссии включить тему в ее программу работы. Тема была включена в долгосрочную программу работы Комиссии на ее шестьдесят третьей сессии (*Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 216, пункт 365) на основе предложения, содержащегося в приложении II к докладу Комиссии о ее работе в ходе той сессии (там же, стр. 227–236).

¹⁶ *Ежегодник... 2014 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/667.

касающихся употребления терминов, включая определение атмосферы, сферы охвата руководящих положений, а также предмета общей озабоченности человечества. Кроме того, Специальный докладчик представил анализ общего обязательства государств охранять атмосферу, а также международного сотрудничества в деле охраны атмосферы. Были представлены проекты руководящих положений, касающиеся общего обязательства государств охранять атмосферу и международного сотрудничества¹⁷. Он высказал мысль о том, что все три проекта

¹⁷ Текст проектов руководящих положений, предложенный Специальным докладчиком в его докладе, гласил (текст проектов руководящих положений и пунктов преамбулы, а также комментариев к ним, в предварительном порядке принятых Комиссией на настоящей сессии, см. в разделе С.2 ниже):

«Проект руководящего положения 1. Употребление терминов

Для целей настоящих проектов руководящих положений:

а) "атмосфера" означает газовую оболочку Земли, в которой происходит перенос и дисперсия вредоносных веществ;

б) "загрязнение воздуха" означает привнесение в атмосферу, прямо или косвенно, в результате человеческой деятельности веществ или энергии, влекущее за собой вредные последствия для жизни и здоровья человека и природной среды Земли;

в) "деградация атмосферы" включает загрязнение воздуха, разрушение озонового слоя стратосферы, изменение климата и любые другие изменения атмосферных условий, влекущие за собой значительные негативные последствия для жизни и здоровья человека и природной среды Земли.

[Определение другим терминам будет дано на более поздних этапах.]

Проект руководящего положения 2. Сфера охвата руководящих положений

а) Настоящие проекты касаются 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.

б) Настоящие проекты руководящих положений касаются базовых принципов охраны атмосферы, а также их взаимосвязи с другими соответствующими областями международного права.

в) Ничто в настоящих проектах руководящих положений не затрагивает правового статуса воздушного пространства в соответствии с применимым международным правом.

Часть II. Общие принципы

Проект руководящего положения 3. Предмет общей озабоченности человечества

Атмосфера является природным ресурсом, необходимым для поддержания жизни на Земле, здоровья и благополучия людей и водных и наземных экосистем, и, следовательно, деградация атмосферных условий является предметом общей озабоченности человечества.

(продолжение сноски на следующей стр.)

руководящих положений, а именно: предмет общей озабоченности человечества, общее обязательство государств и международное сотрудничество – неразрывно связаны друг с другом и составляют триаду охраны атмосферы. Специальный докладчик также представил подробный план дальнейшей работы, как его об этом просили в Комиссии в 2014 году. По его предварительной оценке, работа над темой могла бы быть завершена в 2020 году после рассмотрения таких вопросов, как принцип *sic utere tuo ut alienum non laedas*, принцип устойчивого развития (использование атмосферы и оценка воздействия на окружающую среду), принцип справедливости, особые обстоятельства и уязвимость – в 2016 году; предупреждение, должная осмотрительность и меры предосторожности – в 2017 году; определяющие принципы взаимосвязи с другими областями международного права – в 2018 году; соблюдение и осуществление, а также урегулирование споров – в 2019 году.

48. Комиссия рассмотрела доклад на своих 3244–3249-м заседаниях 4, 5, 6, 7, 8 и 12 мая 2015 года.

49. Обсуждение в Комиссии подкреплялось диалогом с представителями науки, организованным Специальным докладчиком 7 мая 2015 года¹⁸. Члены Комиссии отметили полезность состоявшегося диалога и выразили признательность выступавшим за сделанные сообщения.

50. Обсудив доклад, Комиссия на своем 3249-м заседании 12 мая 2015 года постановила передать проекты руководящих положений 1, 2, 3 и 5, содержащиеся во втором докладе Специального докладчика, в Редакционный комитет при том понимании, что проект руководящего положения 3 будет рассмотрен в контексте возможной преамбулы. Кроме того, Специальный докладчик предложил Комиссии

(продолжение сноски 17)

Проект руководящего положения 4. Общая обязанность государств охранять атмосферу

Государства обязаны охранять атмосферу.

Проект руководящего положения 5. Международное сотрудничество

a) Государства обязаны добросовестно сотрудничать друг с другом и с соответствующими международными организациями в целях охраны атмосферы.

b) Государствам рекомендуется сотрудничать в дальнейшем расширении базы научных знаний о причинах и последствиях деградации атмосферы. Сотрудничество может включать обмен информацией и совместный мониторинг».

¹⁸ Диалог с представителями научной общественности по вопросу об охране атмосферы состоялся под председательством Специального докладчика по данной теме г-на Шиньи Мураэ. С докладами выступили профессор Эйстейн Хоф (Председатель Комиссии по атмосферным наукам, Всемирная метеорологическая организация (ВМО)), профессор Перинге Греннфелд (Председатель Рабочей группы по воздействию, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния), г-н Маса Нагай (заместитель директора Отдела экологического права и природоохранных конвенций Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)), г-н Кристиан Блонден (заведующий кабинетом и директор Департамента внешних связей ВМО), г-жа Албена Карадова (секретарь Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния) и г-жа Жаклин Макглейд (ведущий научный сотрудник и директор Отдела раннего оповещения и оценки ЮНЕП). За этим последовал сеанс вопросов и ответов.

отложить передачу в Редакционный комитет проекта руководящего положения 4 об общем обязательстве государств охранять атмосферу¹⁹ до проведения дополнительного анализа в 2016 году.

51. На своем 3260-м заседании 2 июня 2015 года Комиссия получила доклад Редакционного комитета и приняла в предварительном порядке проекты руководящих положений 1, 2 и 5 и четыре пункта преамбулы (см. раздел С.1 ниже).

52. На своих 3287-м и 3288-м заседаниях 5 и 6 августа 2015 года Комиссия приняла комментарии к проектам руководящих положений, принятым в предварительном порядке на текущей сессии (см. раздел С.2 ниже).

С. Текст проектов руководящих положений об охране атмосферы вместе с пунктами преамбулы, в предварительном порядке принятых Комиссией к настоящему времени

1. ТЕКСТ ПРОЕКТОВ РУКОВОДЯЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ ВМЕСТЕ С ПУНКТАМИ ПРЕАМБУЛЫ

53. Текст проектов руководящих положений об охране атмосферы вместе с пунктами преамбулы, в предварительном порядке принятых Комиссией к настоящему времени, воспроизводится ниже.

Преамбула

...

признавая, что атмосфера абсолютно необходима для поддержания жизни на Земле, здоровья и благополучия людей, а также водных и наземных экосистем,

учитывая, что в атмосфере происходит перенос и рассеивание веществ, вызывающих загрязнение и деградацию,

признавая поэтому, что охрана атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации является предметом насущной озабоченности международного сообщества в целом,

напоминая, что настоящие проекты руководящих положений не должны создавать помехи для соответствующих политических переговоров, в том числе по изменению климата, разрушению озона, а также трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния, и что они также не преследуют цели заполнения пробелов в договорных режимах или навязывания существующим договорным режимам каких-либо правовых норм или правовых принципов, которые в них уже не заложены²⁰,

[На одном из последующих этапов могут быть добавлены некоторые другие пункты, а также может быть согласован порядок следования пунктов.]

...

Руководящее положение 1. Употребление терминов

Для целей настоящих проектов руководящих положений:

a) «атмосфера» означает газовую оболочку Земли;

¹⁹ Предложенный Специальным докладчиком текст проекта руководящего положения 4 см. в сноске 17 выше.

²⁰ Терминология и место этого пункта, который основывается на пункте 168 доклада Комиссии международного права о работе ее шестьдесят пятой сессии (*Ежегодник... 2013 год*, том II (часть вторая)), будут вновь рассмотрены на одном из последующих этапов работы Комиссии над данной темой.

b) «атмосферное загрязнение» означает привнесение или выброс людьми, прямо или косвенно, в атмосферу веществ, способствующих пагубным последствиям, распространяющимся за пределами государства происхождения, такого характера, который ставит под угрозу жизнь и здоровье людей и природную среду Земли;

c) «атмосферная деградация» означает изменение людьми, прямо или косвенно, атмосферных условий, имеющие пагубные последствия такого характера, который ставит под угрозу жизнь и здоровье людей и природную среду Земли.

Руководящее положение 2. Сфера охвата руководящих положений

1. Настоящие проекты руководящих положений [содержат руководящие принципы, касающиеся] [касаются]²¹ охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.

2. Настоящие проекты руководящих положений не касаются и не наносят ущерба вопросам, затрагивающим принцип «загрязнитель платит», принцип предосторожности, общую, но дифференцированную ответственность, материальную ответственность государств и их граждан и юридических лиц и передачу средств и технологий, включая права интеллектуальной собственности, развивающимся странам.

3. Настоящие проекты руководящих положений не касаются конкретных веществ, таких как сажистый углерод, тропосферный озон и другие вещества двойного воздействия, являющихся предметом переговоров между государствами.

4. Ничто в настоящих проектах руководящих положений не затрагивает статус воздушного пространства по международному праву, как и вопросов, касающихся космического пространства, включая его делимитацию.

Руководящее положение 5. Международное сотрудничество

1. Государства несут обязанность сотрудничать, когда это уместно, друг с другом и с соответствующими международными организациями для охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.

2. Государствам следует сотрудничать в дальнейшем расширении научных знаний, касающихся причин и последствий атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Сотрудничество может включать обмен информацией и совместный мониторинг.

2. ТЕКСТ ПРОЕКТОВ РУКОВОДЯЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ ВМЕСТЕ С ПУНКТАМИ ПРЕАМБУЛЫ И КОММЕНТАРИЯМИ К НИМ, ПРИНЯТЫХ В ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ ПОРЯДКЕ КОМИССИЕЙ НА ЕЕ ШЕСТЬДЕСЯТ СЕДЬМОЙ СЕССИИ

54. Текст проектов руководящих положений вместе с пунктами преамбулы и комментариями к ним, принятых в предварительном порядке Комиссией на ее шестьдесят седьмой сессии, воспроизводится ниже.

Общий комментарий

Комиссия признает важность самого внимательного отношения к актуальным проблемам международного сообщества. Признается, что как окружающая человека среда, так и природная среда могут испытывать негативное воздействие некоторых изменений в состоянии атмосферы, вызванных главным образом привнесением вредных веществ, влекущих за собой трансграничное загрязнение воздуха, разрушение озонового слоя, а также изменения атмосферных условий, ведущие к изменению климата.

²¹ Альтернативные формулировки в квадратных скобках будут рассмотрены дополнительно.

Комиссия ставит задачу выработки на основе прогрессивного развития международного права и его кодификации руководящих положений, которые смогут помочь международному сообществу в решении важнейших вопросов, касающихся трансграничной и глобальной охраны атмосферы. При этом Комиссия не желает вмешиваться в соответствующие политические переговоры, в том числе переговоры по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния, разрушению озонового слоя и изменению климата, не пытается «залатать» пробелы в договорных режимах, равно как и навязать ныне действующим договорным режимам правовые нормы или правовые принципы, уже не содержащиеся в них.

Преамбула

...

признавая, что атмосфера абсолютно необходима для поддержания жизни на Земле, здоровья и благополучия людей, а также водных и наземных экосистем,

учитывая, что в атмосфере происходит перенос и рассеивание веществ, вызывающих загрязнение и деградацию,

признавая поэтому, что охрана атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации является предметом насущной озабоченности международного сообщества в целом,

напоминая, что настоящие проекты руководящих положений не должны создавать помехи для соответствующих политических переговоров, в том числе по изменению климата, разрушению озона, а также трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния, и что они также не преследуют цели заполнения пробелов в договорных режимах или навязывания существующим договорным режимам каких-либо правовых норм или правовых принципов, которые в них уже не заложены²²,

[На одном из последующих этапов могут быть добавлены некоторые другие пункты, а также может быть согласован порядок следования пунктов.]

...

Комментарий

1) В предыдущих случаях преамбулы готовились после того, как Комиссия завершала работу над конкретной темой²³. В данном случае Комиссия пере-

²² Терминология и место этого пункта, который основывается на пункте 168 доклада Комиссии международного права о работе ее шестьдесят пятой сессии (*Ежегодник... 2013 год*, том II (часть вторая)), будут вновь рассмотрены на одном из последующих этапов работы Комиссии над данной темой.

²³ В прошлом Комиссия, как правило, представляла Генеральной Ассамблее результаты своей работы без проекта преамбулы, оставляя ее выработку государствам. Однако также имелись прецеденты, когда Комиссия готовила такие преамбулы. В частности, подобное имело место в отношении проекта конвенции о ликвидации будущего безгражданства 1954 года (*Ежегодник... 1954 год*, том II, документ A/2693, пункт 25); проекта конвенции

дала проект руководящего положения 3 (о предмете общей озабоченности человечества), который содержался во втором докладе Специального докладчика, Редакционному комитету для его рассмотрения в контексте возможной преамбулы. Соответственно, была подготовлена преамбула, отражающая нынешнюю стадию рассмотрения, при том понимании, что по мере продвижения работы могут появиться дополнительные пункты преамбулы.

2) В преамбуле ставится задача задать общий контекст проектов руководящих положений. Первый пункт преамбулы имеет общий характер, признавая огромную важность атмосферы для поддержания жизни на Земле, здоровья и благополучия людей, а также поддержания водных и наземных экосистем. Атмосфера – крупнейший и один из самых важных природных ресурсов Земли. Наряду с минеральными, энергетическими и водными ресурсами она была указана в числе природных ресурсов бывшим Комитетом Организации Объединенных Наций по природным ресурсам²⁴, а также в Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмская декларация)²⁵ и во Всемирной хартии природы 1982 года²⁶.

(продолжение сноски 23)

о сокращении будущего безгражданства 1954 года (там же); типовых норм в отношении арбитражных процедур 1958 года (*Ежегодник... 1958 год*, том II, документ A/3859, пункт 22), в преамбуле к которым были отражены фундаментальные нормы проведения арбитража; проектов статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств 1999 года (*Ежегодник... 1999 год*, том II (часть вторая), пункт 47 (текст также воспроизводится в резолюции 55/153 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2000 года, приложение)); проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности 2001 года (*Ежегодник... 2001 год*, том II (часть вторая) и исправление, пункт 97 (текст также воспроизводится в резолюции 62/68 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года, приложение)); руководящих принципов, применимых к односторонним заявлениям государств, способным привести к возникновению юридических обязательств, 2006 года (*Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), пункт 176); проекта принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, 2006 года (там же, пункт 66 (текст также воспроизводится в резолюции 61/36 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 2006 года, приложение)); а также проектов статей по праву трансграничных водных горизонтов 2008 года (*Ежегодник... 2008 год*, том II (часть вторая), пункт 53 (воспроизводится в резолюции 63/124 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 2008 года, приложение)).

²⁴ Включение «атмосферных ресурсов» в число «других природных ресурсов» бывшим Комитетом Организации Объединенных Наций по природным ресурсам было впервые упомянуто в докладе Комитета о работе его первой сессии (Нью-Йорк, 22 февраля – 10 марта 1971 года), раздел 4 («Другие природные ресурсы»), пункт 94 d) (*Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1971 год, Дополнение № 6 (E/4969)*). Работа Комитета (позднее – Комитета Организации Объединенных Наций по энергетическим и природным ресурсам в целях развития) была впоследствии передана Комиссии по устойчивому развитию.

²⁵ «Природные ресурсы Земли, включая воздух... должны быть сохранены на благо нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования и управления по мере необходимости» (*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.П.А.14), часть первая, глава I, стр. 4, принцип 2).

²⁶ «Используемые человеком... ресурсы... атмосферы должны управляться таким образом, чтобы можно было обеспечить и сохранить их оптимальную и постоянную производительность...»

Атмосфера обеспечивает возобновляемый «поток ресурсов», необходимых для жизни человека, растений и животных на планете, и она служит средой переноса и сообщения. Атмосферу в течение долгого времени считали неисчерпаемой и неисключительной, поскольку предполагалось, что каждый может пользоваться ею, не лишая ее остальных. Это мнение уже осталось в прошлом²⁷. Необходимо иметь в виду, что атмосфера – это ограниченный ресурс с ограниченными возможностями ассимиляции.

3) Во втором пункте преамбулы рассматривается функциональный аспект атмосферы как средства переноса и рассеивания веществ, вызывающих загрязнение и деградацию. Комиссия сочла уместным упомянуть этот функциональный аспект в преамбуле. Это решение отражает обеспокоенность по поводу того, что включение в определение функционального аспекта может наводить на мысль, что такие перенос и рассеивание являются желательными явлениями, что не отражает намерения Комиссии. Трансграничный перенос на большие расстояния веществ, вызывающих загрязнение и деградацию, признается в качестве одной из важнейших проблем сегодняшней атмосферной среды²⁸, при этом арктический регион считается одним из районов мира, в наибольшей степени затрагиваемых распространением вредных загрязняющих веществ²⁹.

(резолюция 37/7 Генеральной Ассамблеи от 28 октября 1982 года, приложение, Общие принципы, пункт 4).

²⁷ Третьей группой и Апелляционный орган Всемирной торговой организации (ВТО) признали в деле *Gasoline* 1996 года, что чистый воздух – «исчерпаемый природный ресурс», который может быть «истощен» (WTO Appellate Body Report, *United States–Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, принят 20 мая 1996 года).

²⁸ См. Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях 2001 года, в преамбуле к которой отмечается, что «стойкие органические загрязнители... являются объектом трансграничного переноса по воздуху... а также осаждаются на большом расстоянии от источника их выбросов, накапливаясь в экосистемах суши и водных экосистемах». Четвертый пункт преамбулы Протокола о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Гётеборгский протокол) с поправками, внесенными в него в 2012 году, гласит: «будучи обеспокоены тем, что выделяемые [химические вещества] переносятся в атмосфере на большие расстояния и могут оказывать негативное трансграничное воздействие». Минаматская конвенция о ртути 2013 года (принята 10 октября 2013 года в Кумано, Япония, на Конференции полномочных представителей о заключении Минаматской конвенции по ртути, состоявшейся 10 и 11 октября 2013 года) признает, что ртуть является «химическим веществом, вызывающим обеспокоенность в глобальном масштабе вследствие ее переноса в атмосфере на большие расстояния» (первый пункт преамбулы). См. J.S. Fuglestedt and others, «Transport impacts on atmosphere and climate: Metrics», *Atmospheric Environment*, vol. 44, No. 37 (December 2010), pp. 4648–4677; D.J. Wuebbles, H. Lei and J.-T. Lin, «Intercontinental transport of aerosols and photochemical oxidants from Asia and its consequences», *Environmental Pollution*, vol. 150, No. 1 (November 2007), pp. 65–84; J.-T. Lin, X.-Z. Liang and D.J. Wuebbles, «Effects of inter-continental transport on surface ozone over the United States: Present and future assessment with a global model», *Geophysical Research Letters*, vol. 35 (2008), L02805.

²⁹ Было выявлено несколько из этих угроз загрязнения среды Арктики, таких как стойкие органические загрязнители и ртуть, происходящие главным образом из источников за пределами региона. Эти загрязнители оказываются в Арктике, переносимые господствующими ветрами и океанскими течениями в северном направлении из южных промышленных регионов Европы и других континентов. См. T. Koivurova, P. Kankaanpää and A. Stepien,

4) Третий пункт преамбулы с учетом указанной выше важности проблем, которые связаны с атмосферой, объявляет, что охрана атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации «является предметом насущной озабоченности международного сообщества в целом». Хотя ряд договоров и литература показывают определенные основания концепции «общей озабоченности человечества»³⁰, Комиссия решила не использовать такую формулировку для характеристики проблемы, поскольку правовые последствия концепции общей озабоченности человечества на нынешней стадии развития международного права в отношении атмосферы остаются неясными. Было сочтено целесообразным выразить озабоченность международного сообщества серьезностью атмосферной проблемы скорее как вопрос факта, нежели в качестве сугубо нормативного положения. Поэтому в этом контексте было использовано выражение «насущная озабоченность международного сообщества в целом». Это выражение Комиссия часто использовала в качестве одного из критериев выбора новых тем для включения в свою долгосрочную программу работы³¹.

«Innovative environmental protection: lessons from the Arctic», *Journal of Environmental Law*, vol. 27, No. 2 (July 2015), pp. 285–311, at p. 297, размещен на сайте <https://academic.oup.com/jel>.

³⁰ Пункт 1 преамбулы Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата 1992 года признает, что «изменение климата Земли и его неблагоприятные последствия являются предметом общей озабоченности человечества». Сходным образом преамбула к Конвенции по биологическому разнообразию 1992 года показывает, что стороны «сознают... большое значение биологического разнообразия для эволюции и сохранения поддерживающих жизнь систем биосферы» (пункт 2) и подтверждают, что «сохранение биологического разнообразия является общей задачей всего человечества» (пункт 3). Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, 1994 года содержит фразы, аналогичные «общей озабоченности», в своей преамбуле, включая «центральное внимание», «серьезную озабоченность международного сообщества» и «проблемы глобального масштаба», применительно к борьбе с опустыниванием и засухой. Другие договоры, такие как Минаматская конвенция о ртути, Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях и Гётеборгский протокол к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, используют сходные концепции, касающиеся общей заботы. См. A.E. Boyle, «International law and the protection of the global atmosphere: concepts, categories and principles», в R. Churchill and D. Freestone (eds.), *International Law and Global Climate Change* (London, Graham & Trotman; Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers Group, 1991), pp. 7–19, at pp. 11–12; D. French, «Common concern, common heritage and other global(-ising) concepts: rhetorical devices, legal principles or a fundamental challenge?», в M. Bowman, P. Davies and E. Goodwin (eds.), *Research Handbook on Biodiversity and Law* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016), pp. 334–358, at p. 347; A. Kiss, «The common concern of mankind», *Environmental Policy and Law*, vol. 27, No. 4 (1997), pp. 244–247, at p. 246; A.A. Cançado Trindade and D.J. Attard, «The implications of the "common concern of mankind" concept on global environmental issues», в T. Iwama (ed.), *Policies and Laws on Global Warming: International and Comparative Analysis* (Tokyo, Environmental Research Center, 1991), pp. 7–13; J. Brunnée, «Common areas, common heritage, and common concern», в D. Bodansky, J. Brunnée and E. Hey (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford, Oxford University Press, 2007), pp. 550–573, at pp. 565–566. См. также C. Kreuter-Kirchhoff, «Atmosphere, international protection», в R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2012), vol. 1, pp. 737–744, at p. 739, paras. 8–9 (атмосфера – «предмет общей озабоченности человечества»); интернет-версия по адресу <http://opil.ouplaw.com/home/epil>.

³¹ *Ежегодник... 1997 год*, том II (часть вторая), стр. 80, пункт 238; *Ежегодник... 1998 год*, том II (часть вторая),

5) Четвертый пункт преамбулы – воспроизведение понимания Комиссии 2013 года о включении темы в свою программу работы на шестьдесят пятой сессии в 2013 году. Было решено, что терминология и место этого пункта будут вновь рассмотрены на одном из последующих этапов работы Комиссии по этой теме³².

б) На одном из последующих этапов могут быть добавлены некоторые другие пункты преамбулы, а также может быть согласован порядок следования пунктов.

Руководящее положение 1. Употребление терминов

Для целей настоящих проектов руководящих положений:

a) «атмосфера» означает газовую оболочку Земли;

b) «атмосферное загрязнение» означает привнесение или выброс людьми, прямо или косвенно, в атмосферу веществ, способствующих пагубным последствиям, распространяющимся за пределами государства происхождения, такого характера, как угроза жизни и здоровью людей и природной среде Земли;

c) «атмосферная деградация» означает изменение людьми, прямо или косвенно, атмосферных условий, имеющее значительные пагубные последствия такого характера, как угроза жизни и здоровью людей и природной среде Земли.

Комментарий

1) Комиссия сочла желательным, в плане практической необходимости, предоставить проект руководящего положения «Употребление терминов», чтобы иметь общее понимание того, что должно быть охвачено в настоящих проектах руководящих положений. Употребляемые термины предоставлены только «для целей настоящих проектов руководящих положений» и не призваны каким бы то ни было образом затрагивать какие-либо существующие или будущие определения любых подобных терминов в международном праве.

2) В соответствующих международно-правовых актах не было дано определение термина «атмосфера». Однако Комиссия сочла необходимым дать рабочее определение для нынешних проектов руководящих положений, и определение в пункте a) следует определению, данному Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК)³³.

стр. 130–131, пункт 553. См. также *Ежегодник... 2014 год*, том II (часть вторая), пункт 269. Комиссия также решила, что она не будет ограничиваться традиционными темами и может также рассматривать темы, которые отражают новые изменения в области международного права и насущные интересы международного сообщества в целом.

³² См. также *Ежегодник... 2013 год*, том II (часть вторая), стр. 92, пункт 168.

³³ Fifth Assessment Report, Working Group III, Annex I (IPCC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change – Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, O. Edenhofer and others (eds.) (Cambridge, Cambridge University Press, 2014), p. 1252). Размещен в Интернете по адресу www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_annex-i.pdf.

3) Комиссия посчитала необходимым, чтобы ее правовое определение соответствовало подходу, которого придерживаются ученые. Согласно ученым, атмосфера существует в виде так называемой атмосферной оболочки³⁴. Она распространяется вверх от поверхности Земли, которая является нижней границей сухой атмосферы. Атмосфера имеет следующий состав на высоте до 25 км: азот (78,08%), кислород (20,95%), а также незначительные газовые примеси, такие как аргон (0,93%), гелий и радиоактивные парниковые газы, такие как двуокись углерода (0,035%) и озон, а также парниковые водяные пары в резко колеблющихся количествах³⁵. Атмосфера также содержит облака и аэрозоли³⁶. По высоте атмосфера делится на пять областей, выделяемых по температурным характеристикам. От нижнего до верхнего слоев это следующие области: тропосфера, стратосфера, мезосфера, термосфера и экзосфера. Примерно 80% массы воздуха находится в тропосфере и 20% – в стратосфере. Тонкий белый туманный пояс (толщиной менее 1% земного радиуса), который можно видеть, наблюдая Землю из космоса, – это атмосфера. В науке эти сферы объединяются вместе как «нижние слои атмосферы», которые распространяются до средней высоты 50 км и могут отделяться от «верхних слоев атмосферы»³⁷. Температура атмосферы изменяется с высотой. В тропосфере (до тропопаузы на высоте около 12 км) температура убывает с высотой из-за поглощения и отражения солнечной энергии поверхностью планеты³⁸. В отличие от этого в стратосфере (до стратопаузы на высоте около 50 км) температура

постепенно растет с высотой³⁹ из-за поглощения ультрафиолетового излучения озоном. В мезосфере (до мезопаузы на высоте выше 80 км) температура вновь начинает снижаться с высотой. В термосфере температура опять начинает быстро расти из-за рентгеновского и ультрафиолетового излучения солнца. Атмосфера «не имеет четко определенного верхнего предела»⁴⁰.

4) Определение в пункте *a*) атмосферы как газовой оболочки, окружающей Землю, представляет собой «физическое» определение атмосферы. Имеется также «функциональный аспект», который связан с перемещением больших масс воздуха. Движение атмосферы имеет динамический и изменяющийся характер. Воздух перемещается и циркулирует вокруг Земли, образуя сложную конфигурацию, которую называют «атмосферной циркуляцией». Как отмечено выше в комментарии к преамбуле, Комиссия решила упомянуть этот функциональный аспект атмосферы во втором пункте преамбулы⁴¹.

5) Особо важно учитывать функцию атмосферы как среды, в которой происходит постоянное перемещение, поскольку именно в этих условиях имеют место «перенос и рассеивание» веществ, вызывающих загрязнение и деградацию. Так, трансграничный перенос на большие расстояния загрязняющих веществ – одна из главных проблем атмосферной среды. Помимо трансграничного загрязнения, имеются другие проблемы, связанные с разрушением озонового слоя и изменением климата.

6) В пункте *b*) определяется «атмосферное загрязнение» и затрагивается трансграничное загрязнение воздуха, в то время как в пункте *c*) дается определение «атмосферная деградация» и упоминаются глобальные атмосферные проблемы. С помощью слова «людьми» в пунктах *b*) и *c*) уточняется, что проекты руководящих положений касаются «антропогенного» атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Комиссии известно, что центральное внимание к деятельности людей, прямой или косвенной, имеет преднамеренный характер, поскольку в настоящие руководящие положения призваны служить указаниями для государств и международного сообщества.

7) Термин «атмосферное загрязнение» (или загрязнение воздуха) иногда используется в широком смысле, охватывая глобальное ухудшение состояния атмосферы, например разрушение озонового слоя и изменение климата⁴², однако этот термин исполь-

³⁴ Американское метеорологическое общество определяет «атмосферную оболочку» (также называемую атмосферным слоем или атмосферной областью) как «любую из определенного числа страт или "слоев" земной атмосферы» (размещено в Интернете по адресу http://glossary.ametsoc.org/wiki/Atmospheric_shell).

³⁵ В физическом смысле водяные пары, на которые приходится примерно 0,25% массы атмосферы, представляют собой составной элемент, изменяющийся в широких пределах. В науке об атмосфере «в силу больших колебаний содержания водяных паров в воздухе процентное содержание различных составляющих атмосферы обычно указывается для сухого воздуха». В больших пределах колеблется и содержание озона. Свыше 0,1 ppmv (частей на миллион по объему) содержание озона в атмосфере считается опасным для человека. См. J.M. Wallace and P.V. Hobbs, *Atmospheric Science: An Introductory Survey*, 2nd ed. (Amsterdam, Elsevier Academic Press, 2006), p. 8.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Американское метеорологическое общество определяет «нижние слои атмосферы» как, «в общем плане и достаточно приблизительно, ту часть атмосферы, в которой происходит большинство погодных явлений (т. е. тропосфера и нижние слои стратосферы); таким образом, этот термин употребляется в противопоставление общепринятому значению верхних слоев атмосферы» (размещено в Интернете по адресу http://glossary.ametsoc.org/wiki/Lower_atmosphere). «Верхние слои атмосферы» определяются как остальная часть атмосферы, т. е. «как общий термин, обозначающий атмосферу выше тропосферы» (размещено в Интернете по адресу http://glossary.ametsoc.org/wiki/Upper_atmosphere).

³⁸ Высотная граница тропосферы не везде одинакова; она зависит от широты и времени года; она проходит на высоте от примерно 17 км на экваторе, хотя на полюсах она ниже. В среднем высота внешней границы тропосферы составляет около 12 километров (E.J. Tarbuck, F.K. Lutgens and D. Tasa, *Earth Science*, 13th ed. (Upper Saddle River, New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2011), p. 466).

³⁹ Строго говоря, температура стратосферы остается постоянной до высоты около 20–35 км и затем начинает постепенно расти.

⁴⁰ Tarbuck, Lutgens and Tasa (см. сноску 38 выше), p. 467.

⁴¹ См. пункт 3) комментария к преамбуле выше.

⁴² Так, в статье 1, пункт 1, Каирской резолюции (1987 года) Института международного права (Institut de droit international) о трансграничном загрязнении воздуха предусматривается, что «для цели настоящей резолюции "загрязнение" означает любое физическое, химическое или биологическое изменение состава* или качества атмосферы, которое является прямым или косвенным результатом деятельности или бездействия людей и создает вредные или пагубные последствия для окружающей среды других государств или областей за пределами национальной юрисдикции» (*Yearbook of the Institute of International Law*, vol. 62,

зается в настоящих проектах руководящих положений в узком смысле в соответствии с существующей договорной практикой. Таким образом, он исключает глобальные проблемы из определения атмосферного загрязнения.

8) Давая определение «атмосферного загрязнения», пункт *b*) использует формулировку, по сути основанную на статье 1 *a*) Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года⁴³, которая гласит, что

«загрязнение воздуха» означает введение человеком, прямо или косвенно, веществ или энергии в воздушную среду, влекущее за собой вредные последствия такого характера, как угроза здоровью людей, нанесение вреда живым ресурсам, экосистемам и материальным ценностям, а также нанесение ущерба ценности ландшафта или помехи другим законным видам использования окружающей среды; определение «загрязнители воздуха» понимается соответствующим образом.

Можно также отметить, что в пункте 1 (4) статьи 1 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву термин «загрязнение» определяется как «привнесение человеком, прямо или косвенно, веществ или энергии в морскую среду, включая эстуарии, которое приводит или может привести к таким пагубным последствиям, как вред живым ресурсам и жизни в море, опасность для здоровья человека...»⁴⁴. Пагубные последствия, возникающие в результате привнесения или выбросов, должны иметь такой характер, чтобы они ставили под угрозу жизнь и здоровье человека и природную среду Земли, в том числе если они способствуют усилению такой угрозы.

9) Хотя пункт *a*) статьи 1 Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и пункт 1 (4) статьи 1 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву говорят о «привнесении энергии» (а также веществ) в атмосферу как о части «загрязнения», Комиссия решила не включать термин «энергия» в текст пункта *b*) проекта руководящего положения. Комиссия полагает, что слово «вещества» для целей проектов руководящих

положений включает «энергию». «Энергия» понимается как включающая тепло, свет, шум и радиоактивность, привнесенные и высвобожденные в атмосфере в результате деятельности людей⁴⁵.

10) Выражение «последствиям, распространяющимся за пределами государства происхождения» в пункте *b*) уточняет, что проект руководящих положений касается трансграничных последствий в смысле, предусмотренном в пункте *b*) статьи 1 Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, что «трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния» означает «загрязнение воздуха, физический источник которого находится полностью или частично в пределах территории, находящейся под национальной юрисдикцией одного государства, и отрицательное влияние которого проливается на территории, находящейся под юрисдикцией другого государства, на таком расстоянии, что в целом невозможно определить долю отдельных источников или групп источников выбросов».

11) Поскольку «атмосферное загрязнение» получило в пункте *b*) узкое определение, для целей проекта руководящих положений необходимо рассмотреть, помимо атмосферного загрязнения, и другие вопросы с помощью отдельного определения. Для этого в пункте *c*) дается определение

⁴⁵ В отношении тепла см. WMO, *WMO/IGAC: Impacts of Megacities on Air Pollution and Climate*, Global Atmosphere Watch Report No. 205 (Geneva, September 2012); D. Simon and H. Leck, «Urban adaptation to climate/environmental change: governance, policy and planning», Special Issue, *Urban Climate*, vol. 7 (March 2014), pp. 1–134; J.A. Arnfield, «Two decades of urban climate research: a review of turbulence, exchanges of energy and water, and the urban heat island», *International Journal of Climatology*, vol. 23 (2003), pp. 1–26; L. Gartland, *Heat Islands: Understanding and Mitigating Heat in Urban Areas* (London, Earthscan, 2008); см. в общем плане B. Stone, Jr., *The City and the Coming Climate: Climate Change in the Places We Live* (Cambridge, Cambridge University Press, 2012). В отношении легкого загрязнения см. C. Rich and T. Longcore (eds.), *Ecological Consequences of Artificial Night Lighting* (Washington, D.C., Island Press, 2006); P. Cinzano and F. Falchi, «The propagation of light pollution in the atmosphere», *Monthly Notices of the Royal Astronomical Society*, vol. 427, No. 4 (December 2012), pp. 3337–3357; F. Bashiri and C.R. Che Hassan, «Light pollution and its effect on the environment», *International Journal of Fundamental Physical Sciences*, vol. 4, No. 1 (March 2014), pp. 8–12. В отношении акустического/шумового загрязнения см., например, приложение 16 (Охрана окружающей среды: Авиационный шум) к Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года; P. Davies and J. Goh, «Air transport and the environment: regulating aircraft noise», *Air and Space Law*, vol. 18, No. 3 (1993), pp. 123–135. Касательно радиоактивных выбросов см. D. Rauschnig, «Interim report of the Committee: legal problems of continuous and instantaneous long-distance air pollution», *International Law Association, Report of the Sixty-Second Conference held at Seoul, August 24th to August 30th, 1989* (London, 1986), pp. 198–223, at p. 219; и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), *Экологические последствия аварии на черновильской АЭС и их преодоление: двадцатилетний опыт*, доклад экспертной группы «Экология» Чернобыльского форума (Серия докладов по радиологическим оценкам) (Вена, февраль 2008 года), STI/PUB/1239. См. также 2013 Report of the United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation to the General Assembly, *Scientific Annex A: Levels and effects of radiation exposure due to the nuclear accident after the 2011 great east-Japan earthquake and tsunami* (United Nations publication, Sales No. E.14.IX.1), размещен в Интернете по адресу www.unscear.org/docs/publications/2013/UNSCEAR_2013_Annex-A-CORR.pdf. В частности, это не наносит ущерба мирному использованию ядерной энергии в связи с изменением климата (см. IAEA, *Climate Change and Nuclear Power 2014* (Vienna, 2014), p. 7).

Part II (Session of Cairo, 1987), pp. 296 and 298; размещена в Интернете по адресу www.idi-iil.org/Resolutions).

⁴³ Формулировка статьи 1 *a*) Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния восходит к определению загрязнения, данному Советом Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в своей рекомендации С(74)224 о принципах, касающихся трансграничного загрязнения, от 14 ноября 1974 года, которое гласит: «Для цели настоящих принципов загрязнение означает привнесение людьми, прямо или косвенно, веществ или энергии в окружающую среду, влекущее за собой вредные последствия такого характера, как угроза жизни людей, ущерб живым ресурсам и экосистемам, а также ухудшение или нарушение функций и других законных видов использования окружающей среды» (*International Legal Materials*, vol. 14 (1975), p. 242, at p. 243, или OECD, *Legal Aspects of Transfrontier Pollution* (Paris, 1977), p. 13; см. также P. Birnie, A. Boyle and C. Redgwell, *International Law and the Environment*, 3rd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2009), pp. 188–189, и A. Kiss and D. Shelton, *International Environmental Law* (Ardsey-on-Hudson (New York), Transnational Publishers; London, Graham & Trotman, 1991), p. 117 (определение загрязнения: «также включены такие формы энергии, как шум, вибрации, тепло и излучение»)).

⁴⁴ Статья 212 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву предусматривает обязательства по предотвращению загрязнения моря из атмосферы или через нее, и в этой степени определение «загрязнение» в этой Конвенции имеет отношение к атмосферному загрязнению.

«атмосферной деградации». Это определение должно отражать проблемы разрушения озона и изменения климата. Оно охватывает изменение глобальных атмосферных условий, вызванное людьми как прямо, так и косвенно. Это могут быть изменения физической среды или биоты, либо изменения структуры земной атмосферы. В Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 года в пункте 2 статьи 1 дается определение «неблагоприятного воздействия» как озабочивающего «изменения в физической среде или биоте, включая изменения климата, которые имеют значительные вредные последствия для здоровья человека или для состава, восстановительной способности или продуктивности природных и регулируемых экосистем или для материалов, используемых человеком». В пункте 2 статьи 1 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата «изменение климата» определяется как «изменение климата, которое прямо или косвенно обусловлено деятельностью человека, вызывающей изменения в составе глобальной атмосферы, и накладывается на естественные колебания, наблюдаемые на протяжении сопоставимых периодов времени».

12) Термин «значительные пагубные последствия» призван отразить ряд видов деятельности людей, которые должны охватываться в проектах руководящих положений. Термин «значительный» Комиссия часто использовала в своей прежней работе⁴⁶. Комиссия указала, что «...термин "значительный" означает нечто большее, чем "поддающийся обнаружению", но не обязательно "серьезный" или "существенный". Причиненный вред должен иметь действительно неблагоприятные последствия... Такие отрицательные последствия должны поддаваться количественной оценке с помощью фактических и объективных стандартов»⁴⁷. Кроме того, термин «значительный», хотя и был определен с помощью фактографических и объективных критериев, также связан с субъективной оценкой, которая зависит от обстоятельств конкретного дела и периода, когда дана такая оценка. Например, нехватка данного ресурса в данный момент времени может не считаться «значительной», поскольку в это время научные знания или

представления людей не связывали с этим ресурсом большой ценности. Вопрос о том, что представляет собой «значительный», скорее является вопросом фактографической оценки⁴⁸.

13) Если применительно к «атмосферному загрязнению» привнесение или выброс веществ должны способствовать только «пагубным» последствиям, в случае «атмосферной деградации» изменение атмосферных условий должно иметь «значительные пагубные последствия». Как ясно следует из проекта руководящего положения 2 о сфере охвата руководящих положений, настоящие руководящие положения посвящены охране атмосферы как от атмосферного загрязнения, так и от атмосферной деградации. Как отмечалось в пункте 11 выше, «неблагоприятное воздействие» в Венской конвенции об охране озонового слоя (статья 1, пункт 2) означает изменения, которые имеют значительные вредные последствия. Слово «пагубные» обозначает нечто вредное, часто неявным или неожиданным образом.

Руководящее положение 2. Сфера охвата руководящих положений

1. Настоящие проекты руководящих положений [содержат руководящие принципы, касающиеся] [касаются] охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.

2. Настоящие проекты руководящих положений не касаются и не наносят ущерба вопросам, затрагивающим принцип «загрязнитель платит», принцип предосторожности, общую, но дифференцированную ответственность, материальную ответственность государств и их граждан и юридических лиц и передачу средств и технологии, включая права интеллектуальной собственности, развивающимся странам.

3. Настоящие проекты руководящих положений не касаются конкретных веществ, таких как сажистый углерод, тропосферный озон, а также другие вещества двойного воздействия, являющихся предметом переговоров между государствами.

4. Ничто в настоящих проектах руководящих положений не затрагивает статус воздушного пространства по международному праву, как и вопросы, касающиеся космического пространства, включая его делимитацию.

Комментарий

1) В проекте руководящего положения 2 установлена сфера действия проектов руководящих положений в отношении охраны атмосферы. В пункте 1 сфера действия характеризуется позитивным

⁴⁶ См., например, статью 7 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года (резолюция 51/229 Генеральной Ассамблеи от 21 мая 1997 года, приложение; текст проектов статей, принятых Комиссией на ее сорок шестой сессии, содержится в *Ежегоднике... 1994 год*, том II (часть вторая), стр. 98 и далее, пункт 222); проект статьи 1 проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности 2001 года (*Ежегодник... 2001 год*, том II (часть вторая) и исправление, пункт 97; текст проектов статей воспроизводится в резолюции 62/68 Генеральной Ассамблеи, приложение); проект принципа 2 проектов принципов 2006 года, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности (*Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), стр. 68; текст проектов принципов воспроизводится в резолюции 61/36 Генеральной Ассамблеи, приложение); и проект статьи 6 проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов 2008 года (*Ежегодник... 2008 год*, том II (часть вторая), стр. 23; текст проектов статей воспроизводится в резолюции 63/124 Генеральной Ассамблеи, приложение).

⁴⁷ Пункт 4) комментария к проекту статьи 2 проекта статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности 2001 года (*Ежегодник... 2001 год*, том II (часть вторая) и исправление, стр. 185).

⁴⁸ См. комментарий к проектам статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности (пункты 4) и 7) комментария к статье 2: там же). См. также комментарий к проектам принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности (пункты 1)–3) комментария к проекту принципа 2: *Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), стр. 75–76).

образом с указанием того, чему посвящены руководящие положения, в то время как пункты 2 и 3 изложены в виде отрицания с указанием того, что не охватывается настоящими проектами руководящих положений. Пункт 4 содержит защитительную оговорку в отношении воздушного и космического пространства.

2) В пункте 1 сфера действия проекта руководящих положений определяется на основе определений, содержащихся в пунктах *b*) и *c*) проекта руководящего положения 1. В нем затронут вопрос об охране атмосферы в двух областях: атмосферное загрязнение и атмосферная деградация. Проект руководящих положений посвящен только антропогенным причинам, а не причинам естественной природы, таким как вулканические извержения и столкновения метеоритов. Нацеленность на трансграничное загрязнение и глобальную атмосферную деградацию в результате деятельности людей отражает нынешнюю реальность, которая имеет обоснование в науке⁴⁹. Согласно МГЭИК, наука с 95-процентной вероятностью указывает, что деятельность людей – доминирующая причина потепления, наблюдающегося с середины XX столетия. МГЭИК отмечает, что влияние человека на климатическую систему очевидно. Такое влияние было выявлено в потеплении атмосферы и океана, изменениях глобального круговорота воды, уменьшении снежного и ледяного покрова, повышении среднего уровня мирового океана, а также в изменениях некоторых экстремальных климатических явлений⁵⁰. МГЭИК далее отмечает, что крайне вероятно, что больше чем наполовину наблюдаемое повышение средней температуры земной поверхности в 1951–2010 годах вызвано антропогенным увеличением содержания парниковых газов и другими антропогенными факторами вместе взятыми⁵¹.

3) В руководящих положениях также не будут рассматриваться вопросы внутреннего или местного загрязнения. Вместе с тем важно отметить, что все, что происходит на местном уровне, иногда может оказывать воздействие в трансграничном и глобальном контексте, в том что касается охраны атмосферы. Может возникнуть необходимость в том, чтобы действия людей по улучшению положений, принятые индивидуально или коллективно, учитывали совокупность атмосферы, гидросферы, биосферы и геосферы и их взаимосвязи.

4) Двуокись серы и оксиды азота – главные источники трансграничного атмосферного загрязнения⁵², в то время как изменение климата и разрушение озонового слоя – две главных проблемы, вызывающих атмосферную деградацию⁵³. Некоторые озоноразру-

шающие вещества также способствуют глобальному потеплению⁵⁴.

5) По мере дальнейшего продвижения работы необходимо дополнительно рассмотреть вопрос о том, «содержат» ли проекты руководящих положений «руководящие принципы, касающиеся» охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, или же они «касаются» такой ее охраны.

6) Пункты 2 и 3, а также четвертый пункт преамбулы отражают договоренность Комиссии, когда тема была включена в программу работы Комиссии на ее шестьдесят пятой сессии в 2013 году⁵⁵.

7) Пункт 4 – это защитительная оговорка о том, что проекты руководящих положений не затрагивают статуса воздушного пространства в соответствии с международным правом. Атмосфера и воздушное пространство – это совершенно разные концепции, которые следует различать. Воздушное пространство – это статичное и пространственное установление, в отношении которого государство в пределах своей территории обладает «полным и исключительным суверенитетом». Например, статья 1 Конвенции о международной гражданской авиации предусматривает, что «...каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над "воздушным пространством" над своей территорией»⁵⁶. В свою очередь, статья 2 той же Конвенции рассматривает в качестве территории государства сухопутные территории и прилегающие к ним территориальные воды, находящиеся под суверенитетом, сюзеренитетом, протекторатом или мандатом данного государства. Воздушное пространство вне пределов территориальных вод рассматривается как находящееся вне суверенитета любого государства и открыто для использования всеми государствами, как и открытое море. С другой стороны, атмосфера как оболочка газов, окружающих Землю, динамична и колеблется, а наполняющие ее газы постоянно перемещаются вне зависимости от каких-либо территориальных границ⁵⁷. Атмосфера невидима, неосвязаема и неотделима.

8) Кроме того, хотя атмосфера в пространственном отношении подразделяется на сферы, выделяемые по температурным свойствам, не имеется резкой научной границы между атмосферой и космическим пространством. Выше 100 км следы атмосферы

⁴⁹ См. в общем плане IPCC, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T.F. Stocker and others (eds.) (2013). Размещен в Интернете по адресу www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_all_final.pdf.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Birnie, Boyle and Redgwel (сноска 43 выше), p. 342.

⁵³ *Ibid.*, p. 336. Связи между изменением климата и истощением озонового слоя рассматриваются в преамбуле, а также в статье 4

Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Связь между трансграничным загрязнением атмосферы и изменением климата рассматривается в преамбуле и в пункте 1 статьи 2 Протокола о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном 1999 года (Гётеборгский протокол) к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года с поправками, внесенными в 2012 году.

⁵⁴ Birnie, Boyle and Redgwel (см. сноску 43 выше), p. 336.

⁵⁵ *Ежегодник... 2013 год*, том II (часть вторая), стр. 92, пункт 168.

⁵⁶ См. пункт 2 статьи 2 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, где сказано, что «суверенитет распространяется на воздушное пространство над территориальным морем, равно как на его дно и недра».

⁵⁷ См. в общем плане Birnie, Boyle and Redgwel (сноска 43 выше), chap. 6.

постепенно сливаются с пустотой космоса⁵⁸. Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, обходит молчанием определение «космического пространства». Этот вопрос с 1959 года рассматривался в рамках Юридического подкомитета Комитета Организации Объединенных Наций по использованию космического пространства в мирных целях, который рассмотрел как пространственный, так и функциональный подходы к вопросам делимитации⁵⁹.

9) Соответственно, Комиссия предпочла указать в пункте 4, что проекты руководящих положений не затрагивают правовой статус воздушного пространства и не касаются вопросов, касающихся космического пространства. Кроме того, упоминание космического пространства отражает понимание Комиссии 2013 года.

Руководящее положение 5. Международное сотрудничество

1. Государства несут обязанность сотрудничать, когда это уместно, друг с другом и с соответствующими международными организациями для охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.

2. Государствам следует сотрудничать в дальнейшем расширении научных знаний, касающихся причин и последствий атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Сотрудничество может включать обмен информацией и совместный мониторинг.

Комментарий

1) Международное сотрудничество находится в центре всего свода проекта руководящих положений об охране атмосферы. Концепция международного сотрудничества также претерпела значительные изменения в международном праве⁶⁰ и в значительной мере строится в настоящее время на понятии единства интересов «международного сообщества в целом»⁶¹. В третьем пункте преамбулы к настоящим руководящим положениям это признается

⁵⁸ Tarbuck, Lutgens and Tasa (см. сноску 38 выше), pp. 465–466.

⁵⁹ См. в общем плане В. Jasani (ed.), *Peaceful and Non-Peaceful Uses of Space: Problems of Definition for the Prevention of an Arms Race*, United Nations Institute for Disarmament Research (New York, Taylor & Francis, 1991), в частности chaps. 2 and 3.

⁶⁰ W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (London, Stevens & Sons, 1964), pp. 60–71; C. Leben, «By way of introduction» (Symposium: The changing structure of international law revisited), *European Journal of International Law*, vol. 8, No. 3 (1997), pp. 399–408. См. также J. Delbrück, «The international obligation to cooperate – An empty shell or a hard law principle of modern international law», в Н.Р. Hestermeyer and others (eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, vol. I (Leiden, Martinus Nijhoff, 2012), pp. 3–16.

⁶¹ В. Simma, «From bilateralism to community interest in international law», *Collected Courses of the Hague Academy of International Law 1994–VI*, vol. 250, pp. 217–384; N. Okuwaki, «On compliance with the obligation to cooperate: new developments of "international law for cooperation"», в J. Eto (ed.), *Aspects of International Law Studies: Achievements and Prospects (Festschrift*

посредством указания на то, что охрана атмосферы от атмосферного загрязнения и деградации представляет собой «насущную озабоченность международного сообщества в целом».

2) В этой связи пункт 1 проекта руководящего положения 5 предусматривает обязательство государств сотрудничать, когда это уместно. В конкретном плане такое сотрудничество осуществляется с другими государствами и соответствующими международными организациями. Выражение «надлежащим образом» обозначает определенную гибкость и свободу действий государств в выполнении обязательств сотрудничать в зависимости от необходимого характера и предмета сотрудничества. Возможные формы такого сотрудничества также могут быть разными в зависимости от ситуации и осуществления определенной свободы усмотрения государств. Оно может осуществляться на двустороннем, региональном или многостороннем уровне. Государства могут также принимать необходимые меры на индивидуальной основе.

3) Международное сотрудничество предусмотрено в нескольких многосторонних правовых актах, имеющих отношение к охране окружающей среды. Как в Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмская декларация), так и в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейрская декларация), соответственно в принципе 24 и принципе 27, подчеркивается важность сотрудничества⁶². Кроме того, в деле *Целлюлозные заводы на реке Уругвай* Международный Суд подчеркнул связи между обязательством информировать, сотрудничеством между сторонами и обязательством по предотвращению. Суд отметил, что «именно в результате сотрудничества соответствующие государства могут совместно регулировать риски ущерба для окружающей

for Shinya Murase) (Tokyo, Shinzansha, 2015), pp. 5–46, at pp. 16–17 (на японском языке).

⁶² Принцип 24 Стокгольмской декларации гласит:

«Международные проблемы, связанные с охраной и улучшением окружающей среды, следует решать в духе сотрудничества всех стран, больших и малых, на основе равноправия. Сотрудничество, основанное на многосторонних и двусторонних соглашениях или на другой соответствующей основе, крайне важно для организации эффективного контроля, предотвращения, уменьшения и устранения отрицательного воздействия на окружающую среду, связанного с деятельностью, проводимой во всех сферах, и это сотрудничество следует организовать таким образом, чтобы в должной мере учитывались суверенные интересы всех государств».

Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды... (см. сноску 25 выше), стр. 6.

Принцип 27 Рио-де-Жанейрской декларации гласит:

«Государства и народы сотрудничают в духе доброй воли и партнерства в выполнении принципов, воплощенных в настоящей Декларации, и в дальнейшем развитии международного права в области устойчивого развития».

Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение I, стр. 7.

среды таким образом... чтобы предотвратить такой ущерб»⁶³.

4) Среди некоторых ныне действующих договоров Венская конвенция об охране озонового слоя (1985 год) предусматривает в своей преамбуле, что стороны Конвенции «сознают, что меры по охране озонового слоя от изменений в результате деятельности человека требуют международного сотрудничества и действий на международном уровне». Кроме того, в преамбуле к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (1992 год) признается, что «глобальный характер изменения климата требует максимально широкого сотрудничества всех стран и их участия в деятельности по эффективному и надлежащему международному реагированию», при этом также подтверждается «принцип суверенитета государств в международном сотрудничестве в деле реагирования на изменение климата»⁶⁴.

5) Статья 8, пункт 1, Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков об общем обязательстве сотрудничать предусматривает:

Государства водотока сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения оптимального использования и надлежащей защиты международного водотока.

6) В своей работе Комиссия также признает важное значение обязательства сотрудничать. Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности в проекте статьи 4 о сотрудничестве предусматривают:

Заинтересованные государства добросовестно сотрудничают и, в случае необходимости, запрашивают содействие одной или нескольких компетентных международных организаций в предотвращении значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска⁶⁵.

Кроме того, в проектах статей по праву трансграничных водоносных горизонтов в проекте статьи 7 об общем обязательстве сотрудничать устанавливается:

1. Государства водоносного горизонта сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, устойчивого развития, взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения справедливого и разумного использования и

⁶³ *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010, pp. 14 et seq. at p. 49, para. 77.

⁶⁴ См. также раздел 2 части XII Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, где содержатся положения о всемирном и региональном сотрудничестве, включая «Сотрудничество на всемирной и региональной основе» (статья 197), «Уведомление о неминуемом или нанесенном ущербе» (статья 198), «Планы чрезвычайных мер на случай загрязнения» (статья 199), «Исследовательские работы, программы научных исследований и обмен информацией и данными» (статья 200) и «Научные критерии для разработки правил» (статья 201). Раздел 2 части XIII («Морские научные исследования») этой Конвенции по вопросу о международном сотрудничестве включает «Содействие международному сотрудничеству» (статья 242), «Создание благоприятных условий» (статья 243) и «Публикацию и распространение информации и знаний» (статья 244).

⁶⁵ *Ежегодник... 2001 год*, том II (часть вторая) и исправление, стр. 177.

надлежащей защиты их трансграничных водоносных горизонтов или систем водоносных горизонтов.

2. Для цели пункта 1 государствам водоносного горизонта следует создавать совместные механизмы сотрудничества⁶⁶.

7) Наконец, обязанность сотрудничать предусмотрена в проекте статьи 8 проектов статей о защите лиц в случае бедствий, принятых Комиссией в предварительном порядке в первом чтении в 2014 году⁶⁷.

8) Сотрудничество может принимать самые разные формы. В пункте b) проекта этого руководящего положения, в частности, подчеркивается важность сотрудничества в деле расширения научных знаний, связанных с причинами и последствиями атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, которое считается критически важным. Сотрудничество могло принимать ряд форм. В пункте b) также выделяется обмен информацией и совместный мониторинг.

9) Венская конвенция об охране озонового слоя в своей преамбуле предусматривает, что международное сотрудничество и международные действия должны «основываться на соответствующих научно-технических соображениях», а в пункте 1 статьи 4 о сотрудничестве в правовой и научно-технической областях имеется следующее положение:

Стороны содействуют и благоприятствуют обмену научно-технической, социально-экономической, коммерческой и правовой информацией, имеющей отношение к настоящей Конвенции, в соответствии с более подробными положениями, содержащимися в приложении II. Такая информация предоставляется органам, о которых договариваются Стороны.

В приложении II к Конвенции дается подробный перечень позиций для обмена информацией. В пункте 2 статьи 4 предусмотрено сотрудничество в технических областях с учетом потребностей развивающихся стран.

10) В пункте 1 статьи 4 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в связи с обязательствами предусматривается следующее:

Все Стороны... e) сотрудничают в принятии подготовительных мер с целью адаптации к последствиям изменения климата... g) оказывают содействие и сотрудничают в проведении научных, технологических, технических, социально-экономических и других исследований, систематических наблюдений и создании банков данных, связанных с климатической системой и предназначенных для углубления познаний, а также уменьшения или устранения остающихся неопределенностей в отношении причин, последствий, масштабов и сроков изменения климата и в отношении экономических и социальных последствий различных стратегий реагирования; h) оказывают содействие и сотрудничают в полном, открытом и оперативном обмене

⁶⁶ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть вторая), стр. 23.

⁶⁷ Проект статьи 8 предусматривает: «В соответствии с настоящими проектами статей государства по мере необходимости сотрудничают между собой и с Организацией Объединенных Наций и другими компетентными межправительственными организациями, Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международным комитетом Красного Креста, а также соответствующими неправительственными организациями» (*Ежегодник... 2014 год*, том II (часть вторая), стр. 83).

соответствующей научной, технологической, технической, социально-экономической и юридической информацией, связанной с климатической системой и изменением климата, а также с экологическими и социальными последствиями различных стратегий реагирования; i) оказывают содействие и сотрудничают в области образования, подготовки кадров и просвещения населения по вопросам изменения климата и поощряют самое широкое участие в этом процессе, в том числе неправительственных организаций...

11) Обязательство сотрудничества включает в себя, в частности, обмен информацией. В этой связи можно также отметить, что статья 9 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков содержит детальное положение об обмене данными и информацией. Кроме того, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния в статье 4 предусматривает, что Договаривающиеся Стороны «обмениваются информацией и рассматривают свою политику, научную деятельность и технические меры, направленные на борьбу, по мере возможности, с выбросами загрязнителей воздуха, которые могут иметь отрицательные последствия, способствуя, таким образом, уменьшению загрязнения воздуха, включая трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния». Конвенция также содержит детальное положение о сотрудничестве в области исследований и разработок (статья 7); обмене информацией (статья 8); а также об осуществлении и дальнейшем развитии совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (статья 9). Аналогичным образом Восточноафриканское региональное рамочное соглашение по вопросам борьбы с загрязнением воздуха (Найробийское соглашение 2008 года)⁶⁸ и Региональное рамочное соглашение стран Западной и Центральной Африки по вопросам борьбы с загрязнением воздуха (Абиджанское соглашение 2009 года)⁶⁹ имеют

⁶⁸ Одиннадцать стран – Бурунди, Демократическая Республика Конго, Джибути, Кения, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сомали, Судан, Уганда, Эритрея и Эфиопия – являются участниками этого рамочного соглашения.

⁶⁹ Участниками этого соглашения является 21 страна – Ангола, Бенин, Буркина-Фасо, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Кабо-Верде, Камерун,

идентичные положения о международном сотрудничестве. Участники согласились:

1.2 Рассмотреть синергизмы и совместные выгоды осуществления совместных мер против выбросов загрязнителей воздуха и парниковых газов... 1.4 Содействовать обмену образовательной и исследовательской информацией о регулировании качества воздуха; 1.5 Поощрять региональное сотрудничество и укреплять учреждения по урегулированию...

12) Второе предложение пункта 4 проекта статьи 17 проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов предусматривает: «Содействие может включать координацию международных чрезвычайных мер и сообщений, направление подготовленного для действий в чрезвычайных ситуациях персонала, предоставление специального оборудования и припасов, экспертную, научно-техническую помощь и гуманитарную помощь»⁷⁰. В свою очередь, проект статей о защите людей в случае бедствий, принятый Комиссией в предварительном порядке в первом чтении в 2014 году, предусматривает в проекте статьи 9 (Формы сотрудничества), что «для целей настоящих проектов статей сотрудничество включает в себя гуманитарную помощь, координацию международных мер и коммуникаций в области экстренной помощи, а также предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов». Кроме того, в проекте статьи 10 (Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий) предусмотрено, что «сотрудничество распространяется на принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий»⁷¹.

13) В контексте охраны атмосферы, по мнению Комиссии, ключевое значение имеет расширение научных знаний, касающихся причин и последствий атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.

Кот-д'Ивуар, Либерия, Мали, Нигер, Нигерия, Республика Конго, Сенегал, Сьерра-Леоне, Того, Чад и Экваториальная Гвинея.

⁷⁰ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть вторая), стр. 25.

⁷¹ *Ежегодник... 2014 год*, том II (часть вторая), стр. 87.