



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 February 2020
Russian
Original: English/French/Russian/
Spanish

Комиссия международного права

Семьдесят вторая сессия

Женева, 27 апреля — 5 июня и 6 июля — 7 августа 2020 года

Охрана атмосферы

Замечания и мнения, полученные от правительств и международных организаций

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Замечания и мнения, полученные от правительств	4
A. Общие замечания и мнения	4
B. Конкретные замечания по проектам преамбулы и руководящих положений	12
1. Проект преамбулы	12
2. Проект руководящего положения 1 — Употребление терминов	18
3. Проект руководящего положения 2 — Сфера охвата руководящих положений	21
4. Проект руководящего положения 3 — Обязательство по охране атмосферы	24
5. Проект руководящего положения 4 — Оценка воздействия на окружающую среду	28
6. Проект руководящего положения 5 — Устойчивое использование атмосферы	30
7. Проект руководящего положения 6 — Справедливое и разумное использование атмосферы	33
8. Проект руководящего положения 7 — Намеренное крупномасштабное изменение атмосферы	34
9. Проект руководящего положения 8 — Международное сотрудничество	37
10. Проект руководящего положения 9 — Взаимосвязь между соответствующими нормами	39
11. Проект руководящего положения 10 — Имплементация	43



12.	Проект руководящего положения 11 — Соблюдение	44
13.	Проект руководящего положения 12 — Разрешение споров.	46
III.	Замечания и мнения, полученные от международных организаций.	47
A.	Общие замечания и мнения	47
B.	Конкретные замечания по проектам преамбулы и руководящих положений	48
1.	Проект преамбулы	48
2.	Проект руководящего положения 1 — Употребление терминов.	50
3.	Проект руководящего положения 2 — Сфера охвата руководящих положений	50
4.	Проект руководящего положения 3 — Обязательство по охране атмосферы	50
5.	Проект руководящего положения 4 — Оценка воздействия на окружающую среду	50
6.	Проект руководящего положения 5 — Устойчивое использование атмосферы	51
7.	Проект руководящего положения 6 — Справедливое и разумное использование атмосферы	51
8.	Проект руководящего положения 7 — Намеренное крупномасштабное изменение атмосферы	52
9.	Проект руководящего положения 8 — Международное сотрудничество	52
10.	Проект руководящего положения 9 — Взаимосвязь между соответствующими нормами.	52
11.	Проект руководящего положения 10 — Имплементация.	53
12.	Проект руководящего положения 12 — Разрешение споров.	53
13.	Дополнительные проекты руководящих положений	53

I. Введение

1. На своей семидесятой сессии (2018 год) Комиссия международного права приняла в первом чтении проект руководящих положений (вместе с преамбулой) об охране атмосферы¹. В соответствии со статьями 16–21 Положения о Комиссии она постановила препроводить проект руководящих положений через Генерального секретаря правительствам и международным организациям для получения от них замечаний и мнений, просив при этом представить такие замечания и мнения Генеральному секретарю к 15 декабря 2019 года². Нотой от 19 сентября 2018 года Генеральный секретарь препроводил правительствам проект руководящих положений об охране атмосферы вместе с преамбулой и комментариями к ним, предложив им представить свои замечания и мнения согласно просьбе Комиссии. Письмами от 18 сентября 2018 года проект руководящих положений и комментарии к ним были также разосланы международным организациям и другим сторонам, которым было тоже предложено представить свои замечания и мнения. В своей резолюции 74/186 от 18 декабря 2019 года Генеральная Ассамблея обратила внимание правительств на то, что Комиссии важно получить их замечания и мнения по проекту руководящих положений, принятому Комиссией в первом чтении на ее семидесятой сессии.

2. По состоянию на 23 января 2020 года письменные замечания были получены от Антигуа и Барбуды (30 декабря 2019 года), Аргентины (17 декабря 2019 года), Беларуси (13 декабря 2019 года), Бельгии (13 декабря 2019 года), Германии (13 декабря 2019 года), Нидерландов (9 декабря 2019 года), Португалии (7 января 2020 года), Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (20 декабря 2019 года), Соединенных Штатов Америки (13 декабря 2019 года), Того (8 января 2019 года), Финляндии (от имени североевропейских стран: Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции) (11 декабря 2019 года), Чешской Республики (19 декабря 2019 года), Эстонии (12 декабря 2019 года) и Японии (13 сентября 2019 года).

3. По состоянию на 23 января 2020 года письменные замечания были также получены от следующих международных организаций: Европейский союз (3 декабря 2019 года) и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (18 декабря 2019 года).

4. Замечания и мнения, полученные от правительств, воспроизводятся ниже в главе II, а от международных организаций и других сторон — в главе III³.

¹ Доклад Комиссии международного права о работе ее семидесятой сессии, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/73/10)*, п. 77.

² Там же, п. 76.

³ В каждой из этих глав полученные замечания и мнения скомпонованы по государствам, международным организациям и другим сторонам, которые следуют друг за другом в английском алфавитном порядке.

II. Замечания и мнения, полученные от правительств

A. Общие замечания и мнения

Антигуа и Барбуда

[Подлинный текст на английском языке]

Антигуа и Барбуда сожалеет о том, что с самого начала этого проекта в 2013 году Специальный докладчик был ограничен в сфере охвата его работы. Когда на своей сессии в названном году Комиссия включала эту тему в свою программу работы, она оговорила это пониманием, исключавшим рассмотрение нескольких принципов международного экологического права. Антигуа и Барбуда считает, что работу Комиссии, тем более по столь важной теме, не следует ограничивать этим пониманием. Антигуа и Барбуда с интересом ожидает обсуждения этой темы Комиссией и надеется, что в ходе этих обсуждений получит отражение уязвимость развивающихся государств к атмосферным изменениям.

Аргентина

[Подлинный текст на испанском языке]

Аргентина с признательностью отмечает продолжающуюся работу Комиссии над составлением свода руководящих положений об охране атмосферы, поскольку загрязнение и деградация атмосферы в силу их трансверсальности и универсальности представляют собой актуальную проблему, являющуюся для государств весьма значимой.

В этой связи Аргентина приветствует системный подход, который не только использовался в нормативном смысле, как признание прослеживаемых взаимосвязей между международно-правовыми нормами, касающимися атмосферы, и нормами из других отраслей права, но и открывает возможность для коллективных действий государств при введении митигационных мер, которые учитывают всю совокупность атмосферы, гидросферы, биосферы и геосферы и взаимодействие между ними.

Что касается рабочей методики, то Аргентина отмечает положительность того, что в ходе составления свода руководящих положений был рассмотрен широкий круг применимых международно-правовых стандартов. Отрадно отметить и то, что проект каждого руководящего положения сопровождается комментарием, объясняющим, на что опирались его составители.

Бельгия

[Подлинный текст на французском языке]

Бельгия присоединяется к замечаниям, высказанным Европейским союзом, но при этом хотела бы высказать замечания и от собственного имени.

Бельгия отмечает, что в проекте руководящих положений подчеркивается тот факт, что атмосфера принципиально значима для выживания людей, растений и животных на Земле и что ее необходимо поэтому охранять. Бельгия приветствует формирование правовой базы, поддерживающей этот принцип.

Однако прочтение всей совокупности проектов преамбулы и руководящих положений заставляет Бельгию усомниться в том, что сферу их охвата следует настолько ограничивать. Эта ограниченность выглядит столь сильной, что

возникают серьезные вопросы относительно эффективности проекта руководящих положений. Бельгия имеет в виду, в частности, следующие ограничения:

- проект руководящих положений не должен предполагать вмешательства в соответствующие политические переговоры, касающиеся, в частности, изменения климата, разрушения озона и трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния (последний пункт преамбулы);
- проект руководящих положений не призван заполнить пробелы в существующих договорных режимах или дополнить их новыми нормами или новыми правовыми принципами (последний пункт преамбулы);
- в проекте руководящих положений также не будут рассматриваться вопросы загрязнения на национальном или местном уровне (комментарий к проекту руководящего положения 2);
- проект руководящих положений не касается вопросов, затрагивающих принцип «загрязнитель платит», принцип предосторожности, общую, но дифференцированную ответственность, материальную ответственность государств, их граждан и юридических лиц и передачу средств и технологий, включая права интеллектуальной собственности, развивающимся странам, и не наносит ущерба этим вопросам (проект руководящего положения 2);
- проект руководящих положений не касается конкретных веществ, таких как сажистый углерод, тропосферный озон и другие вещества двойного воздействия, которые являются предметом переговоров между государствами (проект руководящего положения 2);
- ничто в проекте руководящих положений не ставит под сомнение статус воздушного пространства по международному праву и не затрагивает вопросы, связанные с космическим пространством, включая его делимитацию (проект руководящего положения 2).

В этой связи Бельгия отмечает последний пункт преамбулы, где говорится, что проект руководящих положений не предполагает вмешательства в соответствующие политические переговоры, на которых разбираются различные важные вопросы, имеющие отношение к атмосфере. Такое исключение из сферы охвата является настолько широким, что его трудно увязать с пунктом 1 проекта руководящего положения 2, где говорится: «Настоящий проект руководящих положений касается охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации». В свою очередь, комментарий к проекту руководящего положения 2, где говорится, что «в руководящих положениях также не будут рассматриваться вопросы загрязнения на национальном или местном уровне»⁴, еще больше ограничивает сферу охвата текста. Бельгия считает, что подобное ограничение этой сферы подрывает актуальность и самостоятельную ценность проекта руководящих положений. Кроме того, оно может породить впечатление, что международное сообщество не придает большого значения четким соглашениям об охране атмосферы.

⁴ П. 3) комментария к проекту руководящего положения 2 (A/73/10, п. 78, с. 197).

Чешская Республика

[Подлинный текст на английском языке]

Учитывая достигнутое в 2013 году понимание относительно общего подхода к теме, Чешская Республика согласна с выводом Комиссии о том, что итогом работы должен стать свод руководящих положений.

Хотя текст классифицируется как «руководящие положения», в проектах нескольких таких положений отсутствует «руководящий» элемент. Некоторые из них состоят из простого изложения фактической ситуации или повторения какого-нибудь прочно устоявшегося принципа международного права. В других проектах руководящих положений содержатся интересные элементы, но некоторые из них можно было бы доработать. Чешская Республика считает, что для того, чтобы снабдить государства полезным инструментом, Комиссии необходимо точнее определиться с предназначением отдельных проектов руководящих положений.

Если их предназначение состоит, например, в том, чтобы стать руководством для участников переговоров о будущих договорных документах по вопросам охраны атмосферы, то некоторые из имеющихся проектов руководящих положений, после их определенной модификации, действительно способны помочь государствам в таких процессах. Комментарии, сопровождающие отдельные проекты руководящих положений, могут быть особенно полезны в ходе таких переговоров, информируя переговорщиков и отсылая их к конкретным документам, где они найдут примеры методов и формулировок, позволяющих «подогнать» обобщенный текст руководящего положения под более конкретное (техническое) содержание составляемого договора. Это также позволило бы Комиссии проявить больше конкретики в тексте отдельных руководящих положений.

В этих руководящих принципах, задуманных как руководство для государств в процессе осуществления правовых документов, в которых они участвуют, должно быть четко прописано, что они «не наносят ущерба» правовым обязательствам, которые государства несут согласно таким документам. Поэтому их основная функция — носить дополняющий характер.

Эстония

[Подлинный текст на английском языке]

Эстония выражает признательность за работу, проделанную Комиссией и Специальным докладчиком, и приветствует проект руководящих положений как первый сводный международный документ, в котором консолидируются основные принципы и озабоченности в отношении охраны атмосферы на глобальном уровне. Отмечая, что в комментариях к проекту руководящих положений перечисляются профильные многосторонние соглашения, Эстония подчеркивает и большую ценность того, что эти комментарии содержат углубленный анализ соответствующей международной судебной и арбитражной практики, а также исчерпывающий обзор правовой теории.

Финляндия (от имени североευропейских стран: Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции)

[Подлинный текст на английском языке]

Североευропейские страны приветствуют работу Комиссии международного права и Специального докладчика над темой «Охрана атмосферы» и в целом поддерживают проект руководящих положений.

Североευропейские страны положительно оценивают то умение, которое Специальный докладчик проявил в своей работе над этой серьезной и непростой проблематикой, констатируя сложность задачи из-за ограничений в охвате рассматриваемой темы. Следует напомнить, что изначальный замысел в соответствии с планом разработки темы, приобщенным к докладу Комиссии за 2011 год, предполагал подготовку проекта статей об охране атмосферы как основы для рамочной конвенции, сопоставимой с Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву⁵. Североευропейские страны с самого начала признавали важность охраны атмосферы в качестве темы для проработки Комиссией⁶, и им приходится только сожалеть о том, что проект руководящих положений неизбежно отражает жесткие рамки, ограничивающие мандат Специального докладчика.

Германия

[Подлинный текст на английском языке]

Германия приветствует работу Комиссии над этой весьма актуальной темой. Германия благодарна Специальному докладчику г-ну Мурасэ Сине за его доклады и признательна Комиссии за завершение первого чтения. Германия рассчитывает на успешный исход этого важного начинания. Охрана атмосферы в виде недопущения попадания в нее вредных веществ имеет принципиальное значение для поддержания жизни на Земле, здоровья и благополучия людей, а также экосистем. Трансграничное загрязнение воздуха, разрушение озона и изменения в атмосферных условиях, приводящие, в частности, к изменению климата, являются общими проблемами, которыми международному сообществу необходимо заниматься.

Япония

[Подлинный текст на английском языке]

Япония констатирует важность рассматриваемой темы в отыскании общих правовых принципов, вытекающих из существующих договоров по окружающей среде. Япония хотела бы поздравить Комиссию и Специального докладчика г-на Мурасэ Синю с успешным завершением первого чтения документа по этой теме и принятием преамбулы и 12 проектов руководящих положений.

Япония с признательностью отмечает, что Комиссия придерживается понимания 2013 года, которое было установлено в качестве условия и руководящего принципа для рассмотрения ею этой темы⁷. Япония отмечает, что Комиссия

⁵ *Ежегодник Комиссии международного права 2011*, т. II (часть вторая), приложение II, п. 5. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 1834, № 31363, p. 3).

⁶ A/C.6/66/SR.18, п. 30.

⁷ Комиссия включила эту тему в свою программу при следующем понимании: «а) Работа по теме будет вестись таким образом, чтобы не мешать соответствующим политическим переговорам, в том числе по вопросам изменения климата, разрушения

и Специальный докладчик неукоснительно соблюдали понимание 2013 года на протяжении первого чтения. Можно задаться вопросом о том, нужно ли повторять содержание понимания 2013 года в проекте руководящих положений. В этой связи Япония считает, что во втором чтении Комиссии целесообразно обсудить все возможные формулы, включая исключение восьмого пункта преамбулы, а также пунктов 2 и 3 проекта руководящего положения 2 «Сфера охвата руководящих положений».

Нидерланды

[Подлинный текст на английском языке]

Нидерланды запросили и получили доклад своего Консультативного комитета по вопросам международного публичного права и предложили Генеральному секретарю принять этот доклад к сведению. Не считая соображений, приводимых ниже, следует обращаться к полному тексту этого доклада, который размещен на веб-сайте Комиссии международного права.

Следует приветствовать тот факт, что Комиссия включила в свою повестку дня столь важный вопрос, как охрана атмосферы. Отношение к атмосфере как к «единому глобальному целому» является позитивным сдвигом.

Вместе с тем Комиссия, похоже, пребывает здесь в нерешительности. С одной стороны, она считает вопрос об охране атмосферы имеющим большое значение и заслуживающим места в международной повестке. С другой стороны, она сильно осторожничает и выглядит почти расколотой в том, относить ли это вопрос к сфере международной политики или же к сфере международного права.

Во время своего членства в Совете Безопасности Нидерланды фокусировались на предотвращении конфликтов, что охватывало такие аспекты, как связанные с климатом первопричины конфликтов и вызываемые подъемом уровня моря риски наводнений, в частности для малых островных развивающихся государств. Это дает нидерландскому правительству повод выразить свои замыслы и в данном контексте.

Комиссией заявлено, что с помощью проекта руководящих положений она стремится достичь прогрессивного развития международного права и его кодификации, снабдив международное сообщество руководящими положениями, которые способны помочь ему в работе над критически значимыми вопросами, касающимися трансграничной и глобальной охраны атмосферы.

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) тема также не будет касаться конкретных веществ, таких как сажистый углерод, тропосферный озон и другие вещества двойного воздействия, являющиеся 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». *Ежегодник... 2013*, т. II (часть вторая), п. 168.

Представляется, что она добилась лишь умеренного успеха. Вместо того чтобы подготовить ряд проектов статей об охране атмосферы, она довольствовалась подготовкой проектов руководящих положений, поставив при этом для себя очень много ограничений. С учетом тех сдвигов, которые уже произошли в международном праве применительно к таким темам, как трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния, разрушение озона и изменение климата (а всё это — атмосфера), доводы в пользу тех ограничений, которые накладывают на Комиссию сформулированное ею в 2013 году понимание, особенно его пункты а) и d), представляются недостаточными.

Непонятно, почему нужно выводить за скобки важные, признанные международные принципы экологического права, такие как принцип «загрязнитель платит», принцип предосторожности и общая, но дифференцированная ответственность. Опасение, что проект руководящих положений станет «вмешательством в соответствующие политические переговоры, в том числе по изменению климата, разрушению озона и трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния», тоже выглядит преувеличенным.

Кроме того, распространить «на существующие договорные режимы действие каких-либо правовых норм или правовых принципов, не содержащихся в них» будет невозможно, так как это выходит далеко за рамки полномочий Комиссии.

Поскольку в существующих договорных режимах могут существовать пробелы, действительно есть определенный риск того, что проект руководящих положений, содержа в себе предложения относительно правил или принципов общего международного права, мог бы сыграть свою роль в устранении таких пробелов, однако Комиссия в любом случае постаралась исключить и эту возможность,— о чем можно только пожалеть.

Признание в преамбуле того, что охрана атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации «является предметом насущной озабоченности международного сообщества в целом», задуманное как констатация факта и само по себе не ошибочное, тоже демонстрирует определенную нерешительность. Опасения по поводу юридических последствий включения в преамбулу понятия «предмет общей озабоченности человечества» не убедительны. Это понятие является общепринятым, тогда как введение новых понятий, таких как «предмет насущной озабоченности международного сообщества в целом», создает ненужную путаницу.

В проекте руководящих положений Комиссия сохраняет крайнюю расплывчатость по поводу того, каков именно статус атмосферы по международному праву. Ей следует проявить больше четкости в этом вопросе. Кроме того, Комиссии следует четче проговорить, какие еще связанные с атмосферой проблемы могут существовать наряду с уже известными.

Ввиду наложенных Комиссией самоограничений отрадно отмечать, что если говорить о существовании документа, то проекты руководящих положений 3 («Обязательство по охране атмосферы»), 4 («Оценка воздействия на окружающую среду»), 8 («Международное сотрудничество»), 10 («Имплементация»), 11 («Соблюдение») и 12 («Разрешение споров») сформулированы ею в обязывающем ключе. Таким образом, складывается впечатление, что в качестве отправной точки Комиссия всё же использует существующие нормы и принципы.

Португалия

[Подлинный текст на английском языке]

Выступая в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, португальские делегации указывали на то, что установление соотношения между международно-правовыми нормами, касающимися атмосферы и прав человека, сопряжено со множеством проблем, таких как толкование юрисдикции, выявление норм и их имплементация. Португалия надеется, что конечный продукт работы Комиссии послужит руководством для решения некоторых из этих проблем. Португалия считает, что принятый в первом чтении проект руководящих положений является шагом в правильном направлении, так как уточняет существующие международные нормы и принципы, применимые к охране атмосферы, и тем самым побуждает государства задумываться над введением общих норм, стандартов и рекомендуемой практики в связи с торгово-инвестиционным правом, морским правом и правом прав человека.

Португалия привлекает внимание к научным данным, свидетельствующим о том, что атмосферная деградация оказывает глубокое и долгосрочное негативное воздействие на устойчивость экосистем, нанося ущерб полноценной реализации прав человека и окружающей среде как общему благу человечества.

Предотвращение, смягчение и устранение такой атмосферной деградации требует от человеческих сообществ способности менять свое поведение на политическом, технологическом, экономическом уровнях и на уровне стиля жизни. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы, выполняя свой юридический анализ темы «Охрана атмосферы», Комиссия разбирала одноименную проблематику с причинно-следственной точки зрения.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

[Подлинный текст на английском языке]

В целом Соединенное Королевство продолжает подчеркивать значение различных договоров, касающихся охраны атмосферы. Соединенное Королевство отмечает, как эти договоры непрерывно эволюционируют в ответ на новые вызовы или новые понимания.

Несмотря на оговорки в отношении проекта руководящих положений, Соединенное Королевство подчеркивает свою поддержку необходимости охранять атмосферу и окружающую среду и бороться с изменением климата. Однако у него сохраняются сомнения в том, что Комиссия является наиболее подходящим или самым эффективным форумом для работы над достижением этих целей.

Соединенные Штаты Америки

[Подлинный текст на английском языке]

Соединенные Штаты признают усилия Комиссии и ее Специального докладчика по этой важной теме.

В своих заявлениях в Шестом комитете Соединенные Штаты неоднократно с озабоченностью указывали, что работа Комиссии над этой темой скорее усложнит, чем облегчит переговоры по экологическим вопросам, касающимся атмосферы, а значит, может помешать прогрессу в этой области. По правде говоря, принятый в первом чтении проект руководящих положений не только подтверждает эту общую озабоченность, но и порождает конкретные вопросы относительно его формы и существа. Опираясь на приводимые ниже замечания,

Соединенные Штаты считают, что Комиссии полезнее было бы посвятить свое время другим темам и что следует не принимать проект руководящих положений во втором чтении, а вместо этого заново рассмотреть его в рабочей группе для определения того, будет ли жизнеспособным завершение этого начинания в свете поступивших замечаний.

Из-за разлада между его названием, содержанием и формой проект руководящих положений приведет, скорее всего, к путанице. В своих общих замечаниях в Шестом комитете по поводу продуктов работы Комиссии мы отмечали, что Комиссия «все чаще отходит от формата проектов статей, описывая результаты своей работы по-разному — “выводы”, “принципы” и “руководящие положения”. Разница между этими обозначениями не всегда ясна, особенно когда некоторые из этих предлагаемых “выводов”, “принципов” и “руководящих положений” содержат предложения в отношении новых позитивных обязательств государств, излагать которые было бы целесообразнее в проектах статей»⁸. В общей международной практике документы, именуемые «руководящими положениями», не воспринимаются как устанавливающие международно-правовые обязательства. Между тем проекты руководящих положений 3, 4 и 8 содержат категорическую формулировку, согласно которой «государства несут обязательство» произвести определенные действия. Составленное Комиссией Руководство по практике в отношении оговорок к международным договорам⁹ создает определенного рода прецедент для рассмотрения сферы охвата обязательств государства в формате «руководящих положений», однако эта тема по определению касалась обязательств, связывающих стороны договоров, так как была посвящена возможности делать оговорки к последним. Кроме того, формат, выбранный для Руководства по практике в отношении оговорок, был призван ясно показать, что в документе содержатся руководящие указания, а не устанавливаются обязательства. В свою очередь, нынешний проект руководящих положений составлен в формате, который больше напоминает проект статей для международного договора или многосторонней конвенции: в нем есть преамбула и явно резолютивные клаузулы, в том числе положения о «соблюдении» и «разрешении споров», выглядящие неуместными в своде руководящих положений, не имеющем обязательной силы.

В каждом из проектов руководящих положений 9–12 затрагиваются темы общей применимости в рамках международного публичного права, которые не требуют особого или специфического рассмотрения в контексте охраны атмосферы. В проекте руководящего положения 9 разбирается «взаимосвязь между соответствующими нормами», 10 — «имплементация», 11 — «соблюдение», 12 — «разрешение споров». Любая из этих тем могла бы рассматриваться (а как минимум две из них уже рассматривались) Комиссией по отдельности, тогда как затрагиванием столь общих областей права в проекте руководящих положений Комиссия вносит ненужную путаницу.

⁸ См. United States of America, statement of 29 October 2019, 24th meeting, Sixth Committee (United Nations Papersmart portal, URL: <https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/sixth/74th-session/statements/>); см. также A/C.6/74.SR.24, п. 73.

⁹ Доклад Комиссии международного права о работе ее шестьдесят третьей сессии, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/66/10/Add.1)*.

В. Конкретные замечания по проектам преамбулы и руководящих положений

1. Проект преамбулы

Антигуа и Барбуда

По причинам, изложенным ниже в ее замечаниях по проекту руководящего положения 1, Антигуа и Барбуда рекомендует исключить из второго пункта преамбулы слова «и деградацию». Для большей ясности следует говорить только о «веществах, вызывающих загрязнение», так как любое загрязнение воздуха в силу своего характера вызывает деградацию атмосферы.

Антигуа и Барбуда привлекает внимание к присутствующей в третьем пункте преамбулы констатации «тесного взаимодействия между атмосферой и океанами» — взаимодействия, о котором она знает не понаслышке. Региональные организации Карибского бассейна, такие как Карибская программа в области окружающей среды и Организация восточнокарибских государств, заявляют о факте такого взаимодействия вот уже более 20 лет. В докладе Организации восточнокарибских государств 1992 года была выражена особая озабоченность по поводу влияния климатических изменений на биоразнообразие в Карибском регионе, включая экосистемы воды и суши¹⁰. В 1993 году Карибская программа в области окружающей среды отметила влияние климатических изменений на межамериканские моря, которые включают Карибское море и Мексиканский залив¹¹. В Протоколе о загрязнении из наземных источников и от деятельности на суше к Конвенции о защите и освоении морской среды Большого Карибского региона была признана «серьезная угроза для морских и прибрежных ресурсов и для здоровья людей в Большом Карибском регионе, которую создает загрязнение из наземных источников и от деятельности на суше», а определение такого загрязнения, содержащееся в пункте d) статьи I Протокола, охватывало и «отложение в атмосфере из источников, расположенных на его территории»¹².

Антигуа и Барбуда признает, что формулировка четвертого пункта преамбулы к проекту руководящих положений является результатом стремления неукоснительно следовать пониманию 2013 года. Однако, как и многие другие государства, Антигуа и Барбуда выступает за то, чтобы использовать не фразу «насущная озабоченность международного сообщества в целом», а формулировку «общая озабоченность человечества», обнаруживаемую в Парижском соглашении и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата¹³.

¹⁰ Organisation of Eastern Caribbean States, OECS regional report on environment and development prepared for the United Nations Conference on Environment and Development (1992), p. 61.

¹¹ George Maul, *Ecosystem and Socioeconomic Response to Future Climatic Conditions in the Marine and Coastal Regions of the Caribbean Sea, Gulf of Mexico, Bahamas, and the Northeast Coast of South America*, report CEP TR 22 (1993), pp. 2 and 5.

¹² Protocol concerning Pollution from Land-Based Sources and Activities to the Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region (Oranjestad, 6 October 1999; *Treaties and Other International Acts Series*, 10-813), sixth preambular para. and art. I.

¹³ Парижское соглашение (Париж, 12 декабря 2015 года; *Доклад Конференции сторон о работе ее двадцать первой сессии, состоявшейся в Париже с 30 ноября по 13 декабря 2015 года*, добавление, часть вторая, «Меры, принятые Конференцией сторон на ее двадцать первой сессии» (FCCC/CP/2015/10/Add.1), решение 1/CP.21, приложение (текст Соглашения также имеется по адресу: <https://treaties.un.org>, *Depositary, Certified True Copies*)), одиннадцатый п. преамбулы; Рамочная конвенция Организации Объединенных

Антигуа и Барбуда напоминает о заявлении Карибского сообщества (КАРИКОМ) на семьдесят третьей сессии Генеральной Ассамблеи, в котором было отражено признание «особой уязвимости малых островных развивающихся государств и низинных прибрежных районов к последствиям подъема уровня моря», отраженное и в шестом пункте преамбулы¹⁴. В 1992 году Организация восточнокарибских государств отметила:

В силу своей крайней уязвимости к экономическим и экологическим разрушениям малые островные и низинные развивающиеся страны будут требовать особого внимания со стороны международного сообщества, так чтобы эти экологические проблемы, к появлению которых указанные страны имели минимальное касательство, не перегрузили их экологически и финансово¹⁵.

Данный принцип последовательно подтверждался в многосторонних договорах. Однако формулировка шестого пункта преамбулы способна ограничить признание особых ситуаций. Как отмечается в комментариях, в Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию подтверждается, что представленные государства будут «продолжать уделять особое внимание потребностям развития малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран»¹⁶. И в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, и в Парижском соглашении отмечаются «конкретные потребности и особые обстоятельства сторон, являющихся развивающимися странами, особенно тех, которые особо уязвимы по отношению к отрицательным последствиям изменения климата»¹⁷. Антигуа и Барбуда выступает за использование той же формулировки, что в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Парижском соглашении, а не формулировки «особое положение», которая употребляется в этих документах только в связи с передачей технологии. Эти документы не сводят учет особых потребностей и конкретных обстоятельств к одному лишь вопросу о подъеме уровня моря. Отрицательные последствия изменения климата не ограничиваются подъемом уровня моря, хотя он и является одной из экзистенциальных угроз для малых островных развивающихся государств. Межправительственная группа экспертов по изменению климата недавно описала эти последствия для сценария, при котором человечеству удастся не допустить глобального потепления более чем на 1,5 градуса Цельсия: «Прогнозы темпов роста, основанные на учете только температурных воздействий, указывают на сильные негативные последствия для роста валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения у [малых островных развивающихся государств]»¹⁸. Наряду с температурными воздействиями будут также

Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822, p. 107), первый п. преамбулы.

¹⁴ Bahamas, on behalf of CARICOM, statement of 22 October 2018, 20th meeting, Sixth Committee (United Nations Papersmart portal, URL: <https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/sixth/73rd-session/statements/>).

¹⁵ Organisation of Eastern Caribbean States, OECS regional report on environment and development, p. 54.

¹⁶ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года (A/CONF.199/20; издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1), гл. I, резолюция 1, приложение (Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию), п. 24.

¹⁷ Парижское соглашение, пятый п. преамбулы; Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, ст. 3, п. 2.

¹⁸ Ove Hoegh-Guldberg and others, “Impacts of 1.5°C of global warming on natural and human systems”, in Valérie Masson-Delmotte and others (eds.), *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate*

происходить усиление «экстремальных погодных явлений, связанных с климатом», повышение риска засухи и уменьшение доходов от отраслей, зависящих от морских систем¹⁹. В шестом пункте преамбулы следует отразить эти дополнительные последствия, возможно сделав формулировку более объемлющей, например: «Осознавая конкретные потребности и особые обстоятельства развивающихся стран, в частности малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран, и особое положение низинных прибрежных районов». Это позволит охватить наименее развитые страны, которые упоминаются в Парижском соглашении, Стокгольмской конвенции и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата²⁰, и отметить «конкретные потребности» малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран, которые не отражены в нынешней редакции этих трех соглашений.

Антигуа и Барбуда поддерживает учет интересов будущих поколений, отраженный в седьмом пункте преамбулы. В Сент-Джорджеской декларации содержится пожелание того, чтобы «международные и региональные экономические отношения, в которых участвуют государства-члены, справедливо отвечали потребностям нынешнего и будущих поколений в области развития и окружающей среды»²¹. Аналогичным образом, первой целью недавно принятого на Антигуа и Барбуда природоохранного законодательства стало «создание интегрированной системы для здорового и устойчивого обустройства окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений»²². Комиссия, возможно, пожелает также принять к сведению недавнее решение Верховного суда Колумбии (страны — наблюдателя при КАРИКОМ), в котором признаются экологические права будущих поколений²³.

Антигуа и Барбуда признает, что восьмой пункт преамбулы, подобно ее четвертому пункту, вытекает из понимания 2013 года. Однако, хотя миссия Комиссии состоит в кодификации и прогрессивном развитии международного права, делаемые ею заключения, пусть и пользующиеся влиянием, не являются для государств обязательными. Поэтому Антигуа и Барбуда не согласна с тем, что данное начинание станет «вмешательством в соответствующие политические переговоры»: переговорщики в этих обстоятельствах не нуждаются в проекте руководящих положений Комиссии. Кроме того, в комментариях называется несколько договоров, касающихся изменения климата, разрушения озона и трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния. Маловероятно, что переговорщики по этим темам будут значительно отходить от существующего договорного режима, который составляет основу их начинания. Антигуа и Барбуда рекомендует исключить восьмой пункт преамбулы.

Аргентина

Формулировка второго пункта преамбулы способна породить путаницу, в связи с чем, учитывая соответствующий комментарий к проекту руководящих положений, предлагается изложить этот пункт в следующей редакции,

Poverty (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2018), p. 235. URL: www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_Low_Res.pdf.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Парижское соглашение, ст. 4, п. 6; Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (Стокгольм, 22 мая 2001 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 2256, No. 40214, p. 119), одиннадцатый п. преамбулы; Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, ст. 4, п. 9.

²¹ Organisation of Eastern Caribbean States, St George's Declaration of Principles of Environmental Sustainability in the OECS, adopted in 2006, p. 18.

²² Environmental Protection and Management Act 2019, sect. 3 (1) (a).

²³ Colombia, Corte Suprema de Justicia, STC 4360-2018 de 5 de abril de 2018.

уточняющей его смысл: «*учитывая*, что в атмосфере происходят различные типы и уровни переноса и рассеивания веществ, вызывающих загрязнение и деградацию».

Отрадно, что в третьем пункте преамбулы отражена неразрывная связь охраны атмосферы с океанами и морским правом, обусловливаемая тесным физическим взаимодействием между атмосферой и океанами.

И последний пункт преамбулы, и проект руководящего положения 2 определяют сферу охвата проекта руководящих положений. Однако Аргентина считает, что последний пункт преамбулы четче и конкретнее руководящего положения 2. В этой связи следует особенно приветствовать включение фразы «и что он не преследует цели заполнить пробелы в договорных режимах и не распространяет на существующие договорные режимы действие каких-либо правовых норм или правовых принципов, не содержащихся в них», поскольку тем самым признается, что в последние десятилетия международное экологическое право развивалось прежде всего посредством всё более конкретных документов и конвенций.

На данном этапе необходимо подчеркнуть, что важно обеспечивать баланс между сохранением и защитой окружающей среды, избегать ограничений для международной торговли, замаскированных под заботу об окружающей среде, и поддерживать параллельно три компонента (экологический, социальный и экономический), из которых складывается устойчивое развитие. В этой связи Аргентина считает насущно необходимым не подрывать существующие переговоры и соглашения; уважать специфику особых международно-правовых режимов (торговля, инвестиции, интеллектуальная собственность, ядерная деятельность, морепользование и т. д.) и экологических режимов, установленных посредством многосторонних природоохранных соглашений и смежных документов (изменение климата, биоразнообразие, химические вещества, озон и т. д.), а также их собственные эволюционные процессы и текущие переговоры по ним; уважать специфику региональных режимов, которая учитывает обстоятельства, приоритеты и возможности вовлеченных государств.

Беларусь

[Подлинный текст на русском языке]

Для обеспечения единообразного толкования текста проектов руководящих положений об охране атмосферы во втором пункте преамбулы предлагается уточнить, что является объектом загрязнения. В случае если речь идет об атмосфере, целесообразно после слова «вызывающих» добавить местоимение «ее». В случае если объектом загрязнения выступают другие компоненты окружающей среды — уточнить, загрязнение чего имеется в виду (вод, земель, экосистем).

Связь между вопросами охраны атмосферы, ее загрязнения и деградации и особыми потребностями развивающихся стран не ясна. Высокая концентрация того или иного загрязняющего вещества в любой стране приводит к одинаковым последствиям для человека и экосистемы. В связи с этим видится необоснованным сохранение в преамбуле пятого пункта.

При этом поддерживается включение в преамбулу к документу положений о необходимости учета интересов будущих поколений, так как правовое осмысление концепции взаимной ответственности поколений является одним из магистральных направлений дальнейшего прогрессивного развития международного права.

Бельгия

Бельгию интересует, почему третий пункт преамбулы ограничивается акцентированием взаимодействия между атмосферой и океанами. Было бы целесообразно подчеркнуть, что взаимодействие с другими экосистемами, такими как леса, имеет столь же большую значимость применительно как к климату, так и к загрязнению воздуха.

Как указывалось выше, Бельгия сомневается в том, что значительное ограничение сферы применения проекта руководящих положений, которое предусматривается последним пунктом преамбулы, является оправданным, если вчитаться в него вместе с проектами руководящих положений и комментариями к ним.

Эстония

Во втором пункте преамбулы Эстония предложила бы говорить о том, что атмосфера играет свою роль в переносе и рассеивании веществ, вызывающих загрязнение и деградацию, а не ограничиваться упоминанием об их переносе и рассеивании в атмосфере (т. е. исключать другие среды, например водную), как это может быть понято из нынешней формулировки.

Эстония отмечает, что пункты преамбулы к проекту руководящих положений следуют определенной логике, переходя от более общих соображений к более конкретным. Поэтому Эстония хотела бы предложить поставить ссылку на интересы будущих поколений человечества применительно к качеству атмосферы раньше ссылки на насущную озабоченность международного сообщества в целом. Насколько понимает Эстония, необходимость учитывать интересы будущих поколений (общая цель) вызывает сегодня насущную обеспокоенность международного сообщества, и поэтому четвертый и седьмой пункты преамбулы следует поменять местами.

Что касается последнего пункта преамбулы, то Эстония выступала бы за то, чтобы наряду с перечислением всех аспектов, в которые не должны вмешиваться руководящие положения, привести список соответствующих международно-договорных режимов, задающих существующий контекст для руководящих положений. Это можно было бы сопроводить побуждением государств к рассмотрению вопроса о вступлении в число участников существующих многосторонних природоохранных соглашений и об осуществлении этих соглашений.

Финляндия (от имени североевропейских стран: Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции)

В своих предыдущих замечаниях североевропейские страны с сожалением отметили то обстоятельство, что в четвертом пункте преамбулы к проекту руководящих положений говорится о «насущной озабоченности международного сообщества в целом», а не об «общей озабоченности человечества», ведь вторая формулировка отражает более устоявшееся в международном экологическом праве выражение²⁴. Выбор критерия, который использовался в другом, совершенно ином контексте, а именно при отборе Комиссией тем для своей долгосрочной программы работы, нельзя назвать очевидным.

²⁴ См. преамбулу к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, а также другие документы, например перечисленные в сноске 821 из годового доклада Комиссии за 2018 год, относящейся к пункту 9) комментария к проекту преамбулы (A/73/10, п.78, с. 186).

Констатируя, что в соответствующем комментарии объясняется выбор Комиссии в пользу такой терминологии²⁵, североевропейские страны тем не менее разочарованы исключением из проекта руководящих положений ссылки на охрану атмосферы как на предмет «общей озабоченности человечества» и предлагают вернуть ее в преамбулу. Североевропейские страны хотели бы подчеркнуть, что включение термина «общая озабоченность человечества» было бы вполне обоснованным с учетом предмета, которому посвящен проект руководящих положений, и тесной связи между охраной атмосферы и изменением климата. Постольку, поскольку решение не называть охрану атмосферы предметом «общей озабоченности человечества» вызвано отсутствием ясности в отношении точных юридических последствий этой концепции, североевропейские страны расценивали бы проект комментариев как подходящую возможность для того, чтобы Комиссия внесла свой вклад в появление такой ясности.

Германия

Германия приветствует решение Комиссии констатировать в преамбуле важность атмосферы и ее абсолютную необходимость для поддержания жизни на Земле, здоровья и благополучия людей, а также экосистем. Кроме того, Германия положительно оценивает тот факт, что Комиссия признает экстренность и глобальный характер охраны атмосферы, называя ее в преамбуле «предметом насущной озабоченности международного сообщества в целом». Действительно, ни одно государство не в состоянии в одиночку защитить атмосферу. Это забота всех государств, вообще всех людей, живущих на нашей планете. Поэтому, на взгляд Германии, это может оправдывать принятие изначальной рекомендации Специального докладчика, предлагавшего классифицировать охрану атмосферы как «предмет общей озабоченности человечества». В Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и в резолюции 43/53 Генеральной Ассамблеи изменение климата уже прямо квалифицируется как предмет общей озабоченности человечества. В 2015 году международное сообщество подтвердило это принятием Парижского соглашения.

По мнению Германии, достигнутое в 2013 году понимание о том, чтобы включить тему «Охрана атмосферы» в программу работы Комиссии только при условии определенных тематических ограничений, по-прежнему актуально. Германия с удовлетворением отметила, что и в докладе, и в проекте руководящих положений это понимание явно соблюдено. Поскольку проект руководящего положения 2 полностью учитывает это понимание, последний пункт преамбулы представляется излишним.

Япония

Япония напоминает, что в четвертом пункте преамбулы проекта руководящих положений говорится, что «охрана атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации является предметом насущной озабоченности международного сообщества в целом». Принимая во внимание тот факт, что в 2015 году в Парижском соглашении была вновь использована концепция «общей озабоченности человечества»²⁶, Япония считает, что Комиссии целесообразно пересмотреть этот пункт во втором чтении и актуализировать дискуссии по этой концепции.

²⁵ П. 9) комментария к преамбуле (там же).

²⁶ Парижское соглашение, одиннадцатый п. преамбулы.

Нидерланды

В комментарии к четвертому пункту преамбулы²⁷ указывается, что, характеризуя проблему, Комиссия предпочла использовать понятие «насуточная озабоченность международного сообщества в целом», а не «общая озабоченность человечества», поскольку юридические последствия второй формулировки на современной стадии развития международного права, касающегося атмосферы, остаются неясными.

Нидерланды хотели бы отметить, что понятие «общая озабоченность человечества» использовано в нескольких многосторонних природоохранных документах, в том числе касающихся атмосферы, и стало неотъемлемой частью международного экологического права. Поэтому Нидерланды предпочли бы, чтобы в связи с охраной атмосферы использовалось это понятие.

Португалия

Португалия выступает за то, чтобы в первом пункте преамбулы атмосфера четко признавалась в качестве природного ресурса, причем конечного. В этом смысле Португалия предлагает следующий текст:

признавая, что атмосфера является **ограниченным природным ресурсом**, абсолютно необходимым для поддержания жизни на Земле, здоровья и благополучия людей, а также водных и наземных экосистем.

Что касается четвертого пункта преамбулы, то Португалия настаивает на том, чтобы называть охрану атмосферы «предметом общей озабоченности человечества» в соответствии с юридически обязательными международными документами, такими как Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата. Португалия исходит из того, что для прогрессивного развития международного права в этом вопросе нормативная формулировка предпочтительнее простой констатации факта («предмет насущной озабоченности международного сообщества»). Поэтому Португалия предлагает следующую формулировку:

признавая в этой связи, что охрана атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации является предметом насущной озабоченности международного сообщества в целом предметом **общей озабоченности человечества**.

2. Проект руководящего положения 1 — Употребление терминов

Антигуа и Барбуда

Антигуа и Барбуда отмечает, что нет необходимости употреблять оба термина — «атмосферное загрязнение» и «атмосферная деградация». Она рекомендует оставить «атмосферное загрязнение» и дать ему более широкое определение, которое согласуется с общепринятым в международном праве. В проекте руководящего положения 1 значение термина «атмосферное загрязнение» сужается путем добавления выражения «действие которых распространяется за пределы государства происхождения» к определению загрязнения, содержащемуся, как отмечается в комментарии, в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву²⁸. Ни один из этих документов не ограничивает понятие

²⁷ П. 9) комментарий к преамбуле (A/73/10, п. 78, с. 186).

²⁸ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, ст. 1, п. 4; Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 1302, № 21623, p. 217), ст. 1, п. а).

загрязнения трансграничными последствиями; Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния содержит отдельное определение «трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния»²⁹, которое приводится в комментарии. Более широкое определение согласуется также с Протоколом о загрязнении из наземных источников и от деятельности на суше к Конвенции о защите и освоении морской среды Большого Карибского района, в котором загрязнение определяется как «привнесение людьми, прямо или косвенно, веществ или энергии в район действия Конвенции, которое приводит или может привести к таким пагубным последствиям, как ущерб живым ресурсам и морским экосистемам»³⁰.

Вместе с тем проекты руководящих положений касаются защиты атмосферы не только от трансграничных последствий, о чем свидетельствует определение «атмосферной деградации». В комментарии к этому проекту руководящего положения отмечается, что «атмосферная деградация» охватывает «проблемы разрушения озонового слоя и изменения климата»³¹. В силу природы атмосферы эти проблемы неизбежно будут иметь «вредные последствия, действие которых распространяется за пределы государства происхождения», и поэтому они также подпадают под определение «атмосферного загрязнения».

В целом же Антигуа и Барбуда считает неоправданным употребление в проектах руководящих положений выражений «значительные вредные последствия» и «атмосферная деградация», поскольку они не находят достаточного подтверждения в нормах международного права. Выражение «атмосферная деградация» пока не использовалось в режимах международных договоров. Выражение же «значительные вредные последствия», как указано в комментарии, встречается в Венской конвенции об охране озонового слоя³² и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Однако в обоих документах выражение «значительные вредные последствия» употребляется в определении «неблагоприятного воздействия», а не собственно «загрязнения». Для определения термина «загрязнение», используемого в различных многосторонних договорах, таких как Протокол о загрязнении из наземных источников и от деятельности на суше к Конвенции о защите и освоении морской среды Большого Карибского района³³, больше подошло бы выражение «вредные последствия». Вместе с тем Антигуа и Барбуда рекомендует четче определить, когда последствия для атмосферы являются «вредными», причем такое определение не должно допускать толкований, которые могут использоваться для отказа от выполнения соответствующих обязательств.

Для большей ясности Антигуа и Барбуда рекомендует использовать только термин «загрязнение атмосферы» и упростить его определение путем удаления фразы «действие которых распространяется за пределы государства происхождения».

²⁹ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, ст. 1, п. b).

³⁰ Protocol concerning Pollution from Land-Based Sources and Activities to the Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, art. I (c).

³¹ П. 11) комментарий к проекту руководящего положения 1 (A/73/10, п. 78, с. 194).

³² Венская конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 1513, № 26164, p. 293), ст. 1, п. 2; Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, ст. 1, п. 1.

³³ Protocol concerning Pollution from Land-Based Sources and Activities, art. I, para. (c).

Беларусь

При толковании термина «атмосферное загрязнение» стоит отметить, что основные источники загрязнения атмосферы разделяются на природные и антропогенные (транспортные, производственные, бытовые). Последние имеют свойство трансграничного переноса, т. е. вещества, выбрасываемые на территории одного государства, осаждаются как на его собственной территории, так и территории сопредельных государств и континентов. Принимая во внимание эти особенности, Беларусь считает необходимым пересмотреть редакцию определения, предложенную в проекте руководящего положения 1, и изложить его как, например, «привнесение или выброс людьми, прямо или косвенно, в атмосферу веществ или энергии, влекущие за собой вредные последствия такого характера, как угроза жизни и здоровью людей и нанесение вреда живым ресурсам и природной среде Земли как на территории государства происхождения, так и на территории, находящейся под юрисдикцией другого государства».

Эстония

Неясно, почему из определения «атмосферного загрязнения», которое дается в пункте b) проекта руководящего положения 1, исключается «энергия» и почему подразумевается, что «энергия» включается в понятие «вещество» (как поясняется в пункте 9) комментария к проекту руководящего положения 1)³⁴, тогда как в двух соответствующих международных документах, о которых говорится в пункте 8) комментария к проекту руководящего положения 1³⁵, между этими понятиями проводится четкое различие. Эстония считает такое обобщение необоснованным и предпочла бы, чтобы терминология по возможности соответствовала существующей договорной практике — согласно принципу, который упоминается в пункте 7) комментария к проекту руководящего положения 1³⁶. Энергия в виде тепла, света, шума и радиоактивности не ассоциируется с веществом в общем понимании этого слова. Поэтому во избежание путаницы или неправильного толкования при употреблении термина «вещество» каждый раз будет требоваться дополнительное и в какой-то степени надуманное объяснение.

Япония

Япония напоминает, что подпункт b) проекта руководящего положения 1 гласит: «“атмосферное загрязнение” означает привнесение или выброс людьми, прямо или косвенно, в атмосферу *веществ*, способствующих вредным последствиям, действие которых распространяется за пределы государства происхождения, такого характера, который ставит под угрозу жизнь и здоровье людей и природную среду Земли» (курсив добавлен). Исходя из того, что в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года в подпункте 4) пункта 1 статьи 1 употребляется выражение «*веществ или энергии*» (курсив добавлен), Япония считает целесообразным, чтобы Комиссия пересмотрела этот подпункт во втором чтении с учетом обсуждения этого понятия.

Нидерланды

Хотя определения «атмосферного загрязнения» и «атмосферной деградации» в принципе адекватны, несколько озадачивает то, что определение «атмосферного загрязнения» не включает прилагательного «значительные» перед словами «вредные последствия», тем более что в текстах конвенций и протоколов о

³⁴ A/73/10, п. 78, с. 193.

³⁵ Там же, с. 192.

³⁶ Там же.

трансграничном загрязнении воздуха всегда предполагается, что вредные трансграничные последствия должны быть «значительными».

Следует отметить также, что в обоих определениях вредные последствия ограничиваются последствиями «такого характера, который ставит под угрозу жизнь и здоровье людей и природную среду Земли».

Стоит сравнить их с определением «загрязнения воздуха», содержащимся в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года:

Для целей настоящей Конвенции: «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 образом³⁷.

Можно также сравнить их с определением «воздействия» в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года:

Для целей настоящей Конвенции:

...

«воздействие» означает любые последствия планируемой деятельности для окружающей среды, включая здоровье и безопасность людей, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и другие материальные объекты или взаимосвязь между этими факторами; оно охватывает также последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, являющихся результатом изменения этих факторов³⁸.

Определения «атмосферного загрязнения» и «атмосферной деградации» основаны на слишком ограниченном понятии вреда.

3. Проект руководящего положения 2 — Сфера охвата руководящих положений

Антигуа и Барбуда

В комментарии к пункту 1 проекта руководящего положения 2 отмечается, что «всё происходящее на местном уровне иногда может иметь значение для охраны атмосферы в трансграничном и глобальном контексте в части, касающейся охраны атмосферы»³⁹. В Сент-Джорджеской декларации говорится, что «сухопутные и морские районы малых островных государств составляют единое целое» и в них существует «тесная взаимосвязь между различными экологическими системами»⁴⁰. Антигуа и Барбуда вновь заявляет о необходимости дать широкое определение термину «атмосферное загрязнение», чтобы отразить эту реальность.

³⁷ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, ст. 1, п. а).

³⁸ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспоо, 25 февраля 1991 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 1989, № 34028, p. 309), ст. 1, п. vii).

³⁹ П. 3) комментарий к проекту руководящего положения 2 (A/73/10, п. 78, с. 196).

⁴⁰ St George's Declaration, preamble.

В пункте 2 говорится, что эти проекты руководящих положений не касаются ряда принципов международного экологического права. Однако в других проектах руководящих положений содержатся ссылки на «применимые нормы международного права». Антигуа и Барбуда считает, что Комиссия не может подходить к вопросам охраны атмосферы без ссылки на указанные принципы, которые применяются во многих международных документах, цитируемых в комментариях.

В пункте 3 отмечается, что настоящий проект руководящих положений не касается «веществ двойного воздействия», и дается неисчерпывающий перечень этих веществ. Так как выражение «вещества двойного воздействия» не употребляется в режиме международных договоров, неясно, что оно означает в этом контексте. Приведенные в качестве примеров два вещества — сажистый углерод и тропосферный озон — неблагоприятно сказываются на здоровье человека и наносят экологический ущерб. Соответственно, оба вещества «ставят под угрозу жизнь и здоровье людей» и потому подпадают под определение «атмосферного загрязнения». Как минимум два протокола к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния касаются тропосферного озона⁴¹; поэтому странно, что в комментарии цитируется сама Конвенция, но протоколы к ней не учитываются. Антигуа и Барбуда рекомендует исключить этот пункт, если только не будет дано определение «веществ двойного воздействия».

Аргентина

Аргентина приветствует данное в пункте 4 проекта руководящего положения 2 пояснение о том, что проекты руководящих положений не затрагивают правовой статус воздушного пространства и вопросы, связанные с космическим пространством.

Беларусь

Вопрос о том, какие вещества имеют двойное воздействие, сегодня является спорным; в частности, споры ведутся в отношении сажистого углерода⁴². В связи с этим Беларусь считает необходимым перечислить в пункте 3 положения 2 названия всех основных веществ двойного действия или не указывать ни одного из них, оставив этот вопрос на усмотрение государств.

Бельгия

Бельгия считает необходимым уточнить пункт 3 проекта руководящего положения 2. Означает ли этот пункт, что руководящими положениями не охватываются все вещества, являющиеся предметом переговоров, или же речь идет только о веществах двойного действия, являющихся предметом переговоров? В комментариях к данному проекту руководящего положения это не уточняется.

⁴¹ Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года (Гётеборг, 30 ноября 1999 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 2319, No. 21623, p. 80), ст. 5, п 1 с); Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков к Конвенции 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 18 ноября 1991 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 2001, No. 34322, p. 187), четвертый п. преамбулы.

⁴² В нынешней редакции содержится указание на сажистый углерод — вещество, которое, утверждается, влияет на климат. Данное вещество пытаются включить в ограничительные или запретительные перечни международных договоров, в том числе и в Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, но никто не располагает методологией его подсчета/измерения/оценки.

Поэтому Бельгия интересуется, исключен ли из сферы охвата проекта руководящих положений СН₄.

В связи с этим можно также отметить, что предметом переговоров и международных договоров является большое число загрязнителей, имеющих особое отношение к трансграничному загрязнению воздуха (например, NO_x, SO_x, NH₃, тяжелые металлы и т. д.). Если эти загрязнители будут также исключены из сферы охвата проекта руководящих положений, то это будет весьма существенным ограничением.

Нидерланды

Пункт 4 проекта руководящих положений 2 содержит оговорку, исключающую из сферы их охвата статус воздушного пространства по международному праву и вопросы, касающиеся космического пространства, включая его делимитацию.

Комиссия комментирует это так:

Атмосфера и воздушное пространство — это две совершенно разные концепции, которые следует различать. Воздушное пространство — это статичная и пространственная институция — пространство, над которым государство в пределах своей территории обладает «полным и исключительным суверенитетом»... Воздушное пространство вне пределов территориальных вод рассматривается как находящееся вне суверенитета любого государства; оно открыто для использования всеми государствами, как и открытое море. Атмосфера же как газовая оболочка Земли динамична и неустойчива, а наполняющие ее газы постоянно перемещаются вне зависимости от территориальных границ. Атмосфера невидима, неосязаема и неделима⁴³.

Каков в таком случае правовой статус атмосферы? Чем он отличается от статуса открытого моря или международных водотоков?

Подход к атмосфере как «предмету общей озабоченности человечества» Комиссией принят не был.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Соединенное Королевство обеспокоено тем, что сфера охвата проекта руководящих положений выходит за рамки ограничений, согласованных Комиссией при включении этой темы в ее программу работы в 2013 году и, в частности, не соответствует условию о том, что «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». Соединенное Королевство признает, что это условие, с которым Комиссия приступила к работе по данной теме, упоминается в заключительном пункте преамбулы проекта руководящих положений. Вместе с тем Соединенное Королевство полагает, что эта отсылка в преамбуле сама по себе не достаточна для того, чтобы не допустить риска помешать проектом руководящих положений политическим переговорам, касающимся защиты атмосферы (как это оговаривается в проекте руководящего положения 2).

⁴³ П. 6) комментария к проекту руководящего положения 2 (A/73/10, п. 78, с. 196).

Решением может стать добавление в проект руководящего положения 2 нового пункта, уточняющего, что проекты руководящих положений не распространяются на вопросы, являющиеся предметом политических переговоров, в частности политических переговоров, касающихся изменения климата, истощения озонового слоя или трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния. Понятие «политические переговоры» можно уточнить, чтобы ясно дать понять, что оно не ограничивается переговорами по новым договорам, а распространяется и на пересмотр существующих договоров, политические переговоры по осуществлению этих договоров и другую работу, проводимую в рамках этих договоров.

4. Проект руководящего положения 3 — Обязательство по охране атмосферы Антигуа и Барбуда

В комментарии к проекту руководящего положения 3 отмечается, что он основан на Стокгольмской и Рио-де-Жанейрской декларациях, а также включает формулировки из Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Антигуа и Барбуда считает, что с учетом контекста цитируемых источников формулировка проекта руководящего положения 3 должна быть более строгой. В Стокгольмской и Рио-де-Жанейрской декларациях говорится лишь о том, чтобы деятельность внутри государства «не наносила ущерба окружающей среде других государств»⁴⁴. Заимствованная из Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву формулировка «предотвращение, сокращение или контроль» заменяет «нанесение» и налагает позитивное обязательство на государства. В комментарии также содержится ссылка на Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата, согласно которой государствам «следует принимать предупредительные меры в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий»⁴⁵.

Однако в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата имеются важные контекстуальные различия. Во-первых, в Конвенции по морскому праву говорится «предотвращение, сокращение *и* сохранение под контролем» (курсив добавлен). Союз «и», употребляемый вместо «или», подразумевает более строгое обязательство. Во-вторых, в этой статье Конвенции имеется другой пункт, в котором говорится об обязательстве, аналогичном тому, что содержится в Стокгольмской и Рио-де-Жанейрской декларациях,— осуществлять деятельность «таким образом, чтобы она не причиняла ущерба другим государствам и их [морской] среде путем загрязнения»⁴⁶. Соответственно, «предотвращение, сокращение и сохранение под контролем» не может пониматься независимо от контекста всей статьи, налагающей обязательство «не причинять

⁴⁴ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I) и Corr.1; издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8), резолюция 1, приложение I (Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию), принцип 2; Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня 1972 года (A/CONF.48/14/Rev.1; издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.A.14), гл. I (Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды), принцип 21.

⁴⁵ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, ст. 3, п. 3.

⁴⁶ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, ст. 194, п. 2.

ущерба». Кроме того, формулировка Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата находится в контексте принципа предосторожности, который руководящим положением 2 прямо исключается из сферы охвата проекта руководящих положений. Опять же, значение этих терминов не может быть понято без обращения к их контексту, как отмечается в Венской конвенции о праве международных договоров⁴⁷. Антигуа и Барбуда предлагает сформулировать проект руководящего положения 3 следующим образом: «Государства несут обязательство проявлять должную осмотрительность при принятии надлежащих мер по охране атмосферы от атмосферного загрязнения в соответствии с применимыми нормами международного права».

В целом Антигуа и Барбуда считает, что существует международное обязательство *erga omnes* по охране атмосферы от загрязнения независимо от того, именуется ли последнее в настоящем проекте руководящих положений «атмосферным загрязнением» или «атмосферной деградацией».

Беларусь

Природоохранная тематика занимает важное место в государственной политике многих стран. В связи с этим государства принимают соответствующие меры не только на международном, но в первую очередь на национальном уровне. Таким образом, нормы международного права в области предотвращения, сокращения или контроля атмосферного загрязнения и атмосферной деградации должны рассматриваться как минимальный стандарт, а не цель, к которой должны стремиться государства. Возможно, что положение 3 должно оставлять для государств возможность применять свое национальное право в случаях, когда оно имеет более высокие стандарты, чем те, что установлены международным правом.

Кроме этого, предлагается рассмотреть, насколько целесообразно разделение понятий предотвращения и уменьшения, с одной стороны, и контроля, с другой. Видится, что эти понятия являются различными аспектами одного и того же обязательства «должной осмотрительности».

Эстония

97. Эстония предлагает добавить в это руководящее положение второй пункт с призывом к государствам рассмотреть вопрос о присоединении к соответствующим международным договорам, упоминаемым в нынешней редакции этого руководящего положения («применимые нормы международного права») или их ратификации. Такой призыв был бы актуальным в этом контексте, поскольку руководящее положение 3 представляется ключевым элементом проекта руководящих положений (согласно пункту 1) комментария к руководящему положению 3)⁴⁸, а международные многосторонние соглашения являются единственной платформой на глобальном уровне для решения проблем, связанных с охраной атмосферы.

Германия

Германия приветствует отражение в проекте руководящего положения 3 обязательства по охране атмосферы, которое, по ее мнению, носит характер *erga omnes*.

⁴⁷ Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, № 18232, p. 331), ст. 31, п. 1.

⁴⁸ A/73/10, п. 78, с. 197.

Нидерланды

В проектах руководящих положений поочередно употребляются слова «обязательство», «следует» и «может/могут».

Проект руководящего положения 3 имеет ключевое значение для проекта руководящих положений. Проекты руководящих положений 4, 5 и 6 тесно связаны с ним и направлены на применение различных принципов международного экологического права в конкретных ситуациях, связанных с охраной атмосферы.

Текст проекта руководящего положения 3 основывается, в частности, на принципе 21 Стокгольмской декларации 1972 года и принципе 2 Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года.

Комиссия отметила, что проект руководящего положения 3 не предрешает вопроса о том, является ли обязательство по охране атмосферы обязательством *erga omnes* в том же значении, что и в статье 48 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния⁴⁹. В Комиссии мнения по этому вопросу разошлись⁵⁰.

Проект руководящего положения 3 предусматривает обязательство государств проявлять «должную осмотрительность» (или обязательство «приложить все усилия»), которое представляется адекватным с учетом состояния права.

Хотя Комиссия признает, что обязательство государств по предотвращению значительных неблагоприятных последствий трансграничного загрязнения воздуха «твердо закреплено в качестве нормы обычного международного права», она также считает, что «существование этого обязательства применительно к глобальной атмосферной деградации всё еще окончательно не определено... Мнения членов Комиссии по вопросу о том, можно ли считать, что... существование обязательства по предотвращению, сокращению и контролю глобальной атмосферной деградации [признается] в обычном международном праве, разошлись»⁵¹.

Португалия

Португалия приветствует содержащуюся в проекте руководящего положения 3 четкую констатацию обязательства государств по охране атмосферы. Португалия поддерживает доктрину, в которой признается, что право человека на окружающую среду становится одним из основных элементов международного права прав человека. Право человека на окружающую среду, в понятие которой входит устойчивая атмосфера, должно соответствовать четким и имеющим правовое обеспечение обязательствам государств по предотвращению, сокращению и контролю атмосферной деградации.

Поэтому Португалия твердо поддерживает лежащую в основе проектов руководящих положений 3, 4, 5 и 6 концепцию трансграничного характера вреда, причиняемого атмосферной деградацией. Ссылаясь на работу Комиссии над проектами статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности⁵², Португалия высоко оценивает согласованность,

⁴⁹ Резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2001 года, приложение. Принятые Комиссией проекты статей и комментарии к ним см. в *Ежегоднике... 2001*, т. II (часть вторая) с исправлением, пп. 76–77.

⁵⁰ П. 4) комментария к проекту руководящего положения 3 (A/73/10, п. 78, с. 198).

⁵¹ П. 7) комментария к проекту руководящего положения 3 (там же, с. 199).

⁵² Статьи о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, резолюция 62/68 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года, приложение. Принятые

продемонстрированную в замечаниях в пункте 7) комментария к проекту руководящего положения 3⁵³, и признание обычной международной нормы, устанавливающей обязательство государств предотвращать значительные неблагоприятные последствия, вытекающие из атмосферного загрязнения.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

В комментарии к проекту руководящего положения 3 признается, что проекты руководящих положений 3, 4, 5 и 6 взаимосвязаны. Согласно комментарию, в совокупности эта группа руководящих положений направлена «на применение различных принципов международного экологического права в конкретных ситуациях, связанных с охраной атмосферы»⁵⁴.

Соединенное Королевство учитывает, что каждый из проектов руководящих положений касается принципов, которые разрабатываются в контексте трансграничного загрязнения. Однако, как признается в комментарии к проекту руководящего положения 3, в отношении атмосферного загрязнения и атмосферной деградации эти принципы окончательно не определены. Соединенное Королевство полагает, что это обусловлено особым характером атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Атмосферное загрязнение и атмосферная деградация (согласно определению в проекте руководящего положения 1) имеют многочисленные причины и источники, причинно-следственные связи часто носят сложный характер, а любое отдельно взятое государство может быть как источником вреда, так и потерпевшим при том, что способствовать созданию конкретной проблемы могут все государства. Вообще, эти принципы и их применение к конкретным аспектам охраны атмосферы рассматриваются в ходе политических переговоров (для заключения договоров), в частности переговоров, касающихся изменения климата, истощения озонового слоя или трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния. Политические переговоры (для заключения договоров) по конкретному предмету, относящемуся к охране атмосферы, представляются лучшим средством для разработки таких принципов, которые будут должным образом учитывать сложность данного предмета.

Соединенные Штаты Америки

Содержание проекта руководящих положений никак не проясняет путаницу, возникшую вследствие выбора формата. Проект руководящего положения 3, как представляется, является стержнем проекта руководящих положений, однако он и сам в лучшем случае имеет неоднозначное прочтение. В нем говорится, что вменяемое «обязательство по охране атмосферы» должно выполняться «посредством проявления должной осмотрительности при принятии надлежащих мер в соответствии с применимыми нормами международного права для предотвращения, сокращения или контроля атмосферного загрязнения и атмосферной деградации». В оптимальном прочтении проекта руководящего положения 3 он представляет собой простое утверждение о том, что государства должны соблюдать существующие «применимые нормы международного права», касающиеся атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, и, таким образом, ничего не добавляет к существующим нормам права. Однако даже в этом случае проект руководящего положения 3 вносит неясность.

Комиссией проекты статей и комментарии к ним см. в *Ежегоднике... 2001*, т. II (часть вторая) с исправлением, пп. 97–98.

⁵³ A/73/10, п. 78, с. 199.

⁵⁴ П. 1) комментария к проекту руководящего положения 3 (там же, с. 198).

Согласно проекту руководящего положения 3, другие «применимые нормы международного права» требуют от государств «предотвращения, сокращения или контроля атмосферного загрязнения и атмосферной деградации». Однако неясно, считает ли Комиссия, что в настоящее время нормы международного права требуют от государств выполнять все элементы, указанные в этом проекте руководящего положения, а именно: а) предотвращение атмосферного загрязнения, б) предотвращение атмосферной деградации, с) сокращение атмосферного загрязнения, d) сокращение атмосферной деградации, е) контроль атмосферного загрязнения и/или f) контроль атмосферной деградации. Следовательно, существуют, по крайней мере, шесть потенциально независимых правовых обязательств, которые, как утверждает Комиссия, требуют принятия государствами различных мер. Тем не менее представляется, что едва ли есть основания для такого утверждения. В комментарии отмечается, что формулировка «предупреждение, сокращение или контроль» заимствованы из Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву. Однако в Конвенции не затрагивается вопрос атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Что же касается защиты морской среды, то в разделе 5 части XII Конвенции содержатся положения, разъясняющие, что конкретно подразумевается под «предупреждением, сокращением или контролем». Отсутствие в проекте руководящих положений подробных положений, аналогичных тем, что содержатся в разделе 5 части XII Конвенции по морскому праву, и относящихся к атмосферному загрязнению и атмосферной деградации, лишь усиливает путаницу, вносимую проектом руководящего положения 3.

5. Проект руководящего положения 4 — Оценка воздействия на окружающую среду

Антигуа и Барбуда

Антигуа и Барбуда согласна с тем, что в определенных ситуациях государства несут обязательство обеспечивать проведение оценки воздействия на окружающую среду. Однако в проекте руководящего положения 4 не указано четко, когда требуется проведение такой оценки. Понятие «значительного неблагоприятного воздействия» в комментарии не раскрывается; кроме того, в определении «атмосферного загрязнения» и «атмосферной деградации» уже используется выражение «вредные последствия». Если проект производит выбросы, которые подпадают под эти категории (или упрощенное определение «атмосферного загрязнения»), то это по определению должно *prima facie* служить основанием для выполнения обязательства провести оценку воздействия на окружающую среду без необходимости обосновывать это «неблагоприятными последствиями».

Следует признать, что ссылки на судебную практику, приведенные в комментарии, скорее поддерживают обязательство *prima facie* проводить оценку воздействия лишь на основании нынешнего определения «атмосферной деградации», которое предусматривает для «пагубных последствий» признак «значительные». Например, слово «значительные» используется в решении по делу «Целлюлозные заводы»⁵⁵. Протокол о загрязнении из наземных источников и от деятельности на суше к Конвенции о защите и освоении морской среды Большого Карибского района требует проведения экологической экспертизы в ситуациях, которые «могут привести к значительному загрязнению»⁵⁶. Вместе с тем недавно принятое законодательство Антигуа и Барбуды требует проведения оценки воздействия на окружающую среду в тех случаях, когда «предлагаемый проект может оказать какое-либо негативное воздействие на окружающую

⁵⁵ *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14.

⁵⁶ Protocol concerning Pollution from Land-Based Sources and Activities, art. VII, para. 2.

среду»⁵⁷. Соответственно, Антигуа и Барбуда предлагает проект руководящего положения 4 в следующей редакции: «Государства несут обязательство по обеспечению проведения оценки воздействия на окружающую среду предполагаемых видов деятельности под их юрисдикцией или контролем, которые могут вызывать атмосферное загрязнение». Здесь подразумевается определение «атмосферного загрязнения», предложенное в замечаниях Антигуа и Барбуды по проекту руководящего положения 1. Антигуа и Барбуда также согласилась бы на включение слова «значительное» или «существенное» перед словосочетанием «атмосферное загрязнение», если этот признак будет более четко определен в комментарии. Перед термином же «атмосферная деградация», если он также будет употребляться, указывать этот признак не нужно, так как в определении термина уже есть слово «значительное», что *prima facie* требует проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Аргентина

Хотя предписательный характер этого проекта руководящего положения смягчается проектом руководящего положения 11, в котором вводится понятие стимулирующих процедур, и проектом руководящего положения 2, в котором предусматривается, что в сферу охвата руководящих положений не входят специальные процедуры оценки воздействия, предусматриваемые каждой конкретной конвенцией или режимом, касающимся изменения климата, озона, химических веществ и т. д., желательно, чтобы проект руководящего положения 4 был дополнен фразой «в соответствии с национальными возможностями и обстоятельствами» или аналогичной по смыслу. Можно было бы также рассмотреть вопрос о включении фразы «в зависимости от наличия средств осуществления, поступающих по трем направлениям — финансирование, передача технологий и наращивание потенциала».

Два последних пожелания можно было бы учесть и в других частях проектов руководящих положений, например в проекте руководящего положения 3 и/или в качестве дополнения подпункта а) пункта 2 проекта руководящего положения 11, где говорится: «Стимулирующие процедуры могут включать в себя оказание в случаях несоблюдения помощи государствам транспарентным, невраждебным и не предполагающим наказания образом для обеспечения того, чтобы соответствующие государства соблюдали свои обязательства по международному праву с учетом своих возможностей и особых условий».

Беларусь

Проект руководящего положения 4 предлагается изложить в следующей редакции: «Государства несут обязательство обеспечивать проведение оценки воздействия на окружающую среду предполагаемых видов деятельности под их юрисдикцией или контролем, которые могут оказывать трансграничное воздействие на атмосферу в виде атмосферного загрязнения или атмосферной деградации, в том числе на территории иностранных государств».

Эстония

Эстония хотела бы, чтобы в руководящем положении 4 содержалась также ссылка *expressis verbis* на возможные трансграничные последствия таких видов деятельности (в дополнение к формулировке трансграничного вреда в пункте 1) комментария к руководящему положению 4)⁵⁸. Эстония считает крайне важным вовлекать в процесс оценки воздействия на окружающую среду соседние

⁵⁷ Environmental Protection and Management Act (см. выше, сноска 22), sect. 41 (2).

⁵⁸ A/73/10, п. 78, с. 200.

государства и общественность, чтобы обеспечить как можно более широкое об- суждение последствий планируемой деятельности.

Германия

Германия с удовлетворением отмечает, что обязательство проводить оценку воздействия на окружающую среду, предусмотренное проектом руково- дящего положения 4, применяется в трансграничном контексте, а также в отно- шении видов деятельности, которые могут иметь значительное негативное вли- яние на глобальную атмосферу.

Нидерланды

Проект руководящего положения 4, сформулированный в виде «обязатель- ства», касается оценки воздействия на окружающую среду и вытекает из про- екта руководящего положения 3. В этой связи Комиссия отмечает следующее:

Хотя соответствующие прецеденты, связанные с требованием о проведе- нии оценки воздействия на окружающую среду, касаются прежде всего трансграничного контекста, Комиссия считает, что аналогичное требова- ние предъявляется и к проектам, способным оказать значительное негатив- ное воздействие на глобальную атмосферу, таким как деятельность, свя- занная с преднамеренным крупномасштабным изменением атмосферы⁵⁹.

Комиссия признает, что международное прецедентное право подтверждает, что обязательство по оценке воздействия на окружающую среду является «об- щим обязательством по обычному международному праву»⁶⁰.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

См. выше, замечания по проекту руководящего положения 3.

6. Проект руководящего положения 5 — Устойчивое использование атмосферы Антигуа и Барбуда

Антигуа и Барбуда согласна с концепцией атмосферы как «природного ре- сурса с ограниченными возможностями ассимиляции». В Сент-Джорджеской декларации говорится о необходимости для карибских государств «управлять своими... атмосферными ресурсами... для обеспечения оптимальной устойчи- вой производительности»⁶¹. В недавнем докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата широко использовалось понятие «уг- леродного бюджета», которое было определено Группой как «совокупные вы- бросы CO₂, совместимые с конкретным уровнем потепления»⁶². Используются также такие выражения, как «углеродное пространство», «атмосферное

⁵⁹ П. 6) комментария к проекту руководящего положения 4 (там же, с. 202).

⁶⁰ П. 1) комментария к проекту руководящего положения 4 (там же, с. 200).

⁶¹ St George's Declaration, p. 18.

⁶² Joeri Rogelj and others, "Mitigation pathways compatible with 1.5°C in the context of sustainable development", in Masson-Delmotte and others (eds.), *Global Warming of 1.5°C* (см. выше, сноска 18), p. 101.

пространство»⁶³, «экологическое пространство»⁶⁴, «бюджет парникового эффекта»⁶⁵ и «бюджет выбросов»⁶⁶. Любое из этих понятий подкрепляет идею, выраженную в проекте руководящего положения 5. Поскольку терминология не устоялась, Антигуа и Барбуда считает, что лучше всего не выбирать какое-либо из приведенных словосочетаний, а оставить имеющееся в проекте руководящих положений описательное понятие.

Если ограниченность ассимиляционных свойств атмосферы очевидна, то вопрос о доступе к этому ресурсу вызывает разногласия между государствами. Как отмечается в Сент-Джорджеской декларации, «государства-члены [Организации восточнокарибских государств] остаются в экологически неустойчивой зависимости от дорогостоящих, невозобновляемых или характеризующихся плохим управлением источников топлива, которые загрязняют воздух и способствуют изменению климата»⁶⁷. В Барбадосской декларации говорится, что «в малых островных развивающихся государствах ощущается безотлагательная необходимость в преодолении препятствий на пути устойчивого развития, включая... ограниченные средства по эксплуатации природных ресурсов на устойчивой основе»⁶⁸. В Маврикийской декларации было подтверждено, что «следует уделять особое внимание малым островным развивающимся государствам в контексте усилий по обеспечению устойчивого развития»⁶⁹. В пятилетнем обзоре Маврикийской стратегии по дальнейшему осуществлению Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств, к которой прилагалась Маврикийская декларация, признается, что «небольшие размеры большинства малых островных развивающихся государств, их удаленность, узкая ресурсная и экспортная база и незащищенность перед глобальными экологическими угрозами препятствуют усилиям, направленным на обеспечение устойчивого развития»⁷⁰. В Программе «Путь Самоа» подтверждается, что «в случае малых островных развивающихся

⁶³ Многонациональное Государство Боливия безуспешно предложило от имени группы «Боливарианский альянс для народов нашей Америки» (АЛБА) использовать эти две фразы в Парижском соглашении. María Pía Carazo, “Analysis of the provisions of the Agreement, Contextual provisions (preamble and article I)”, in Daniel Klein and others (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary* (Oxford University Press, 2017), pp. 107 ff., at p. 112, footnote 37.

⁶⁴ Tim Hayward, “Human rights versus emissions rights: Climate justice and the equitable distribution of ecological space”, *Ethics and International Affairs*, vol. 21 (2007), pp. 431–450.

⁶⁵ Michael Obersteiner and others, “How to spend a dwindling greenhouse gas budget”, *Nature Climate Change*, vol. 8 (2018), pp. 7–10.

⁶⁶ David R. Morrow, “Fairness in allocating the global emissions budget”, *Environmental Values*, vol. 26 (2017), pp. 669–691.

⁶⁷ St George’s Declaration, p. 14.

⁶⁸ Доклад Глобальной конференции по устойчивому развитию малых островных развивающихся государств, Бриджтаун, Барбадос, 26 апреля — 6 мая 1994 года (A/CONF.167/9; издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.94.I.18), гл. I, резолюция 1, приложение I (Барбадосская декларация), часть первая, ст. VI.

⁶⁹ Доклад Международного совещания для обзора осуществления Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств, Порт-Луи, Маврикий, 10–14 января 2005 года (A/CONF.207/11; издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.05.II.A.4), гл. I, резолюция 1, приложение I (Маврикийская декларация), п. 5.

⁷⁰ Итоговый документ Совещания высокого уровня для обзора хода реализации Маврикийской стратегии по дальнейшему осуществлению Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств (резолюция 65/2 Генеральной Ассамблеи от 25 сентября 2010 года), п. 5.

государств устойчивое развитие остается особенно актуальным в силу собственных им уникальных и специфических факторов уязвимости»⁷¹.

Антигуа и Барбуда рекомендует отразить в проекте руководящего положения 5 или 6 более чем двадцатилетнюю практику государств и отметить особые потребности и особые обстоятельства малых островных развивающихся государств. В комментарии отмечается, что в формулировке в пункте 2 «речь идет скорее о констатации международной политики и регулирования», чем об источнике прав и обязательств⁷². Особое положение малых островных развивающихся государств последовательно подтверждается в политических декларациях, отражающих такую политику. Это можно было бы отметить в комментарии. Вместе с тем Антигуа и Барбуда считает, что признание особого положения развивающихся стран, включая малые островные развивающиеся государства, является правовым принципом, который следует изложить в проекте руководящего положения 6.

Беларусь

Невозможно совмещать охрану атмосферы и экономическое развитие или находить баланс между тем и другим. Все страны мира стремятся развиваться. В связи с этим пункт 2 положения 5 следует сформулировать так: «Устойчивое использование атмосферы при увеличении экономического развития включает необходимость охраны атмосферы и сокращения атмосферного загрязнения».

Бельгия

Бельгия согласна с содержанием проекта руководящего положения 5, но считает, что этот общий принцип должен быть включен во вступительную часть.

Эстония

Формулировка пункта 1 должна следовать формулировке проекта руководящего положения 3, который провозглашает, что «государства *несут обязательство* по охране атмосферы» (курсив добавлен). По мнению Эстонии, использование атмосферы также должно быть имплицитно связано с охраной атмосферы. Соответственно, Эстония предлагает сформулировать пункт 1 проекта руководящего положения 5 в императивной форме: «Поскольку атмосфера является природным ресурсом с ограниченными возможностями ассимиляции, государства несут обязательство обеспечивать, чтобы она использовалась устойчивым образом». Эстония приветствует идею о неминимуме необходимости совместить экономическое развитие с охраной атмосферы в ближайшие годы.

Нидерланды

В проекте руководящего положения 5 речь идет об устойчивом использовании атмосферы, необходимость которого обусловлена тем, что атмосфера является природным ресурсом с ограниченными возможностями ассимиляции. В нем признается, что устойчивое использование атмосферы включает необходимость совмещения охраны атмосферы и экономического развития. Проект руководящего положения сформулирован с использованием слова “should”, выражающего некатегорическое долженствование. В этой связи Комиссия отмечает следующее:

⁷¹ Программа действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств («Путь Самоа») (резолюция 69/15 Генеральной Ассамблеи от 14 ноября 2014 года, приложение), п. 5.

⁷² П. 4) комментарий к проекту руководящего положения 5 (A/73/10, п. 78, с. 204).

Формулировка «она должна использоваться устойчивым образом», включенная в этот проект руководящего положения, проста и не слишком легалистична... Речь идет скорее о констатации международной политики и регулирования, чем о практическом способе определения прав и обязательств государств⁷³.

Очевидно, Комиссия считает, что на данном этапе правовой статус принципа устойчивого развития является неопределенным.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

См. выше, замечания по проекту руководящего положения 3.

7. Проект руководящего положения 6 — Справедливое и разумное использование атмосферы

Антигуа и Барбуда

С учетом приведенных выше замечаний по проекту руководящего положения 5 Антигуа и Барбуда рекомендует переформулировать проект руководящего положения 6 следующим образом: «Атмосферу следует использовать справедливым и разумным образом с учетом интересов нынешнего и будущих поколений, а также особых потребностей и особых обстоятельств развивающихся государств, включая малые островные развивающиеся государства».

Бельгия

Бельгия согласна с содержанием проекта руководящего положения 6, однако считает, что этот общий принцип следует включить во вступительную часть.

Эстония

Эстония согласна с пунктом 1) комментария к проекту руководящего положения 6, касающимся важности использования атмосферы справедливым и разумным образом с учетом интересов нынешнего и будущих поколений⁷⁴. Вместе с тем, как и в случае проекта руководящего положения 5, Эстония предпочла бы, чтобы формулировка этого руководящего положения была императивной («Государства несут обязательство обеспечить использование атмосферы справедливым и разумным образом с учетом интересов нынешнего и будущих поколений»).

Нидерланды

Проект руководящего положения 6 касается справедливого и разумного использования атмосферы. Его формулировка частично заимствована из статьи 5 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков⁷⁵ и статьи 4 статей по праву трансграничных водоносных горизонтов⁷⁶: «Это предполагает обеспечение баланса интересов и рассмотрение всех

⁷³ Там же.

⁷⁴ Там же, с. 205.

⁷⁵ Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 21 мая 1997 года; URL: <https://treaties.un.org>, *Depositary, Certified True Copies*).

⁷⁶ Резолюция 63/124 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 2008 года, приложение. Принятые Комиссией проекты статей и комментарии к ним см. в *Ежегоднике... 2008*, т. II (часть вторая), пп. 53–54.

соответствующих факторов, которые могут касаться только атмосферного загрязнения или только атмосферной деградации»⁷⁷.

Следует отметить, что проект руководящего положения 6 сформулирован с использованием слова «следует», тогда как норма права международных водотоков считается имеющей обязательную силу в соответствии с общим международным правом.

Такая менее категоричная формулировка, по-видимому, обусловлена тем, что Комиссия считает атмосферу скорее общим глобальным ресурсом, чем трансграничным.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

См. выше, замечания по проекту руководящего положения 3.

8. Проект руководящего положения 7 — Намеренное крупномасштабное изменение атмосферы

Антигуа и Барбуда

Антигуа и Барбуда согласна с тем, что практика государств в этой области, возможно, слишком ограничена для того, чтобы посвящать ей отдельный проект руководящего положения⁷⁸.

Можно утверждать, что некоторые виды крупномасштабных изменений, например упомянутые в комментарии методы удаления углекислого газа, не подпадают под определения атмосферного загрязнения или деградации, поскольку их последствия могут не быть «вредными». Таким образом, вопреки предположению, содержащемуся в пункте 11) комментария к проекту руководящего положения 7⁷⁹, такие виды деятельности не требуют проявления должной осмотрительности или проведения оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с проектами руководящих положений 3 и 4.

Тем не менее можно считать, что намеренное крупномасштабное изменение атмосферы подпадает под действие проектов руководящих положений 3 и 4, охватывающих поведение, которое не находится в непосредственном ведении государства. Тогда, исходя из комментария к проекту руководящего положения 3, в которых рассматривается вопрос о том, когда государство может быть призвано к ответственности за атмосферное загрязнение или атмосферную деградацию, эти проекты руководящих положений а fortiori следует применять также к атмосферному загрязнению или атмосферной деградации, которые находятся в непосредственном ведении государства. Государства или субъекты внутри государств могут произвести крупномасштабные изменения, которые призваны принести пользу, а затем заявить, что эти действия не подпадают под требования проектов руководящих положений 3 и 4, поскольку предполагаемые последствия не являются «вредными». Применимость этих проектов руководящих положений зависит от вероятности загрязнения или деградации, а не от намерения сторон. С учетом принципа предосторожности государствам следует проявлять предельную осторожность при рассмотрении вероятности «вредных» последствий.

⁷⁷ П. 2) комментария к проекту руководящего положения 6 (A/73/10, п. 78, с. 205).

⁷⁸ См., например, решение XIII/14 о методах геоинженерии по управлению климатом, принятое Конференцией сторон Конвенции о биологическом разнообразии (UNEP/CBD/COP/DEC/XIII/14, 8 декабря 2016 года), п. 4: там отмечается, что «лишь очень немногие стороны ответили на предложение представить информацию».

⁷⁹ A/73/10, п. 78, с. 208.

Если крупномасштабные намеренные изменения атмосферы не охвачены явно проектами руководящих положений 3 и 4, то это может служить доводом в пользу включения отдельного проекта руководящего положения, касающегося изменения атмосферы наподобие того, о котором идет речь здесь. При этом, будучи обеспокоено тем, что некоторые государства, возможно, пожелают осуществлять целенаправленные изменения без проведения оценки воздействия на окружающую среду, утверждая, что так называемые благотворные действия этого не требуют, Антигуа и Барбуда предлагает разъяснить необходимость проведения таких оценок в основном тексте проекта руководящего положения, а не в комментарии к нему. Конференция сторон Конвенции о биологическом разнообразии заявила, что «применение осмотрительного подхода, а также положений международного обычного права... может быть актуальным для реализации геоинженерных мероприятий, но не будет вместе с тем обеспечивать полной базы для глобального регулирования»⁸⁰. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций недавно отметил, что «существуют серьезные пробелы и недостатки в конкретных секторальных... режимах» международного экологического права, включая «некоторые виды геоинженерной деятельности»⁸¹. Комиссия может и должна взять на себя работу по поступательному развитию этой области права, оставив при этом государствам возможность решать относящиеся к этой области вопросы в рамках многосторонних переговоров.

Аргентина

Аргентина считает уместным сослаться на применимые к данному положению выводы Межправительственной группы экспертов по изменению климата, содержащиеся в ее докладе «Глобальное потепление на 1,5 °C» (2018 год)⁸². Межправительственная группа воздерживается от использования широко распространенного понятия «геоинженерии», употребляя вместо него «меры по изменению солнечной радиации» и «меры по удалению двуокиси углерода».

Что касается мер по изменению солнечной радиации, то Межправительственная группа признает, что, хотя они и будут «теоретически эффективными», они сопряжены с «большими неопределенностями и пробелами в знаниях, а также с существенными рисками и институциональными и социальными ограничениями для их широкого использования, связанными с управлением, этикой и воздействием на устойчивое развитие. Они также не приводят к смягчению воздействий закисления океана»⁸³.

В докладе говорится, что «существующие и потенциальные меры по [удалению двуокиси углерода] включают облесение и лесовозобновление, восстановление земель и секвестрацию почвенного углерода, [биоэнергию с улавливанием и хранением двуокиси углерода], прямое улавливание двуокиси углерода из воздуха и ее хранение... более эффективное выведение и подщелачивание

⁸⁰ Решение XI/20 о методах геоинженерии по управлению климатом, принятое Конференцией сторон Конвенции о биологическом разнообразии (UNEP/CBD/COP/DEC/XI/20, 5 декабря 2012 года), п. 11.

⁸¹ Доклад Генерального секретаря «Пробелы в международном экологическом праве и касающихся окружающей среды документах: к заключению Всемирного пакта о защите окружающей среды» (A/73/419), п. 104.

⁸² Masson-Delmotte and others (eds.), *Global Warming of 1.5°C* (см. выше, сноска 18).

⁸³ Валери Массон-Дельмотт и др. (ред.), *Глобальное потепление на 1,5 °C: специальный доклад МГЭИК о последствиях глобального потепления на 1,5 °C выше доиндустриальных уровней и о соответствующих траекториях глобальных выбросов парниковых газов в контексте укрепления глобального реагирования на угрозу изменения климата, а также устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты: резюме для политиков* (Межправительственная группа экспертов по изменению климата, 2019), с. 15. URL: www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_ru.pdf.

океана. Эти методы сильно различаются в плане отработанности, потенциала, затрат, рисков, сопутствующих выгод и компромиссов»⁸⁴.

В этой связи Аргентина отмечает, что содержащееся в проекте руководящего положения 7 указание на то, что такие меры следует принимать «осмотрительно и осторожно», является двусмысленным и неконкретным. Что касается указания на то, что они должны осуществляться «с соблюдением применимых норм международного права», то Аргентина подчеркивает, что, поскольку это беспрецедентное явление, научные знания о такой деятельности только начинают появляться и неоднозначны, а «применимых норм права» не существует — их следует определять на переговорах и создавать.

Финляндия (от имени североевропейских стран: Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции)

Североевропейские страны отмечают, что в проекте руководящего положения 7 о намеренном крупномасштабном изменении атмосферы использована не вполне устоявшаяся терминология. Если говорить конкретно, то, поддерживая цель проекта этого положения, они ставят под сомнение выбор в пользу того, чтобы использовать в тексте выражение «осмотрительно и осторожно», а не «осторожный подход». Хотя Комиссия объяснила выбранную ею терминологию ссылкой на ряд дел Международного трибунала по морскому праву, в которых употреблено выражение «осмотрительность и осторожность»⁸⁵, североевропейские страны предлагают альтернативную и, пожалуй, более уместную ссылку на составленные Комиссией статьи по праву трансграничных водоносных горизонтов: там в статью 12 включено выражение «осторожный подход»⁸⁶.

Германия

По мнению Германии, проект руководящего положения 7 отражает хорошо сбалансированный подход. Однако в проект руководящего положения 7 следует добавить еще одно предложение о необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с проектом руководящего положения 4 (например, «Это может подразумевать необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду»).

Нидерланды

Проект руководящего положения 7 сформулирован в рекомендательном ключе (с использованием слова «следует») и касается намеренного крупномасштабного изменения атмосферы. Он применяется только к «невоенной» деятельности. Охватываемые им виды деятельности включают, например, удаление углекислого газа из атмосферы («геоинженерия») и понижение температуры поверхности Земли («управление солнечным излучением»). Они также включают меры по предотвращению или ослаблению неблагоприятных последствий для атмосферы стихийных бедствий и опасных природных явлений, таких как засуха, ураганы и торнадо, а также по повышению урожайности культур и доступности водных ресурсов⁸⁷. Эти виды деятельности, разумеется, осуществляются «с соблюдением применимых норм международного права».

⁸⁴ Там же, с. 19.

⁸⁵ П. 9) комментария к проекту руководящего положения 7 (A/73/10, п. 78, с. 207).

⁸⁶ Статьи по праву трансграничных водоносных горизонтов (см. выше, сноска 76), ст. 12.

⁸⁷ Пп. 3)–7) комментария к проекту руководящего положения 7 (A/73/10, п. 78, с. 206).

Проект руководящего положения 7 вызвал разногласия среди членов Комиссии: «Ряд членов Комиссии по-прежнему не были убеждены в необходимости проекта руководящего положения по этому вопросу, который остается спорным по своей сути, и полемика вокруг него продолжается и основана на недостаточной обширной практике. Другие члены придерживались точки зрения, что проект этого руководящего положения можно будет усилить при его рассмотрении во втором чтении»⁸⁸.

Проект руководящего положения 7 был ошибочно сформулирован в рекомендательном ключе. Следует считать, что проект руководящего положения 3 также применяется в отношении намеренного крупномасштабного изменения атмосферы.

Того

[Подлинный текст на французском языке]

Необходимо, чтобы Комиссия четко разъяснила, что понимается под фразой «намеренное крупномасштабное изменение атмосферы», и указала, какие виды деятельности планируются реализовать.

9. Проект руководящего положения 8 — Международное сотрудничество

Антигуа и Барбуда

Антигуа и Барбуда согласна с тем, что государства должны сотрудничать друг с другом в целях охраны атмосферы. Однако это сотрудничество должно осуществляться не только в целях «дальнейшего расширения научных знаний». В международных документах неизменно подчеркивается необходимость оказания развитыми государствами помощи развивающимся государствам.

Парижское соглашение гласит, что «стороны, являющиеся развитыми странами, предоставляют финансовые ресурсы для оказания содействия сторонам, являющимся развивающимися странами» и что «укрепление потенциала согласно настоящему Соглашению должно укреплять возможности и способности сторон, являющихся развивающимися странами»⁸⁹. К числу других документов, предписывающих развитым странам оказывать помощь развивающимся странам, относятся, в частности, Нагойский протокол, Стокгольмская конвенция, Киотский протокол и Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата⁹⁰. В карибских региональных документах также отражено это понятие. В посвященной сотрудничеству статье Регионального соглашения о доступе к информации, участии общественности и правосудии по вопросам окружающей среды в Латинской Америке и Карибском бассейне говорится, что «стороны уделяют особое внимание наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным

⁸⁸ П. 12) комментария к проекту руководящего положения 7 (там же, с. 208).

⁸⁹ Парижское соглашение, ст. 9, п. 1, и ст. 11, п. 1.

⁹⁰ Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии (Нагоя, Япония, 29 октября 2010 года; *Доклад о работе десятого совещания Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии (UNEP/CBD/COP/10/27)*, приложение, решение X/1, приложение I), ст. 22; Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, ст. 12; Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Киото, 11 декабря 1997 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 2303, No. 30822, p. 161), ст. 10 e); Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, ст. 9, п. 2 d).

развивающимся государствам»⁹¹. В Протоколе к Бастерскому договору в рамках рассмотрения вопроса об экологической устойчивости отмечается необходимость наращивания потенциала для обеспечения осуществления государствами-членами Сент-Джорджеской декларации⁹².

Антигуа и Барбуда предлагает добавить третий пункт, в котором признавались бы особые потребности и конкретные обстоятельства развивающихся государств и который можно было бы сформулировать следующим образом: «Сотрудничество следует осуществлять с учетом особых потребностей и конкретных обстоятельств развивающихся государств, включая малые островные развивающиеся государства, в том числе посредством наращивания потенциала и передачи технологий». Антигуа и Барбуда отмечает, что этот вопрос также поднимается в пункте 2 а) проекта руководящего положения 11. При этом наращивание потенциала необходимо для содействия соблюдению установленных требований не только тогда, когда государства не выполняют свои обязательства, но и когда сотрудничество налаживается до возникновения ситуации несоблюдения. Это следует отразить в проекте руководящего положения 8.

Нидерланды

Пункт 1 проекта руководящего положения 8 касается обязательства государств сотрудничать друг с другом и в целом не требует дополнительных пояснений. В пункте 2, который сформулирован в рекомендательном ключе, говорится о сотрудничестве «в целях дальнейшего расширения научных знаний о причинах и последствиях атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Сотрудничество может включать обмен информацией и совместный мониторинг».

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Соединенное Королевство поддерживает концепцию международного сотрудничества, изложенную в проекте руководящего положения 8. Международное сотрудничество — это эффективное средство обеспечения гармонии и интеграции в отношении отдельных инструментов и органов, имеющих отношение к охране атмосферы, и Соединенное Королевство считает, что такая гармония и интеграция имеют большое значение.

Соединенные Штаты Америки

Проект руководящего положения 8, как и проект руководящего положения 3, недостаточно ясен с точки зрения его правовой основы. В частности, в пункте 1 проекта руководящего положения 8 предусматривается, что «государства несут обязательство по сотрудничеству, когда это уместно, друг с другом и с соответствующими международными организациями в целях охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации». При этом в отличие от проекта руководящего положения 3, пункт 1 проекта руководящего положения 8, как представляется, не содержит ссылок на действующие применимые нормы международного права в целях обоснования предусмотренного в

⁹¹ Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú, 4 March 2018; URL: <https://treaties.un.org> (*Status of Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General*, chap. XXVII.18)), art. 11, para. 2.

⁹² Protocol of Eastern Caribbean Economic Union to the Revised Treaty of Basseterre establishing the Organisation of Eastern Caribbean States Economic Union (Gros Islet, 18 June 2010; *Statement of treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat during the month of January 2018* (ST/LEG/SER.A/851), No. 54946, art. 24.

нем обязательства. Более того, ни в одном из источников, упомянутых в соответствующем комментарии к этому проекту руководящего положения, не устанавливается общее обязательство сотрудничать, предусмотренное пунктом 1 проекта руководящего положения 8. Если говорить конкретно, в комментарии упоминаются две политические декларации⁹³, преамбулы к двум многосторонним конвенциям⁹⁴ и три свода проектов статей, подготовленных Комиссией⁹⁵, и ни один из этих документов не устанавливает какого-либо правового обязательства в отношении сотрудничества. Единственный пример имеющего юридическую силу обязательства в отношении сотрудничества содержится в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков, которая имеет всего 36 сторон и касается совершенно другой области международного права. Таким образом, предполагаемое обязательство, содержащееся в пункте 1 проекта руководящего положения 8, лучше всего понимать как адресованную государствам рекомендацию сотрудничать друг с другом, а не как всеохватное юридическое обязательство.

Проекты руководящих положений 5, 6 и 7 носят такой же рекомендательный или наставительный по своей сути характер, как и пункт 1 проекта руководящего положения 8. В каждом из этих проектов руководящих принципов содержатся утверждения о том, какие касающиеся атмосферы различные виды деятельности государствам «следует» осуществлять. Хотя в комментариях к проектам руководящих положений 5 и 7 признается, что их формулировки соответственно «просты и не слишком легалистичны» и что они вынесены «в рекомендательном стиле»⁹⁶, нельзя не отметить, что эти проекты руководящих положений являются директивными предписаниями, основанными на ценностных суждениях. Включение таких директивных предпочтений в разработанные Комиссией материалы противоречит пункту 1 статьи 1 Положения о Комиссии международного права, который недвусмысленно гласит, что Комиссия «имеет своей целью содействие прогрессивному развитию международного права и его кодификации». Вынесение директивных предписаний в отношении дипломатического сотрудничества, какими бы благими намерениями оно ни было продиктовано, не предусмотрено мандатом Комиссии и, следовательно, не должно быть частью ее работы.

10. Проект руководящего положения 9 — Взаимосвязь между соответствующими нормами

Антигуа и Барбуда

Антигуа и Барбуда поддерживает включение пункта 3 в проект руководящего положения 9; однако по той же причине, которая была приведена выше, в ее замечаниях по шестому пункту преамбулы, она рекомендует вычеркнуть фразу «затрагиваемых повышением уровня моря». Как говорилось выше, включение этой фразы приведет к тому, что «особое внимание» будет уделяться лишь ущербу от повышения уровня моря, а не другим последствиям атмосферной деградации и атмосферного загрязнения, которым в непропорционально большей

⁹³ Стокгольмская декларация; Рио-де-Жанейрская декларация.

⁹⁴ Венская конвенция об охране озонового слоя; Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата.

⁹⁵ Статьи о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности (см. выше, сноска 52); статьи о праве трансграничных водоносных горизонтов (см. выше, сноска 76); проекты статей о защите людей в случае бедствий (A/71/10), пп. 48–49.

⁹⁶ П. 4) комментария к проекту руководящего положения 5 и п. 9) комментария к проекту руководящего положения 7 (A/73/10, п. 78, сс. 204 и 207 соответственно).

степени подвержены малые островные развивающиеся государства. Однако последствия повышения уровня моря можно и нужно отражать в комментариях.

Беларусь

В отношении комментариев к проекту руководящего положения 9 нужно отметить, что утверждение о воздействии любой регулируемой международным правом человеческой деятельности на атмосферу представляется Беларуси несколько чрезмерным. Беларусь также не убеждена в том, что международное атмосферное право выделилось в самостоятельную отрасль международного права, на презумпции чего построено указанное руководящее положение. В целом видится, что применимые положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и выводы доклада Комиссии о фрагментации международного права⁹⁷ в достаточной степени регулируют обозначенные руководящим положением вопросы. С другой стороны, формулирование правил толкования международных договоров несколько выходит за рамки предмета регулирования руководящих положений. Возможно, в этом контексте было бы правильнее сделать больший акцент на выявленное Специальным докладчиком взаимное положительное влияние соблюдения норм различных отраслей международного права. С этой же точки зрения — в понятиях взаимосвязи и взаимного укрепления — было бы, в понимании Беларуси, предпочтительным рассмотреть взаимосвязь защиты атмосферы и защиты основных прав человека.

В отношении пунктов 13) и 15) комментария к проекту руководящего положения⁹⁸ следует крайне осмотрительно формулировать выводы о существовании тех или иных норм и принципов международного обычного права с тем, чтобы не породить необоснованных ожиданий у соответствующих лиц и групп лиц.

Вместе с тем Беларусь поддерживает положение, требующее принятия во внимание соображений защиты атмосферы (предположительно, и других составляющих окружающей среды) при формулировании норм международного права.

Бельгия

Бельгия признает, что важно уделять внимание особенно уязвимым лицам и группам, как это предусмотрено в пункте 3 проекта руководящего положения 9. Хотя приведенный перечень представителей этих уязвимых групп не является исчерпывающим, Бельгия считает, что следует также конкретно упомянуть об уязвимых людях в развитых странах (например, о детях, пожилых людях, жителях загрязненных районов и т. д.).

В этой связи Бельгия предлагает учитывать концепцию охраны здоровья, которая в настоящее время лежит в основе европейской и международной деятельности по вопросам воздуха и которая затрагивает все группы лиц: как из развитых, так и из менее развитых стран.

⁹⁷ Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права по фрагментации международного права (A/CN.4/L.682 и Corr.1 и Add.1 (mimeографический вариант; размещен на веб-сайте Комиссии среди документов пятьдесят восьмой сессии; окончательный текст будет опубликован в виде добавления к *Ежегоднику... 2006*, т. II (часть первая)), пп. 328–340.

⁹⁸ A/73/10, п. 78, сс. 218 и 219 соответственно.

Чешская Республика

Неясно, охватывает ли приведенная в пункте 1 ссылка на «нормы международного права» только нормы обычного международного права или также обязательства по договорам. Возможные коллизии между договорными обязательствами, касающимися защиты атмосферы, и другими договорными обязательствами вряд ли могут быть разрешены способом, предложенным в первом предложении пункта 1. Положения Венской конвенции о праве международных договоров, касающиеся толкования, применяются к договорам в индивидуальном порядке. Их целью не является согласование посредством толкования несовместимых обязательств по разным договорным документам, которые также могут быть обязательными для различных групп участников договоров. Если правовые документы в существенной степени противоречат друг другу, эту проблему невозможно решить через их «согласительное» толкование.

Задача заключается в первую очередь в согласовании на этапе подготовки договора основных обязательств по различным международно-правовым документам, участником которых является соответствующее государство. Такому согласованию должно предшествовать выявление надлежащих материальных и технических решений взаимосвязанных проблем, что может впоследствии потребовать принятия новых или изменения уже существующих правовых обязательств. В пункте 2 проблема согласования правовых инструментов изложена более реалистично.

Германия

Германия предложила бы добавить в проект руководящего положения 9 новый пункт, в котором государствам рекомендовалось бы присоединиться к соответствующим многосторонним природоохранным соглашениям, ратифицировать их и соблюдать их положения.

Нидерланды

Проект руководящего положения 9 касается взаимосвязи между нормами международного права, касающимися охраны атмосферы, и другими соответствующими нормами международного права, включая нормы международного торгового и инвестиционного права, морского права и международного права прав человека, и содержит рекомендацию о том, что эти нормы следует, «насколько это возможно, выявлять, толковать и применять таким образом, чтобы сформировалась единая совокупность совместимых друг с другом обязательств в духе принципов гармонизации и системной интеграции и с целью избежания конфликтов. Это следует делать в соответствии с применимыми нормами, изложенными в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, включая статью 30 и пункт 3 с) статьи 31, и принципами и нормами обычного международного права».

При разработке новых норм международного права, касающихся охраны атмосферы, и других соответствующих норм международного права государствам также следует, «насколько это возможно, пытаться делать это гармоничным образом». При выполнении этих рекомендаций особое внимание следует уделять лицам и группам, особенно уязвимым для атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, таким как коренные народы, население наименее развитых стран и население низинных прибрежных районов и малых островных развивающихся государств, затрагиваемых повышением уровня моря.

Следует отметить, что вопрос о взаимосвязи между соответствующими нормами международного права носит общий характер и относится не только к нормам, касающимся охраны атмосферы. Поэтому целесообразность проекта руководящего положения, имеющего несколько широкий смысл, вызывает некоторые сомнения, учитывая, что ничто подобное не предусмотрено в других проектах статей или принципах, разработанных Комиссией. Однако если будет решено сохранить этот проект руководящего положения, в конце пункта 2 можно было бы добавить слова «задействуя соответствующих ученых и экспертов по правовым вопросам на ранней стадии разработки таких норм».

Португалия

Одна из самых масштабных задач Комиссии в этой области должна состоять в прояснении взаимосвязи между нормами различных областей международного права. Поэтому Португалия с удовлетворением отмечает прослеживаемый в проекте руководящего положения 9 акцент на необходимости толковать нормы международного права согласно соответствующим принципам международного права, касающимся толкования и применения.

Кроме того, Португалия приветствует содержащееся в пункте 3 проекта руководящего положения 9 (равно как и в пятом и шестом пунктах преамбулы) конкретное упоминание лиц и групп, особенно уязвимых для атмосферного загрязнения.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Проект руководящего положения 9, как и проект руководящего положения 8, направлен на обеспечение согласованности и интеграции, однако достигнуть эту цель предлагается за счет ограничения свободы толкования и разработки норм международного права. Проект руководящего принципа 9 представляется чрезмерным и ненужным средством обеспечения согласованности и интеграции между отдельными инструментами и органами, имеющими отношение к охране атмосферы. Достаточным и эффективным средством достижения этой цели является проект руководящего положения 8.

Соединенные Штаты Америки

Как и нижеследующий проект руководящего положения 12, проект руководящего положения 9 производит впечатление, что вопросы, касающиеся фрагментации международного права, должны рассматриваться каким-то особым образом в контексте защиты атмосферы. В 2006 году Комиссия опубликовала подготовленный Исследовательской группой объемный доклад, посвященный именно этой теме, в том числе взаимоотношениям между торговым и природоохраным режимами, упомянутыми в пункте 1 проекта руководящего положения 9⁹⁹. В докладе содержались пространные рассуждения по поводу международного экологического права, но не было вынесено никакого окончательного нормативного заключения о взаимодействии между международным экологическим правом с другими международными правовыми режимами. В частности, доклад Исследовательской группы ставит под сомнение целесообразность согласования толкования именно в этом контексте¹⁰⁰. В докладе не рассматривается непосредственно вопрос об охране атмосферы. При этом, хотя фрагментация была предметом исчерпывающего исследования Исследовательской группы

⁹⁹ Доклад Исследовательской группы по фрагментации международного права (см. выше, сноска 97).

¹⁰⁰ Там же, п. 277.

Комиссии, проект руководящего положения 9 якобы определяет конкретные нормы согласования и системной интеграции, которые должны применяться в контексте защиты атмосферы. Соединенные Штаты не видят оснований для выработки конкретных норм в этом контексте и предостерегают Комиссию от практики, согласно которой более ранние разработки и усилия Комиссии, направленные на рассмотрение широких тем, будут нивелироваться действиями узкой направленности.

11. Проект руководящего положения 10 — Имплементация

Антигуа и Барбуда

. Антигуа и Барбуда поддерживает включение проекта руководящего положения 10, но предлагает добавить к пункту 2 фразу о признании принципа общей, но дифференцированной ответственности. По аналогии с Парижским соглашением, пункт 2 можно было бы сформулировать следующим образом: «Государствам также следует пытаться придать силу рекомендациям, содержащимся в настоящем проекте руководящих положений, в свете различных национальных условий, в частности в развивающихся странах».

Бельгия

В отношении проекта руководящего положения 10 Бельгия считает очевидным, что обязанности, возлагаемые на государства в соответствии с международным правом, должны реализовываться во внутреннем законодательстве. Поэтому представляется еще более важным призвать страны, которые еще не присоединились к отдельным многосторонним документам, сделать это. Для этого можно было бы, например, изменить текст проектов руководящих положений 3 или 8.

Чешская Республика

То, что национальная имплементация обязательств по международному праву может принимать форму законодательных, административных, судебных и других мер, — это констатация хорошо известного факта. Это руководящее положение было бы более конструктивным, если было бы сформулировано в качестве рекомендации относительно согласования будущих документов: например, оно могло бы начинаться с фразы о том, что будущие документы должны также предусматривать положения, касающиеся надлежащих средств национальной имплементации.

Пункт 2 касается имплементации «рекомендаций», содержащихся в указанном проекте руководящих положений. Эффективное осуществление некоторых руководящих положений, например проекта руководящего положения 5 об устойчивом использовании или проекта руководящего положения 6 о справедливом и разумном использовании атмосферы, требует согласованных действий международного сообщества. Наиболее эффективным способом, с помощью которого государствам «следует пытаться придать силу» этим рекомендациям, являются коллективные усилия, основанные на многосторонних договорах. Этот аспект необходимо предусмотреть.

Эстония

Эстония хотела бы повторить свои высказанные в 2018 году по пункту 2 проекта руководящего положения замечания о том, что она считает сотрудничество всех государств в этом вопросе исключительно важным и поддерживает

идею о том, что государства могли бы пытаться придать силу рекомендациям, например, посредством политических заявлений.

Нидерланды

Проекты руководящих положений 10 и 11 касаются имплементации и соблюдения обязательств по защите атмосферы. Проект руководящего положения 10 касается имплементации, а проект руководящего положения 11 — соблюдения. Проведение различия между двумя проектами руководящих положений, каждое из которых касается имплементации и соблюдения обязательств по защите атмосферы, представляется в некоторой степени искусственным.

По мнению Комиссии, проект руководящего положения 10 касается *национальной* имплементации и соблюдения обязательств по международному праву. Имплементация и соблюдение на *международном* уровне являются предметом проекта руководящего положения 11¹⁰¹.

Строго говоря, пункт 1 проекта руководящего положения 10 не сформулирован как обязательство, хотя следовало сделать именно так. В своем нынешнем виде этот пункт ничем не выделяется и, по сути, представляет собой не более чем замечание. Пункт 2 касается содержащихся в проектах руководящих положений рекомендаций, под которыми понимаются все проекты руководящих положений, сформулированные в рекомендательном ключе (с использованием слова «следует»).

Соединенные Штаты Америки

Руководящее положение 10 касается «имплементации». Как правило, средства, с помощью которых государство решает осуществлять свои международно-правовые обязательства на национальном уровне, оставляются на усмотрение самого государства и не прописываются заранее в общем международном публичном праве. Хотя такие вопросы уместно было бы рассмотреть в контексте договора, Соединенные Штаты не видят пользы во включении этих тем в абстрактные и не имеющие обязательной силы проекты руководящих положений.

12. Проект руководящего положения 11 — Соблюдение

Антигуа и Барбуда

Антигуа и Барбуда поддерживает включение проекта руководящего положения 11, которое отражает общий принцип *раста sunt servanda* в международном праве. Как ранее указывалось в замечаниях к проекту руководящего положения 9, Антигуа и Барбуда приветствует признание в подпункте а) пункта 2 того, что к числу стимулирующих мер следует относить меры по укреплению потенциала. Однако это же следует указать и в подпункте b). Антигуа и Барбуда рекомендует добавить к этому подпункту еще одно предложение, которое могло бы быть сформулировано следующим образом: «При выборе надлежащих правоприменительных мер государствам и международным организациям следует учитывать возможности и особые условия соответствующего государства».

Чешская Республика

Пункт 1 проекта руководящего положения 11, в котором говорится о том, что государства должны «добросовестно выполнять свои обязательства по международному праву, касающемуся охраны атмосферы», не добавляет ничего

¹⁰¹ П. 1) комментария к проекту руководящего положения 10 и п. 1) комментария к проекту руководящего положения 11 (A/73/10, п. 78, сс. 220 и 222 соответственно).

нового к тому, что уже является общепризнанным для *всех* международно-правовых обязательств. Данное положение было бы более уместным в качестве пункта преамбулы. Кроме того, нет необходимости прямо упоминать «нормы и процедуры в соответствующих соглашениях», поскольку *добросовестное* соблюдение международных обязательств не зависит от их содержания.

Пункт 2 настоящего руководящего положения касается стимулирующих и правоприменительных процедур. Его можно было бы сформулировать как призыв к государствам включать такого рода положения в будущие соглашения и обеспечивать в то же самое время их согласованность с процедурами, уже предусмотренными в рамках действующих соглашений, участниками которых они являются. В такое руководящее положение также можно было бы включить пункт о проведении периодического обзора и совершенствования этих процедур с учетом научно-технического прогресса.

Эстония

Эстония вновь заявляет о своей решительной поддержке включения подпункта 2 а) в проект руководящего положения 11, который касается соблюдения международных обязательств и отсутствия у некоторых государств соответствующих возможностей. Эстония приветствует оказание государствам помощи в случае несоблюдения и признание особых трудностей, с которыми государства могут сталкиваться. Ввиду общей ответственности за защиту атмосферы и разных возможностей государств помощь соответствующим государствам, таким образом, является важнейшим инструментом для улучшения показателей соблюдения международных обязательств.

Нидерланды

Пункт 1 проекта руководящего положения 11 отражает принцип *parata sunt servanda* в отношении существующих обязательств по международному праву. Пункт 2 касается применения возможных существующих стимулирующих или правоприменительных процедур согласно соответствующим международным соглашениям.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Проект руководящего положения 11 касается «соблюдения норм и процедур» согласно соответствующим соглашениям. Однако такие «соответствующие соглашения» являются предметом текущих политических переговоров (поскольку заключенные соглашения могут пересматриваться и меняться в связи с новыми вызовами и договоренностями). Как ранее упоминалось в замечаниях к проекту руководящего положения 2, Комиссия приняла рассматриваемую тему при том понимании, что «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». Руководящее положение относительно «соблюдения норм и процедур в соответствующих соглашениях» выходит за рамки этого ограничения.

Соединенные Штаты Америки

Руководящее положение 11 касается «соблюдения». Как правило, средства, с помощью которых государство и/или государства могут согласиться обеспечивать «соблюдение» международно-правовых обязательств, оставляются на усмотрение самих государств и не прописываются заранее в общем международном публичном праве. Хотя такие вопросы уместно было бы рассмотреть в

контексте договора, Соединенные Штаты не видят пользы во включении этих тем в абстрактные и не имеющие обязательной силы проекты руководящих положений.

13. Проект руководящего положения 12 — Разрешение споров

Антигуа и Барбуда

В целом Антигуа и Барбуда подтверждает важность разрешения споров мирными средствами. Она с удовлетворением отмечает роль, которую «технические и научные эксперты» могут играть в мирном урегулировании, особенно в отношении охраны атмосферы. Комиссии следует изучить, например, роль *amici curiae* и свидетелей-экспертов в международных судах и трибуналах, а также вопрос о том, каким образом заслушивание соответствующих показаний могло бы способствовать защите атмосферы (при должном соблюдении принципа *non ultra petita*). При этом истинная роль таких показаний должна отражать особые потребности и конкретные обстоятельства развивающихся государств, в частности отсутствие у них достаточных возможностей предоставлять технических и научных экспертов. Привлечение *amici* и свидетелей-экспертов должно обеспечивать равенство государств перед законом. Развитые государства не должны иметь возможность перегружать судебный процесс экспертами и лояльно настроенными *amici*, которых нет у развивающихся государств из-за недостатка ресурсов. Следует рассмотреть возможность принятия для обеспечения равенства позитивных мер, таких как создание целевого фонда для предоставления развивающимся государствам возможности вызывать свидетелей-экспертов.

Чешская Республика

Необходимость привлечения ученых или технических экспертов должна признаваться и подчеркиваться на всех этапах процесса выработки политики и принятия решений, а также в ходе составления международно-правовых документов, направленных на охрану атмосферы, т. е. не только в связи с урегулированием споров. Могут ли технические или научные эксперты сыграть роль в разрешении юридических споров, зависит от содержания спора. Если спор касается таких вопросов, как действительность договора, последствия оговорки и т. д., то необходимости в таких экспертах нет. Напротив, привлечение экспертов к решению новых научно-технических проблем, возникающих в процессе осуществления действующих договорных документов, следует рассматривать в качестве важного средства предотвращения споров. Этот аспект следует подчеркнуть либо в настоящем руководящем положении, либо в руководящем положении, касающемся соблюдения.

Эстония

Эстония поддерживает подтверждение необходимости разрешения споров мирным путем, о чем говорится в проекте руководящего положения 12. Она приветствует тот факт, что важность научных знаний подчеркивается во всех комментариях к проектам руководящих положений и что они, по мнению Комиссии, имеют ключевое значение в контексте охраны атмосферы (упоминание научных знаний, касающихся причин и последствий атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, в пункте 13) комментария к проекту руководящего положения 8; указание на необходимость привлечения технических и научных экспертов в пункте 2) проекта руководящего положения 12¹⁰²). В связи с этим

¹⁰² Там же, сс. 212 и 225 соответственно.

Эстония просит Комиссию рассмотреть возможность добавить отдельное руководящее положение, в котором *expressis verbis* говорилось бы о важности основополагающих научных знаний для деятельности, связанной с защитой атмосферы.

Нидерланды

Руководящее положение 12 касается разрешения споров. В пункте 1 описывается общее обязательство государств разрешать свои споры мирными средствами. В пункте 2 (который, в отличие от пункта 1, сформулирован в рекомендательном ключе) говорится о том, что споры, касающиеся охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, могут потребовать «изучения большого объема фактологических данных и проведения научного анализа».

Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты не видят необходимости в содержащемся в пункте 1 проекта руководящего положения 12 призыве разрешать споры, касающиеся охраны атмосферы, мирными средствами. В соответствии с пунктом 3 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций, который не упоминается в комментариях, международные споры должны разрешаться мирными средствами, и это положение применяется и к спорам, касающимся охраны атмосферы. При этом ссылка на мирное разрешение споров в пункте 1 проекта руководящего положения 12 создает видимость того, что споры, касающиеся охраны атмосферы, пользуются особым статусом по сравнению с другими видами споров; это обстоятельство ослабляет действие общего правила, изложенного в пункте 3 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций.

III. Замечания и мнения, полученные от международных организаций

A. Общие замечания и мнения

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ЮНЕП решительно поддерживает текущий процесс и с удовлетворением отмечает, что разработка проектов руководящих положений велась с учетом ранее внесенного ею вклада в рамках оказания поддержки Комиссии и Специальному докладчику. В частности, в 2016 году ЮНЕП приняла участие в созванном Комиссией совещании, посвященном разработке проектов руководящих принципов. На этом совещании ЮНЕП поделилась информацией о событиях в области международного экологического права, особенно в связи с четвертой Монтевидейской программой по разработке и периодическому обзору экологического права.

В том же контексте ЮНЕП отмечает, что в январе 2020 года начнется осуществление пятой Монтевидейской программы по разработке и периодическому обзору экологического права (Программа «Монтевидео-V»). Программа «Монтевидео-V» является межправительственной программой по экологическому праву и была утверждена резолюцией 4/20 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде (UNEP/EA.4/Res.20). Эта 10-летняя программа призвана содействовать формулированию и внедрению принципа верховенства права в области окружающей среды, укреплению соответствующего потенциала стран и реализации экологической составляющей Повестки дня в

области устойчивого развития на период до 2030 года. ЮНЕП будет рада возможности обсудить с Комиссией вопрос о том, каким образом в рамках программы «Монтевидео-V» можно было бы поддержать работу Комиссии над проектом руководящих положений.

По мнению ЮНЕП, в пункте 2) общего комментария необходимо указать пробелы, имеющиеся в нынешних договорных режимах. Как только эти пробелы будут выявлены, станет более ясно, какие из этих пробелов проекты руководящих положений призваны восполнить.

V. Конкретные замечания по проектам преамбулы и руководящих положений

1. Проект преамбулы

Европейский союз

[Подлинный текст на английском языке]

Европейский союз с сожалением отмечает, что внесенное Европейским союзом в 2017 году предложение включить в преамбулу ссылки на конкретные документы, такие как Монреальский протокол¹⁰³ и Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, включая Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года, указать на важность их ратификации, а также сослаться на резолюцию 3/8 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде 2017 года о предотвращении и уменьшении загрязнения воздуха в целях улучшения качества воздуха в глобальном масштабе не было принято во внимание. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и резолюция 3/8 закладывают основу для выработки передовой практики, основные принципы и основные стратегические направления для работы, касающейся качества воздуха в связи с выбросами загрязняющих веществ из наземных источников. Кроме того, Европейский союз хотел бы обратить внимание на приложение VI к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов о предотвращении загрязнения воздушной среды с судов¹⁰⁴, которое играет важнейшую роль в достижении положительных результатов в плане уменьшения загрязнения воздуха с судов в глобальном масштабе. Все эти документы разрабатывались на основе наилучших имеющихся научных данных в течение последних 40 лет, и важно опираться на эти существующие рамки и учитывать извлеченные уроки. Европейский союз хотел бы подчеркнуть, что эти документы отражены в законодательных актах Европейского союза, в частности в Директиве (EU) 2016/2284¹⁰⁵ о сокращении странами выбросов некоторых загрязняющих веществ в атмосферу, а также в Регламенте о внедорожной мобильной технике (EU) 2016/1628¹⁰⁶ или в Директиве о сере в

¹⁰³ Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреаль, 16 сентября 1987 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 1522, No. 26369, p. 3).

¹⁰⁴ Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года (МАРПОЛ) (Лондон, 2 ноября 1973 года; *ibid.*, vol. 1340, No. 22484, p. 184).

¹⁰⁵ Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, L 344, 17 December 2016, pp. 1–31.

¹⁰⁶ Regulation (EU) 2016/1628 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on requirements relating to gaseous and particulate pollutant emission limits and type-approval for internal combustion engines for non-road mobile machinery, amending Regulations (EU) No 1024/2012 and (EU) No 167/2013, and amending and repealing Directive 97/68/EC

топливных материалах (EU) 2016/802¹⁰⁷. В этой связи Европейский союз предлагает Комиссии рассмотреть возможность сформулировать проект руководящего положения 3 таким образом, чтобы побудить государства присоединиться к соответствующим многосторонним природоохранным соглашениям, ратифицировать их или осуществлять их. Это соответствовало бы широкой сфере охвата руководящих положений, о чем говорится в руководящем положении 2.

Фигурирующая в преамбуле фраза о «насушной озабоченности международного сообщества» отличается от более устоявшегося и часто используемого в международном экологическом праве выражения «общая озабоченность человечества». Поэтому Европейский союз предлагает Комиссии использовать формулировку «общая озабоченность человечества».

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Что касается второго пункта преамбулы, то необходимо отметить, что в проекте руководящего положения 1 об употреблении терминов указано, что «атмосферное загрязнение» обусловлено выбросом некоего вещества, в то время как в определении «атмосферной деградации» никакие вещества в качестве причины такой деградации не упоминаются. Кроме того, ЮНЕП обращает внимание на то, что, за исключением указанного одного пункта преамбулы, в проектах руководящих положений «вещества, вызывающие деградацию» больше нигде не упоминаются. В этой связи ЮНЕП представляется неясным, существует ли различие между «веществом, вызывающим загрязнение» и «веществом, вызывающим деградацию».

С точки зрения ЮНЕП, третий пункт преамбулы тесно связан с восьмым. Поэтому предлагается расположить их рядом друг с другом.

Что касается шестого пункта преамбулы, то, по мнению ЮНЕП, в проектах руководящих положений следует отражать наличие логической последовательной связи между загрязнением, деградацией атмосферы, изменением климата, повышением уровня моря и его воздействием на низинные прибрежные районы и малые островные развивающиеся государства. С учетом акцента скорее на качестве воздуха, чем на повышении уровня моря, ЮНЕП предлагает упомянуть развивающиеся государства, чрезмерно затронутые проблемой плохого качества воздуха. Связь между «атмосферной деградацией» и повышением уровня моря в формулировках проекта руководящих принципов явно не прослеживается. Поэтому для ЮНЕП непонятна цель отдельного упоминания государств, затрагиваемых повышением уровня моря.

Что касается восьмого пункта преамбулы, то, если в руководящих положениях не рассматриваются вопросы, уже охваченные договорными режимами, и не рассматриваются вопросы, не охваченные ими (т. е. пробелы, которые необходимо восполнить), то сфера их охвата неясна.

Что касается пункта 2) комментария к преамбуле, то ЮНЕП не уверена в утверждении о том, что атмосфера является исчерпаемым природным ресурсом. Единственная ссылка в проекте руководящих принципов дается на доклад Апелляционного органа Всемирной торговой организации 1996 года¹⁰⁸. ЮНЕП также не уверена в том, что воду можно легко сравнить с воздухом/атмосферой.

(Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, L 252, 16 September 2016, pp. 53–117.

¹⁰⁷ Directive (EU) 2016/802 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels, *Official Journal of the European Union*, L 132, 21 May 2016, pp. 58–78.

¹⁰⁸ A/73/10, п. 78, с. 184.

2. Проект руководящего положения 1 — Употребление терминов

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Что касается пункта 11) комментария к проекту руководящего положения 1, то для ЮНЕП неясно, в какой степени это определение применяется к разрушению озонового слоя и изменению климата¹⁰⁹. ЮНЕП ссылается на то, что определение «деградации атмосферы», как представляется, включает «разрушение озонового слоя и изменение климата», но при этом в преамбуле говорится, что «настоящий проект руководящих положений не должен создавать помех для соответствующих политических переговоров, в том числе по изменению климата, разрушению озона, а также трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния», и что он также не преследует цели заполнения пробелов в договорных режимах.

3. Проект руководящего положения 2 — Сфера охвата руководящих положений

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Несмотря на комментарий Комиссии, сфера охвата проектов руководящих положений остается неясной. Кроме того, ЮНЕП отмечает, что большинство пунктов данного руководящего положения сформулировано в негативном ключе без указания того, какой именно пробел необходимо восполнить посредством регулирования.

Что касается пункта 2) комментария к указанному проекту руководящего положения¹¹⁰, в котором проводится различие между антропогенными и природными факторами, то, по мнению ЮНЕП, этот пункт был бы более уместен в комментарии к проекту руководящего положения 1 («Употребление терминов») в отношении подпунктов b) и c).

4. Проект руководящего положения 3 — Обязательство по охране атмосферы

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ЮНЕП неясно, каким образом возложенная на государства обязанность проявлять «должную осмотрительность при принятии надлежащих мер» обеспечивает соблюдение.

Что касается пункта 2) комментария к этому проекту руководящего положения¹¹¹, то для обеспечения последовательности формулировок по всему тексту ЮНЕП предлагает заменить союз «и» во фразе «предотвращения, сокращения и контроля атмосферного загрязнения и атмосферной деградации» союзом «или».

5. Проект руководящего положения 4 — Оценка воздействия на окружающую среду

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Что касается пункта 5) комментария к указанному проекту руководящего положения¹¹², то в нем справедливо говорится, что определение критерия «значительности» основано на учете фактов. Но ЮНЕП неясно, о каких фактах идет речь. ЮНЕП предлагает указать пороговые значения. В противном случае, по ее

¹⁰⁹ Там же, с. 194.

¹¹⁰ Там же, с. 195.

¹¹¹ Там же, с. 197.

¹¹² Там же, с. 202.

мнению, факторов только два (вероятность и значительность) и оценка субъективна. Одна и та же ситуация по факту может быть значительной для одного человека и не столь значительной для другого. ЮНЕП далее отмечает, что именно поэтому в Конвенцию Эспоо включено добавление¹¹³ с указанием видов деятельности, которые де-факто могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду и, следовательно, требуют проведения трансграничной оценки такого воздействия.

Что касается пункта 7) комментария к указанному проекту руководящего положения¹¹⁴, то ЮНЕП считает, что, хотя процедурные аспекты оценки воздействия на окружающую среду рассматриваются в других международных документах, они всё равно должны найти отражение в проектах руководящих положений. ЮНЕП указывает на то, что в проектах руководящих положений затрагивается много вопросов, которые уже рассматривались в других документах (например, международное сотрудничество, права коренных народов), однако это не помешало их включению в проекты руководящих положений. ЮНЕП считает процессуальные права одним из важнейших вопросов и предлагает включить их в проект руководящих положений.

6. Проект руководящего положения 5 — Устойчивое использование атмосферы Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ЮНЕП предлагает также упомянуть в пункте 2 проекта руководящего положения 5 «социальное развитие», поскольку оно является одним из основных компонентов устойчивого развития.

Что касается пункта 1) комментария к указанному проекту руководящего положения¹¹⁵, то ЮНЕП также выражает сомнение по поводу возможности рассмотрения атмосферы таким же образом, как и трансграничных водотоков и водоносных горизонтов.

Что касается пункта 3) комментария к этому проекту руководящего положения¹¹⁶, то ЮНЕП предлагает привести примеры способов использования атмосферы.

7. Проект руководящего положения 6 — Справедливое и разумное использование атмосферы

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Текст проекта руководящего положения расплывчат, и ЮНЕП предлагает далее доработать комментарий в целях уточнения содержания этого проекта руководящего положения.

Что касается пункта 1) комментария к указанному проекту руководящего положения¹¹⁷, то, по мнению ЮНЕП, не хватает разъяснения, почему важно выделять «справедливое и разумное использование атмосферы» в качестве самостоятельного принципа.

¹¹³ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, добавление I.

¹¹⁴ A/73/10, п. 78, с. 202.

¹¹⁵ Там же, с. 203.

¹¹⁶ Там же.

¹¹⁷ Там же, с. 205.

Что касается пункта 3) комментария к указанному проекту руководящего положения¹¹⁸, то ЮНЕП считает, что второе предложение следует сформулировать так: «Комиссия решила употребить формулировку “с учетом интересов нынешнего и будущих поколений”...».

8. Проект руководящего положения 7 — Намеренное крупномасштабное изменение атмосферы

Европейский союз

Европейский союз с удовлетворением отмечает, что в пункте 9) комментария к проекту руководящего положения 7 прямо указано, что этот проект руководящего положения не предполагает «ни разрешение, ни запрещение» геоинженерии¹¹⁹. При этом Европейский союз по-прежнему обеспокоен возможными экологическими последствиями геоинженерной деятельности и предлагает Комиссии рассмотреть возможность разработки новых формулировок о необходимости проявлять осторожность, в частности со ссылкой на принцип предосторожности. Хотя Европейский союз высоко оценивает стремление перечислить в пункте 2 проекта руководящего положения 2 многочисленные принципы, применимые к международным отношениям, он считает необходимым рассматривать вопрос о намеренном крупномасштабном изменении атмосферы через призму принципа предосторожности и с учетом экологических соображений. В этой связи Европейский союз готов предложить следующую конкретную формулировку проекта руководящего положения 7:

Деятельность, направленную на намеренное крупномасштабное изменение атмосферы, следует осуществлять осмотрительно и осторожно при условии получения положительной оценки со стороны всех потенциально затрагиваемых государств — членов Организации Объединенных Наций, членов специализированных учреждений Организации Объединенных Наций или региональных организаций экономической интеграции после проведения многонациональной оценки воздействия на окружающую среду на основе принципа предосторожности, консультаций с общественностью и любых других применимых норм международного права.

9. Проект руководящего положения 8 — Международное сотрудничество

ЮНЕП предлагает сослаться в пункте 2 проекта руководящего положения 8 на научные и технические знания и упомянуть о причинах, последствиях и способах предотвращения.

10. Проект руководящего положения 9 — Взаимосвязь между соответствующими нормами

Европейский союз

Европейский союз повторяет свои ранее высказанные замечания в отношении уязвимых групп, а именно то, что в пункте 3 проекта руководящего положения 9 в числе представителей уязвимых групп населения следует также упомянуть менее обеспеченных граждан. Можно было бы указать, что и в развитых странах люди, проживающие в менее зажиточных районах, как правило, в большей степени подвергаются воздействию загрязнения воздуха из-за близости к оживленным дорогам, образа жизни или недостаточного доступа к средствам защиты или медицинскому обслуживанию.

¹¹⁸ Там же.

¹¹⁹ Там же, с. 207.

Европейский союз хотел бы также обратить внимание Комиссии на работу, которая ведется под эгидой Организации Объединенных Наций и ее вспомогательных органов в области прав человека и окружающей среды. Кроме того, для Комиссии могли бы оказаться актуальными рекомендации по вопросам существования Специальной рабочей группы открытого состава по активизации осуществления международного экологического права и регулирования, одобренные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции [73/333](#)¹²⁰.

11. Проект руководящего положения 10 — Имплементация

Европейский союз

Европейский союз с удовлетворением отмечает проект руководящего положения 10, посвященного имплементации. Однако Европейский союз считает, что рекомендации Комиссии способствуют выполнению действующих обязательств по международному праву, в частности обязательств, вытекающих из Парижского соглашения. В этой связи Европейский союз был бы признателен, если формулировка пункта 2 побуждала бы государства выразить свою политическую приверженность приданию силы рекомендациям, содержащимся в руководящих положениях.

12. Проект руководящего положения 12 — Разрешение споров

Европейский союз

Европейский союз также с удовлетворением отмечает проект руководящего положения 12, касающегося разрешения споров. С учетом того, что стремление к миру всегда было заложено в политику Европейского союза и составляет основу европейской интеграции, Европейский союз полностью поддерживает подтверждение действия принципа мирного урегулирования споров в отношении охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ЮНЕП считает, что упоминание разрешения споров в проекте руководящих принципов необязательно, поскольку существует множество других международных платформ для урегулирования споров между государствами.

13. Дополнительные проекты руководящих положений

Европейский союз

Европейский союз приветствует ссылку на научный аспект экологических проблем. Вместе с тем Европейский союз предлагает Комиссии рассмотреть вопрос о включении в проекты руководящих положений идеи проведения научно обоснованной политики в качестве общего принципа.

¹²⁰ Резолюция [73/333](#) Генеральной Ассамблеи от 30 августа 2019 года о последующей деятельности в связи с докладом Специальной рабочей группы открытого состава, учрежденной в соответствии с резолюцией [72/277](#) Генеральной Ассамблеи.