



Генеральная Ассамблея

Distr.: Limited
8 June 2021
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Семьдесят вторая сессия

Женева, 26 апреля — 4 июня и 5 июля — 6 августа 2021 года

Проект доклада Комиссии международного права о работе ее семьдесят второй сессии

Докладчик: г-н Хуан Хосе Руда Сантолария

Глава IV Охрана атмосферы

Добавление

Содержание

- Е. Текст проектов руководящих положений по охране атмосферы
1. Текст проектов руководящих положений
 2. Текст проектов руководящих положений и комментариев к ним

Стр.



Е. Текст проектов руководящих положений по охране атмосферы

1. Текст проектов руководящих положений

1. Текст проектов руководящих положений, принятый Комиссией во втором чтении на ее семьдесят второй сессии, приводится ниже.

Охрана атмосферы

Преамбула

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

принимая во внимание, что в атмосфере происходит перенос и рассеивание веществ, вызывающих загрязнение и деградацию,

учитывая, что атмосферное загрязнение и атмосферная деградация являются предметом общей озабоченности человечества,

осознавая особое положение и особые потребности развивающихся стран,

отмечая тесное взаимодействие между атмосферой и океанами,

отмечая, в частности, особое положение низинных прибрежных районов и малых островных развивающихся государств из-за повышения уровня моря,

признавая необходимость полностью принимать во внимание интересы будущих поколений человечества в долгосрочном сохранении качества атмосферы,

напоминая, что настоящие проекты руководящих положений были разработаны исходя из того понимания, чтобы не создавать помех для соответствующих политических переговоров или навязывать в отношении действующих договорных режимов какие-либо правила или принципы помимо тех, которые в них уже содержатся,

Руководящее положение 1

Употребление терминов

Для целей настоящих проектов руководящих положений:

a) «атмосфера» означает газовую оболочку Земли;

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

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

Руководящее положение 2

Сфера применения

1. Настоящие проекты руководящих положений касаются охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.

2. Настоящие проекты руководящих положений не затрагивают вопросов, касающихся принципа «загрязнитель платит», принципа предосторожности и принципа общей, но дифференцированной ответственности и не наносят им ущерба.

3. Ничто в настоящих проектах руководящих положений не затрагивает статуса воздушного пространства по международному праву, как и вопросов, относящихся к космическому пространству, включая его делимитацию.

Руководящее положение 3 **Обязательство по охране атмосферы**

Государства несут обязательство по охране атмосферы 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.

Руководящее положение 4 **Оценка воздействия на окружающую среду**

Государства несут обязательство по обеспечению проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой деятельности под их юрисдикцией или контролем, которая может оказывать значительное неблагоприятное воздействие на атмосферу в виде атмосферного загрязнения или атмосферной деградации.

Руководящее положение 5 **Устойчивое использование атмосферы**

1. Поскольку атмосфера является природным ресурсом с ограниченным ассимиляционным потенциалом, ее следует использовать устойчивым образом.
2. Устойчивое использование атмосферы включает в себя необходимость нахождения баланса между экономическим развитием и охраной атмосферы.

Руководящее положение 6 **Справедливое и разумное использование атмосферы**

Атмосферу следует использовать справедливым и разумным образом при полном учете интересов нынешнего и будущих поколений.

Руководящее положение 7 **Намеренное крупномасштабное изменение атмосферы**

Деятельность, направленную на намеренное крупномасштабное изменение атмосферы, следует проводить всегда осмотрительно и осторожно, с соблюдением любых применимых норм международного права, в том числе касающихся проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Руководящее положение 8 **Международное сотрудничество**

1. Государства несут обязательство сотрудничать, когда это уместно, друг с другом и с соответствующими международными организациями в целях охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.
2. Государствам следует сотрудничать в целях дальнейшего расширения научных и технических знаний о причинах и воздействиях атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Сотрудничество может включать в себя обмен информацией и совместный мониторинг.

Руководящее положение 9 **Взаимосвязь между соответствующими нормами**

1. Нормы международного права, касающиеся охраны атмосферы, и другие соответствующие нормы международного права, включая, среди прочего, нормы международного торгового и инвестиционного права, морского права и международного права прав человека, 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 коллизий Это следует делать в соответствии с применимыми нормами, изложенными в Венской конвенции о праве международных договоров, включая статью 30 и пункт 3 с) статьи 31, и принципами и нормами обычного международного права.

2. При разработке новых норм международного права, касающихся охраны атмосферы, и других соответствующих норм международного права государствам следует, насколько это возможно, прилагать усилия к тому, чтобы делать это гармоничным образом.

3. При применении пунктов 1 и 2 особое внимание следует уделять лицам и группам, которые особенно уязвимы с точки зрения атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Такие группы могут включать в себя, среди прочего, коренные народы, население наименее развитых стран и население низинных прибрежных районов и малых островных развивающихся государств, затрагиваемых повышением уровня моря.

Руководящее положение 10

Имплементация

1. Национальная имплементация обязательств по международному праву, касающихся охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, в том числе упомянутых в настоящих проектах руководящих положений, может принимать форму законодательных, административных, судебных и других мер.

2. Государствам следует пытаться придать силу рекомендациям, содержащимся в настоящих проектах руководящих положений.

Руководящее положение 11

Соблюдение

1. Государствам необходимо добросовестно исполнять свои обязательства по международному праву, касающиеся охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, в том числе путем соблюдения норм и процедур в соответствующих соглашениях, участниками которых они являются.

2. Для обеспечения соблюдения, когда это уместно, могут применяться стимулирующие или правоприменительные процедуры в соответствии с такими соглашениями:

a) стимулирующие процедуры могут включать в себя оказание помощи государствам в случаях несоблюдения 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;

b) правоприменительные процедуры могут включать в себя вынесение предупреждения о несоблюдении, прекращение прав и привилегий по соответствующим соглашениям и другие формы правоприменительных мер.

Руководящее положение 12

Разрешение споров

1. Споры между государствами, касающиеся охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, подлежат разрешению мирными средствами.

2. Поскольку такие споры могут потребовать изучения большого объема фактологических данных и проведения научного анализа, должное внимание следует уделять привлечению научных и технических экспертов.

2. Текст проектов руководящих положений и комментариев к ним

2. Текст проектов руководящих положений и комментариев к ним, принятый Комиссией во втором чтении, приводится ниже.

Охрана атмосферы

Общий комментарий

- 1) Как это всегда имеет место в случае материалов, подготавливаемых Комиссией, проекты руководящих положений подлежат прочтению вместе с комментариями.
- 2) Комиссия признает важность того, чтобы ее деятельность полностью отвечала современным потребностям международного сообщества. Признается, что как социальная, так и природная среды могут испытывать негативное воздействие некоторых изменений в состоянии атмосферы, обусловленных главным образом привнесением вредных веществ или энергии, вызывающих трансграничное загрязнение воздуха, разрушение озонового слоя, а также изменение атмосферных условий, приводящие к изменению климата. На основе прогрессивного развития международного права и его кодификации Комиссия ставит перед собой задачу предложить руководящие положения, которые могли бы помочь международному сообществу в решении важнейших вопросов, касающихся трансграничной и глобальной охраны атмосферы. При этом, исходя из понимания, достигнутого в 2013 году, Комиссия не хотела бы создавать помех для соответствующих политических переговоров или навязывать в отношении действующих договорных режимов какие-либо правила или принципы помимо тех, которые в них уже содержатся.

Преамбула

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

принимая во внимание, что в атмосфере происходит перенос и рассеивание веществ, вызывающих загрязнение и деградацию,

учитывая, что атмосферное загрязнение и атмосферная деградация являются предметом общей озабоченности человечества,

осознавая особое положение и особые потребности развивающихся стран,

отмечая тесное взаимодействие между атмосферой и океанами,

отмечая, в частности, особое положение низинных прибрежных районов и малых островных развивающихся государств из-за повышения уровня моря,

признавая необходимость полностью принимать во внимание интересы будущих поколений человечества в долгосрочном сохранении качества атмосферы,

напоминая, что настоящие проекты руководящих положений были разработаны исходя из того понимания, чтобы не создавать помех для соответствующих политических переговоров или навязывать в отношении действующих договорных режимов какие-либо правила или принципы помимо тех, которые в них уже содержатся,

Комментарий

- 1) Преамбула призвана задать общий контекст для проектов руководящих положений. Первый пункт преамбулы имеет всеобщий охват, признавая огромную важность атмосферы для поддержания жизни на Земле, для здоровья и благополучия людей, а также для водных и наземных экосистем. Атмосфера — крупнейший и один

из самых важных природных ресурсов Земли. Она была отнесена к категории природных ресурсов, вместе с минеральными, энергетическими и водными ресурсами, бывшим Комитетом по природным ресурсам Экономического и Социального Совета¹, а также в Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды 1972 года (далее — «Стокгольмская декларация»)² и во Всемирной хартии природы 1982 года³. Во Всемирной хартии признается, что человечество является частью природы, а жизнь зависит от бесперебойного функционирования природных систем, обеспечивающих поступление энергии и питательных веществ⁴. Атмосфера обеспечивает возобновляемые «ресурсы потока», необходимые для жизни человека, растительного и животного мира, и она служит средой для перемещения и сообщения. Как природный ресурс атмосферу долгое время считали неисчерпаемой и общедоступной, поскольку казалось, что ей может пользоваться каждый, не ограничивая при этом окружающих. Теперь так уже никто не считает⁵. Следует иметь в виду, что атмосфера представляет собой природный ресурс с ограниченным ассимиляционным потенциалом, как об этом сказано также в проекте руководящего положения 5.

2) Второй пункт преамбулы посвящен функциональному аспекту атмосферы как среды, где происходят перенос и рассеивание веществ, которые вызывают загрязнение и деградацию, сопряженные с крупномасштабным движением воздуха. Движение атмосферы носит динамический и флуктуационный характер. Перемещаясь, воздух циркулирует вокруг Земли, образуя сложную конфигурацию, которую называют «атмосферной циркуляцией». Трансграничный перенос на большие расстояния веществ, вызывающих загрязнение и деградацию, признается сегодня в качестве одной из главных проблем современной атмосферной среды⁶, а Арктика считается одним из

¹ Включение «атмосферных ресурсов» в число «других природных ресурсов» бывшим Комитетом по природным ресурсам было впервые упомянуто в докладе Комитета о работе его первой сессии, *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, пятидесятая сессия, Дополнение № 6 (E/4969–E/C.7/13)*, разд. 4 («другие природные ресурсы»), п. 94 d). Работа Комитета (позднее — Комитета по энергетическим и природным ресурсам в целях развития) была впоследствии передана Комиссии по устойчивому развитию.

² «Природные ресурсы Земли, включая воздух... должны быть сохранены на благо нынешнего и будущего поколений путем тщательного планирования и управления по мере необходимости» (принята в Стокгольме 16 июня 1972 года, см. *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня 1972 года* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.A.14 (A/CONF.48/14/Rev.1 и Corr.1), часть первая, гл. I, принцип 2).

³ «Используемые человеком... ресурсы атмосферы должны управляться таким образом, чтобы можно было обеспечить и сохранить их оптимальную и постоянную производительность» (Всемирная хартия природы, резолюция 37/7 Генеральной Ассамблеи от 28 октября 1982 года, приложение, общие принципы, п. 4).

⁴ Там же, второй пункт преамбулы, подп. а).

⁵ Третьей группой и Апелляционный орган Всемирной торговой организации (ВТО) признали в деле *Gasoline* 1996 года, что чистый воздух является «исчерпаемым природным ресурсом», который может быть «истощен». Report of the Appellate Body, *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* (1996), WT/DS2/AB/R.

⁶ См. Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях 2001 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2256, No. 40214, p. 119 (в преамбуле которой отмечается, что «стойкие органические загрязнители... являются объектом трансграничного переноса по воздуху... а также осаждаются на большом расстоянии от источника их выбросов, накапливаясь в экосистемах суши и водных экосистемах»); Гётеборгский протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года с поправками, внесенными в него в 2012 году (Гётеборг, 30 ноября 1999 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2319, p. 81), в третьем пункте преамбулы гласит: «Будучи обеспокоены... тем, что выделяемые [химические вещества] переносятся в атмосфере на большие расстояния и могут оказывать негативное трансграничное воздействие». Минаматская конвенция по ртути 2013 года (Кумamoto, Япония, 10 октября 2013 года, *ibid.*, vol. 3013, No. 54669 (номер тома еще не присвоен), URL: <https://treaties.un.org>) признает, что ртуть является «химическим веществом, вызывающим обеспокоенность в глобальном масштабе вследствие ее переноса в атмосфере на большие расстояния» (первый пункт преамбулы); см. J.S. Fuglesvedt *et al.*, «Transport impacts

регионов, которые серьезно страдают от распространения по всему миру вредных загрязнителей⁷.

3) В третьем пункте преамбулы, учитывая отмеченную выше важность атмосферы и озабоченность международного сообщества, говорится, что атмосферное загрязнение и атмосферная деградация являются «предметом общей озабоченности человечества». Это выражение было впервые использовано в резолюции 43/53 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 1988 года об охране глобального климата в интересах нынешнего и будущих поколений человечества, в которой признавалось, что изменение климата является «общей проблемой всего человечества», поскольку климат является необходимым условием существования жизни на Земле. В широко известном первом пункте преамбулы Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата года⁸ признается, что «изменение климата Земли и его неблагоприятные последствия являются предметом общей озабоченности человечества» (курсив добавлен)⁹, и та же формула была воспроизведена в преамбуле Парижского соглашения по изменению климата¹⁰. Ссылки на общую озабоченность и другие похожие формулировки содержатся и в других конвенциях¹¹. Основным преимуществом использования выражения «предмет общей озабоченности» в предыдущей практике соответствующих экологических договоров было поощрение участия, сотрудничества и действий, а не раздора, что особенно важно в отношении охраны атмосферы. Это выражение отражает озабоченность всего международного сообщества, поскольку от загрязнения атмосферы и ее деградации страдают все. Следует напомнить, что данное выражение широко используется в сфере экологического права, несмотря на то что в доктрине существуют разногласия относительно его точной сферы охвата, содержания и последствий. В то же время подразумевается, что его включение не создает прав и обязательств, которые не прописаны в проекте руководящих положений, и в частности не влечет за собой обязательств *erga omnes* в контексте проекта руководящих положений, и что его следует понимать как призыв к действию и средство укрепления международного сотрудничества. Понятие предмета общей озабоченности человечества находит поддержку в научной литературе¹².

on atmosphere and climate: metrics», *Atmospheric Environment*, vol. 44 (2010), pp. 4648–4677; D.J. Wuebbles, H. Lei and J.-T Lin, «Inter-continental transport of aerosols and photochemical oxidants from Asia and its consequences», *Environmental Pollution*, vol. 150 (2007), pp. 65–84; J.-T Lin, X.-Z Liang and D.J. Wuebbles, «Effects of inter-continental transport on surface ozone over the United States: Present and future assessment with a global model», *Geophysical Research Letters*, vol. 35 (2008).

⁷ Было выявлено несколько из этих угроз загрязнения среды Арктики, таких как стойкие органические загрязнители и ртуть, происходящие главным образом из источников за пределами региона. Эти загрязнители переносятся в Арктику из южных промышленных районов Европы и с других континентов преобладающими северными ветрами и океаническими течениями. См. T. Koivurova, P. Kankaanpää and A. Stepien, «Innovative environmental protection: lessons from the Arctic», *Journal of Environmental Law*, vol. 27 (2015), pp. 285–311, at p. 297.

⁸ Нью-Йорк, 9 мая 1992 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822, p. 107.

⁹ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, первый пункт преамбулы.

¹⁰ Парижское соглашение (Париж, 12 декабря 2015 года), United Nations, *Treaty Series*, No. 54113 (номер тома еще не присвоен), URL: <https://treaties.un.org>, одиннадцатый пункт преамбулы.

¹¹ Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1790, No. 30619, p. 79: третий пункт преамбулы: «общая задача всего человечества»); Конвенция по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (Париж, 14 октября 1994 года, *ibid.*, vol. 1954, No. 33480, p. 3: первый пункт преамбулы: «уделяется центральное внимание»; второй пункт преамбулы: «неотложная озабоченность международного сообщества»; четвертый пункт преамбулы: «проблемы, имеющие глобальные масштабы»); Минаматская конвенция по ртути (первый пункт преамбулы: ртуть является «химическим веществом, вызывающим обеспокоенность в глобальном масштабе»).

¹² M. Bowman, «Environmental protection and the concept of common concern of mankind,» in M. Fitzmaurice, D.M. Ong and P. Merkouris, eds., *Research Handbook on International*

4) Четвертый пункт преамбулы с учетом соображений справедливости касается особой ситуации и особых потребностей развивающихся стран¹³. Необходимость особого учета потребностей развивающихся стран в контексте охраны окружающей среды была признана в ряде международных инструментов, таких как Стокгольмская декларация 1972 года¹⁴, Рио-де-Жанейрская декларация 1992 года по окружающей среде и развитию (далее — «Рио-де-Жанейрская декларация»)¹⁵ и Йоханнесбургская декларация 2002 года по устойчивому развитию¹⁶. В Принципе 12 Стокгольмской декларации большое значение придается «учету обстоятельств и конкретных потребностей развивающихся стран». В Принципе 6 Рио-де-Жанейрской декларации выделены «особое положение и потребности развивающихся стран, в первую очередь наименее развитых и экологически наиболее уязвимых стран». В Йоханнесбургской декларации выражена решимость уделять внимание «потребностям развития малых

Environmental Law (Cheltenham, Edward Elgar, 2010), pp. 493–518, at p. 501; D. French, “Common concern, common heritage and other global(-ising) concepts: rhetorical devices, legal principles or a fundamental challenge?” in M.J. Bowman, P.G.G. Davies and E.J. Goodwin, eds., *Research Handbook on Biodiversity and Law* (Cheltenham, Edward Elgar, 2016), pp. 334–360, at pp. 349 ff.; J. Brunnée, “Common areas, common heritage, and common concern,” in D. Bodansky, J. Brunnée and E. Hey, eds., *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford, Oxford University Press, 2007), pp. 550–573, at p. 565; P. Birnie, A. Boyle and C. Redgwell, *International Law and the Environment*, 3rd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2009), pp. 128–130; D. Shelton, “Common concern of humanity,” *Environmental Policy and Law*, vol. 39 (2009), pp. 83–96; D. Shelton, “Equitable utilization of the atmosphere: rights-based approach to climate change?”, in S. Humphreys, ed., *Human Rights and Climate Change* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010), pp. 91–125; S. Stec, “Humanitarian limits to sovereignty: common concern and common heritage approaches to natural resources and environment”, *International Community Law Review*, vol. 12 (2010), pp. 361–389; T. Cortier, ed., *The Prospects of the Common Concern of Humankind in International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2021).

¹³ Одна из первых попыток включения такого принципа была предпринята на Вашингтонской конференции Международной организации труда в 1919 году, в ходе которой делегации стран Азии и Африки добились принятия дифференцированных трудовых стандартов. На основе пункта 3 статьи 405 Версальского договора 1919 года (Мирный договор между союзными и объединившимися державами и Германией, 28 июня 1919 года, *British and Foreign State Papers*, 1919, vol. CXII, London, HM Stationery Office, 1922, p. 1), который стал пунктом 3 статьи 19 Устава Международной организации труда (9 октября 1946 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 15, No. 229, p. 35) (при разработке трудовых конвенций «необходимо считаться» со специфическими обстоятельствами стран, в которых местные индустриальные условия являются «существенно отличными»). Этот же принцип зафиксирован и в некоторых конвенциях, утвержденных Международной организацией труда в 1919 году, и в ряде конвенций, которые были приняты позднее. См. I.F. Ayusawa, *International Labor Legislation* (New York, Columbia University, 1920), chap. VI, pp. 149 et seq. Еще одним примером является Общая система преференций, разработанная в рамках Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию в 1970-е годы, как это отражено в проекте статьи 23 подготовленного Комиссией проекта статей о клаузулах о наиболее благоприятствуемой нации 1978 года. См. статью 23 (Клаузула о наиболее благоприятствуемой нации в ее взаимоотношении с режимом в рамках общей системы преференций) и статью 30 (Новые нормы международного права, отвечающие интересам развивающихся стран) проектов статей по теме «Клаузула о наиболее благоприятствуемой нации», принятых Комиссией на ее тридцатой сессии в 1978 году, *Ежегодник... 1978 год*, т. II (часть вторая), п. 74, см. также пп. 47–72. См. S. Murase, *Economic Basis of International Law* (Токуо, Yuhikaku, 2001), pp. 109–179 (на японском языке). См. также предыдущие исключения для развивающихся стран, указанные в статье XVIII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 года (Женева, 30 октября 1947 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 55, No. 814, p. 194.

¹⁴ См. L.V. Sohn, «The Stockholm Declaration on the Human Environment», *Harvard International Law Journal*, vol. 14 (1973), pp. 423–515, at pp. 485–493.

¹⁵ Принята в Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 года, см. *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года (A/CONF.151/26/Rev.1* (т. I) и *Corr.1*), резолюция I, с. 3.

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 и исправление), глава I, резолюция 1, приложение.

островных развивающихся государств и наименее развитых стран»¹⁷. Этот принцип также отражен в статье 3 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и статье 2 Парижского соглашения на основании Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. В основу формулировки этого пункта преамбулы положен седьмой пункт преамбулы Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года¹⁸.

5) В пятом пункте преамбулы признается «тесное взаимодействие», которое происходит на практике вследствие физической связи между атмосферой и океанами. Значительная доля загрязнения, попадающего в морскую среду из атмосферы или через атмосферу, происходит из наземных источников, включая антропогенную деятельность на суше¹⁹. Научные исследования показывают, что деятельность человека также является причиной глобального потепления, которое вызывает повышение температуры воды в океанах и, в свою очередь, приводит к экстремальным атмосферным явлениям в виде наводнений и засух²⁰. Генеральная Ассамблея подтвердила воздействие изменения климата на океаны и подчеркнула важность углубления научных знаний о взаимодействии между океанами и атмосферой²¹. Хотя в тексте это прямо не упоминается, существуют определенные воздействия на атмосферу и от других источников, например со стороны других биосфер, а также лесов, озер и рек²².

- ¹⁷ Йоханнесбургская декларация, п. 24. См. также Итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию «Будущее, которого мы хотим», содержащийся в резолюции 66/288 Генеральной Ассамблеи от 27 июля 2012 года, приложение.
- ¹⁸ Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 21 мая 1997 года), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 49 (A/51/49)*, т. III, резолюция 51/229, приложение. Конвенция вступила в силу 17 августа 2014 года.
- ¹⁹ R.A. Duce *et al.*, “The atmospheric input of trace species to the world ocean”, *Global Biogeochemical Cycles*, vol. 5 (1991), pp. 193–259; T. Jickells and C.M. Moore, “The importance of atmospheric deposition for ocean productivity”, *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, vol. 46 (2015), pp. 481–501.
- ²⁰ По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) в ее «Сводном докладе об изменении климата 2014 года: резюме для политиков», с. 4: «Повышение температуры океана является главным фактором, способствующим увеличению энергии, содержащейся в климатической системе; на его долю приходится более 90 % энергии, аккумулированной с 1971 по 2010 год (*высокая степень достоверности*), и только порядка 1 % сохраняется в атмосфере. В глобальных масштабах потепление океана является наибольшим ближе к поверхности, и температура верхних 75 м повышалась на 0,11 [0,09 до 0,13] °C за каждое десятилетие в период с 1971 по 2010 год. *Практически определенно* температура верхнего слоя океана (0–700 м) повысилась в период с 1971 по 2010 год и, *вероятно*, повышалась с 1870-х годов по 1971 год». В силу повышения температур океана многочисленные научные анализы указывают на то, что в XXI веке существует риск сильных и широкомасштабных засух на многих материковых территориях. См. S.K. Min *et al.*, “Human contribution to more-intense precipitation extremes”, *Nature*, vol. 470 (2011), pp. 378–381; A. Dai, “Increasing drought under global warming in observations and models”, *Nature Climate Change*, vol. 3 (2013), pp. 52–58; и J. Sheffield, E.F. Wood, и M.L. Roderick, “Little change in global drought over the past 60 years”, *Nature*, vol. 491 (2012), pp. 435–438. См. также Ø. Nov, «Overview: oceans and the atmosphere» и T. Jickells, «Linkages between the oceans and the atmosphere» в «Резюме неофициального совещания Комиссии международного права: диалог со специалистами по атмосферным наукам (третье заседание), 4 мая 2017 года», пункты 4–12 и 21–30 соответственно. URL: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/sessions/69/pdfs/english/informal_dialogue_4may2017.pdf&lang=E.
- ²¹ Резолюция 75/239 Генеральной Ассамблеи от 31 декабря 2020 года о мировом океане и морском праве, части IX и XI. См. также резолюции Генеральной Ассамблеи 71/257 от 23 декабря 2016 года; 72/73 от 5 декабря 2017 года; 73/124 от 11 декабря 2018 года; 74/19 от 10 декабря 2019 года.
- ²² IPCC, *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems* (2019). URL: <http://www.ipcc.ch/srcccl/>.

б) В первой глобальной комплексной оценке состояния морской среды (первая оценка Мирового океана) — всестороннем, углубленном исследовании состояния морской среды — говорится о веществах, загрязняющих океаны из наземных источников через атмосферу, которые влияют на температуру морской поверхности, повышение уровня моря, подкисление океана, соленость, стратификацию, циркуляцию океана, штормы и другие экстремальные погодные явления, а также ультрафиолетовое излучение и озоновый слой²³. Генеральная Ассамблея продолжает подчеркивать настоятельную необходимость преодоления последствий деградации атмосферы, таких как глобальное потепление, повышение уровня моря, закисление океана и другие последствия изменения климата, которые оказывают серьезное влияние на прибрежные районы и прибрежные страны, расположенные на низменных территориях, включая многие наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства, и ставят под угрозу выживание многочисленных обществ²⁴.

7) Среди других видов деятельности человека, оказывающих воздействие на океаны, — выбросы парниковых газов с судов, которые способствуют глобальному потеплению и изменению климата, включая выхлопные газы, выбросы от грузов, выбросы хладагентов и другие выбросы²⁵. По данным исследования, чрезмерный выброс парниковых газов с судов меняет состав атмосферы и климат и негативно влияет на состояние морской среды и здоровье людей²⁶.

²³ Отдел Организации Объединенных Наций по вопросам океана и морскому праву, «Первая глобальная комплексная оценка состояния морской среды (Первая оценка состояния Мирового океана)». URL: http://www.un.org/depts/los/global_reporting/WOA_RegProcess.htm (см., в частности, гл. 20, озаглавленную «Coastal, riverine and atmospheric inputs from land»). Резюме доклада было утверждено Генеральной Ассамблеей на ее семидесятой сессии; см. резолюцию 70/235 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2015 года.

²⁴ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи от 25 сентября 2015 года, озаглавленная «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», п. 14 («Одной из наиболее серьезных проблем нашего времени является изменение климата, и негативные последствия этого явления подрывают способность всех стран достичь устойчивого развития. Рост температуры в мире, повышение уровня морей, закисление океана и другие последствия изменения климата серьезно сказываются на прибрежных районах и низколежащих прибрежных странах, в том числе на многих наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах. Под угрозой находится существование многих сообществ и биологических систем жизнеобеспечения на планете»). См. также «Мировой океан и морское право: Доклад Генерального секретаря» (A/71/74/Add.1), гл. VIII («Мировой океан в контексте изменения климата и закисления океана»), пп. 115–122. В своей резолюции 74/4 от 15 октября 2019 года Генеральная Ассамблея одобрила политическую декларацию политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, озаглавленную «Настраиваемся на десятилетие действий и свершений во имя устойчивого развития» (там же, приложение), в которой форум подтвердил, что изменение климата является одним из величайших вызовов нашего времени (там же, п. 11). Он выразил глубокую тревогу по поводу того, что объем выбросов парниковых газов во всем мире продолжает расти, и сохраняющуюся серьезную обеспокоенность в связи с тем, что все страны, особенно развивающиеся, уязвимы для неблагоприятных последствий изменения климата (там же). См. резолюцию 72/239 Генеральной Ассамблеи.

²⁵ Исследование Международной морской организации (ИМО) о выбросах парниковых газов в 2009 году, Ø. Buhaug *et al.*, *Second IMO GHG Study 2009* (London, IMO, 2009), p. 23. См. также T.W.P. Smith *et al.*, *Third IMO GHG Study* (London, IMO, 2014), executive summary, table 1. M. Righi, J. Hendricks and R. Sausen, “The global impact of the transport sectors on atmospheric aerosol in 2030 — Part 1: land transport and shipping”, *Atmospheric Chemistry and Physics*, vol. 15 (2015), pp. 633–651.

²⁶ Большинство выбросов парниковых газов с судов происходят в морском пограничном слое или заносятся туда, где они влияют на состав атмосферы. См., например, V. Eyring *et al.*, “Transport impacts on atmosphere and climate: shipping”, *Atmospheric Environment*, vol. 44 (2010), pp. 4735, 4744–4745 and 4752–4753. D.E.J. Currie and K. Wowk, “Climate change and CO₂ in the oceans and global oceans governance”, *Carbon and Climate Law Review*, vol. 3 (2009), pp. 387 and 389; C. Schofield, “Shifting limits? Sea level rise and options to secure maritime jurisdictional claims”, *Carbon and Climate Law Review*, vol. 3 (2009), p. 12; и S.R. Cooley and J.T. Mathis,

8) Шестой пункт преамбулы касается одного из самых серьезных видов воздействия атмосферной деградации на все государства, а именно повышения уровня моря из-за глобального потепления. Повышенное внимание уделяется в нем особому положению низинных прибрежных районов и малых островных развивающихся государств из-за повышения уровня моря. Согласно данным пятого оценочного доклада, подготовленного Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК), предполагается, что глобальное среднее значение повышения уровня моря, вероятно, будет находиться в пределах от 26 до 98 см к 2100 году²⁷. Хотя точные величины и темпы изменения доподлинно еще неизвестны, в докладе сказано, что уровень моря «практически определенно» будет продолжать повышаться в XXI веке и в последующие столетия, даже если концентрации парниковых газов стабилизируются. Более того повышение уровня моря, вероятно, будет «заметнее проявляться в региональном масштабе при значительных отклонениях в некоторых местах показателя изменения уровня моря в местных и региональных морях от среднемирового значения»²⁸. Такая степень изменения уровней моря может представлять потенциально серьезную — а, возможно, и катастрофическую — угрозу для многих прибрежных районов, и особенно больших, густонаселенных и низменных прибрежных районов и малых островных развивающихся государств²⁹.

9) Шестой пункт преамбулы касается взаимосвязи между нормами международного права, касающимися охраны атмосферы, и нормами морского права, которой посвящен пункт 1 проекта руководящего положения 9³⁰. Физическая связь, существующая между атмосферой и океанами, актуализирует взаимосвязь между нормами об охране атмосферы и нормами морского права³¹. Необходимость уделять особое внимание лицам и группам, находящимся в уязвимом положении, упоминается в пункте 3 проекта руководящего положения 9³². Слова «в частности» имеют целью выделить конкретные районы без намерения ограничивать перечень потенциально затрагиваемых районов.

10) В седьмом пункте преамбулы подчеркиваются интересы будущих поколений, в том числе с целью защиты прав человека. Необходимо сделать так, чтобы наша планета оставалась пригодной для жизни будущих поколений людей. При принятии сегодня мер по охране атмосферы важно полностью учитывать сохранение качества атмосферы в долгосрочной перспективе. В преамбуле Парижского соглашения вслед за признанием того, что изменение климата является общей озабоченностью человечества, признается, что стороны при осуществлении действий в целях решения проблем, связанных с изменением климата, должны уважать, поощрять и принимать во внимание, среди прочего, свои соответствующие обязательства в области прав человека, а также межпоколенческую справедливость. Важность «межпоколенческих»

«Addressing ocean acidification as part of sustainable ocean development», *Ocean Yearbook*, vol. 27 (2013), pp. 29–47.

²⁷ IPCC, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013), p. 1180.

²⁸ *Ibid.*, p. 1140. См. также *Специальный доклад МГЭИК об океане и криосфере в условиях изменения климата* (2019). URL: <http://www.ipcc.ch/srocc/>.

²⁹ См. А.Н.А. Soons, “The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries”, *Netherlands International Law Review*, vol. 37 (1990), pp. 207–232; М. Hayashi, “Sea-level rise and the law of the sea: future options”, in D. Vidas and P.J. Schei, eds., *The World Ocean in Globalisation: Climate Change, Sustainable Fisheries, Biodiversity, Shipping, Regional Issues* (Leiden, Brill/Martinus Nijhoff, 2011), pp. 187 *et seq.* См. также International Law Association, *Report of the Seventy-fifth Conference held in Sofia, August 2012* (London, 2012), pp. 385–428, и International Law Association, *Johannesburg Conference (2016): International Law and Sea Level Rise* (interim report), pp. 13–18. См. также International Law Association, *Sydney Conference (2018): International Law and Sea Level Rise* (report).

³⁰ См. п. 9) комментария к проекту руководящего положения 9 ниже.

³¹ Там же.

³² См. пп. 16)–18) комментария к проекту руководящего принципа 9 ниже.

соображений уже отмечалась в принципе 1 Стокгольмской декларации 1972 года³³. Она является также исходной посылкой концепции устойчивого развития, сформулированной в 1987 году в докладе Комиссии Брундтланд, озаглавленном «Наше общее будущее»³⁴, и лежит в основе Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года³⁵. Она отражена также в преамбуле Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года³⁶ и в других договорах³⁷. Например, пункт 1 статьи 3 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата гласит: «Сторонам следует защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества». Международный Суд в своем консультативном заключении 1996 года по делу *О ядерном оружии* отметил настоятельную необходимость учитывать в отношении такого оружия, «в частности, его... способность... наносить вред будущим поколениям»³⁸. В данном пункте вместо термина «выгода» используется термин «интересы». Аналогичная формулировка используется в проекте руководящего положения 6, принятого в предварительном порядке Комиссией на ее шестьдесят восьмой сессии, где содержится ссылка на интересы будущих поколений в контексте «справедливого и разумного использования атмосферы»³⁹.

- ³³ В принципе 1 Декларации провозглашается «главная ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений».
- ³⁴ Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford, Oxford University Press, 1987). В нем подчеркивается важность «развития, отвечающего потребностям нынешнего поколения и не подрывающего способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» (р. 43).
- ³⁵ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи от 25 сентября 2015 года, в которой подчеркивается необходимость уберечь планету от деградации, с тем чтобы она могла «обеспечивать удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений».
- ³⁶ В преамбуле Конвенции говорится о необходимости сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия «в интересах нынешнего и будущих поколений».
- ³⁷ В статье 4 vi) Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (Вена, 5 сентября 1997 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2153, No. 37605, p. 303) предусматривается, что стороны должны «стремиться избегать действий, имеющих обоснованно предсказуемые последствия для будущих поколений, более серьезные, чем те, которые допускаются в отношении нынешнего поколения».
- ³⁸ *Законность угрозы ядерным оружием или его применения, Консультативное заключение, I.C.J. Reports 1996*, p. 226, at p. 244, para. 36 (русский текст — A/51/218, с. 20, п. 36).
- ³⁹ Решения о признании межпоколенческой справедливости принимались национальными судами, см. Австралия, *Gray v. Minister for Planning*, [2006] NSWLEC 720; Индия, *Vellore Citizens' Welfare Forum and State of Tamil Nadu (joining) v. Union of India and others*, original public interest writ petition, 1996 5 SCR 241, ILDC 443 (IN 1996); Кения, *Waweru, Mwangi (joining) and others (joining) v. Kenya*, miscellaneous civil application, Case No. 118 of 2004, Application No. 118/04, ILDC 880 (KE 2006); Южная Африка, *Fuel Retailers Association of South Africa v. Director-General, Environmental Management, Department of Agriculture, Conservation and Environment, Mpumalanga Province, and others*, [2007] ZACC 13, 10 BCLR 1059; Пакистан, *Rabab Ali v. Federation of Pakistan*, petition filed 6 April 2016 (summary available at <http://www.ourchildrenstrust.org/pakistan>). Комментарий см. C. Redgwell, «Intra- and inter-generational equity», in C.P. Carlarne, K.R. Gray and R.G. Tarasofsky, eds., *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* (Oxford, Oxford University Press, 2016), pp. 185–201, at p. 198. См. также E. Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity* (Tokyo, United Nations University Press, 1989), p. 96; M. Bruce, «Institutional aspects of a charter of the rights of future generations», in S. Busuttil et al., eds., *Our Responsibilities Towards Future Generations* (Valetta, UNESCO and Foundation for International Studies, University of Malta, 1990), pp. 127–131; T. Allen, «The Philippine children's case: recognizing legal standing for future generations», *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 6 (1994), pp. 713–741 (referring to the judgment of the Philippine Supreme Court in *Minors Oposa et al. v. Factoran* (30 July 1993), *International Legal Materials*, vol. 33 (1994), p. 168). Исковая правоспособность в некоторых из этих разбирательств была предоставлена исходя из «доктрины общественного доверия», возлагающей на правительства как на доверенных лиц ответственность за распоряжение общими экологическими ресурсами. См. M.C. Wood and C.W. Woodward IV, «Atmospheric trust litigation and the constitutional right to a healthy climate system: judicial recognition at last», *Washington Journal of Environmental Law and*

11) Восьмой пункт преамбулы основан на достигнутом Комиссией в 2013 году понимании, исходя из условий которого данная тема была включена в ее программу работы на шестьдесят пятой сессии⁴⁰. Следует отметить, что на стадии второго чтения международные переговоры об «изменении климата, истощении озонового слоя и трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния» конкретно не упоминаются, принимая во внимание, что на данный момент они в значительной степени стали частью истории. Кроме того, выражение «заполнение пробелов в договорных режимах не будет целью данного проекта» было опущено из формулировки пункта, поскольку считается, что его смысл в использованной в тексте пункта формулировке «навязывать в отношении действующих договорных режимов какие-либо правила или принципы». Добавление этого пункта преамбулы объясняется тем, что было сочтено важным донести до читателя содержание достигнутого в 2013 году понимания, поскольку оно налагает существенное ограничение как на сферу охвата темы, так и на результаты работы Специального докладчика и Комиссии. Этот пункт преамбулы следует рассматривать в сочетании с пунктом 2 проекта руководящего положения 2 о сфере применения.

Руководящее положение 1 Употребление терминов

Для целей настоящих проектов руководящих положений:

- a) «атмосфера» означает газовую оболочку Земли;
- b) «атмосферное загрязнение» означает привнесение или выброс людьми в атмосферу, прямо или косвенно, веществ или энергии, способствующих значительным пагубным последствиям, действие которых распространяется за пределы государства происхождения, такого характера, который ставит под угрозу жизнь и здоровье людей и природную среду Земли;
- c) «атмосферная деградация» означает изменение людьми, прямо или косвенно, атмосферных условий, имеющее значительные пагубные последствия такого характера, который ставит под угрозу жизнь и здоровье людей и природную среду Земли.

Комментарий

1) По практическим соображениям проект руководящего положения об употреблении терминов направлен на то, чтобы заручиться общим пониманием вопросов, которым посвящены настоящие проекты руководящих положений. Определения употребляемых терминов даны только «для целей настоящих проектов руководящих положений» и никоим образом не затрагивают какие-либо существующие или будущие определения любых подобных терминов в международном праве.

2) Определения термина «атмосфера» в соответствующих международно-правовых актах нет. Рабочее определение для настоящих проектов руководящих

Policy, vol. 6 (2016), pp. 634–684; C. Redgwell, *Intergenerational Trusts and Environmental Protection* (Manchester, Manchester University Press, 1999); K. Coghill, C. Sampford and T. Smith, eds., *Fiduciary Duty and the Atmospheric Trust* (London, Routledge, 2012); M.C. Blumm and M.C. Wood, *The Public Trust Doctrine in Environmental and Natural Resources Law*, 2nd ed. (Durham, North Carolina, Carolina Academic Press, 2015); и K. Bosselmann, *Earth Governance: Trusteeship of the Global Commons* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015). В решении от 13 декабря 1996 года Верховный суд Индии объявил доктрину общественного доверия частью «внутреннего права»; *M.C. Mehta v. Kamal Nath and Others* (1997), 1 Supreme Court Cases 388, reprinted in C.O. Okidi, ed., *Compendium of Judicial Decisions in Matters Related to the Environment: National Decisions*, vol. I (Nairobi, United Nations Environment Programme/United Nations Development Programme, 1998), p. 259. См. J. Razzaque, “Application of public trust doctrine in Indian environmental cases”, *Journal of Environmental Law*, vol. 13 (2001), pp. 221–234.

⁴⁰ *Ежегодник... 2013 год*, т. II (часть вторая), п. 168.

положений дано в подпункте *a*). В его основу положено определение, данное МГЭИК⁴¹.

3) Приведенное определение соответствует подходу научного сообщества. Согласно ученым, атмосфера существует в виде так называемой атмосферной оболочки⁴². Физически она простирается от поверхности Земли, которая является нижней границей сухой атмосферы. В среднем атмосфера имеет следующий состав на высоте до 25 км: азот (78,08 %), кислород (20,95 %), а также незначительные газовые примеси, такие как аргон (0,93 %), гелий и радиоактивные парниковые газы, включая диоксид углерода (0,035 %) и озон, а также парниковый водяной пар, количества которого сильно варьируются⁴³. Атмосфера также содержит облака и аэрозоли⁴⁴. По вертикали атмосфера делится на пять областей, выделяемых по их температурным характеристикам. От нижнего слоя к верхнему ими являются: тропосфера, стратосфера, мезосфера, термосфера и экзосфера. Примерно 80 % воздушной массы сосредоточено в тропосфере и 20 % — в стратосфере. Атмосферой является тот тонкий белый туманный пояс (толщиной менее 1 % радиуса земного шара), который можно видеть, наблюдая Землю из космоса. В науке эти сферы обозначаются понятием «нижняя атмосфера», высота которой в среднем составляет 50 км и которую отличают от «верхней атмосферы»⁴⁵. Температура атмосферы меняется в зависимости от высоты. В тропосфере (до тропопаузы на высоте около 12 км) температура падает с увеличением высоты из-за поглощения и отражения солнечной энергии поверхностью планеты⁴⁶. В стратосфере (до стратопаузы на высоте около 50 км) температура, напротив, постепенно растет с высотой из-за поглощения ультрафиолетового излучения озоном⁴⁷. В мезосфере (до мезопаузы на высоте более 80 км) температура вновь начинает снижаться с увеличением высоты. В термосфере температура опять начинает быстро расти под воздействием рентгеновского и ультрафиолетового излучения Солнца. Атмосфера «не имеет четко определенного верхнего предела»⁴⁸.

4) Помимо физических характеристик важно учитывать функцию атмосферы как среды, которая находится в состоянии постоянного движения, поскольку именно в ней имеют место «перенос и рассеивание» веществ, вызывающих загрязнение и деградацию (см. второй пункт преамбулы). Так, одной из главных проблем атмосферной среды является трансграничный перенос загрязняющих веществ на

⁴¹ Fifth Assessment Report, Working Group III, annex I. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, O. Edenhofer *et al.*, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2014), p. 1252, available at <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>.

⁴² Американское метеорологическое общество определяет «атмосферную оболочку» (также называемую атмосферным слоем или атмосферной областью) как «любую из ряда страт или "слоев" атмосферы Земли» (URL: http://glossary.ametsoc.org/wiki/Atmospheric_shell).

⁴³ С физической точки зрения водяной пар, составляющий примерно 0,25 % массы атмосферы, представляет собой весьма изменчивый компонент. В науке об атмосфере «ввиду высокой изменчивости концентрации водяного пара в воздухе принято приводить процентное соотношение различных компонентов по отношению к сухому воздуху». Концентрация озона также весьма изменчива. Концентрация озона в атмосфере свыше 0,1 ppmv (частей на миллион по объему) считается вредной для человека. См. J.M. Wallace and P.V. Hobbs, *Atmospheric Science: An Introductory Survey*, 2nd ed. (Boston, Elsevier Academic Press, 2006), p. 8.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Американское метеорологическое общество определяет «нижнюю атмосферу» как «в общем плане и достаточно приблизительно ту часть атмосферы, в которой происходит большинство погодных явлений (т. е. тропосфера и нижние слои стратосферы); поэтому этот термин противопоставляется общепринятому термину "верхняя атмосфера"» (URL: http://glossary.ametsoc.org/wiki/Lower_atmosphere). «Верхняя атмосфера» определяется как остальная часть атмосферы, т. е. как «общий термин, обозначающий атмосферу выше тропосферы» (URL: http://glossary.ametsoc.org/wiki/Upper_atmosphere).

⁴⁶ Толщина тропосферы не везде одинакова; она зависит от широты и времени года. Верхняя часть тропосферы находится на высоте около 17 км на экваторе, хотя на полюсах она ниже. В среднем высота внешней границы тропосферы составляет около 12 км. См. E.J. Tarbuck, F.K. Lutgens and D. Tasa, *Earth Science*, 13th ed. (New Jersey, Pearson, 2011), p. 466.

⁴⁷ Строго говоря, температура стратосферы остается постоянной до высоты примерно 20–35 км, а затем начинается постепенное повышение.

⁴⁸ См. Tarbuck, Lutgens and Tasa, *Earth Science* (сноска 46 выше), p. 467.

большие расстояния. Помимо трансграничного загрязнения существуют и другие проблемы, связанные с разрушением озонового слоя и изменением климата.

5) В подпункте *b)* определяется «атмосферное загрязнение» и затрагивается трансграничное загрязнение воздуха, в то время как в подпункте *c)* дается определение «атмосферной деградации» и упоминаются глобальные атмосферные проблемы. С помощью слова «людьми» в подпунктах *b)* и *c)* уточняется, что проекты руководящих положений касаются атмосферного загрязнения и атмосферной деградации «антропогенного» характера. Акцент на деятельности людей, прямой или косвенной, сделан осознанно, поскольку настоящие руководящие положения призваны служить указаниями для государств и международного сообщества.

6) Термин «атмосферное загрязнение» (или загрязнение воздуха) иногда используется в широком смысле, охватывая глобальное ухудшение состояния атмосферы, например разрушение озонового слоя и изменение климата, однако этот термин используется в настоящем проекте руководящих положений в узком значении в соответствии с существующей договорной практикой⁴⁹. Таким образом, он исключает глобальные проблемы из определения атмосферного загрязнения.

7) При определении «атмосферного загрязнения» в подпункте *b)* используется формулировка, по сути основанная на подпункте *a)* статьи 1 Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года⁵⁰, который гласит:

«"загрязнение воздуха" означает привнесение человеком, прямо или косвенно, веществ или энергии в воздушную среду, влекущее за собой пагубные последствия такого характера, как угроза здоровью людей, нанесение вреда живым ресурсам, экосистемам и материальным ценностям, и ухудшение или создание помех для ландшафта и других законных видов использования окружающей среды; определение "загрязнители воздуха" понимается соответствующим образом».

8) Однако в отличие от формулировки Конвенции 1979 года, слова «влекущее за собой» были заменены на слово «способствующих», чтобы сохранить общий баланс в обеспечении международного сотрудничества. Изменение касается данного конкретного случая «употребления терминов» и было внесено «для целей настоящих проектов руководящих положений», перед которыми не ставилась задача предлагать

⁴⁹ Так, в пункте 1 статьи 1 Каирской резолюции 1987 года Института международного права (Institut de droit international), озаглавленной «Трансграничное загрязнение воздуха», предусматривается, что «для цели настоящей резолюции "трансграничное загрязнение воздуха" означает любое физическое, химическое или биологическое *изменение состава* или качества атмосферы, которое является прямым или косвенным результатом действий или бездействия людей и создает вредные или пагубные последствия для окружающей среды в других государствах или областях за пределами национальной юрисдикции» (курсив добавлен). URL: <http://www.idi-iil.org>, *Resolutions*.

⁵⁰ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1302, No. 21623, p. 217. Формулировка статьи 1 а) Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния восходит к определению загрязнения, данному Советом Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в своей рекомендации C(74)224 «Принципы, касающиеся трансграничного загрязнения» от 14 ноября 1974 года (*International Legal Materials*, vol. 14 (1975), p. 243), которое гласит следующее: «Для цели настоящих принципов загрязнение означает привнесение человеком, прямо или косвенно, веществ или энергии в окружающую среду, влекущее за собой пагубные последствия такого характера, как угроза здоровью людей, нанесение вреда живым ресурсам и экосистемам и ухудшение или создание помех для ландшафта и других законных видов использования окружающей среды». См. Н. van Edig, ed., *Legal Aspects of Transfrontier Pollution* (Paris, OECD, 1977), p. 13; см. также Birnie, Boyle and Redgwell, *International Law and the Environment* (см. сноску 12 выше), pp. 188–189; А. Kiss and D. Shelton, *International Environmental Law* (London, Graham & Trotman, 1991), p. 117 (определение загрязнения: «также включены такие формы энергии, как шум, вибрации, тепло, излучение»).

«определение» для международного права в целом, как это отмечается в пункте 1 настоящего комментария.

9) Еще одним отступлением от Конвенции 1979 года является добавление прилагательного «значительных» перед словом «пагубных». Это сделано с целью согласования формулировок подпунктов *b)* и *c)*. Термин «значительные пагубные последствия» призван отразить ряд видов деятельности человека, которые должны охватываться проектами руководящих положений. Необходимо также подчеркнуть, что термин «значительный» используется в практике Международного Суда, в том числе в его решении 2015 года по делу *Некоторые мероприятия, проведенные Никарагуа в приграничном районе (Коста-Рика против Никарагуа) и Строительство дороги в Коста-Рике вдоль реки Сан-Хуан (Никарагуа против Коста-Рики)*⁵¹. Более того, Комиссия часто использовала термин «значительный» в своей прежней работе⁵². При этом Комиссия указала, что «под термином "значительный" понимается нечто большее, чем "заметный", но необязательно на уровне "серьезного" или "существенного"». Вред должен иметь действительно неблагоприятные последствия [и] ...такие пагубные последствия должны поддаваться количественной оценке с помощью фактических и объективных стандартов»⁵³. Кроме того, хотя термин «значительный» и был определен с помощью фактических и объективных стандартов, он также предполагает субъективную оценку, которая зависит от обстоятельств конкретного случая и периода, когда такая оценка производится. Например, какая-либо конкретная потеря в какое-либо конкретное время может и не считаться «значительной», поскольку в данное конкретное время научное познание или понимание человеком, касающиеся какого-либо конкретного ресурса, не достигли того уровня, на котором данному конкретному ресурсу придавалось бы большое значение. Вопрос о содержании понятия «значительный» скорее является вопросом фактографической оценки⁵⁴. Пагубные последствия, возникающие в результате привнесения или выбросов, должны иметь такой характер, чтобы они ставили под угрозу жизнь и здоровье людей и природную среду Земли, в том числе если они способствуют усилению такой угрозы.

10) Статья 1 а) Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и пункт 1 (4) статьи 1 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву предусматривают «привнесение энергии» (а также веществ) как часть «загрязнения»⁵⁵. Считается, что ссылка на «энергию» в современной формулировке подпункта *b)* охватывает тепло, свет, шум и радиоактивность, привнесенные и выброшенные в атмосферу в результате деятельности людей⁵⁶. Ссылка на

⁵¹ *Judgment, I.C.J. Reports 2015*, p. 665, at paras. 104–105 and 108. См. также paras. 153, 155, 156, 159, 161, 168, 173, 196, and 217.

⁵² См., например, ст. 7 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков (резолюция 51/229 Генеральной Ассамблеи от 21 мая 1997 года, приложение); ст. 1 проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности (2001) (резолюция 62/68 Генеральной Ассамблеи, приложение); принцип 2 проекта принципов, касающихся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности (2006) (резолюция 61/36 Генеральной Ассамблеи, приложение); ст. 6 статей по праву трансграничных водоносных горизонтов (2008) (резолюция 63/124 Генеральной Ассамблеи, приложение).

⁵³ Пункт 4) комментария к проекту статьи 2 проекта статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, 2001 год, *Ежегодник... 2001 год*, т. II (часть вторая) и исправление, с. 152, п. 98.

⁵⁴ См., например, комментарий к проектам статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности (пп. 4) и 7) комментария к проекту статьи 2), там же. См. также комментарий к проекту принципов о распределении убытков в случае трансграничного вреда от опасных видов деятельности (пп. 1)–3) комментария к проекту принципа 2), *Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), п. 67.

⁵⁵ См. также Протокол о загрязнении из наземных источников и от деятельности на суше к Конвенции о защите и освоении морской среды Большого Карибского региона. (Oranjestad, 6 October 1999), *Treaties and Other International Acts Series*, 10-813, ст. 1 с).

⁵⁶ Что касается тепла, см. World Meteorological Organization/International Global Atmospheric Chemistry, Project Report, «Impacts of megacities on air pollution and climate», Global Atmosphere Watch Report No. 205 (Geneva, World Meteorological Organization, 2012); D. Simon and H. Leck,

радиоактивность как энергию не наносит ущерба мирному использованию ядерной энергии, в частности, в связи с изменением климата⁵⁷.

11) Выражение «последствиям, действие которых распространяется за пределы государства происхождения» в подпункте *b*) уточняет, что проекты руководящих положений касаются трансграничных последствий, исключая — как вопрос общей ориентации по поводу его охвата — загрязнение внутри стран или на местном уровне, по смыслу пункта *b*) статьи 1 Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, где сказано:

«"трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния" означает загрязнение воздуха, физический источник которого находится полностью или частично в пределах территории, находящейся под национальной юрисдикцией одного государства, и отрицательное влияние которого проявляется на территории, находящейся под юрисдикцией другого государства, на таком расстоянии, что в целом невозможно определить долю отдельных источников или групп источников выбросов».

Исключение загрязнения, которое происходит внутри стран или на местном уровне, не означает, что такой вид загрязнения не вызывает озабоченности, учитывая, что «в целом невозможно определить долю выбросов отдельных источников или групп источников».

12) Как ясно следует ниже из проекта руководящего положения 2 о сфере охвата, настоящие руководящие положения посвящены охране атмосферы как от атмосферного загрязнения, так и от атмосферной деградации. Поскольку в подпункте *b*) дано только узкое определение «атмосферного загрязнения», для целей проектов руководящих положений помимо атмосферного загрязнения необходимо рассмотреть и другие вопросы с помощью отдельного определения. Для этого в подпункте *c*) приводится определение «атмосферной деградации». Это определение призвано охватить проблемы разрушения озонового слоя и изменения климата. Оно распространяется на изменение глобальных атмосферных условий, вызываемое людьми как прямо, так и косвенно. Речь может идти об изменениях физической среды или биоты, либо изменениях структуры земной атмосферы.

«Urban adaptation to climate/environmental change: governance, policy and planning», Special Issue, *Urban Climate*, vol. 7 (2014) pp. 1–134; J.A. Arnfield, «Two decades of urban climate research: a review of turbulence, exchanges of energy and water, and the urban heat island», *International Journal of Climatology*, vol. 23 (2003), pp. 1–26; L. Gartland, *Heat Islands: Understanding and Mitigating Heat in Urban Areas* (London, Earthscan, 2008); см. в целом В. Stone Jr., *The City and the Coming Climate: Climate Change in the Places We Live* (Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press, 2012). В отношении светового загрязнения см. С. Rich and T. Longcore, eds., *Ecological Consequences of Artificial Night Lighting* (Washington, D.C., Island Press, 2006); P. Cinzano and F. Falchi, «The propagation of light pollution in the atmosphere», *Monthly Notices of the Royal Astronomical Society*, vol. 427 (2012), pp. 3337–3357; F. Bashiri and C. Rosmani Che Hassan, «Light pollution and its effects on the environment», *International Journal of Fundamental Physical Sciences*, vol. 4 (2014), pp. 8–12. В отношении акустического или шумового загрязнения см., например, приложение 16 к Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года (Чикаго, 7 декабря 1944 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 15, No. 295 p. 295), vol. I: *Aircraft Noise*, 5th ed., 2008; см. P. Davies and J. Goh, «Air transport and the environment: regulating aircraft noise», *Air and Space Law*, vol. 18 (1993), pp. 123–135. В отношении радиоактивных выбросов см. D. Rauschnig, «Legal problems of continuous and instantaneous long-distance air pollution: interim report», *Report of the Sixty-Second Conference of the International Law Association* (Seoul, 1986), pp. 198–223, at p. 219; а также Международное агентство по атомной энергии, «Экологические последствия аварии на Чернобыльской АЭС и их преодоление: двадцатилетний опыт», доклад экспертной группы «Экология» Чернобыльского форума (Серия докладов по радиологическим оценкам), МАГАТЭ, 2006 год, STI/PUB/1239. См. также Доклад Научного комитета ООН по действию атомной радиации для Генеральной Ассамблеи от 2013 года, *Scientific Annex A: Levels and effects of radiation exposure due to the nuclear accident after the 2011 great east-Japan earthquake and tsunami* (United Nations publication, Sales No. E.14.IX.1), URL: http://www.unscear.org/docs/reports/2013/13-85418_Report_2013_Annex_A.pdf.

⁵⁷ International Atomic Energy Agency, *Climate Change and Nuclear Power 2014* (Vienna, 2014), p. 7.

13) В Венской конвенции 1985 года об охране озонового слоя⁵⁸ в пункте 2 статьи 1 дается определение «неблагоприятного воздействия» как означающего «изменения в физической среде или биоте, включая изменения климата, которые имеют значительные вредные последствия для здоровья человека или для состава, восстановительной способности или продуктивности природных и регулируемых экосистем или для материалов, используемых человеком». Слово «вредные (пагубные)» обозначает нечто, несущее вред часто неявным или неожиданным образом. В пункте 2 статьи 1 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата «изменение климата» определяется как «изменение климата, которое прямо или косвенно обусловлено деятельностью человека, вызывающей изменения в составе глобальной атмосферы, и накладывается на естественные колебания, наблюдаемые на протяжении сопоставимых периодов времени».

14) Термин «значительные пагубные последствия» в подпунктах *b*) и *c*) призван отразить ряд видов деятельности человека, которые должны охватываться в проектах руководящих положений. Как отмечается в пункте 9) выше, вопрос о содержании понятия «значительный» скорее является вопросом фактографической оценки.

Руководящее положение 2

Сфера применения

1. Настоящие проекты руководящих положений касаются охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.
2. Настоящие проекты руководящих положений не затрагивают вопросов, касающихся принципа «загрязнитель платит», принципа предосторожности и принципа общей, но дифференцированной ответственности и не наносят им ущерба.
3. Ничто в настоящих проектах руководящих положений не затрагивает статуса воздушного пространства по международному праву, как и вопросов, относящихся к космическому пространству, включая его делимитацию.

Комментарий

- 1) В проекте руководящего положения 2 определена сфера охвата проекта руководящих положений по охране атмосферы. Настоящие проекты руководящих положений касаются охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Пункты 2 и 3 содержат защитительные оговорки.
- 2) Пункт 1 посвящен охране атмосферы в двух областях — от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Проекты руководящих положений касаются только антропогенных причин, а не природных явлений, таких как извержения вулканов и падение метеоритов. Нацеленность на трансграничное загрязнение и глобальную атмосферную деградацию в результате деятельности человека отражает современную реальность, и тому есть научное обоснование⁵⁹.
- 3) В Повестке дня на XXI век было признано, что трансграничное загрязнение воздуха вызывает неблагоприятное воздействие на здоровье человека и другие пагубные экологические последствия, такие как гибель деревьев, исчезновение лесов и подкисление водоемов⁶⁰. Кроме того, согласно данным МГЭИК, наука с 95-процентной вероятностью свидетельствует о том, что основной причиной потепления, наблюдающегося с середины XX столетия, служит что деятельность

⁵⁸ Венская конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1513, No. 26164, p. 293.

⁵⁹ См. в целом МГЭИК, *Изменение климата, 2013 год: Физическая научная основа, резюме для политиков*, URL: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SPM_FINAL.pdf.

⁶⁰ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, т. 1, Резолюции, принятые Конференцией (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I); издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение II, п. 9.25.

людей. Группа отметила, что влияние человека на климатическую систему очевидно. Такое влияние было выявлено в потеплении атмосферы и океана, изменениях глобального круговорота воды, уменьшении снежного и ледяного покрова, повышении среднего уровня моря и в изменениях, затронувших некоторые экстремальные климатические явления⁶¹. Группа отметила далее, что крайне вероятно, что больше чем наполовину наблюдаемое повышение средней температуры земной поверхности в 1951–2010 годах было вызвано антропогенным увеличением концентрации парниковых газов и другими антропогенными внешними факторами вместе взятыми⁶². В резюме для политиков в Специальном докладе МГЭИК за 2018 год далее указывается:

Деятельность человека, по оценкам, вызвала глобальное потепление примерно на 1,0 °C сверх доиндустриальных уровней, с вероятным диапазоном от 0,8 °C до 1,2 °C. Глобальное потепление, вероятно, достигнет 1,5 °C между 2030 и 2052 годами, если оно продолжится нынешними темпами (высокая степень достоверности).

...

Потепление от антропогенных выбросов с доиндустриального периода до настоящего времени сохранится в течение столетий и тысячелетий и будет продолжать вызывать дальнейшие долгосрочные изменения в климатической системе, такие как повышение уровня моря, с соответствующими последствиями (высокая степень достоверности), однако глобальное потепление на 1,5 °C едва ли вызвано только этими выбросами (средняя степень достоверности).

...

Связанные с климатом риски для природных и человеческих систем выше при глобальном потеплении на 1,5 °C, чем в настоящее время, но ниже, чем при 2 °C (высокая степень достоверности). Эти риски зависят от масштабов и темпов потепления, географического положения, уровня развития и уязвимости, а также от выбора и реализации вариантов адаптации и митигации (высокая степень достоверности)⁶³.

4) В руководящих положениях не затрагиваются вопросы загрязнения внутри стран или на местном уровне. Вместе с тем важно отметить, что все происходящее на местном уровне иногда может иметь значение для охраны атмосферы в трансграничном и глобальном контексте в части, касающейся охраны атмосферы. Может возникнуть необходимость в том, чтобы действия людей по улучшению положения, принятые индивидуально или коллективно, учитывали единство атмосферы, гидросферы, биосферы и геосферы и взаимосвязи между ними.

5) Диоксид серы и оксиды азота — главные источники трансграничного атмосферного загрязнения⁶⁴, в то время как изменение климата и разрушение озонового слоя — две главные проблемы, вызывающие атмосферную деградацию⁶⁵. Глобальному потеплению также способствуют некоторые озоноразрушающие вещества⁶⁶.

6) В пункте 2 сказано о тех вопросах, которые настоящими проектами руководящих положений не затрагиваются. Он основан на понимании, достигнутом

⁶¹ МГЭИК, *Изменение климата, 2013 год: Физическая научная основа, резюме для политиков*.

⁶² Там же.

⁶³ IPCC, *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report, Summary for Policymakers* (2018), pp. 4–5. URL: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>.

⁶⁴ Birnie, Boyle, Redgwell, *International Law and the Environment* (см. сноску 12 выше), p. 342.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 336. Связь между изменением климата и разрушением озонового слоя рассматривается в преамбуле, а также в статье 4 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Связь между трансграничным загрязнением атмосферы и изменением климата рассматривается в преамбуле и пункте 1 статьи 2 поправки 2012 года к Гётеборгскому протоколу.

⁶⁶ Там же.

Комиссией в 2013 году. Он подлежит прочтению вместе с восьмым пунктом преамбулы. Дабы избежать описания этого понимания с использованием формулировки с «двойным отрицанием» типа «не затрагивают, но не наносят ущерба», пункт был переформулирован таким образом, чтобы соединить эти две части с помощью союза «и» вместо «но». В пункте 2 далее поясняется, что вопросы, касающиеся принципа «загрязнитель платит», принципа предосторожности и принципа общей, но дифференцированной ответственности, исключены из настоящих проектов руководящих положений. Следует отметить, что тот факт, что в данном пункте эти три конкретных принципа не затрагиваются, никоим образом не подразумевает юридической иррелевантности этих принципов. Кроме того, понимание 2013 года исключает вопросы, касающиеся ответственности государств и их граждан за ущерб и передачи средств и технологий развивающимся странам, включая права интеллектуальной собственности, однако эти элементы не были упомянуты в тексте пункта 2, поскольку некоторые из них уже подразумеваются исключенным из рассмотрения принципом общей, но дифференцированной ответственности, а также было сочтено, что эти элементы затрагивают иные соображения, чем принципы, упомянутые в данном пункте.

7) В достигнутое в 2013 году понимание также входила договоренность о том, что «проекты руководящих положений не касаются конкретных веществ, таких как сажистый углерод, тропосферный озон, и других веществ двойного воздействия, которые являются предметом переговоров между государствами». Это положение также не нашло отражения в тексте проекта руководящего положения. Было отмечено, что упоминание только некоторых веществ и переговоров по ним при отсутствии упоминания других было бы выборочным и неполным. В любом случае, эти вопросы являются частью истории, и Комиссия не рассматривала их в ходе разработки настоящих проектов руководящих положений.

8) Пункт 3 — это защитительная оговорка о том, что проекты руководящих положений не затрагивают статуса воздушного пространства в соответствии с международным правом. Атмосфера и воздушное пространство — это две совершенно разные концепции, которые следует различать. Правовые режимы атмосферы и космического пространства также различны. Соответственно, проекты руководящих положений на затрагивают юридического статуса воздушного пространства и не касаются вопросов, связанных с космическим пространством.

9) Атмосфера, как газовая оболочка Земли, динамична и подвижна, а наполняющие ее газы постоянно перемещаются вне зависимости от территориальных границ⁶⁷. Атмосфера невидима, неосязаема и неделима. Воздушное пространство, с другой стороны, — это статичное и пространственное образование — пространство, над которым государство в пределах собственной территории обладает «полным и исключительным суверенитетом». Например, в статье 1 Конвенции о международной гражданской авиации предусматривается, что «каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией»⁶⁸. В свою очередь, в статье 2 той же Конвенции в качестве территории государства признаются сухопутные территории и прилегающие к ним территориальные воды, находящиеся под суверенитетом, сюзеренитетом, протекторатом или мандатом данного государства. Воздушное пространство вне пределов территориальных вод рассматривается как находящееся вне суверенитета любого государства; оно открыто для использования всеми государствами, как и открытое море.

⁶⁷ См. в целом Birnie, Boyle and Redgwell, *International Law and the Environment* (сноска 12 выше), chap. 6.

⁶⁸ Конвенция о международной гражданской авиации (Чикаго, 7 декабря 1944 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 15, No. 102, p. 295. См. также статью 2, пункт 2, Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, которая предусматривает, что «суверенитет распространяется на воздушное пространство над территориальным морем, а также на его дно и недра».

10) В пространственном отношении атмосфера делится на пять областей, выделяемых по температурным характеристикам. Между атмосферой и космосом ученые не проводят четкой границы. Выше 100 км следы атмосферы постепенно исчезают в пустоте космоса⁶⁹. Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, не содержит определения «космического пространства»⁷⁰. Этот вопрос обсуждался в Юридическом подкомитете Комитета по использованию космического пространства в мирных целях с 1959 года, где рассматривались как пространственный, так и функциональный подходы к вопросам делимитации⁷¹.

Руководящее положение 3 Обязательство по охране атмосферы

Государства несут обязательство по охране атмосферы 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.

Комментарий

1) Руководящее положение 3 содержит обязательство по охране атмосферы. Оно имеет ключевое значение для настоящего проекта руководящих положений. В частности, из данного проекта руководящего положения вытекают проекты руководящих положений 4, 5 и 6 ниже, направленные на непосредственное применение различных принципов международного экологического права к охране атмосферы.

2) Этот проект руководящего положения относится как к трансграничному, так и к глобальному контекстам. Следует напомнить, что в проекте руководящего положения 1 определение термина «атмосферное загрязнение» предусматривает «трансграничный» элемент (привнесение или выброс людьми в атмосферу, прямо или косвенно, веществ или энергии, способствующих значительным пагубным последствиям, «действие которых распространяется за пределы государства происхождения», такого характера, который ставит под угрозу жизнь и здоровье людей и природную среду Земли), а определение термина «атмосферная деградация» — «глобальный» элемент (изменение людьми, прямо или косвенно, атмосферных условий, имеющее значительные вредные последствия такого характера, который ставит под угрозу жизнь и здоровье людей и природную среду Земли).

3) Проект настоящего руководящего положения ограничивает обязательство по охране атмосферы предотвращением, сокращением и контролем атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, дифференцируя при этом виды обязательств в каждой из этих областей. Формулировка этого проекта руководящего положения вытекает из принципа 21 Стокгольмской декларации, в котором отражены результаты арбитражного разбирательства по делу *О плавильном заводе в Трейле*⁷². В соответствии

⁶⁹ Tarbuck, Lutgens and Tasa, *Earth Science* (см. сноску 46 выше), pp. 465 and 466.

⁷⁰ Москва, Лондон и Вашингтон, 27 января 1967 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 610, No. 8843, p. 205.

⁷¹ См. в целом В. Jasani, ed., *Peaceful and Non-Peaceful uses of Space: Problems of Definition for the Prevention of an Arms Race*, United Nations Institute for Disarmament Research (New York, Taylor and Francis, 1991), особенно chaps. 2–3.

⁷² См. UNRIIA, vol. III (Sales No. 1949.V.2), pp. 1905–1982 (Award of 11 March 1941), 1907, at p. 1965 *et seq.* («согласно принципам международного права ... ни одно государство не имеет права использовать или разрешать использовать свою территорию так, чтобы дым причинял вред территории или па территории другого государства либо имуществу или лицам на территории другого государства, если это имеет серьезный характер и наличие вреда подтверждается ясными и убедительными доказательствами») и первый доклад Специального докладчика (A/CN.4/667), п. 43. См. также А. К. Kuhn, «The Trail Smelter Arbitration, United States and Canada», *American Journal of International Law*, vol. 32 (1938), pp. 785–788, и *ibid.*,

с принципом 21 государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность под их юрисдикцией или контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Позднее этот подход нашел отражение и в принципе 2 Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года.

4) Ссылка на «государства» для целей данного проекта руководящего положения означает возможность как «индивидуальных», так и «совместных» действий государств, в зависимости от обстоятельств.

5) Настоящая формулировка проекта руководящего положения не наносит ущерба вопросу 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 деяния⁷³. На этот счет нет единства мнений. Хотя признается, что обязательства, связанные с охраной атмосферы от трансграничного загрязнения глобального масштаба и от глобальной деградации, являются обязательствами *erga omnes*, существует также мнение о том, что в контексте данной темы правовые последствия такого признания пока еще не вполне ясны.

6) Значительные неблагоприятные последствия для атмосферы обусловлены в основном деятельностью физических лиц и частных предприятий, которая обычно не может быть присвоена тому или иному государству. В этой связи согласно принципу должной осмотрительности государства должны добиваться того, чтобы такая деятельность, осуществляемая под их юрисдикцией или контролем, не приводила к значительным неблагоприятным последствиям. В то же время это не означает, что принцип должной осмотрительности касается исключительно деятельности частного сектора: эта норма также распространяется на деятельность государства⁷⁴. Речь идет об обязательстве, которое предполагает не только принятие надлежащих правил и мер, но и определенное слежение за их соблюдением и применение мер административного контроля, касающихся государственных и частных операторов, таких как контроль над деятельностью, проводимой такими операторами, для гарантирования прав другой стороны. Оно также предполагает учет контекста и меняющихся стандартов как в сфере регламентации, так и в сфере технологий. Поэтому даже наступление значительных неблагоприятных последствий не означает автоматически, что должная осмотрительность не была проявлена. Непроявление должной осмотрительности ограничивается случаями, когда государство пренебрегает своим обязательством принимать все надлежащие меры по предотвращению, сокращению и контролю деятельности человека, если подобная деятельность влечет за собой или способна

vol. 35 (1941), pp. 665–666; и J.E. Read, «The Trail Smelter Dispute», *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 1 (1963), pp. 213–229.

⁷³ Статья 48 (Призвание к ответственности государством, иным, чем потерпевшее государство) гласит: «1. Любое государство, иное, чем потерпевшее государство, вправе призвать к ответственности другое государство в соответствии с пунктом 2, если... b) нарушенное обязательство является обязательством в отношении международного сообщества в целом» (резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2001 года. Принятые Комиссией статьи и комментарии к ним см. *Ежегодник... 2001 год*, т. II (часть вторая) и исправление, гл. IV, разд. E).

⁷⁴ *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2010*, p. 14, at pp. 55 and 179, paras. 101 and 197; *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)* and *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)* (см. сноску 51 выше), paras. 104, 153, 168 and 228; International Tribunal for the Law of the Sea, *Responsibilities and Obligations of States with Respect to Activities in the Area (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Dispute Chamber)*, Advisory Opinion, 1 February 2011, *ITLOS Reports 2011*, p. 10, at para. 131; проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, *Ежегодник... 2001 год*, т. II (часть вторая) и исправление, п. 97 (воспроизводятся в резолюции 62/68 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года, приложение), пп. 7–18; first and second reports of the International Law Association Study Group on due diligence in international law, 7 March 2014 and July 2016, respectively; J. Kulesza, *Due Diligence in International Law* (Leiden, Brill, 2016).

повлечь за собой значительные неблагоприятные последствия. Обязательство государств добиваться соблюдения этого принципа не требует достижения определенных результатов (обязательство результата); оно требует не допускать значительных неблагоприятных последствий при помощи всех возможных усилий (обязательство поведения).

7) Выражение «предотвращение, сокращение или контроль» означает комплекс мер, которые должны приниматься государствами индивидуально или совместно в соответствии с применимыми нормами в случаях, которые могут касаться, с одной стороны, атмосферного загрязнения, а с другой — атмосферной деградации. Выражение «предотвращение, сокращение или контроль» заимствовано из формулировок, содержащихся в пункте 1 статьи 194 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, где используется союз «и»⁷⁵, и в пункте 3 статьи 3 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, где используется союз «или»⁷⁶. Важным при рассмотрении данного руководящего принципа является обязательство обеспечить принятие «надлежащих мер».

8) Хотя принятие надлежащих мер по «предотвращению, сокращению или контролю» касается как атмосферного загрязнения, так и атмосферной деградации, ссылка на «применимые нормы международного права» указывает на различие между принимаемыми мерами, учитывая трансграничный характер атмосферного загрязнения и глобальный характер атмосферной деградации и различия в режимах их правовой регламентации. В контексте трансграничного атмосферного загрязнения обязательство государств по предотвращению значительных неблагоприятных последствий твердо закреплено в качестве нормы обычного международного права, что находит подтверждение, например, в статьях Комиссии о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности⁷⁷ и в практике международных судов и трибуналов⁷⁸. Однако существование этого обязательства как обычной нормы

⁷⁵ M.H. Nordquist *et al.*, eds., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol. IV (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991), p. 50.

⁷⁶ В пункте 3 статьи 3 сказано: «Сторонам следует принимать предупредительные меры в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий».

⁷⁷ *Ежегодник... 2001 год*, том II (часть вторая) и исправление, гл. V, разд. E, ст. 3 (Предотвращение): «Государство происхождения принимает все надлежащие меры для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска». Кроме того, Комиссия касалась обязательства по предотвращению в своих статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Пункт 3 статьи 14 гласит: «Нарушение международно-правового обязательства, требующего от государства предотвратить определенное событие, имеет место, когда происходит данное событие, и длится в течение всего периода, во время которого это событие продолжается» (там же, гл. IV, разд. E). Согласно комментарию: «Обязательства предотвращения обычно трактуются как обязательства приложить все усилия, требующие от государств принятия всех разумных и необходимых мер по предупреждению возникновения данного события, однако не обеспечивающие и не гарантирующие того, что данное событие не произойдет» (там же, п. 14) комментария к ст. 14, п. 3). В качестве одного из примеров обязательства по предотвращению в комментарии приводится «обязательство предотвращения трансграничного ущерба в результате загрязнения воздуха, рассматривавшееся в арбитражном деле *Trail Smelter*» (там же).

⁷⁸ Международный Суд также подчеркивал важное значение мер по предотвращению. В деле *О проекте «Габчиково-Надьмарош»* Суд заявил, что он «учитывает то, что в сфере охраны окружающей среды следует проявлять бдительность и принимать профилактические меры ввиду часто непоправимого ущерба, который может быть причинен окружающей среде, и ограничений, присущих самим механизмам возмещения такого рода ущерба» (*Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997*, p. 7, at p. 78, para. 140). См. также *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)* and *Construction of a Road along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)* (см. сноску 51 выше). При рассмотрении дела *О железной дороге «Айрон Пайн»* Арбитражный трибунал также заявил, что «в настоящее время в международном экологическом праве на обязательство по предотвращению делается все больший упор» (*Award in the Arbitration*

применительно к глобальной атмосферной деградации все еще находится под вопросом.

9) Международный Суд заявил, что «существование общего обязательства государств по обеспечению того, чтобы при осуществлении деятельности на территории под их юрисдикцией и контролем учитывалось состояние окружающей среды... за пределами национального контроля, ныне является частью международного права»⁷⁹, придав тем самым огромное значение охране окружающей среды, причем «не только в том, что касается государств, но и в том, что касается всего человечества»⁸⁰. В деле *О железной дороге «Айрон Райн»* арбитражный трибунал постановил, что «обязанность предотвращать или, как минимум, смягчать [значительный ущерб окружающей среде]... в настоящее время стала одним из принципов общего международного права»⁸¹. Эти высказывания дают повод для размышлений и могут быть отнесены к охране атмосферы.

10) Обязательство по предотвращению, сокращению или контролю глобальной атмосферной деградации содержится в соответствующих конвенциях⁸². В Парижском соглашении вслед за признанием в преамбуле того, что «изменение климата является общей озабоченностью человечества», подчеркивается «важность обеспечения целостности всех экосистем, включая океаны, и защиты биоразнообразия»⁸³.

Руководящее положение 4 Оценка воздействия на окружающую среду

Государства несут обязательство по обеспечению проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой деятельности под их юрисдикцией или контролем, которая может оказывать значительное неблагоприятное воздействие на атмосферу в виде атмосферного загрязнения или атмосферной деградации.

Комментарий

1) Проект руководящего положения 4 посвящен оценке воздействия на окружающую среду. Он представляет собой первый из трех проектов руководящих положений, которые вытекают из глобального по своему охвату проекта руководящего положения 3. Данный проект руководящего положения сформулирован в пассиве — «Государства несут обязательство обеспечить проведение оценки воздействия на окружающую среду» в отличие от формулировки «Государства несут обязательство проводить надлежащую оценку воздействия на окружающую среду», — чтобы показать, что речь идет об обязательстве поведения и что, учитывая широту спектра экономических субъектов, это обязательство не предполагает, что оценка непременно должна проводиться самим государством. Требуется, чтобы государство принимало необходимые законодательные, нормативные и другие меры для обеспечения проведения оценки воздействия предлагаемых видов деятельности на

regarding the Iron Rhine («Ijzeren Rijn») Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands, decision of 24 May 2005, UNRIIAA, vol. XXVII, pp. 35–125, at p. 116, para. 222).

⁷⁹ *Законность угрозы ядерным оружием или его применения, Консультативное заключение, I.C.J. Reports 1996*, p. 226, at p. 244, para. 36 (русский текст — [A/51/218](#), с. 20, п. 36).

⁸⁰ *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (см. сноску 78 выше), p. 41, para. 53; Суд процитировал тот же параграф в деле *Целлюлозные заводы на реке Уругвай* (см. сноску 74 выше), p. 78, para. 193.

⁸¹ *Iron Rhine Railway* (см. сноску 78 выше), pp. 66–67, para. 59.

⁸² См., например, Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву; Венскую конвенцию об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 года), там же, vol.1513, No. 26164, p. 293; Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата; Конвенцию о биологическом разнообразии; Конвенцию Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, *ibid.*, vol. 1954, No. 33480, p. 3; Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях (Стокгольм, 22 мая 2001 года), *ibid.*, vol. 2256, No. 40214, p. 119; и Минаматскую конвенцию по ртути.

⁸³ Ст. 2, п. 1.

окружающую среду. Процедурные гарантии, такие как уведомление и консультации, также являются ключевыми для такой оценки. Можно отметить, что в Киевском протоколе по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте рекомендуется проведение «стратегической экологической оценки» вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем, последствий, под которыми подразумеваются любые последствия для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, флоры, фауны, биоразнообразия, почвы, климата, воздуха, воды, ландшафта, природных объектов, материальных активов, культурного наследия и взаимодействия этих факторов⁸⁴.

2) На важность оценки воздействия на окружающую среду сослался Международный Суд при рассмотрении дела *О проекте «Габчиково–Надьмарош»*⁸⁵. В делах *Некоторые мероприятия, проведенные Никарагуа в приграничном районе (Коста-Рика против Никарагуа)* и *О строительстве дороги в Коста-Рике вдоль реки Сан-Хуан (Никарагуа против Коста-Рики)* в контексте обязательств проявлять должную осмотрительность Суд указал, что «обязательство государства проявлять должную осмотрительность с целью предотвращения значительного трансграничного вреда предполагает, что это государство должно установить вероятность значительного трансграничного вреда до начала осуществления деятельности, потенциально способной причинить экологический ущерб другому государству. При наличии такой опасности соответствующее государство должно провести оценку воздействия на окружающую среду»⁸⁶. Суд пришел к выводу, что соответствующее государство «не выполнило своего обязательства по общему международному праву провести экологическую оценку воздействия на окружающую среду до начала строительства дороги»⁸⁷. В своем особом мнении судья Хисаси Овада отметил, что «оценка воздействия на окружающую среду играет важную и даже решающую роль в обеспечении того, чтобы соответствующее государство проявляло должную осмотрительность в соответствии с общим международным правом окружающей среды»⁸⁸. При рассмотрении ранее дела *О целлюлозных заводах* Суд заявил, что «обязательство по защите и сохранению в соответствии со статьей 41 а) Статута подлежит истолкованию в соответствии с практикой, которая в последние годы получила настолько широкое признание со стороны государств, что ее теперь можно рассматривать в качестве *требования по общему международному праву проводить оценку воздействия на окружающую среду*»⁸⁹. Кроме того, Камера по спорам, касающимся морского дна, Международного трибунала по морскому праву в своем консультативном заключении по делу *Обязанности и обязательства государств, поручившихся за физических и юридических лиц, ведущих деятельность в Районе*, постановила, что обязанность проводить оценку воздействия на окружающую среду возникает не только на основании Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, но является также «общим обязательством по обычному международному праву»⁹⁰.

3) Цель оборота «планируемой деятельности под их юрисдикцией или контролем» — указать, что обязательство государств обеспечить проведение оценки воздействия на окружающую среду действует в отношении деятельности под их юрисдикцией или контролем. Поскольку экологические угрозы не признают границ, не исключается возможность того, что государства в рамках своей ответственности за

⁸⁴ Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции о воздействии на окружающую среду в трансграничном контексте (Киев, 21 мая 2003 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2685, No. 34028, p. 140, ст. 2, пп. 6–7.

⁸⁵ *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (см. сноску 78 выше), para. 140.

⁸⁶ *I.C.J. Reports 2015* (см. сноску 51 выше), para. 153.

⁸⁷ *Ibid.*, para. 168.

⁸⁸ *Ibid.*, Separate Opinion of Judge Hisashi Owada, para. 18.

⁸⁹ *Pulp Mills on the River Uruguay* (см. сноску 74 выше), para. 204.

⁹⁰ International Tribunal for the Law of the Sea, *Responsibilities and Obligations of States with Respect to Activities in the Area (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Dispute Chamber)*, Advisory Opinion, 1 February 2011, *ITLOS Reports 2011*, p. 10, at para. 145.

состояние глобальной окружающей среды будут принимать совместные решения о проведении оценок воздействия на окружающую среду.

4)оборот «которая может вызвать значительное негативное воздействие» устанавливает порог, который считается необходимым для проведения оценки воздействия на окружающую среду. Он почерпнут из формулировки принципа 17 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. Аналогичный пороговый уровень используется и в других документах, например в Конвенции Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года⁹¹. В решении по делу *О целлюлозных заводах* Суд указал, что проводить оценку воздействия на окружающую среду необходимо в том случае, если предлагаемая промышленная деятельность сопряжена с возможным риском оказания «значительного негативного влияния в трансграничном контексте, особенно когда это касается общих ресурсов»⁹².

5)Предусматривая в качестве исходного значения пороговый уровень, вытекающий из формулировки «могут оказать значительное негативное влияние», данный проект руководящего положения не предполагает проведения оценки воздействия на окружающую среду для какой-либо деятельности, воздействие которой, скорее всего, будет незначительным. Потенциальное вредное воздействие должно быть «значительным» в отношении как «атмосферного загрязнения», так и «атмосферной деградации». Выражение «значительные пагубные последствия» используется как в подпунктах *b)* и *c)* проекта руководящего положения 1, так и в комментарии к нему; вопрос о том, какое воздействие является «значительным», требует фактографического, а не юридического определения⁹³.

6)Выражение «в виде атмосферного загрязнения или деградации атмосферы» было признано важным, поскольку оно увязывает этот проект руководящего положения с двумя основными проблемами, решению которых призваны способствовать настоящие проекты руководящих положений по охране атмосферы, — трансграничным атмосферным загрязнением и атмосферной деградацией. Хотя соответствующие прецеденты, связанные с требованием о проведении оценки воздействия на окружающую среду, касаются прежде всего трансграничного контекста, Комиссия считает, что аналогичное требование предъядвляется и к проектам, которые могут оказать значительное негативное влияние на глобальную атмосферу, таким как деятельность, связанная с намеренным крупномасштабным изменением атмосферы⁹⁴. В контексте атмосферной деградации такая деятельность может создавать более масштабный риск серьезного ущерба, чем даже те виды деятельности, которые способны нанести трансграничный вред, и поэтому такие же правила должны применяться а fortiori к видам деятельности, потенциально ведущим к глобальной атмосферной деградации.

7)Несмотря на то, что в тексте проектов руководящих принципов не затрагиваются процедурные аспекты, прозрачность и участие общественности являются важными компонентами обеспечения доступа к информации и представительства при проведении оценки воздействия на окружающую среду. Принцип 10 Декларации Рио 1992 года предусматривает, что экологические вопросы

⁹¹ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 25 февраля 1991 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1989, No. 34028, p. 309.

⁹² *Pulp Mills on the River Uruguay* (см. сноску 74 выше), para. 204.

⁹³ Комиссия часто употребляла термин «значительный» в своей работе, в том числе в статьях о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности (2001). В том случае Комиссия решила не давать определения этого термина, признав, что вопрос «значительности» требует скорее фактического, нежели правового определения (см. общий комментарий, п. 4), *Ежегодник... 2001 год*, т. II (часть вторая) и исправление, гл. V, разд. E). См., например, п. 4) и 7) комментария к проекту статьи 2 статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности (там же). См. также комментарий к принципам, касающимся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности (комментарий к проекту принципа 2, пп. 1)–3), *Ежегодник... 2006 год*, т. II (часть вторая), гл. V, разд. E).

⁹⁴ См. проект руководящего положения 7 ниже.

лучше всего решаются при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. Участие включает в себя доступ к информации, возможность участвовать в процессах принятия решений и эффективный доступ к судебным и административным процедурам. Эти аспекты также рассматриваются в Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды⁹⁵. В упомянутом выше Киевском протоколе по стратегической экологической оценке рекомендуется обеспечение участия общественности и получение ее мнения, а также учет в плане или программе результатов участия общественности и высказанного ею мнения⁹⁶.

Руководящее положение 5 **Устойчивое использование атмосферы**

1. Поскольку атмосфера является природным ресурсом с ограниченным ассимиляционным потенциалом, ее следует использовать устойчивым образом.
2. Устойчивое использование атмосферы включает в себя необходимость нахождения баланса между экономическим развитием и охраной атмосферы.

Комментарий

1) Атмосфера — это природный ресурс с ограниченным ассимиляционным потенциалом. Зачастую она не воспринимается как пригодная для эксплуатации в том смысле, как, например, можно говорить об освоении и эксплуатации минеральных или нефтегазовых ресурсов. Однако на самом деле атмосфера пригодна для эксплуатации и осваивается применительно к ее физическим и функциональным составляющим. Загрязнитель эксплуатирует атмосферу, ухудшая ее качество и ее способность поглощать загрязняющие вещества. В этом проекте руководящего положения отражены аналогии, заимствованные из понятия «общих ресурсов»; в то же время в нем признается, что единство глобальной атмосферы требует признания общности интересов. Соответственно, исходный посыл этого проекта руководящего положения состоит в том, что атмосфера — это природный ресурс с ограниченным ассимиляционным потенциалом, способность которого поддерживать жизнь на Земле подвергается воздействию в результате человеческой деятельности. Для обеспечения охраны атмосферы важно рассматривать ее как ресурс, подвергаемый эксплуатации, тем самым распространяя на нее действие принципов сохранения и устойчивого использования.

2) В пункте 1 признается, что атмосфера является «природным ресурсом с ограниченным ассимиляционным потенциалом». Вторая часть пункта 1 призвана объединить потребности сохранения с потребностями развития, чтобы изменения на планете и далее обеспечивали существование жизни на Земле и ее качество. Исходный постулат здесь состоит в том, что атмосфера должна использоваться устойчивым образом. Основой тому служат сформулированные Комиссией положения, отраженные в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков⁹⁷ и в статьях о праве трансграничных водоносных горизонтов⁹⁸.

3) Термин «использование» употреблен в широком, общем смысле: он охватывает понятия, выходящие за рамки собственно эксплуатации. Атмосфера используется разными способами. Основная часть деятельности, осуществлявшейся до настоящего времени, видимо, охватывает те виды деятельности, которые проводятся без явного

⁹⁵ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 28 июня 1998 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2161, No. 37770, p. 447.

⁹⁶ Ст. 2, пп. 6–7.

⁹⁷ Ст. 5 и 6. Проекты статей и комментарии к ним, принятые Комиссией, см. *Ежегодник... 1994 год*, т. II (часть вторая), гл. III, разд. E.

⁹⁸ Резолюция 63/124 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 2008 года, приложение, ст. 4–5. Проекты статей и комментарии к ним, принятые Комиссией, см. *Ежегодник... 2008 год*, т. II (часть вторая), гл. IV, разд. E.

или прямого намерения воздействовать на атмосферные условия. Между тем осуществляется и такая деятельность, которая сама по себе направлена на изменение атмосферных условий, например модификацию погоды. Примерами использования атмосферы служат некоторые из предлагаемых технологий для намеренного, крупномасштабного изменения атмосферы⁹⁹.

4) Формулировка «ее следует использовать устойчивым образом», включенная в этот проект руководящего положения, проста и не слишком легалистична, что вполне отражает изменение парадигмы в направлении рассмотрения атмосферы в качестве природного ресурса, который надлежит использовать устойчивым образом. Речь идет скорее о констатации международной политики и регулирования, чем о практическом способе определения прав и обязательств государств.

5) Пункт 2 опирается на формулировку решения Международного Суда по делу *О проекте «Габчиково–Надьмарош»*, в котором Суд указал на «необходимость нахождения баланса между охраной окружающей среды и экономическим развитием»¹⁰⁰. Есть и другие соответствующие прецеденты¹⁰¹. Упоминание об «охране атмосферы» вместо «охраны окружающей среды» в этом пункте акцентирует внимание на предмете данной темы, т. е. на охране атмосферы.

⁹⁹ См. проект руководящего положения 7 ниже.

¹⁰⁰ *Gabčíkovo-Nagyamaros Project* (см. сноску 78 выше), p. 78, para. 140.

¹⁰¹ В решении 2006 года по делу *О целлюлозных заводах* Международный Суд подчеркнул «важное значение необходимости обеспечения экологической защиты общих природных ресурсов при сохранении возможности для устойчивого экономического развития» (*Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Provisional Measures, Order of 13 July 2006, I.C.J. Reports 2006, p. 113, at p. 133, para. 80); в решении Апелляционного органа ВТО 1998 года по делу *О запрещении Соединенными Штатами импорта некоторых видов креветок и продуктов из них* говорится, что, «напоминая о прямом признании членами ВТО цели устойчивого развития в преамбуле Соглашения о ВТО, мы считаем, что слишком поздно предполагать, что статья XX(g) [Генерального соглашения по тарифам и торговле] можно понимать как относящуюся только к сохранению исчерпаемых минеральных или других неживых ресурсов» (Appellate Body Report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, adopted 6 November 1998, para. 131, см. также paras. 129 and 153); в арбитражном деле *О железной дороге «Айрон Райн»* 2005 года трибунал заявил следующее: «[с]егодня много споров о том, что в области права окружающей среды составляют "нормы" или "принципы": что такое "необязательные нормы права"; и какие договорные правовые нормы или принципы в области охраны окружающей среды способствовали развитию обычного международного права. ...Формирующиеся принципы, независимо от их нынешнего статуса, содержат ссылки на ...устойчивое развитие... Важно отметить, что эти формирующиеся принципы в настоящее время интегрируют вопросы охраны окружающей среды в процесс развития. Право окружающей среды и право в области развития не исключают, а усиливают друг друга в качестве комплексных понятий, предусматривающих, что если процесс развития способен причинить значительный ущерб окружающей среде, то возникает обязанность предотвратить его или, по крайней мере, уменьшить его масштабы. ...Эта обязанность, по мнению трибунала, в настоящее время стала одним из принципов общего международного права», *Iron Rhine Railway* (см. сноску 78 выше), paras. 58–59; в промежуточном решении по делу *О плотине Кишенганга на водах Инда 2013 года (Пакистан против Индии)* арбитражный суд заявил следующее: «Нет сомнений в том, что государства обязаны в соответствии с современным обычным международным правом принимать во внимание факторы охраны окружающей среды при планировании и разработке проектов, которые могут причинить ущерб пограничному государству». После дела *Trail Smelter* в ряде международных... арбитражных решений рассматривалась необходимость устойчивого использования природных ресурсов. В частности, Международный Суд разъяснил принцип «устойчивого развития» в деле *О проекте «Габчиково-Надьмарош»*, указав на «необходимость сочетания экономического развития с охраной окружающей среды» (Permanent Court of Arbitration Award Series, *Indus Waters Kishenganga Arbitration (Pakistan v. India): Record of Proceedings 2010–2013*, Partial Award of 18 February 2013, para. 449. Это было подтверждено в окончательном решении от 20 декабря 2013 года (Final Award of 20 December 2013, para. 111).

Руководящее положение 6

Справедливое и разумное использование атмосферы

Атмосферу следует использовать справедливым и разумным образом при полном учете интересов нынешнего и будущих поколений.

Комментарий

1) Хотя, как показано в проекте руководящего положения 5, справедливое и разумное использование атмосферы является важным элементом устойчивости, представляется важным выделить его в самостоятельный принцип. Как и проект руководящего положения 5, настоящий проект руководящего положения сформулирован на высоком уровне абстракции и обобщения.

2) Данный проект руководящего положения сформулирован в общем плане, с тем чтобы можно было применить принцип справедливости¹⁰² к охране атмосферы как природного ресурса, являющегося всеобщим достоянием. В первой части предложения говорится об использовании «справедливым и разумным» образом. Формулировка «атмосферу следует использовать справедливым и разумным образом» отчасти основывается на статье 5 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков и статье 4 статей о праве трансграничных водоносных горизонтов. Это предполагает обеспечение баланса интересов и рассмотрение всех соответствующих факторов, которые могут касаться только атмосферного загрязнения или только атмосферной деградации.

3) Вторая часть формулировки этого проекта руководящего положения посвящена вопросам внутр поколенческой и межпоколенческой справедливости¹⁰³. Для выявления связи между этими двумя аспектами справедливости Комиссия решила использовать выражение «при полном учете интересов» вместо «и на благо» нынешнего и будущих поколений человечества. Слову «интересов» было отдано предпочтение по сравнению со словами «на благо», чтобы показать комплексный характер атмосферы, при «эксплуатации» которой необходимо принимать во внимание баланс интересов для сохранения жизни на Земле. Слово «полный» использовано намеренно и призвано показать важность учета различных факторов и соображений, и его следует читать вместе с седьмым пунктом преамбулы, в котором признается необходимость полностью принимать во внимание интересы будущих поколений человечества в долгосрочном сохранении качества атмосферы. Выражение «при полном учете», а не «с должным учетом» отчасти преследует цель согласования текста с седьмым пунктом преамбулы.

Руководящее положение 7

Намеренное крупномасштабное изменение атмосферы

Деятельность, направленную на намеренное крупномасштабное изменение атмосферы, следует проводить всегда осмотрительно и осторожно, с соблюдением любых применимых норм международного права, в том числе касающихся проведения оценки воздействия на окружающую среду.

¹⁰² См., например, J. Kokott, "Equity in international law", in F.L. Toth, ed., *Fair Weather? Equity Concerns in Climate Change* (Abingdon and New York, Routledge, 2014), pp. 173–192; *Frontier Dispute (Burkina Faso v. Mali), Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 554. См. в целом P. Weil, "L'équité dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice: Un mystère en voie de dissipation?", in V. Lowe and M. Fitzmaurice, eds., *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 1996), pp. 121–144; F. Francioni, "Equity in international law," in R. Wolfrum, ed., *Max Plank Encyclopedia of Public International Law*, vol. III (Oxford, Oxford University Press, 2013), pp. 632–642.

¹⁰³ C. Redgwell, "Principles and emerging norms in international law: intra- and inter-generational equity", in C.P. Carlarne et al., eds., *The Oxford Handbook on International Climate Change Law* (Oxford, Oxford University Press, 2016), pp. 185–201; D. Shelton, "Equity" in Bodansky et al., eds. *Oxford Handbook of International Environmental Law* (см. сноску 12 выше), pp. 639–662.

Комментарий

1) Проект руководящего положения 7 касается деятельности, сама цель которой заключается в изменении атмосферных условий. Как следует из заголовка этого проекта руководящего положения, оно охватывает только ситуации намеренной крупномасштабной модификации.

2) Термин «деятельность, направленную на намеренное крупномасштабное изменение атмосферы» отчасти заимствован из определения «средств воздействия на природную среду» в Конвенции о запрещении военного и любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду¹⁰⁴, которое охватывает средства для изменения — путем преднамеренного управления природными процессами — динамики, состава или структуры Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космического пространства.

3) Такая деятельность включает в себя то, что обычно понимается под термином «геоинженерия», к методам и технологиям которой относятся удаление углекислого газа и управление солнечным излучением. Деятельность по удалению углекислого газа охватывает океанские, наземные и технические системы; ее цель — удалять из атмосферы углекислый газ с помощью естественных поглотителей или путем химического инжиниринга. К числу предлагаемых технологий удаления углекислого газа относятся: связывание углерода в почве; улавливание и хранение углерода; улавливание окружающего воздуха; обогащение океана железом; защелачивание океана; и ускоренное выветривание пород. Кроме того, для сокращения объемов двуокиси углерода традиционно использовалось облесение.

4) Согласно научным экспертам, управление солнечным излучением направлено на смягчение негативных последствий изменения климата путем намеренного понижения температуры поверхности Земли. К числу технологий, планируемых в этой области, относятся: повышение альбедо — метод повышения отражательной способности облаков или земной поверхности в целях отражения в космическое пространство большей части теплового излучения Солнца; применение стратосферных аэрозолей — метод, заключающийся во внедрении мелких отражающих частиц в верхние слои атмосферы, чтобы они отражали солнечный свет, прежде чем он достигнет поверхности Земли; применение космических отражателей, блокирующих небольшую часть солнечного света, прежде чем он достигнет Земли.

5) Как отмечено выше, термин «деятельность» понимается в широком смысле. Однако существуют некоторые другие виды деятельности, запрещенные международным правом, которые не охватываются данным проектом руководящего положения, как, например, запрещенные Конвенцией о запрещении военного и любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду¹⁰⁵ и Протоколом I к Женевским конвенциям 1949 года¹⁰⁶. Таким образом, этот проект руководящего положения применяется только к «невоенной» деятельности. Военная деятельность, сопряженная с намеренным изменением атмосферы, не подпадает под охват данного руководящего положения.

6) Аналогичным образом другие виды деятельности будут по-прежнему регламентироваться различными режимами. Например, облесение было включено в режим Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных

¹⁰⁴ Конвенция о запрещении военного и любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (Нью-Йорк, 10 декабря 1976 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1108, No. 17119, p. 151.

¹⁰⁵ См. ст. 1.

¹⁰⁶ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), 1977, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 17512, p. 330, ст. 35, пп. 3 и 55; см. также Римский статут Международного уголовного суда (Рим, 17 июля 1998 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2187, No. 38544, p. 230, ст. 8, п. 2 b) iv).

Наций об изменении климата¹⁰⁷ и в Парижское соглашение (п. 2 ст. 5). В рамках ряда международно-правовых документов были приняты меры по регулированию улавливания и хранения углерода. Теперь в Протоколе 1996 года (Лондонский протокол)¹⁰⁸ к Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года¹⁰⁹ содержится исправленное положение и приложение, а также новые руководящие принципы в отношении контроля за сбросом отходов и других материалов. Поскольку процессы «обогащения океана железом» и «защелачивания океана» связаны со сбросом отходов в океан, Конвенция 1972 года и Лондонский протокол имеют отношение к этому вопросу.

7) Деятельность по намеренному крупномасштабному изменению атмосферы обладает существенным потенциалом для предотвращения, перенаправления, ослабления и смягчения неблагоприятных последствий стихийных бедствий и опасных природных явлений, таких как засуха, ураганы и торнадо, а также для повышения урожайности культур и доступности водных ресурсов. С другой стороны, признается и тот факт, что она способна оказывать на существующие климатические режимы широкомасштабное и неожиданное воздействие, распространяющееся за пределы национальных границ. Как отметила Всемирная метеорологическая организация в отношении модификации погоды, «сложность атмосферных процессов такова, что изменение погоды, вызванное искусственным путем в одной части мира, неизбежно будет иметь последствия в других местах. Прежде чем экспериментировать с модификацией погоды в крупных масштабах, необходимо тщательно рассчитать возможные и желательные последствия и достигнуть приемлемых международных договоренностей»¹¹⁰.

8) Вместе с тем настоящий проект руководящего положения не отражает намерения препятствовать инновациям и научному прогрессу. В принципах 7 и 9 Рио-де-Жанейрской декларации признается важность новых и инновационных технологий и сотрудничества в этих областях. Это, однако, не означает, что указанные виды деятельности всегда дают положительный эффект.

9) Таким образом, данный проект руководящего положения не предполагает ни разрешения, ни запрещения указанной деятельности, если только государства не заключат соглашения о принятии таких мер. В нем лишь установлен принцип, согласно которому подобные виды деятельности — в случае их осуществления — следует проводить осмотрительно и осторожно. Слово «всегда» призвано еще больше усилить предусмотрительность и осторожность, с которой может осуществляться деятельность, направленная на намеренное крупномасштабное изменение, в то время как в последней части руководящего принципа говорится «с соблюдением любых применимых норм международного права». Добавление после запятой вслед за словом «осторожно» слов «с соблюдением» дает понять, что деятельность, направленная на преднамеренное крупномасштабное изменение, осуществляется с соблюдением любых применимых норм международного права. Предполагается, что международное право будет продолжать действовать в качестве основы для применения этого проекта руководящего положения.

¹⁰⁷ 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. 162.

¹⁰⁸ Протокол 1996 года к Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года (Лондон, 7 ноября 1996 года), *International Legal Materials*, vol. 36 (1997), p. 7.

¹⁰⁹ Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондон, Мехико, Москва и Вашингтон, О.К., 29 декабря 1972 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1046, No. 15749, p. 138.

¹¹⁰ См. *Second Report on the Advancement of Atmospheric Science and Their Application in the Light of the Developments in Outer Space* (Geneva, World Meteorological Organization, 1963); см. также Decision 8/7 (Earthwatch: assessment of outer limits) of the Governing Council of the United Nations Environment Programme, Part A (Provisions for co-operation between States in weather modification) of 29 April 1980.

10) Использование слов «осмотрительно и осторожно» продиктовано формулировкой постановлений Международного трибунала по морскому праву, вынесенных по делам *О южном голубом тунце*¹¹¹, *О заводе МОКС*¹¹² и *О расширении прибрежной полосы Сингапуром в Джохорском проливе и вокруг него*¹¹³. В деле *О расширении прибрежной полосы* Трибунал постановил, что «с учетом возможного воздействия расширения прибрежной полосы на морскую среду осмотрительность и осторожность требуют того, чтобы Малайзия и Сингапур создали механизмы для обмена информацией и оценки последствий работ по расширению прибрежной полосы и разработки способов противодействия такому воздействию в соответствующих районах». Этот проект руководящего положения сформулирован в форме рекомендации и направлен на поощрение разработки норм для регулирования такой деятельности в рамках режимов, которые действуют в различных областях, касающихся атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.

11) Выражение «в том числе касающихся проведения оценки воздействия на окружающую среду» в конце руководящего принципа усиливает акцент на признании важности проведения оценки воздействия на окружающую среду, отраженный в руководящем положении 4. Деятельность, направленную на намеренное крупномасштабное изменение атмосферы, следует осуществлять абсолютно открыто и прозрачно, и с этой целью может потребоваться проведение оценки воздействия на окружающую среду, которая предусмотрена в проекте руководящего положения 4. Поэтому рекомендуется проводить оценку воздействия на окружающую среду до начала такой деятельности. Считается, что тот или иной проект, предполагающий намеренное крупномасштабное изменение атмосферы, может создавать масштабный риск серьезного ущерба и что, следовательно, для такой деятельности проведение оценки необходимо a fortiori.

Руководящее положение 8 Международное сотрудничество

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

2. Государствам следует сотрудничать в целях дальнейшего расширения научных и технических знаний о причинах и воздействиях атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Сотрудничество может включать в себя обмен информацией и совместный мониторинг.

Комментарий

1) Международное сотрудничество является центральным элементом всего свода настоящих проектов руководящих положений. Концепция международного сотрудничества в международном праве также претерпела значительные изменения¹¹⁴

¹¹¹ *Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)*, Provisional Measures, Order of 27 August 1999, *ITLOS Reports 1999*, p. 280, at para. 77. Трибунал постановил, что «[у]читывая, что, по мнению Трибунала, в сложившихся обстоятельствах стороны должны действовать осмотрительно и осторожно, чтобы обеспечить применение эффективных охранительных мер в целях предотвращения серьезного ущерба популяции южного голубого тунца».

¹¹² *Mox Plant (Ireland v. United Kingdom)*, Provisional Measures, Order of 3 December 2001, *ITLOS Reports 2001*, p. 95, at para. 84 («*учитывая*, что, по мнению Трибунала, осмотрительность и осторожность требуют того, чтобы Ирландия и Соединенное Королевство сотрудничали в обмене информации о рисках или последствиях эксплуатации завода МОКС и в выработке способов противодействия им, когда это уместно»).

¹¹³ *Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Strait of Johor (Malaysia v. Singapore)*, Provisional Measures, Order of 8 October 2003, *ITLOS Reports 2003*, p. 10, at para. 99.

¹¹⁴ W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (London, Stevens & Sons, 1964), pp. 60–71; C. Leben, “The changing structure of international law revisited by way of introduction”, *European Journal of International Law*, vol. 3 (1997), pp. 399–408. См. также J. Delbrück, “The international obligation to cooperate — an empty shell or a hard law principle of international law? — a critical look at a much debated paradigm of modern international law”, H.P. Hestermeyer *et al.*,

и в значительной мере строится сегодня на понятии общности интересов международного сообщества в целом¹¹⁵. Это признается в третьем пункте преамбулы настоящих проектов руководящих принципов, где сказано, что загрязнение и деградация атмосферы являются «предметом общей озабоченности человечества».

2) Пункт 1 проекта руководящего положения предусматривает обязательство государств сотрудничать, когда это уместно. В частности, такое сотрудничество осуществляется с другими государствами и соответствующими международными организациями. Выражение «когда это уместно» указывает на определенную гибкость при выполнении государствами обязательства сотрудничать в зависимости от характера и предмета сотрудничества. Возможные формы такого сотрудничества также могут быть разными в зависимости от ситуации и осуществления государствами определенной свободы усмотрения. Оно может осуществляться на двустороннем, региональном или многостороннем уровнях. Государства могут также принимать надлежащие меры в индивидуальном порядке.

3) В деле *О целлюлозных заводах* Международный Суд подчеркнул связи между обязательством по сотрудничеству между сторонами и обязательством по предотвращению. Суд отметил, что «именно в результате сотрудничества соответствующие государства могут совместно регулировать риски ущерба для окружающей среды таким образом, ... чтобы предотвратить такой ущерб»¹¹⁶.

4) Международное сотрудничество предусмотрено в нескольких многосторонних инструментах, имеющих отношение к охране окружающей среды. Как в Стокгольмской декларации по проблемам окружающей человека среды, так и в Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии, соответственно в принципе 24 и принципе 27, подчеркивается важность сотрудничества в духе доброй воли и партнерства¹¹⁷. Кроме того, среди некоторых ныне действующих договоров Венская конвенция об охране озонового слоя предусматривает в своей преамбуле, что стороны Конвенции «сознают, что меры по охране озонового слоя от изменений в результате деятельности человека требуют международного сотрудничества и действий на международном уровне». Помимо этого, в преамбуле к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата признается, что «глобальный характер изменения климата требует максимально широкого сотрудничества всех стран и их участия в деятельности по эффективному и

eds., *Coexistence, Cooperation and Solidarity* (Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum), vol. 1 (Leiden, Martinus Nijhoff, 2012), pp. 3–16.

¹¹⁵ B. Simma, “From bilateralism to community interests in international law”, *Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1994-VI*, vol. 250, pp. 217–384; Naoya Okuwaki, “On compliance with the obligation to cooperate: new developments of ‘international law for cooperation’”, in J. Eto, ed., *Aspects of International Law Studies* (Festschrift for Shinya Murase) (Tokyo, Shinzansha, 2015), pp. 5–46, at pp. 16–17 (на японском языке).

¹¹⁶ *Pulp Mills on the River Uruguay* (см. сноску 74 выше), p. 49, para. 77.

¹¹⁷ Принцип 24 Стокгольмской декларации гласит:

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

Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня 1972 года (см. сноску 2 выше).

Принцип 27 Декларации Рио-де-Жанейро гласит:

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

Доклад Конференции Организации Объединенных Наций об окружающей человека среде, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, т. I: *Resolutions adopted by the Conference* (United Nations publication, Sales No. E.93.I.8 and corrigenda) резолюция 1, приложение I, гл. I.

надлежащему международному реагированию...», также подтверждается «принцип суверенитета государств в международном сотрудничестве в деле реагирования на изменение климата»¹¹⁸. В статье 7 Парижского соглашения 2015 года стороны признают важность поддержки усилий по адаптации и международного сотрудничества в этой области, а также важность учета потребностей Сторон, являющихся развивающимися странами, особенно тех, которые особо уязвимы, к неблагоприятным последствиям изменения климата¹¹⁹. В преамбуле Парижского соглашения, в свою очередь, подтверждается важность просвещения, подготовки кадров, информирования общественности, участия общественности, доступа общественности к информации и сотрудничества на всех уровнях по вопросам, рассматриваемым в настоящем Соглашении¹²⁰.

5) Пункт 1 статьи 8 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков об общем обязательстве сотрудничать гласит:

«[Г]осударства водотока сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности и взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения оптимального использования и надлежащей защиты международного водотока».

6) В своей работе Комиссия также признает важное значение обязательства сотрудничать¹²¹.

7) Сотрудничество могло бы осуществляться в различных формах. В пункте 2 проекта этого руководящего положения, в частности, подчеркивается важность сотрудничества в деле расширения научных и технических знаний, касающихся

¹¹⁸ См. также раздел 2 части XII Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, где содержатся положения о «Всемирном и региональном сотрудничестве», включая «Сотрудничество на всемирной и региональной основе» (ст. 197), «Уведомление о неминимуме или нанесенном ущербе» (ст. 198), «Планы чрезвычайных мер на случай загрязнения» (ст. 199), «Исследовательские работы, программы научных исследований и обмен информацией и данными» (ст. 200) и «Научные критерии для разработки правил» (ст. 201). Раздел 2 части XIII о морских научных исследованиях Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву предусматривает «Международное сотрудничество», включая «Содействие международному сотрудничеству» (ст. 242), «Создание благоприятных условий» (ст. 243) и «Публикацию и распространение информации и знаний» (ст. 244).

¹¹⁹ См. пункт 6 статьи 7 Парижского соглашения. См. также ст. 6 (п. 1), 7 (п. 7), 8 (п. 4) и 14 (п. 3).

¹²⁰ Четырнадцатый пункт преамбулы.

¹²¹ Статьи о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности (2001) в проекте статьи 4 о сотрудничестве предусматривают:

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

Кроме того, в статьях о праве трансграничных водоносных горизонтов в проекте статьи 7, Общее обязательство сотрудничать, устанавливается:

«1. Государства водоносного горизонта сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, устойчивого развития, взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения справедливого и разумного использования и надлежащей защиты их трансграничных водоносных горизонтов или систем водоносных горизонтов.

2. Для цели пункта 1 государства водоносного горизонта должны создавать совместные механизмы сотрудничества».

В дополнение к этому обязанность сотрудничать предусмотрена в проекте статьи 7 статей о защите людей в случае бедствий (2016). В статье 7 предусматривается, что:

«При применении настоящего проекта статей государства в соответствующих случаях сотрудничают между собой, с Организацией Объединенных Наций, с участниками Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и с другими оказывающими помощь акторами».

причин и последствий атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. В пункте 2 также выделяется обмен информацией и совместный мониторинг.

8) В преамбуле Венской конвенции об охране озонового слоя предусматривается, что международное сотрудничество и международные действия должны «основываться на соответствующих научно-технических соображениях», а в пункте 1 статьи 4, озаглавленной «Сотрудничество в правовой и научно-технической областях», сказано:

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

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

9) В пункте 1 статьи 4 рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в связи с обязательствами предусматривается следующее:

«Все Стороны... е) сотрудничают в принятии подготовительных мер с целью адаптации к последствиям изменения климата; ...g) оказывают содействие и сотрудничают в проведении научных, технологических, технических, социально-экономических и других исследований, систематических наблюдений и создании банков данных, связанных с климатической системой и предназначенных для углубления познаний, а также уменьшения или устранения остающихся неопределенностей в отношении причин, последствий, масштабов и сроков изменения климата и в отношении экономических и социальных последствий различных стратегий реагирования; h) оказывают содействие и сотрудничают в полном, открытом и оперативном обмене соответствующей научной, технологической, технической, социально-экономической и юридической информацией, связанной с климатической системой и изменением климата, а также с экономическими и социальными последствиями различных стратегий реагирования; i) оказывают содействие и сотрудничают в области образования, подготовки кадров и просвещения населения по вопросам изменения климата и поощряют самое широкое участие в этом процессе, в том числе неправительственных организаций».

10) Обязательство сотрудничать включает в себя, среди прочего, обмен информацией. В этой связи можно также отметить, что статья 9 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков содержит подробный свод положений об обмене данными и информацией. Кроме того, в статье 4 Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния предусматривается, что Договаривающиеся Стороны «обмениваются информацией и рассматривают свою политику, научную деятельность и технические меры, направленные на борьбу, по мере возможности, с выбросами загрязнителей воздуха, которые могут иметь отрицательные последствия, способствуя, таким образом, уменьшению загрязнения воздуха, включая трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния». Конвенция также содержит подробные положения о сотрудничестве в области исследований и разработок (ст. 7); обмене информацией (ст. 8); и осуществлении и дальнейшем развитии совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ст. 9). Аналогичные положения, касающиеся международного сотрудничества на региональном уровне, есть и в Восточноафриканском региональном рамочном соглашении по вопросам борьбы с загрязнением воздуха (Найробийское соглашение 2008 года)¹²², и в Региональном рамочном соглашении стран Западной и Центральной Африки по

¹²² URL:

https://web.archive.org/web/20111226174901/http://www.unep.org/urban_environment/PDFs/EABA_Q2008-AirPollutionAgreement.pdf.

вопросам борьбы с загрязнением воздуха (Абиджанское соглашение 2009 года)¹²³. Стороны соглашаются:

«1.2 рассмотреть формы взаимодействия и общие преимущества принятия совместных мер борьбы с выбросами загрязнителей и парниковых газов;

...

1.4 содействовать обмену образовательной и исследовательской информацией о контроле качества воздуха;

1.5 развивать региональное сотрудничество для укрепления нормативно-правовой базы».

11) В своей работе Комиссия также признает важное значение научных и технических знаний¹²⁴.

12) В контексте охраны атмосферы ключевое значение имеет расширение научных и технических знаний, касающихся причин и последствий атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Парижское соглашение признает важность предотвращения, минимизации и устранения потерь и ущерба, связанных с негативными последствиями изменения климата, и предусматривает сотрудничество в таких областях, как *a*) системы раннего предупреждения; *b*) готовность к чрезвычайным ситуациям; *c*) медленно протекающие явления; *d*) явления, которые могут приводить к необратимым и перманентным потерям и ущербу; *e*) комплексная оценка и управление риском; *f*) средства страхования риска, создание пулов климатических рисков и другие решения в области страхования; *g*) неэкономические потери; и *h*) сопротивляемость общин, средства к существованию и экосистемы¹²⁵.

Руководящее положение 9

Взаимосвязь между соответствующими нормами

1. Нормы международного права, касающиеся охраны атмосферы, и другие соответствующие нормы международного права, включая, среди прочего, нормы международного торгового и инвестиционного права, морского права и международного права прав человека, 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 коллизий. Это следует делать в соответствии с применимыми нормами, изложенными в Венской конвенции о праве международных договоров, включая статью 30 и пункт 3 с) статьи 31, и принципами и нормами обычного международного права.

2. При разработке новых норм международного права, касающихся охраны атмосферы, и других соответствующих норм международного права государствам следует, насколько это возможно, прилагать усилия к тому, чтобы делать это гармоничным образом.

¹²³ URL:

https://web.archive.org/web/20111226174901/http://www.unep.org/urban_environment/PDFs/EABA_Q2008-AirPollutionAgreement.pdf.

¹²⁴ Второе предложение пункта 4 статьи 17 статей о праве трансграничных водоносных горизонтов предусматривает: «Содействие может включать координацию международных чрезвычайных мер и сообщений, направление подготовленного для действий в чрезвычайных ситуациях персонала, предоставление специального оборудования и припасов, экспертную, научно-техническую помощь и гуманитарную помощь». В свою очередь проект статей о защите людей в случае бедствий предусматривает в проекте статьи 9: «[д]ля целей настоящих проектов статей сотрудничество включает в себя гуманитарную помощь, координацию международных мер и коммуникаций в области экстренной помощи, а также предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов». Кроме того, в проекте статьи 10 (Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий) предусмотрено: «[с]отрудничество распространяется на принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий».

¹²⁵ Ст. 8.

3. При применении пунктов 1 и 2 особое внимание следует уделять лицам и группам, которые особенно уязвимы с точки зрения атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Такие группы могут включать в себя, среди прочего, коренные народы, население наименее развитых стран и население низинных прибрежных районов и малых островных развивающихся государств, затрагиваемых повышением уровня моря.

Комментарий

1) Проект руководящего положения 9 посвящен «взаимосвязи между соответствующими нормами» и призван отразить связь между нормами международного права, касающимися охраны атмосферы, и другими соответствующими нормами международного права¹²⁶. Пункты 1 и 2 носят общий характер, в то время как в пункте 3 особо подчеркивается необходимость защиты групп, которые являются особенно уязвимыми для атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Атмосферное загрязнение и атмосферная деградация определяются в проекте руководящего положения 1 об употреблении терминов. Эти термины касаются загрязнения и деградации, которые вызываются «людьми». Это неизбежно означает, что деятельность человека, регулируемая другими отраслями права, влияет на атмосферу и ее охрану. Поэтому важно избегать, насколько это возможно, любых коллизий и противоречий между нормами, касающимися охраны атмосферы, и нормами, относящимися к другим областям международного права. Таким образом, проект руководящего положения 9 привлекает внимание к различным способам преодоления в международном праве трений между правовыми нормами и принципами, будь то как вопрос толкования или коллизии. Формулировка проекта руководящего положения 9 основана на выводах Исследовательской группы Комиссии по фрагментации международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права¹²⁷.

2) В пункте 1 рассматриваются три вида правовых процессов, а именно выявление соответствующих норм, их толкование и применение. Слова «и с целью избежания коллизий» в конце первого предложения этого пункта свидетельствуют о том, что «избежание коллизий» является одной из главных целей этого пункта. Однако она не единственная цель данного проекта руководящего положения. Этот пункт сформулирован таким образом, чтобы признать, что процесс идентификации, толкования и применения затрагивает не только государства, но и в надлежащих случаях международные организации.

3) Формулировка «следует, насколько это возможно, выявлять, толковать и применять таким образом, чтобы сформировалась единая совокупность совместимых друг с другом обязательств» опирается на выводы Комиссии по итогам исследования по вопросу о фрагментации. Слово «выявлять» непосредственно относится к нормам, вытекающим из договорных обязательств и других источников международного права. При согласовании норм необходимо предпринимать определенные предварительные шаги, относящиеся к выявлению, например решать вопрос о том, относятся ли две соответствующие нормы к «одному и тому же предмету» и какую норму следует считать *lex generalis* или *lex specialis*, либо *lex anterior* или *lex posterior*, а также применяется ли норма *raça tertiis*. Кроме того, при использовании для целей толкования норм обычного международного права необходимо внимательно подходить к надлежащему выявлению такого обычного международного права.

¹²⁶ См. проект статьи 10 (о взаимосвязи) в резолюции 2/2014 Ассоциации международного права о декларации правовых принципов, касающихся изменения климата, *Report of the Seventy-sixth Conference held in Washington D.C., August 2014* (London, 2014), p. 26. S. Murase (Chair) and L. Rajamani (Rapporteur), Report of the Committee on the Legal Principles Relating to Climate Change, *ibid.*, pp. 330–378, at pp. 368–377.

¹²⁷ *Ежегодник... 2006 год*, т. II (часть вторая), п. 251. См. вывод 2) о «связях толкования» и «коллизионных связях». См. аналитическое исследование «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права», доклад Исследовательской группы Комиссии международного права, окончательно подготовленный Марти Коскенниemi (A/CN.4/L.682 и Corr.1 и Add.1).

4) В первом предложении содержится конкретная ссылка на принципы «гармонизации и системной интеграции», которым уделяется особое внимание в выводах по итогам работы Исследовательской группы по фрагментации. Как отмечено в выводе 4) о гармонизации, когда несколько норм касаются одного вопроса, они должны в максимально возможной степени толковаться таким образом, чтобы устанавливать «единый комплекс совместимых обязательств». Кроме того, в соответствии с выводом 17) системная интеграция означает, что «независимо от вопросов, которым они посвящены, договоры являются порождением международно-правовой системы». Таким образом, они должны толковаться с учетом других международных норм и принципов.

5) Второе предложение пункта 1 вписывает данный пункт в контекст применимых норм, изложенных в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года¹²⁸, включая статьи 30 и 31, подпункт 3) с), и принципов и норм обычного международного права. Статья 31, подпункт 3) с), Конвенции 1969 года призвана гарантировать «системное толкование», которое требует учета «любых соответствующих норм международного права, применяемых в отношении между участниками»¹²⁹. Иными словами, в подпункте 3) с) статьи 31 подчеркивается как «единство международного права», так и «смысл, в котором нормы не следует рассматривать в отрыве от общего международного права»¹³⁰. Статьей 30 Конвенции 1969 года предусматриваются правила преодоления коллизий, если вышеупомянутый принцип системной интеграции при каких-то обстоятельствах не срабатывает. Статья 30 предусматривает нормы урегулирования коллизий норм *lex specialis* (п. 2), *lex posterior* (п. 3) и *pacta tertiis* (п. 4)¹³¹. Формулировка «принципами и нормами обычного международного права» во втором предложении пункта 1 охватывает такие принципы и нормы международного обычного права, которые имеют отношение к выявлению, толкованию и применению соответствующих норм¹³². Хотя в последнем предложении пункта 1 упоминаются «принципы», а также «нормы» обычного международного права, это не наносит ущерба тому значению, которое «общие принципы права» могут иметь по отношению к проектам руководящих принципов.

б) Ссылка на «включая, среди прочего, нормы международного торгового и инвестиционного права, морского права и международного права прав человека» подчеркивает практическую важность этих трех областей с точки зрения охраны атмосферы. Конкретно перечисленные области имеют тесные связи с нормами международного права, касающимися охраны атмосферы, с точки зрения договорной практики, судебных решений и доктрины¹³³. Другие отрасли права, которые могут в равной степени иметь к этому отношение, не были упущены из виду, и перечень соответствующих областей права не является исчерпывающим. Конкретно

¹²⁸ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, No. 18232, p. 331.

¹²⁹ См., например, WTO, Appellate Body report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 6 November 1998, para. 158. См. также *Al-Adsani v. the United Kingdom*, Application No. 35763/97, ECHR 2001-XI, para. 55.

¹³⁰ P. Sands, “Treaty, custom and the cross-fertilization of international law”, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 1 (1998), p. 95, para. 25; C. McLachlan, “The principle of systemic integration and article 31 (3) (c) of the Vienna Convention”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54 (2005), p. 279; O. Corten and P. Klein, eds., *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*, vol. 1 (Oxford, Oxford University Press, 2011), pp. 828–829.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 791–798.

¹³² Следует отметить, что Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, Всемирной торговой организации (Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1869, No. 31874, p. 3, annex 2, p. 401) предусматривает в пункте 2 статьи 3, что «система урегулирования споров ВТО... имеет целью... вносить ясность в отношении действующих положений этих [охватываемых] соглашений в соответствии с обычными правилами толкования международного публичного права» (курсив добавлен).

¹³³ См. International Law Association, resolution 2/2014 on the declaration of legal principles relating to climate change, draft article 10 on Inter-relationship (сноска 126 выше); A. Boyle, “Relationship between international environmental law and other branches of international law”, in Bodansky *et al* *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (сноска 12 выше), pp. 125–146.

перечисленные области имеют тесные связи с нормами международного права, касающимися охраны атмосферы, с точки зрения договорной практики, судебных решений и доктрины.

7) В контексте международного торгового права для согласования этой отрасли права с международным правом окружающей среды возникла концепция взаимодополняемости, которая отчасти касается охраны атмосферы. Согласно преамбуле Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации¹³⁴, цель ВТО заключается в том, чтобы совмещать торговлю и задачи в области развития с экологическими потребностями «в соответствии с целями устойчивого развития»¹³⁵. Комитет ВТО по торговле и окружающей среде приступил к своей работе «с целью выработки взаимодополняющей международной торговой и экологической политики»¹³⁶, и в своем докладе 1996 года на Сингапурской конференции министров Комитет вновь подтвердил свою позицию, заявив, что система ВТО и охрана окружающей среды — это «две области политики, [которые] являются в равной степени важными и ...должны носить взаимодополняющий характер в целях содействия устойчивому развитию»¹³⁷. Поскольку концепция «взаимодополняемости» постепенно стала рассматриваться в качестве «правового стандарта внутри ВТО»¹³⁸, в Дохинской декларации министров 2001 года выражается убежденность государств в том, что «цели формирования и сохранения открытой и недискриминационной многосторонней торговой системы и принятия мер в интересах охраны окружающей среды и содействия устойчивому развитию могут и должны быть взаимодополняющими»¹³⁹. Взаимодополняемость рассматривается как часть принципа гармонизации при толковании вступающих в противоречие норм различных договоров. Среди соответствующих дел по урегулированию споров ВТО наиболее примечательным представляется дело 1996 года *Соединенные Штаты — Стандарты на бензин, полученный методом реформинга, и традиционный бензин*, поскольку Апелляционный орган отказался отграничивать нормы Генерального соглашения по тарифам и торговле от других норм толкования в международном публичном праве и заявил, что «Генеральное соглашение не следует рассматривать в клинической изоляции от публичного международного права» (курсив добавлен)¹⁴⁰, решительно выступив тем самым в поддержку толковательного принципа гармонизации и системной интеграции.

8) Аналогичные тенденции и подходы встречаются в международном инвестиционном праве. Соглашения о свободной торговле, которые содержат ряд

¹³⁴ United Nations, *Treaty Series*, vols. 1867–1869, No. 31874.

¹³⁵ *Ibid.*, vol. 1867, No. 3187 4, p. 154.

¹³⁶ Trade Negotiations Committee, decision of 14 April 1994, MTN.TNC/45(MIN), annex II, p. 17.

¹³⁷ WTO, Committee on Trade and Environment, Report (1996), WT/CTE/1 (12 November 1996), para. 167.

¹³⁸ J. Pauwelyn, *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2003); R. Pavoni, “Mutual supportiveness as a principle of interpretation and law-making: a watershed for the ‘WTO-and-competing regimes’ debate?”, *European Journal of International Law*, vol. 21 (2010), pp. 651–652. См. также S. Murase, “Perspectives from international economic law on transnational environmental issues”, *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, vol. 253 (Leiden, Martinus Nijhoff, 1996), pp. 283–431, reproduced in S. Murase, *International Law: An Integrative Perspective on Transboundary Issues* (Tokyo, Sophia University Press, 2011), pp. 1–127; и S. Murase, «Conflict of international regimes: trade and the environment», *ibid.*, pp. 130–166.

¹³⁹ Принята 14 ноября 2001 года на четвертой сессии Конференции министров ВТО в Дохе, WT/MIN(01)/DEC/1, п. 6. В Гонконгской декларации министров 2005 года подтверждается «мандат в пункте 31 Дохинской декларации министров, направленный на усиление взаимодополняемости торговли и охраны окружающей среды...» (принята 18 декабря 2005 года на шестой сессии Конференции министров в Гонконге, Китай, WT/MIN(05)/DEC, п. 31).

¹⁴⁰ WTO, Appellate Body report, *Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, 29 April 1996, p. 17. См. также S. Murase, “Unilateral measures and the WTO dispute settlement” (discussing the *Gasoline* case) in S.C. Tay and D.C. Esty, eds., *Asian Dragons and Green Trade: Environment, Economics and International Law* (Singapore, Times Academic Press, 1996), pp. 137–144.

инвестиционных положений¹⁴¹, и многочисленные двусторонние инвестиционные договоры¹⁴² также содержат стандарты в области окружающей среды, которые были подтверждены практикой соответствующих органов по урегулированию споров. Некоторые инвестиционные трибуналы подчеркивали, что инвестиционные договоры «не подлежат прочтению и толкованию в отрыве от международного публичного права»¹⁴³.

9) То же самое касается и морского права. Охрана атмосферы неразрывно связана с океанами и морским правом в силу тесного физического взаимодействия между атмосферой и океанами. В преамбуле Парижского соглашения отмечается «важность обеспечения целостности всех экосистем, включая океаны». Эта связь также подтверждается в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву¹⁴⁴, в которой определение «загрязнения морской среды» в подпункте 4 пункта 1 статьи 1 сформулировано таким образом, чтобы включать в себя все источники загрязнения морской среды через воздух, в том числе атмосферное загрязнение от наземных источников и судов¹⁴⁵. Конвенция содержит подробные положения, касающиеся защиты и сохранения морской среды, в своей части XII, особенно в статьях 192, 194, 207, 211 и 212. Существует ряд региональных конвенций, регулирующих загрязнение морской среды из наземных источников¹⁴⁶. ИМО стремится взять под контроль загрязнение от морских судов посредством своей работы, направленной на то, чтобы дополнить положения Конвенции¹⁴⁷ и

¹⁴¹ См., например, North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States, and the Government of the United States of America (Washington D.C., United States Government Printing Office, 1993). См. особенно ст. 104, п. 1, и 1114.

¹⁴² Существует множество типовых двусторонних инвестиционных соглашений (ДИС), например: типовое ДИС Канады 2004 года, URL: <http://www.italaw.com>; типовое ДИС Колумбии 2007 года, URL: <http://www.italaw.com>; типовое ДИС Соединенных Штатов 2012 года, URL: <http://www.italaw.com>; Типовое международное соглашение 2005 года по инвестициям для устойчивого развития Международного института устойчивого развития (МИУР) в Н. Mann *et al.*, *IISD Model International Agreement on Investment for Sustainable Development*, 2nd ed. (Winnipeg, 2005), art. 34. См. также United Nations Conference on Trade and Development, *Investment Policy Framework for Sustainable Development* (2015), pp. 91–121, URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2015d5_en.pdf; P. Muchlinski, “Negotiating new generation international investment agreements: new sustainable development-oriented initiatives”, in S. Hindelang and M. Krajewski, eds., *Shifting Paradigms in International Investment Law: More Balanced, Less Isolated, Increasingly Diversified* (Oxford, Oxford University Press, 2016), pp. 41–64.

¹⁴³ *Phoenix Action Ltd. v. the Czech Republic*, ICSID Case No. ARB/06/5, award, 15 April 2009, para. 78.

¹⁴⁴ До Конвенции единственным значимым в этом отношении международным договором был Договор 1963 года о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (Москва, 5 августа 1963 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 480, No. 6964, p. 43).

¹⁴⁵ M.H. Nordquist *et al.*, eds., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol. II (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991), pp. 41–42.

¹⁴⁶ Например, Конвенция о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (United Nations, *Treaty Series*, No. 42279, p. 67, at p. 71, ст. 1 е); и Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинки, 9 апреля 1992 года, *ibid.*, vol. 1507, No. 25986, p. 166, at p. 169, ст. 2, п. 2); Протокол об охране Средиземного моря от загрязнения из наземных источников (*ibid.*, vol. 1328, No. 22281, p. 105, at p. 121, ст. 4, п. 1 b)); Протокол о защите юго-восточной части Тихого океана от загрязнения из наземных источников (Кито, 22 июля 1983 года, *ibid.*, vol. 1648, No. 28327, p. 73, at p. 90, ст. II с)); и Протокол о защите морской среды от загрязнения из наземных источников к Эль-Кувейтской региональной конвенции о сотрудничестве в области защиты морской среды от загрязнения (*ibid.*, vol. 2399, No. 17898, p. 3, at p. 40, art. III).

¹⁴⁷ Например, на пятьдесят восьмой сессии Комитета по охране морской среды в 2008 году ИМО приняла приложение VI с внесенными в него поправками к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (*ibid.*, vol. 1340, No. 22484, p. 61), которое регулирует, в частности, выбросы SO_x и NO_x. Конвенция включает в настоящее время шесть приложений, а именно: приложение I о правилах предотвращения загрязнения нефтью (вступило в силу 2 октября 1983 года); приложение II о правилах предотвращения загрязнения вредными

противодействовать изменению климата¹⁴⁸. Охране атмосферы может способствовать эффективное осуществление применимых норм морского права. И напротив, эффективное осуществление норм об охране окружающей среды может способствовать охране океанов.

10) Что касается международного права прав человека, то ухудшение состояния окружающей среды, включая загрязнение воздуха, изменение климата и разрушение озонового слоя, «может негативно сказаться на осуществлении прав человека»¹⁴⁹. Связь между правами человека и окружающей средой, включая атмосферу, признается на практике. В принципе 1 Стокгольмской декларации сказано, что каждый человек «имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь»¹⁵⁰. В Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 года также подчеркивается в принципе 1, что «забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития» и что «они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой»¹⁵¹. В контексте атмосферного загрязнения в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния признается, что загрязнение воздуха «влечет за собой вредные последствия такого характера, как угроза здоровью людей», и в ней сказано, что стороны будут стремиться «охранять человека и окружающую его среду от загрязнения воздуха», превышающего определенный уровень¹⁵². Аналогичным образом в отношении деградации атмосферы Венская конвенция об охране озонового слоя содержит положение, согласно которому стороны должны принимать надлежащие меры «для охраны здоровья человека» в соответствии с Конвенцией и протоколами, в которых они участвуют¹⁵³. Кроме того, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата касается неблагоприятных последствий изменения климата, в том числе значительных вредных последствий «для здоровья и благополучия человека»¹⁵⁴.

жидкими веществами, перевозимыми наливом (вступило в силу 6 апреля 1987 года); приложение III о правилах предотвращения загрязнения вредными веществами, перевозимыми морем в упаковке (вступило в силу 1 июля 1992 года); приложение IV о правилах предотвращения загрязнения сточными водами с судов (вступило в силу 27 сентября 2003 года); приложение IV о правилах предотвращения загрязнения сточными водами с судов (вступило в силу 27 сентября 2003 года); и приложение VI о правилах предотвращения загрязнения атмосферы с судов (вступило в силу 19 мая 2005 года).

¹⁴⁸ S. Karim, *Prevention of Pollution of the Marine Environment from Vessels: The Potential and Limits of the International Maritime Organization* (Dordrecht, Springer, 2015), pp. 107–126; S. Karim and S. Alam, “Climate change and reduction of emissions of greenhouse gases from ships: an appraisal”, *Asian Journal of International Law*, vol. 1 (2011), pp. 131–148; Y. Shi, “Are greenhouse gas emissions from international shipping a type of marine pollution?” *Marine Pollution Bulletin*, vol. 113 (2016), pp. 187–192; J. Harrison, “Recent developments and continuing challenges in the regulation of greenhouse gas emissions from international shipping” (2012), Edinburgh School of Law Research Paper No. 2012/12, p. 20. Available from <https://ssrn.com/abstract=203738>.

¹⁴⁹ «Аналитическое исследование взаимосвязи между правами человека и окружающей средой: доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека» (A/HRC/19/34), п. 15. См. также резолюцию Совета по правам человека от 19 апреля 2012 года о правах человека и окружающей среде.

¹⁵⁰ См. L.B. Sohn, «The Stockholm Declaration on the Human Environment» (сноска 14 выше), pp. 451–455.

¹⁵¹ F. Francioni, “Principle 1: human beings and the environment”, in J.E. Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*. (Oxford, Oxford University Press, 2015), pp. 93–106, at pp. 97–98.

¹⁵² United Nations, *Treaty Series*, vol. 1302, No. 21623, p. 217, at p. 219, ст. 1 и 2.

¹⁵³ *Ibid.*, vol. 1513, No. 26164, p. 293, at p. 326, ст. 2.

¹⁵⁴ Ст. 1.

11) В этой связи соответствующими правами человека являются «право на жизнь»¹⁵⁵, «право на личную и семейную жизнь»¹⁵⁶ и «право владеть имуществом»¹⁵⁷. В Парижском соглашении признается, что изменение климата является общей озабоченностью человечества. Сторонам следует при осуществлении действий в целях решения проблем, связанных с изменением климата, уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека, право на здоровье, права коренных народов, местных общин, мигрантов, детей, инвалидов и лиц, находящихся в уязвимом положении, и право на развитие, а также гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин и межпоколенческую справедливость¹⁵⁸.

12) В тех случаях, когда в конвенциях о правах человека предусмотрено конкретное право на окружающую среду, договорные органы и соответствующие суды применяют такие конвенции, в том числе со ссылкой на право на здоровье. Однако, для того чтобы международное право в области прав человека способствовало охране атмосферы, должны быть выполнены некоторые основные требования¹⁵⁹. Во-первых, поскольку международное право прав человека остается «в правовой парадигме вреда, причиняемого личности»¹⁶⁰, должна быть установлена прямая связь между загрязнением или деградацией атмосферы, ущемляющей охраняемое право, и ущемлением охраняемого права. Во-вторых, чтобы подпадать под действие международного права прав человека, неблагоприятное воздействие загрязнения или деградации атмосферы должно достичь определенного порогового уровня. Оценка таких минимальных стандартов является относительной и зависит от содержания права, к которому делается отсылка, и всех соответствующих обстоятельств дела, таких как интенсивность и продолжительность ущемления и его физическое или психологическое воздействие. В-третьих, и это самое главное, необходимо установить причинно-следственную связь между действием или бездействием государства, с одной стороны, и загрязнением или деградацией атмосферы — с другой.

13) Одним из сложных вопросов взаимосвязи между нормами международного права, касающимися охраны атмосферы, и правом прав человека является «разрыв» в их применении *ratione personae*. Если нормы международного права, касающиеся охраны атмосферы, применяются не только к государствам проживания потерпевших, но и к государствам происхождения вреда, то сфера применения договоров о правах человека ограничивается лицами, подлежащими юрисдикции государства¹⁶¹. Таким образом, когда экологически вредные виды деятельности в одном государстве

¹⁵⁵ Ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668, p. 171); ст. 6 Конвенции о правах ребенка 1989 года (Нью-Йорк, 20 декабря 1989 года, *ibid.*, vol. 1577, No. 27531, p. 3); ст. 10 Конвенции о правах инвалидов 2006 года (Нью-Йорк, 20 декабря 2006 года, *ibid.*, vol. 2515, No. 44910, p. 3); ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (Рим, 4 ноября 1950 года, *ibid.*, vol. 213, No. 2889, p. 221, далее — «Европейская конвенция о правах человека»); ст. 4 Американской конвенции о правах человека 1969 года (Сан-Хосе, 22 ноября 1969 года, *ibid.*, vol. 1144, No. 14668, p. 171); и ст. 4 Африканской хартии прав человека и народов 1981 года (Найроби, 27 июня 1981 года, *ibid.*, vol. 1520, No. 26363, p. 217).

¹⁵⁶ Ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах; ст. 8 Европейской конвенции по правам человека; и ст. 11, п. 2, Американской конвенции о правах человека.

¹⁵⁷ Ст. 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции о правах человека (*ibid.*, vol. 213, No. 2889, p. 221); ст. 21 Американской конвенции по правам человека; и ст. 14 Африканской хартии прав человека и народов. См. D. Shelton, «Human rights and the environment: substantive rights» в Fitzmaurice, Ong and Merkouris, eds., *Research Handbook on International Environmental Law* (сноска 12 выше), pp. 267–283, at pp. 267, 269–278.

¹⁵⁸ Одиннадцатый пункт преамбулы.

¹⁵⁹ P.-M. Dupuy and J.E. Viñuales, *International Environmental Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2015), pp. 320–329.

¹⁶⁰ *Ibid.*, pp. 308–309.

¹⁶¹ Ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах; ст. 1 Европейской конвенции по правам человека; и ст. 1 Американской конвенции по правам человека; см. A Boyle, «Human rights and the Environment: where next?», *European Journal of International Law*, vol. 23 (2012), pp. 613–642, at pp. 633–641.

затрагивают людей в другом государстве, встает вопрос об интерпретации «юрисдикции» в контексте правозащитных обязательств. При интерпретации и применении этого понятия необходимо учитывать объект и цель договоров о правах человека. В своем консультативном заключении по делу *О правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории* Международный Суд признал при рассмотрении вопроса об экстратерриториальной юрисдикции, что, «хотя юрисдикция государств является прежде всего территориальной, она может иногда осуществляться за пределами национальной территории. С учетом объекта и цели Международного пакта о гражданских и политических правах было бы естественным, даже в подобном случае, чтобы государства — участники Пакта были обязаны соблюдать его положения»¹⁶².

14) Одним из возможных соображений является релевантность принципа недискриминации. Согласно некоторым авторам, было бы нелогично считать, что международное право прав человека не распространяется на трансграничное загрязнение или деградацию глобальной атмосферы и что это право может обеспечивать защиту жертвам загрязнения только в пределах границ соответствующей страны. По их мнению, принцип недискриминации требует, чтобы ответственное государство рассматривало трансграничное загрязнение или глобальную атмосферную деградацию точно так же, как и загрязнение из внутренних источников¹⁶³. Кроме того, если и коль скоро многие правозащитные нормы в настоящее время признаются как либо уже сформировавшиеся, либо еще формирующиеся нормы обычного международного права¹⁶⁴, они могут считаться пересекающимися с экологическими нормами об охране атмосферы, такими как должная осмотрительность (проект руководящего положения 3), оценка экологического воздействия (проект руководящего принципа 4), устойчивое использование (проект руководящего положения 5), справедливое и разумное использование (проект руководящего положения 6) и международное сотрудничество (проект руководящего положения 8), среди прочих, что позволило бы толковать и применять обе нормы гармоничным образом.

15) В отличие от пункта 1, который касается выявления, толкования и применения, пункт 2 касается ситуации, при которой государства пожелают разработать новые нормы. Этот пункт отражает общее стремление поощрять государства, когда они участвуют в переговорах о создании новых норм, учитывать системные отношения, которые существуют между нормами международного права, касающимися атмосферы, и нормами в других правовых областях.

16) В пункте 3 говорится об участии тех, кто находится в уязвимом положении в результате атмосферного загрязнения и деградации атмосферы. Он был сформулирован таким образом, чтобы включать прямую ссылку на атмосферное загрязнение и атмосферную деградацию. Ссылка на пункты 1 и 2 охватывает как аспекты «выявления, толкования и применения», с одной стороны, так и «развития» — с другой. Слова «особое внимание следует уделять лицам и группам, которые особенно уязвимы для атмосферного загрязнения и атмосферной деградации» подчеркивают широкую сферу рассмотрения положения уязвимых групп, охватывающую оба аспекта данной темы, а именно «атмосферное загрязнение» и

¹⁶² *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 136, at p. 179, para. 109.

¹⁶³ Boyle, «Human rights and the environment» (см. сноску 161 выше), pp. 639–640.

¹⁶⁴ B. Simma and P. Alston, «Sources of human rights law: custom, *jus cogens* and general principles», *Australian Year Book of International Law*, vol. 12 (1988), pp. 82–108; V. Dimitrijevic, «Customary law as an instrument for the protection of human rights», Working Paper, No. 7 (Milan, Istituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale (ISPI), 2006), pp. 3–30; B. Simma, «Human rights in the International Court of Justice: are we witnessing a sea change?», in D. Alland *et al.*, eds., *Unity and Diversity of International Law: Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2014), pp. 711–737; and H. Thirlway, «International law and practice: human rights in customary law: an attempt to define some of the issues», *Leiden Journal of International Law*, vol. 28 (2015), pp. 495–506.

«атмосферную деградацию». Было сочтено нецелесообразным упоминать в тексте о «правах человека» или даже «правах» или «охраняемом законом интересе».

17) Во втором предложении пункта 3 приводятся примеры групп, которые могут находиться в уязвимых ситуациях в контексте атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Всемирная организация здравоохранения отметила, что «все группы населения будут затронуты изменением климата, однако первоначальные риски для здоровья значительно отличаются друг от друга в зависимости от того, где и как живут люди. Люди, живущие в малых островных развивающихся государствах и других прибрежных районах, мегаполисах и горных и полярных регионах, являются особенно уязвимыми в различных формах»¹⁶⁵. В Целях в области устойчивого развития, принятых Генеральной Ассамблеей в ее Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, вопросы загрязнения атмосферы рассматриваются в целях 3.9 и 11.6, где, в частности, содержится призыв значительно сократить количество случаев смерти и заболеваемости от загрязнения воздуха и обратить особое внимание на качество воздуха в городах¹⁶⁶.

18) Во втором предложении пункта 3 слова «могут включать, среди прочего» означают, что приведенные примеры не обязательно являются исчерпывающими. Коренные народы, как было отмечено в докладе Всемирного саммита коренных народов по изменению климата, «наиболее уязвимы к последствиям изменения климата, поскольку они живут в районах, наиболее подверженных воздействию изменения климата, и, как правило, являются наиболее неблагополучными в социально-экономическом отношении»¹⁶⁷. Население наименее развитых стран также находится в особо уязвимом положении, поскольку оно зачастую живет в условиях крайней нищеты, не имея доступа к базовым инфраструктурным услугам и адекватной медицинской и социальной защите¹⁶⁸. Жители низменных районов и малых островных развивающихся государств, затрагиваемых повышением уровня моря, потенциально могут лишиться своих земель, что способно привести к перемещению и, в некоторых случаях, вынужденной миграции. В духе преамбулы Парижского соглашения, помимо групп, конкретно указанных в пункте 3 проекта руководящего положения 9, другие потенциально уязвимые группы населения включают в себя местные общины, мигрантов, женщин, детей, людей с инвалидностью и престарелых, которые зачастую серьезно страдают в результате атмосферного загрязнения и атмосферной деградации¹⁶⁹.

¹⁶⁵ World Health Organization, *Protecting Health from Climate Change: Connecting Science, Policy and People* (Geneva, 2009), p. 2.

¹⁶⁶ См. В. Lode, P. Schönberger and P. Toussaint, «Clean air for all by 2030? Air quality in the 2030 Agenda and in international law», *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 25 (2016), pp. 27–38. См. также показатели по этим задачам, указанные в 2016 году (3.9.1: смертность от загрязнения воздуха в жилых помещениях и окружающей среде; и 11.6.2: среднегодовой уровень содержания мелких твердых частиц в атмосфере городов).

¹⁶⁷ «Report of the Indigenous Peoples' Global Summit on Climate Change, 20–24 April 2009, Anchorage, Alaska», p. 12. См. R.L. Barsh, «Indigenous peoples», in Bodansky *et al.*, *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (сноска 12 выше), pp. 829–852; B. Kingsbury, «Indigenous peoples», in R. Wolfrum, ed., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2012), vol. V, pp. 116–133; and H.A. Strydom, «Environment and indigenous peoples», in *ibid.*, vol. III, pp. 455–461.

¹⁶⁸ World Bank Group Climate Change Action Plan, 7 April 2016, para. 104, available from <http://pubdocs.worldbank.org/en/677331460056382875/WBG-Climate-Change-Action-Plan-public-version.pdf>.

¹⁶⁹ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин имеет повестку дня по «гендерным аспектам деятельности по снижению риска бедствий и изменения климата»; см. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/ClimateChange.aspx>. Наряду с женщинами и детьми к уязвимым группам населения обычно относят пожилых людей и людей с инвалидностью. См. World Health Organization, *Protecting Health from Climate Change ...* (сноска 165 выше) and the World Bank Group Climate Change Action Plan (сноска 168 выше). Межамериканская конвенция о защите прав человека пожилых людей 2015 года (*General Assembly of the Organization of American States, Forty-fifth Regular Session, Proceedings*, vol. I

Руководящее положение 10 Имплементация

1. Национальная имплементация обязательств по международному праву, касающихся охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, в том числе упомянутых в настоящих проектах руководящих положений, может принимать форму законодательных, административных, судебных и других мер.
2. Государствам следует пытаться придать силу рекомендациям, содержащимся в настоящих проектах руководящих положений.

Комментарий

- 1) Проект руководящего положения 10 посвящен вопросу об имплементации в национальном законодательстве обязательств по международному праву, касающемуся охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Соблюдение на международном уровне рассматривается в проекте руководящего положения 11. Эти два проекта руководящих положений взаимосвязаны. В настоящем проекте руководящего положения термин «имплементация» употребляется для обозначения мер, которые государства могут принимать для приведения договорных положений в действие на национальном уровне, в том числе путем их имплементации в национальное законодательство¹⁷⁰.
- 2) Два пункта этого проекта руководящего положения, касаются, с одной стороны, существующих обязательств по международному праву и, с другой стороны, рекомендаций, содержащихся в проектах руководящих положений.
- 3) Термин «[н]ациональная имплементация» обозначает меры, которые участники могут принимать для того, чтобы международные соглашения начали действовать на национальном уровне в соответствии с национальной конституцией и правовой системой каждого государства¹⁷¹. Национальная имплементация может принимать множество форм, в том числе выражаться в «законодательных, административных, судебных и других мерах». Глагол «может» отражает дискреционный характер этого положения. Термин «административных» в отличие от «исполнительных» был сочтен более емким. Он охватывает возможную имплементацию на нижних этапах государственной администрации. Слова «других мер» покрывают все остальные формы национальной имплементации. Термин «национальная имплементация» применяется также к обязательствам региональных организаций, например Европейского союза¹⁷².
- 4) Употребление в пункте 1 термина «обязательства» не предполагает создания новых обязательств для государств, а лишь отсылает к уже существующим обязательствам государств по международному праву. Поэтому была выбрана формулировка «в том числе [обязательства,] упомянутых в настоящих проектах

(OEA/Ser.P/XLV-O.2), pp. 11–38) в своей статье 25 (право на здоровую окружающую среду) предусматривает: «Пожилые люди имеют право на здоровую окружающую среду с доступом к основным государственным услугам. С этой целью государства принимают надлежащие меры для гарантирования и поощрения осуществления этого права, и среди прочего: а. содействуют развитию пожилых людей с целью полного раскрытия их потенциала в гармонии с природой; б. обеспечивают доступ пожилых людей, наравне с другими, к основным государственным услугам, в частности в области снабжения питьевой водой и услугам в области санитарии».

¹⁷⁰ См. в целом P. Sands and J. Peel, *Principles of International Environmental Law*, 3rd ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2018), pp. 144–196; E. Brown Weiss and H.K. Jacobson, eds., *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1998), см. “A framework for analysis”, pp. 1–18, at p. 4.

¹⁷¹ C. Redgwell, “National implementation”, in Bodansky *et al.*, *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (сноска 12 выше), p. 925.

¹⁷² См. L. Krämer, “Regional economic integration organizations: the European Union as an example”, in Bodansky *et al.*, *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (сноска 12 выше), pp. 853–876 (on implementation, pp. 868–870).

руководящих положений», где слово «упомянутых» подчеркивает, что проекты руководящих положений не приводят к появлению новых обязательств и не отражают всего спектра связанных с этой темой вопросов.

5) В проектах руководящих положений упоминаются определенные обязательства государств по международному праву, касающемуся охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, а именно: обязательство по охране атмосферы (проект руководящего положения 3), обязательство обеспечить проведение оценки воздействия на окружающую среду (проект руководящего положения 4) и обязательство сотрудничать (проект руководящего положения 8)¹⁷³. Учитывая наличие данных обязательств у государств, ясно, что их следует выполнять добросовестно.

6) «Рекомендации, содержащиеся в настоящем проекте руководящих положений» в пункте 3 упоминаются с целью установить разграничение между такими рекомендациями и «обязательствами», упомянутыми в пункте 1. Термин «рекомендации» был сочтен уместным, поскольку он согласуется с модальностью проектов руководящих положений, в формулировке которых употребляется глагол «следует»¹⁷⁴. Это никак не затрагивает нормативного содержания проектов руководящих положений по международному праву. В пункте 2 сказано, что государствам следует пытаться придать силу рекомендациям, содержащимся в проектах руководящих положений.

7) Кроме того, хотя государства порой и прибегают к экстерриториальному применению национального законодательства в той мере, в какой это допускается международным правом¹⁷⁵, нет необходимости рассматривать этот вопрос для целей настоящих проектов руководящих положений¹⁷⁶. Было сочтено, что вопрос экстерриториального применения национального законодательства государством порождает целый ряд сложных проблем, имеющих далеко идущие последствия для других государств и их отношений друг с другом.

Руководящее положение 11 Соблюдение

1. Государствам необходимо добросовестно исполнять свои обязательства по международному праву, касающиеся охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, в том числе путем соблюдения норм и

¹⁷³ Даже обязательство сотрудничать иногда требует имплементации на национальном уровне. Согласно пункту 2 проекта руководящего принципа 8 «сотрудничество может включать в себя обмен информацией и совместный мониторинг», что обычно требует наличия национального имплементирующего законодательства.

¹⁷⁴ См., например, проекты руководящих положений 5, 6, 7, 9 и 12, п. 2.

¹⁷⁵ Соответствующие прецеденты экстерриториального применения национального законодательства включают в себя: а) дела *О тунце-дельфинах* в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле («внеюрисдикционное применение» Закона США о защите морских млекопитающих не соответствует статье XX Генерального соглашения, Panel report, *United States — Restrictions on Imports of Tuna*, DS21/R-39S/155, 3 September 1991 (Tuna-Dolphin-I, not adopted), paras. 5.27–5.29; General Agreement on Tariffs and Trade, Panel report, *United States — Restrictions on Imports of Tuna*, DS29/R, 16 June 1994 (Tuna Dolphin II, not adopted), para. 5.32); б) дело *О бензине* ВТО (Об экстерриториальном применении Закона Соединенных Штатов о чистом воздухе), WTO, Appellate Body report, *United States — Standards of Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, 22 April 1996; в) постановление Европейского суда по делу *Американская ассоциация воздушного транспорта и др. против министра энергетики и климата*, 21 декабря 2011 года (об экстерриториальном применении Директивы Европейского союза по авиации 2008/101/ЕС); и d) Закон Сингапура о трансграничном задымлении 2014 года, предусматривающий экстерриториальную юрисдикцию на основе «принципа объективной территориальности» (Parliament of Singapore, *Official Reports*, No. 12, Session 2, 4 August 2014, paras. 5–6). См. Murase, “Perspectives from international economic law on transnational environmental issues” (сноска 138 выше), pp. 349–372.

¹⁷⁶ См. пятый доклад Специального докладчика (A/CN.4/711), п. 31.

процедур в соответствующих соглашениях, участниками которых они являются.

2. Для обеспечения соблюдения, когда это уместно, могут применяться стимулирующие или правоприменительные процедуры в соответствии с такими соглашениями:

a) стимулирующие процедуры могут включать в себя оказание помощи государствам в случаях несоблюдения 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;

b) правоприменительные процедуры могут включать в себя вынесение предупреждения о несоблюдении, прекращение прав и привилегий по соответствующим соглашениям и другие формы правоприменительных мер.

Комментарий

1) Проект руководящего положения 11, дополняющий проект руководящего положения 10 об имплементации на национальном уровне, относится к соблюдению на уровне международного права. Термин «соблюдение» не всегда употребляется единообразно — как в литературе, так и в соглашениях. В настоящем проекте руководящего положения термин «соблюдение» употребляется для обозначения действующих на уровне международного права механизмов или процедур, предназначенных для проверки того, действительно ли государства выполняют свои обязательства, вытекающие из соглашений или других норм международного права.

2) Пункт 1 отражает, в частности, принцип *pacta sunt servanda*. Словосочетание «обязательства по международному праву», касающихся охраны атмосферы, призвано согласовать формулировку пункта 1 со сквозной формулировкой, которая используется во всем тексте проектов руководящих положений. Кроме того, было сочтено, что широкий смысл словосочетания «обязательства по международному праву» лучше отражает тот факт, что в некоторых случаях одни договорные нормы, составляющие обязательства, могут иметь обязательную силу только для участников соответствующих соглашений, тогда как другие могут отражать нормы обычного международного права или со временем трансформироваться в них — со всеми вытекающими правовыми последствиями для государств, не являющихся участниками таких соглашений. Выбор словосочетания «соответствующие соглашения» для обозначения соглашений, участниками которых являются государства, направлен на то, чтобы охват данного положения не ограничивался лишь многосторонними природоохранными соглашениями, поскольку на практике эти обязательства могут содержаться и в других соглашениях¹⁷⁷. Общий характер пункта 1 весьма уместен, если рассматривать его как введение к пункту 2.

3) Пункт 2 касается стимулирующих или правоприменительных процедур, которые могут применяться механизмами обеспечения соблюдения¹⁷⁸. Во вводной

¹⁷⁷ Это отражение практики государств включало бы, например, многосторонние, региональные или другие торговые договоры, которые также могут содержать природоохранные положения, в том числе исключения, подобные тем, которые предусмотрены в статье XX Генерального соглашения по тарифам и торговле или даже в так называемых дополнительных экологических соглашениях, таких как Североамериканское соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды.

¹⁷⁸ Процедуры на случай несоблюдения широко применяются в многосторонних природоохранных соглашениях, касающихся охраны атмосферы, включая следующие: a) Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и последующие протоколы к ней: см. E. Milano, «Procedures and mechanisms for review of compliance under the 1979 Long-Range Transboundary Air Pollution Convention and its Protocols», in T. Treves *et al.*, eds., *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements* (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2009), pp. 169–180; b) Монреальский протокол по веществам, разрушающих озоновый слой (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1522, No. 26369, p. 3, и UNEP/OzL.Pro.4/15); F. Lesniewska, «Filling the holes: the Montreal Protocol's

фразе, начинающейся со слов «Для обеспечения соблюдения», целенаправленно задается позитивный подход, а ее формулировка согласуется с формулировками существующих соглашений, касающихся механизмов обеспечения соблюдения. Выражение «когда это уместно, могут применяться» подчеркивает различные обстоятельства и условия, в которых для содействия соблюдению могут применяться стимулирующие или правоприменительные процедуры. Разделительный союз «или» подразумевает, что компетентный орган, учрежденный в соответствии с соответствующим соглашением, должен рассматривать стимулирующие или правоприменительные процедуры в качестве альтернативных вариантов. Употребленное в конце вводной фразы словосочетание «в соответствии с такими соглашениями» подчеркивает, что стимулирующими или правоприменительными процедурами являются процедуры, предусмотренные в рамках существующих соглашений, участниками которых являются государства, и что эти процедуры будут действовать в соответствии с такими существующими соглашениями.

4) Помимо вводной части, пункт 2 состоит из двух подпунктов — *a)* и *b)*. В обоих подпунктах перед словосочетанием «включать в себя» употреблено слово «могут», подразумевающее, что и государства, и компетентный орган, учрежденный согласно соответствующему соглашению, обладают определенной гибкостью в применении существующих стимулирующих или правоприменительных процедур.

5) В подпункте *a)* употребляется выражение «в случаях несоблюдения»¹⁷⁹, а далее, во избежание употребления словосочетания «не соблюдающие обязательства государства», упоминаются «соответствующие государства». Стимулирующие процедуры могут включать в себя оказание «помощи» тем государствам, которые желают соблюсти свои обязательства, но не могут этого делать по причине отсутствия возможностей. Поэтому стимулирующие меры принимаются транспарентным, невраждебным и не предусматривающим наказания образом для обеспечения того, чтобы соответствующие государства соблюдали свои обязательства по международному праву¹⁸⁰. Последняя часть этого предложения, содержащая слова «с учетом своих возможностей и особых условий», была сочтена необходимой в знак признания конкретных проблем, с которыми при выполнении природоохранных обязательств часто сталкиваются развивающиеся и наименее развитые страны. Главным образом они связаны с общим отсутствием возможностей — ситуацией, которую в некоторых случаях можно смягчить путем предоставления внешней помощи для наращивания потенциала в целях содействия соблюдению такими государствами своих обязательств по международному праву.

6) В подпункте *b)* речь идет о правоприменительных процедурах, которые могут включать в себя вынесение предупреждения о несоблюдении, прекращение прав и привилегий по соответствующим соглашениям и другие формы

non-compliance mechanisms”, in Fitzmaurice, Ong and Merkouris, eds., *Research Handbook on International Environmental Law* (сноска 12 выше), pp. 471–489; c) Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте; d) Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и решение 24/CP.7 (FCCC/CP/2001/13/Add.3); J. Brunnée, “Climate change and compliance and enforcement processes”, in R. Rayfuse and S.V. Scott, eds., *International Law in the Era of Climate Change* (Cheltenham: Edward Elgar, 2012), pp. 290–320; e) Парижское соглашение; D. Bodansky, “The Paris Climate Change Agreement: a new hope?”, *American Journal of International Law*, vol. 110 (2016), pp. 288–319.

¹⁷⁹ Эти формулировки основаны на Монреальском протоколе по веществам, разрушающим озоновый слой, в статье 8 которого употребляется выражение «Стороны, не соблюдающие Протокол» (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1522, No. 26369, p. 40).

¹⁸⁰ M. Koskeniemi, “Breach of treaty or non-compliance? Reflections on the enforcement of the Montreal Protocol”, *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3 (1992), pp. 123–162; D.G. Victor, “The operation and effectiveness of the Montreal Protocol’s non-compliance procedure”, in Victor, K. Raustiala and E. B. Skolnikoff, eds., *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1998), pp. 137–176; O. Yoshida, *The International Legal Régime for the Protection of the Stratospheric Ozone Layer* (The Hague, Kluwer Law International, 2001), pp. 178–179; Dupuy and Viñuales, *International Environmental Law* (сноска 159 выше), p. 285 *et seq.*

правоприменительных мер¹⁸¹. Задача правоприменительных процедур, в отличие от стимулирующих процедур, — добиться соблюдения обязательств путем наложения санкций на соответствующее государство в случае несоблюдения. В конце предложения вместо термина «санкции» используется термин «правоприменительные меры» во избежание путаницы, связанной с возможной негативной коннотацией термина «санкции». Правоприменительные процедуры, указанные в подпункте *b*), следует отличать от любого призыва государств к международной ответственности, поэтому эти процедуры должны применяться исключительно для обеспечения того, чтобы соответствующие государства вновь начали соблюдать обязательства в соответствии с упомянутыми во вводной части соглашениями¹⁸².

Руководящее положение 12

Разрешение споров

1. Споры между государствами, касающиеся охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, подлежат разрешению мирными средствами.
2. Поскольку такие споры могут потребовать изучения большого объема фактологических данных и проведения научного анализа, должное внимание следует уделять привлечению научных и технических экспертов.

Комментарий

1) Проект руководящего положения 12 касается разрешения споров. В пункте 1 приводится общее обязательство государств разрешать свои споры мирными средствами. Словосочетание «между государствами» поясняет, что споры, обозначенные в этом пункте, носят межгосударственный характер. В этом пункте не упоминается пункт 1 статьи 33 Устава Организации Объединенных Наций, однако это не умаляет значение перечисленных в нем мирных средств разрешения споров, таких как переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство или обращение к другим мирным средствам, которым могут отдавать предпочтение соответствующие государства, либо значение принципа выбора средств¹⁸³. Пункт 1 никоим образом не затрагивает и не изменяет существующие положения об урегулировании споров в договорных режимах, которые будут продолжать применяться на прежних условиях. Основная цель настоящего пункта — закрепить принцип мирного урегулирования споров¹⁸⁴ и предварить пункт 2.

2) В первой части предложения, составляющего пункт 2, утверждается, что споры, касающиеся охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации, вероятно, будут требовать «изучения большого объема фактологических данных» и «проведения научного анализа». На фоне увеличения роли науки в процессе

¹⁸¹ G. Ulfstein and J. Werksman, “The Kyoto compliance system: towards hard enforcement”, in O. Schram Stokke, J. Hovi and G. Ulfstein, eds., *Implementing the Climate Change Regime: International Compliance* (London, Earthscan, 2005), pp. 39–62; S. Urbinati, “Procedures and mechanisms relating to compliance under the 1997 Kyoto Protocol to the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change”, in Treves *et al.*, *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements* (сноска 178 выше), pp. 63–84; S. Murase, “International lawmaking for the future framework on climate change: a WTO/GATT Model”, in Murase, *International Law: An Integrative Perspective on Transboundary Issues* (сноска 138 выше), pp. 173–174.

¹⁸² G. Loibl, “Compliance procedures and mechanisms”, in , Fitzmaurice, Ong and Merkouris, eds., *Research Handbook on International Environmental Law* (сноска 12 выше), pp. 426–449, at pp. 437–439.

¹⁸³ C. Tomuschat, “Article 33”, in B. Simma, ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2nd ed., vol. 1 (Munich, Verlag C.H. Beck, 2002), pp. 583–594.

¹⁸⁴ N. Klein, “Settlement of international environmental law disputes”, in Fitzmaurice, Ong and Merkouris, eds., *Research Handbook of International Environmental Law* (сноска 12 выше), pp. 379–400; C.P.R. Romano, “International dispute settlement”, in Bodansky *et al.*, *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (сноска 12 выше), pp. 1039–1042.

прогрессивного развития международного права, касающегося охраны атмосферы¹⁸⁵, в последние годы в ходе разрешения международных споров стали затрагиваться все более сложные научные и технические вопросы. Соответственно, на рассмотрение международных судов и трибуналов передается все больше дел, имеющих сложную техническую и научную подоплеку¹⁸⁶. Как показывает опыт урегулирования межгосударственных экологических споров, для контекстуализации или полного понимания этой информации обычно требуются специализированные знания.

3) При рассмотрении недавних дел, затрагивающих нуждающиеся в научном анализе вопросы международного экологического права, позиция государств и Международного Суда претерпела заметные изменения, в которых прямо или косвенно отразились специфические черты разрешения споров, касающихся охраны атмосферы¹⁸⁷. По этой причине, как подчеркивается в пункте 2, необходимо уделять «должное внимание» привлечению технических и научных экспертов¹⁸⁸. Главная задача этого пункта — подчеркнуть важность привлечения технических и научных

¹⁸⁵ См. S. Murase, “Scientific knowledge and the progressive development of international law: with reference to the ILC topic on the protection of the atmosphere”, in J. Crawford *et al.*, eds. *The International Legal Order: Current Needs and Possible Responses: Essays in Honour of Djamchid Momtaz* (Leiden, Brill Nijhoff, 2017), pp. 41–52.

¹⁸⁶ См. выступление Председателя Международного Суда Ронни Абраама в Шестом комитете 28 октября 2016 года (информация о рассмотрении Международным Судом дел, касающихся международного экологического права, URL: <http://www.icj-cij.org/en/statements-by-the-president>); и Председателя Питера Томка, «The ICJ in the service of peace and justice — words of welcome by President Tomka», 27 September 2013 (URL: <http://www.icj-cij.org/en/statements-by-the-president>). См. также E. Valencia-Ospina, «Evidence before the International Court of Justice», *International Law Forum du droit international*, vol. 1 (1999), pp. 202–207; A. Riddell, “Scientific evidence in the International Court of Justice — problems and possibilities”, *Finnish Yearbook of International Law*, vol. 20 (2009), pp. 229–258; B. Simma, “The International Court of Justice and scientific expertise”, *American Society of International Law Proceedings*, vol. 106 (2012), pp. 230–233; A. Riddell and B. Plant, *Evidence Before the International Court of Justice* (London, British Institute of International and Comparative Law, 2009), chap. 9.

¹⁸⁷ В деле 1997 года *О проекте «Габчиково–Надьмарош»* (сноска 78 выше) и деле 2010 года *О целлюлозных заводах* (см. сноску 74 выше) стороны применили традиционный метод представления доказательств — при помощи экспертов-поверенных, которые были учеными, но не юристами. Научные выводы этих экспертов рассматривались в качестве заявлений сторон, однако такой подход вызвал определенную критику со стороны самих судей и комментаторов. Поэтому в деле *Об авиараспылении гербицидов* (производство прекращено в 2013 году) (*Aerial Herbicide Spraying (Ecuador v. Colombia)*, Order of 13 September 2013, *I.C.J. Reports* 2013, p. 278), деле 2014 года *О китобойном промысле в водах Антарктики (Whaling in the Antarctica (Australia v. Japan: New Zealand intervening))*, Judgment, *I.C.J. Reports* 2014, p. 226) и деле 2015 года *О строительстве дороги* (сноска 51 выше) стороны назначили независимых экспертов, которые в ходе рассмотрения двух последних дел подверглись перекрестному допросу и мнениям которых придавался больший вес, чем заявлениям экспертов-поверенных. Во всех упомянутых делах Суд не назначал собственных экспертов согласно статье 50 своего Статута, однако впоследствии назначил их в деле *О делимитации морских пространств*, хотя само по себе оно и не было спором в области экологического права (*Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)*, и *Land Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua)*, Judgment, *I.C.J. Reports* 2018, p. 139).

¹⁸⁸ См., D. Peat, “The use of court-appointed experts by the International Court of Justice”, *British Yearbook of International Law*, vol. 84 (2014), pp. 271–303; J.G. Devaney, *Fact-finding before the International Court of Justice* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016); C.E. Foster, *Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals: Expert Evidence, Burden of Proof and Finality* (Cambridge, Cambridge University Press, 2011), pp. 77–135; Special edition on courts and tribunals and the treatment of scientific issues, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 3 (2012); C. Tams, “Article 50” and “Article 51”, in A. Zimmermann *et al.*, eds., *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2012), pp. 1287–1311; C.E. Foster, «New clothes for the emperor? Consultation of experts by the International Court of Justice», *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 5 (2014), pp. 139–173; J.E. Viñuales, “Legal techniques for dealing with scientific uncertainty in environmental law”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 43 (2010), pp. 437–504, at pp. 476–480; G. Gaja, “Assessing expert evidence in the ICJ”, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 15 (2016), pp. 409–418.

экспертов к разрешению межгосударственных споров как судебными, так и иными средствами¹⁸⁹.

4) В контексте судебного или арбитражного процесса разрешения споров, касающихся охраны атмосферы, могут быть актуальны принципы *jura novit curia* (суд знает законы) и *non ultra petita* (не выходить за пределы требований сторон), поскольку в отношении научных данных крайне важен вопрос взаимосвязи между правом и фактом¹⁹⁰. Тем не менее Комиссия решила сохранить простую формулировку и не выносить эти вопросы в проект руководящего положения.

¹⁸⁹ Следует напомнить, что между судебными и несудебными способами разрешения споров есть тесная взаимосвязь. В контексте экологических споров, особенно касающихся охраны атмосферы, государства нередко должны располагать большим объемом научных фактических данных в поддержку своих требований даже на стадии первоначальных переговоров, а значит, различия между переговорами и судебным разрешением спора могут быть не очень значительными.

¹⁹⁰ Разграничение «факта» и «права» не всегда очевидно (M. Kazazi, *Burden of Proof and Related Issues: A Study on Evidence before International Tribunals* (The Hague, Kluwer Law International, 1996), pp. 42–49). Научные вопросы описываются комментаторами как «смешанные вопросы права и факта» (C.F. Amerasinghe, *Evidence in International Litigation* (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2005), p. 58), которые нелегко однозначно отнести к области права либо факта. Судья А. Юсуф в своей декларации по делу *О целлюлозных заводах* заявил, что роль экспертов заключается в выяснении фактов и уточнении научной обоснованности методов, используемых для установления фактов или сбора данных; тогда как именно Суд должен взвесить доказательную ценность фактов (*Pulp Mills* (см. сноску 74 выше), заявление судьи Юсуфа, п. 10). См. также Foster, *Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals: Expert Evidence, Burden of Proof and Finality* (см. сноску 188 выше), pp. 145–147). На основании принципа *jura novit curia* Суд в принципе может применять любую норму права к любому факту, а также, теоретически, может оценивать фактические данные и делать выводы так, как считает нужным (при условии соблюдения правила *non ultra petita*): все это правовые вопросы. В рамках своей судебной функции и в соответствии с принципом *jura novit curia* Суд должен достаточно хорошо понимать значение каждого технического факта, содержащегося в рассматриваемом деле. См. заявление Председателя Международного Суда, судьи Абдулкави Юсуфа, на тему «Le recours à des experts désignés par la Cour en vertu de l'article 50 du Statut», сделанное в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи 26 октября 2018 года, URL: <http://www.icj-cij.org/en/statements-by-the-president>. См. также пятый доклад Специального докладчика (A/CN.4/711), п. 104.