UN environment programme

Серия «Загрязнение воздуха»

Руководство по законодательству о качестве атмосферного воздуха



UN environment programme

Серия «Загрязнение воздуха»

Руководство по законодательству о качестве атмосферного воздуха

© Программа ООН по окружающей среде, 2023 г.

Серия «Загрязнение воздуха»: Руководство по законодательству о качестве атмосферного воздуха

ISBN: 978-92-807-4029-5
Номер задания: DEL/2527/NA

Настоящая публикация может воспроизводиться полностью или частично и в любой форме для образовательных или некоммерческих целей без специального разрешения правообладателя при условии указания источника. Программа ООН по окружающей среде будет признательна за получение экземпляра любой публикации, в которой настоящая публикация используется в качестве источника.

Настоящая публикация не может использоваться для перепродажи или в каких-либо иных коммерческих целях без предварительного письменного разрешения Программы ООН по окружающей среде. Заявки на получение такого разрешения с указанием цели и объема воспроизведения следует направлять по адресу: unep-communication-director@un.org.

Отказ от ответственности

Используемые в настоящей публикации обозначения и представление материала не подразумевают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района либо их властей, а также относительно делимитации их границ или рубежей.

Упоминание в настоящем документе коммерческой компании или продукции не означает их одобрения Программой ООН по окружающей среде или авторами документа. Не допускается использование информации из данного документа для рекламы или продвижения. Товарные знаки и символы используются исключительно в редакционных целях без намерения нарушить законодательство о товарных знаках или авторском праве.

Мнения, выраженные в настоящей публикации, принадлежат авторам и не обязательно отражают позицию Программы ООН по окружающей среде. Мы приносим извинения за любые ошибки или упущения, которые могли быть непреднамеренно допущены.

© Карты, фотографии и иллюстрации — согласно указанным источникам.
Фото на обложке: © Unsplash / Arjun Lama.

Рекомендации по цитированию: Программа ООН по окружающей среде (2023). *Руководство по законодательству о качестве атмосферного воздуха*. Найроби: ЮНЕП.

Подготовка публикации: Найроби

Настоящий доклад был подготовлен доктором Элоиз Скотфорд, профессором экологического права, Центр права и окружающей среды, факультет права UCL, Университетский колледж Лондона; доктором Дельфин Мизонн, профессором экологического права, научным сотрудником FNRS, Центр экологического права (CEDRE), Университет Сен-Луи, Брюссель; и профессором Аластером Льюисом, кафедра химии, Йоркский университет. Первоначальный проект доклада был представлен экспертам в области качества воздуха в ходе консультации, проведенной в виртуальном формате 17 марта 2022 года (см. Приложение XVI). Заключительная критическая редакция доклада была проведена Патрисией Камери-Мботе, директором; Арнольдом Крайлхубером, заместителем директора; и Марией Сокорро Мангиат, руководителем подразделения национального экологического права, а также Рене Гифт и Алланом Месо, юристами; и Лаис Паива Сикейра, младшим юристом, Отдел правового обеспечения ЮНЕП.

Настоящее Руководство посвящено быстро развивающейся области, и содержащиеся в нем материалы могут быстро устаревать. Для получения обновленной информации и новых материалов читателям рекомендуется обращаться к основным указанным источникам. Вместе с тем ЮНЕП считает, что основные принципы управления качеством воздуха, рассматриваемые в настоящем Руководстве, носят более устойчивый характер и, вероятно, сохранят актуальность в ближайшей перспективе.

Список сокращений и аббревиатур

AAQS	Стандарты качества атмосферного воздуха
AQI	Индекс качества воздуха
Орхусская конвенция	Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (1998)
Директива CAFE	Директива 2008/50/EC Европейского парламента и Совета от 21 мая 2008 года о качестве атмосферного воздуха и более чистом воздухе для Европы
CJEU	Суд Европейского Союза
CLRTAP	Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979)
CO	Моноксид углерода
EC	Европейский Союз
GAAPL	Регулирование качества воздуха: «Первый глобальный обзор законодательства о загрязнении воздуха» (ЮНЕП, 2021a)
Монтевидео V	Пятая программа Монтевидео по развитию и периодическому пересмотру экологического права
NO_2	Диоксид азота
NOx	Оксиды азота (совокупность оксида азота и диоксида азота)
НМИ	Национальные метрологические институты
O_3	Озон
$PM_{2.5}$	Твердые частицы, мелкодисперсные вдыхаемые частицы диаметром не более 2,5 микрометра
PM_{10}	Твердые частицы, мелкие вдыхаемые частицы диаметром не более 10 микрометров
SO_2	Диоксид серы
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ГА ООН	Генеральная Ассамблея ООН
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
AQGs ВОЗ	Руководящие принципы Всемирной организации здравоохранения по качеству воздуха (ВОЗ, 2021)
ВМО	Всемирная метеорологическая организация

Глоссарий

Атмосферный (наружный) воздух	Атмосферный воздух, хорошо перемешанный в открытой среде, с которым население сталкивается в повседневной жизни. Такой воздух отличается от того, с которым человек может сталкиваться в ходе профессиональной деятельности, а также от воздуха, находящегося в непосредственной близости от точечного источника выбросов.
Стандарт качества атмосферного воздуха	Значение, устанавливающее минимально допустимое качество атмосферного воздуха и выражаемое в виде измеряемой массовой концентрации (например, в микрограммах на кубический метр), отношения смешения или молярной доли (например, выражаемых в частях на миллиард или наномолях на моль) для конкретного загрязняющего вещества или группы загрязняющих веществ.
Законодательство	Законодательство включает все законы и нормативные акты, принятые в рамках любого формального государственного законодательного процесса в соответствии с конституционным устройством и правовыми нормами соответствующей страны.
Первичное законодательство	Законодательные акты, принимаемые парламентом или иным законодательным органом, посредством которого политические решения закрепляются в форме закона в соответствии с конституционными нормами или требованиями, включая акты, законы, статуты и законодательные акты Европейского союза (например, директивы ЕС).
Вторичное законодательство	Нормативные акты, разрабатываемые на основании полномочий, предусмотренных первичным законодательством, либо иным образом законно издаваемые правительством или иным наделенным полномочиями исполнительным органом (с парламентским контролем или без него), включая регламенты, подзаконные акты, распоряжения, приказы и т. п.
Первичные загрязняющие вещества	Загрязняющие вещества, выбрасываемые непосредственно из антропогенных источников, например из дымовых труб, выхлопных труб транспортных средств или печей. К типичным первичным загрязняющим веществам относятся твердые частицы, оксиды азота и диоксид серы.
Вторичные загрязняющие вещества	Загрязняющие вещества, образующиеся в атмосфере в результате химических реакций, например озон.

Список сокращений и аббревиатур

Глоссарий

Предисловие
Страница vii



1

Введение
Предоставление правового ресурса для разработки эффективного национального законодательства о качестве атмосферного воздуха

Страница 1



2

Глобальный контекст для национальных стандартов качества воздуха и правовых рамок

Страница 13



Краткое резюме

Страница ix

Контрольный перечень по законодательству о качестве воздуха

Страница x

3

Основы национального законодательства о качестве атмосферного воздуха: законодательные элементы, научные знания, процедуры и сфера регулирования

Страница 17

4

Установление законодательных стандартов качества атмосферного воздуха

Страница 33

5

Административные механизмы обеспечения соблюдения законодательных стандартов AAQS: мониторинг, данные и зонирование

Страница 39

6

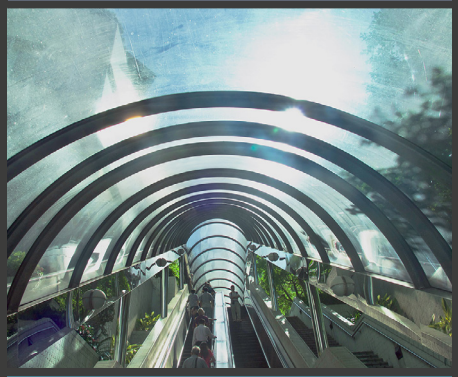
Меры обеспечения соблюдения и правоприменения

Страница 51

9

Ссылки

Страница 76







7

Процедурные права в области качества атмосферного воздуха

Страница 63

8

Координация управления качеством воздуха

Страница 69

Приложение: Эксперты-консультанты

Страница 81



© Unsplash / Aaron Burden и Maria Lupan.

Предисловие

Загрязнение воздуха по-прежнему остается одной из наиболее серьезных экологических угроз для здоровья человека во всем мире; по оценкам, в 2016 году оно стало причиной 4,2 миллиона преждевременных смертей в глобальном масштабе. Помимо разрушительного воздействия на здоровье, загрязнение воздуха тесно связано с деградацией экосистем и изменением климата, а также может усиливать уязвимость к COVID-19. Женщины и девочки несут на себе основную тяжесть этих широкомасштабных последствий.

В историческом решении, принятом в июле 2022 года, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (ГА ООН) провозгласила универсальное право человека на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду (UNGA 2022a). В резолюции прямо признается, что загрязнение воздуха способствует нарушению возможности пользоваться чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой. Ожидается, что это признание в значительной степени будет способствовать тому, чтобы руководящие органы принимали более решительные меры по борьбе с загрязнением, а также позволит пострадавшим требовать от правительств ответственности в случаях, когда принимаемые меры недостаточны. Важно, что эта резолюция повышает осведомленность о серьезности проблемы загрязнения воздуха и ее неразрывной связи с жизнью человека и устойчивостью окружающей среды.

Закрепление стандартов качества атмосферного воздуха (AAQS) в законодательстве является важной основой эффективной национальной системы управления качеством воздуха. Законодательство может устанавливать институциональную ответственность за стандарты качества воздуха, определять механизмы подотчетности, участия общественности и правоприменения, а также закреплять процедуры установления и регулярного пересмотра надежных стандартов качества воздуха по мере развития научных знаний и технологий. В докладе ЮНЕП 2021 года **Регулирование качества воздуха: первый глобальный обзор законодательства о загрязнении воздуха** отмечается, что, хотя большинство стран мира закрепляют стандарты качества атмосферного воздуха (AAQS) в законодательстве, на глобальном уровне отсутствует единая правовая рамка для таких стандартов. Во многих странах законодательные положения, определяющие цели и сферу применения национального законодательства о качестве воздуха, устанавливающие институциональную ответственность за реализацию и обеспечение соблюдения стандартов AAQS, а также обеспечивающие участие общественности и доступ к правосудию, среди прочего являются слабыми либо вовсе отсутствуют. В дополнение к этим выводам одним из ключевых посланий Международного дня чистого воздуха для голубого неба 2022 года стало то, что, хотя действия правительств в области качества воздуха усиливаются, пробелы в реализации мер и институциональном потенциале по-прежнему создают трудности для эффективного улучшения качества воздуха.

С учетом этих обстоятельств ЮНЕП подготовила настоящее **Руководство по законодательству о качестве атмосферного воздуха**. Настоящее Руководство предназначено для стран, стремящихся разработать или усовершенствовать законодательство о качестве атмосферного воздуха, и в конечном итоге направлено на развитие эффективных национальных систем управления качеством воздуха, в которых приоритет отдается охране здоровья населения и признается, что все люди одинаково нуждаются в воздухе надлежащего качества. В Руководстве подчеркивается, что загрязнение воздуха является коллективной проблемой, возникающей в результате решений и моделей поведения в широком спектре отраслей государственной политики. Поэтому согласованность регулирования в различных направлениях государственной политики имеет решающее значение для фактического достижения стандартов AAQS.

В рамках Пятой программы Монтевидео по развитию и периодическому пересмотру экологического права национальные координаторы, представляющие страны всего мира, определили загрязнение воздуха в качестве одной из первоочередных областей реализации программы. ЮНЕП сотрудничает со странами, предоставляя им правовую и техническую поддержку, а также развивая знания и инструменты для укрепления потенциала, такие как настоящее Руководство, с тем чтобы содействовать их усилиям по улучшению качества воздуха на национальном, региональном и международном уровнях. ЮНЕП будет и далее поддерживать страны в разработке правовых мер реагирования на загрязнение воздуха, не оставляющих никого без внимания, признавая, что решение проблемы качества воздуха имеет ключевое значение не только для улучшения здоровья и благополучия людей — как женщин, так и мужчин — но и для преодоления тройного планетарного кризиса: изменения климата, загрязнения и утраты биоразнообразия.



Патриция Камери-Мботе

Директор Отдела правового обеспечения

Программа ООН
по окружающей среде

Краткое содержание



Краткое резюме

Общий состав и качество воздуха, которым люди дышат в наружной среде — а следовательно, нередко и в помещениях — в значительной степени определяются правовыми стандартами и законодательными мандатами, регулирующими разработку политики в области качества воздуха. Поэтому институционализация высоких показателей качества воздуха, в частности для содействия достижению значений, установленных в Руководящих принципах Всемирной организации здравоохранения по качеству воздуха 2021 года (AQGs ВОЗ), требует хорошо разработанных национальных правовых рамок.

Настоящее Руководство по законодательству о качестве атмосферного воздуха предназначено для оказания помощи национальным законодателям и разработчикам государственной политики в создании или совершенствовании законодательства о качестве атмосферного воздуха и направлено на содействие формированию эффективных национальных систем управления качеством воздуха, в которых приоритет отдается охране здоровья населения и признается, что все люди одинаково нуждаются в воздухе надлежащего качества. Настоящее Руководство восполняет существующий на глобальном уровне пробел в законодательстве о качестве воздуха, предоставляя правовой ресурс для разработки эффективного национального законодательства, обеспечивающего доступ общественности к научно обоснованным уровням чистоты воздуха.

В настоящем Руководстве центральное место в более широких правовых, регулятивных и политических рамках, направленных на улучшение качества воздуха, занимают стандарты качества атмосферного воздуха (AAQS), закрепленные в законодательстве. Стандарты AAQS не имеют прямого действия — они должны быть юридически закреплены и институционально встроены в национальные правовые системы. В Руководстве разъясняется, каким образом стандарты AAQS должны быть встроены в комплексную правовую архитектуру, включающую обязательства по мониторингу, подотчетности и координации политики, которая в совокупности формирует эффективную систему управления качеством воздуха.

В последние годы значение и потенциал стандартов AAQS для защиты здоровья все чаще проявляются в судебных делах, инициируемых в общественных интересах. Процедурные экологические права получают все более широкое признание во всем мире, и суды в разных странах все чаще рассматривают вопросы, связанные со стандартами AAQS, их значением и правовыми последствиями. Благодаря развитию судебной практики хорошо разработанные законы о качестве воздуха все чаще становятся основой исполняемых режимов регулирования качества воздуха, способствующих охране здоровья населения.

Стандарты AAQS, устанавливаемые в форме предельных концентраций, не являются единственным регулятивным инструментом решения проблемы качества воздуха. Как единственный регуляторный механизм они могут фактически допускать загрязнение в пределах установленного уровня. Поэтому уровень амбициозности стандартов AAQS имеет решающее значение, включая процессы постепенного повышения этого уровня, а также разработку дополнительных стандартов и поддерживающих регуляторных и политических мер, направленных на достижение действительно здорового уровня чистоты воздуха для всех.

Настоящее Руководство не предлагает модельных правовых положений, которые должны быть приняты всеми странами. Вместо этого в нем представлен перечень взаимосвязанных ключевых законодательных элементов, которые в совокупности формируют эффективную систему управления качеством воздуха; эти элементы представлены в виде ряда вопросов и проблем, которые законодателям следует учитывать при разработке или обновлении законодательства о качестве воздуха. Эти элементы основаны на анализе существующих правовых рамок в разных странах мира, последних тенденциях судебной практики и новейших научных знаниях. Соответствующие правовые вопросы также предложены в виде контрольного перечня, который законодатели и заинтересованные стороны могут использовать при рассмотрении процессов и предложений по разработке или обновлению законодательства о качестве воздуха. То, каким образом эти вопросы применимы и решаются в разных странах, зависит от их национальных правовых, политических и экологических условий.

Комплексный правовой подход, предложенный в настоящем Руководстве, может быть в целом применим как к первичным, так и к вторичным загрязняющим веществам.



Контрольный перечень по законодательству о качестве воздуха

После проведения всестороннего анализа национального законодательства в области качества воздуха в мире, результаты которого были опубликованы в докладе ЮНЕП 2021 года **Регулирование качества воздуха: первый глобальный обзор законодательства о загрязнении воздуха**, настоящее Руководство преобразует ключевые выводы этого исследования в конкретный набор вопросов и ключевых аспектов, предназначенных для национальных законодателей. Настоящий контрольный перечень обобщает эти вопросы и ключевые соображения. Этот перечень не является предписанием или моделью того, какие положения должны содержаться в новом или пересмотренном законодательстве, устанавливающем или реализующем стандарты AAQS. Скорее он должен использоваться как инструмент для выявления и обозначения пробелов в существующих законодательных положениях или институциональных возможностях для реализации амбициозной политики управления качеством воздуха; для предоставления рекомендаций по конкретным вопросам, которые следует учитывать при разработке или изменении законодательства о чистом воздухе; а также для повышения осведомленности о тех областях, где при разработке и реализации стандартов AAQS может потребоваться дополнительная экспертная поддержка.

По каждому пункту контрольного перечня приводится краткое описание вопросов, которые следует учитывать. Эти пояснения соотносятся с более подробными комментариями в соответствующих разделах Руководства (как указано в каждом заголовке), к которым следует обращаться для получения более полного руководства. Просим также использовать оглавление для поиска соответствующих подразделов, содержащих более подробную информацию по каждому из пунктов, включенных в контрольный перечень.

При использовании контрольного перечня важно также ознакомиться с приведенным ниже введением к Руководству, чтобы получить четкое представление о сфере применения и обосновании Руководства, а также о том, каким образом его следует использовать и применять в национальном контексте.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ
(Введение)



Предусмотрены ли в вашей стране конституционные либо иные правовые положения, влияющие на толкование законодательства в области качества воздуха?	К подобным правовым базам конституционные права на жизнь, здоровье, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду и другие права, а также национальные доктрины публичного права, которые могут влиять на толкование или требуемое содержание национального законодательства о качестве воздуха.
Находится ли национальное законодательство о качестве воздуха в настоящее время на пересмотре либо существуют правовые, научные или медико-санитарные основания для его пересмотра?	Если национальное законодательство о качестве воздуха находится на стадии пересмотра, это создает возможность для его реформирования с целью повышения уровня амбициозности и эффективности в соответствии с настоящим Руководством. Кроме того, во многих странах Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха служат основанием для такого пересмотра.
Каковы основные источники выбросов, способствующие загрязнению воздуха в вашей стране, и какие группы населения или объекты подвергаются воздействию?	Рассмотрите, располагаете ли вы надежным национальным кадастром выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, который содержит пространственную детализацию и разбивку по видам загрязняющих веществ, а также данными об уровнях воздействия загрязнения воздуха на население и о том, какие экосистемы подвергаются его влиянию. Эти данные будут влиять на то, какие сектора экономики, отрасли или загрязняющие вещества получают приоритет при правовом регулировании, а также на то, определяются ли конкретные территории, уязвимые группы населения или отдельные типы экосистем как требующие особой защиты.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ
(Введение)

Существует ли практика судов или специализированных трибуналов, поддерживающая или влияющая на толкование национального законодательства о качестве воздуха?	Это особенно важно при оценке того, в какой степени законодательные акты (содержащие стандарты AAQS и связанные с ними требования) подлежат исполнению или могут подлежать исполнению в рамках национальных правовых систем.
Какие ограничения, связанные со стоимостью и институциональным потенциалом, влияют на систему управления качеством воздуха в вашей стране?	К таким ограничениям могут относиться недостаточная способность административных и научных структур обеспечивать функционирование режимов регулирования качества воздуха, бюджетные ограничения (на уровне государства или отдельных домохозяйств), а также ограниченные возможности соответствующих государственных органов по реализации политики в области качества воздуха. Страны, располагающие крайне ограниченными возможностями для разработки или реализации законодательства, могут обратиться за поддержкой к ЮНЕП.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТЕКСТ
(Руководство, раздел 2)

Существуют ли международно-правовые обязательства по принятию стандартов AAQS или иные обязательства, связанные с системой управления качеством воздуха, которые применимы к вашей стране?	К ним относятся региональные договоры, такие как Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, а также соглашения мягкого права, например Региональная политическая рамочная программа Сообщества развития юга Африки по загрязнению воздуха.
Существуют ли другие международные обязательства, относящиеся к управлению качеством воздуха, которые применимы к вашей стране?	К ним также относятся обязательства по мониторингу трансграничного загрязнения воздуха и обмену информацией с другими странами, которые могут содержаться в международных договорах или соглашениях мягкого права. Сюда также входят международные обязательства, связанные с процедурными экологическими правами.
Рассматривали ли вы, каким образом значения, установленные Руководящими принципами ВОЗ по качеству воздуха, соотносятся с национальным законодательством о качестве воздуха?	Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха от 2021 года, опубликованные в сентябре 2021 года, являются основополагающими для законодательства и политики в области качества воздуха. Они предоставляют возможность пересмотра национального законодательства о качестве воздуха с учетом новейших научных исследований и определяют уровень амбициозности стандартов качества воздуха, реализуемых через национальные правовые рамки.

4 Это основано на понимании того, что адаптационная способность зависит от объема, разнообразия и распределения человеческого, социального, физического, природного и финансового капитала (Ensor and Berger 2009; Ayers *et al.* 2012; цит. по: Reid *et al.* 2019).

ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КАЧЕСТВЕ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА:
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ЦЕЛИ, НАУЧНЫЕ ЗНАНИЯ, ПРОЦЕДУРЫ И СФЕРА РЕГУЛИРОВАНИЯ
(Руководство, раздел 3)



Устанавливаются ли стандарты AAQS в рамках законодательного акта на национальном или субнациональном уровне?	Стандарты AAQS должны устанавливаться в законодательном акте либо в совокупности взаимосвязанных законодательных актов, чтобы обеспечить правовую определенность для хозяйствующих субъектов и встроить стандарты AAQS в более широкую правовую систему, определяющую уровень амбициозности, механизмы правоприменения и подотчетности, а также права и обязанности граждан.
Каковы должны быть цели законодательства о качестве воздуха?	Современный законодательный режим регулирования качества воздуха должен в качестве основной цели ставить достижение чистого воздуха в интересах охраны здоровья населения (наряду с другими целями охраны окружающей среды, такими как защита растительности и экосистем), согласуя соответствующие правовые рамки с национальными и международными целями в области общественного здоровья и опираясь на научные данные, в том числе из источников, таких как ВОЗ.
Учитывает ли действующее в вашей стране законодательство о качестве воздуха новейшие научные и технические знания о загрязнении воздуха?	Учет научной и технической экспертизы может прямо предусматриваться законодательными процедурами установления стандартов AAQS, процедурами их пересмотра либо иным образом влиять на процесс формирования законодательства о качестве воздуха. Национальным законодателям, использующим настоящее Руководство, следует обеспечивать взаимодействие с соответствующими подразделениями органов власти либо с профильными внешними экспертами, если ключевые вопросы выходят за пределы их непосредственной компетенции, и особенно с научными и техническими специалистами.
На каком уровне должны устанавливаться стандарты AAQS?	Принятие стандартов AAQS центральными или федеральными органами власти соответствует задаче обеспечения равных стандартов для всех. В некоторых крупных по территории странах может быть оправдана дифференциация стандартов на уровне провинций и регионов или иных субнациональных уровнях при наличии различий в природных условиях. Установление стандартов AAQS исключительно органами местного самоуправления, как правило, не является реализуемым подходом для таких загрязняющих веществ, как O_3 или $PM_{2.5}$, которые могут сохраняться в атмосфере от нескольких дней до нескольких недель.
Какой тип законодательства используется для установления стандартов AAQS?	Стандарты AAQS могут устанавливаться посредством первичного экологического или отраслевого законодательства, вторичного законодательства либо с использованием комбинации различных законодательных мер. Независимо от того, какой тип законодательства используется для введения стандартов AAQS, необходимо обеспечить баланс между оперативностью принятия решений и демократическим контролем, а также гарантировать, что в рамках соответствующей политико-правовой системы целостность всей системы управления качеством воздуха будет тщательно сформирована и поддерживаться.

ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КАЧЕСТВЕ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА:
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ЦЕЛИ, НАУЧНЫЕ ЗНАНИЯ, ПРОЦЕДУРЫ И СФЕРА РЕГУЛИРОВАНИЯ
(Руководство, раздел 3)



Каким образом мнения заинтересованных сторон и общественности, включая сообщества, несоразмерно затронутые загрязнением воздуха, учитываются в процессе установления стандартов AAQS?	В соответствии с глобальными принципами экологической демократии (**раздел 7**), для обеспечения реального участия в процессе разработки новых стандартов AAQS любая заинтересованная сторона должна быть уведомлена о возможности участвовать в таком процессе и иметь право представить свое мнение. Такое участие должно осуществляться на основании предлагаемых стандартов AAQS, находящихся в широком доступе, с учетом достаточного времени для детального рассмотрения предлагаемых стандартов.
Если стандарты AAQS не закреплены в первичном законодательстве, а их введение предусмотрено посредством вторичного законодательства, установлен ли срок, обеспечивающий принятие соответствующих нормативных актов в разумные сроки?	Если стандарты AAQS не устанавливаются непосредственно в первичном законодательстве, целесообразно предусмотреть разумный срок для их введения, чтобы гарантировать фактическое установление стандартов AAQS при одновременном обеспечении достаточного времени для общественных консультаций.
Содержит ли законодательная система стандартов AAQS в вашей стране четко сформулированную и однозначно определенную цель?	Цели законодательства о качестве воздуха должны быть надлежащим образом закреплены в законодательной системе страны и отражать достаточный уровень амбициозности, чтобы поддерживать комплексный и эффективный национальный режим регулирования качества воздуха, а также оказывать влияние на толкование соответствующих правовых норм.
Какие факторы учитываются при определении сферы регулирования национального законодательства о качестве воздуха?	Вопросы сферы регулирования имеют фундаментальное значение для обеспечения того, чтобы все соответствующие загрязняющие вещества и формы загрязнения охватывались стандартами AAQS или иным образом регулировались национальным законодательством о качестве воздуха, включая загрязнение, возникающее в результате опасных природных явлений и трансграничных источников. Кроме того, все граждане должны быть защищены от загрязненного воздуха, чтобы не допускать возникновения так называемых «жертвенных зон».
Учитываются ли в законодательстве вашей страны о качестве воздуха женщины и уязвимые группы населения?	Законодателям следует учитывать, обеспечивают ли режимы регулирования качества воздуха надлежащую защиту как женщин, так и мужчин, а также уязвимых и социально неблагополучных групп населения, включая возможность установления специальных обязанностей в этой области. Например, могут быть определены районы, в которых требуется усиленный мониторинг и управление качеством воздуха, если в них проживают уязвимые группы населения, подвергающиеся риску.

УСТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

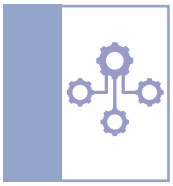
(Руководство, раздел 4)



Основаны ли стандарты AAQS в вашей стране на руководящих значениях ВОЗ?	Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха (AQGs) представляют собой научно обоснованную отправную точку для национальной оценки стандартов AAQS, которая также должна учитывать национальные экологические и социальные условия. В них также задан порог, ниже которого, вероятно, могут быть достигнуты лишь незначительные дополнительные выгоды для здоровья. В то же время во многих странах приведение Руководящих принципов ВОЗ по качеству воздуха в соответствие с рекомендациями AQGs является поэтапным процессом, и промежуточные руководящие значения ВОЗ могут служить важными этапами при установлении стандартов AAQS.
Рассматривали ли вы другие виды стандартов качества воздуха помимо стандартов AAQS, основанных на предельных концентрациях?	Учитывая возможные регулятивные риски, а также риск «обхода» правил (например, перераспределения загрязнения между территориями до допустимых пределов) при опоре только на концентрационные стандарты, страна может рассмотреть введение дополнительных подходов к регулированию качества воздуха для защиты здоровья населения. Такие подходы включают, например, установление целевых показателей постепенного улучшения или ограничений суммарного воздействия загрязнения на население.
Учитывались ли уязвимые группы населения при установлении стандартов AAQS?	Уровень амбициозности стандартов AAQS должен учитывать уязвимость отдельных групп населения, а также непрерывное воздействие загрязнения и обеспечивать установление адекватных стандартов для всех.
Достаточно ли учтены ключевые технические аспекты при установлении стандартов AAQS?	Важно устанавливать соответствующие периоды усреднения показателей, согласованные с целями охраны здоровья населения в рамках режимов регулирования качества воздуха, а также обеспечивать, чтобы любые допустимые превышения были обоснованы научными данными. Стандарты AAQS также должны включать прозрачные определения, связанные с измерениями мониторинга, чтобы пользователи могли корректно сопоставлять установленные стандарты с фактически наблюдаемыми показателями.
Предусмотрены ли в законодательстве процедуры периодического пересмотра стандартов AAQS?	Регулярные процедуры пересмотра законодательных стандартов AAQS, основанные на достаточном объеме данных и участии заинтересованных сторон, имеют важное значение для учета новых научных знаний и должны быть встроены в законодательные механизмы таким образом, чтобы поддерживать амбициозные цели в области охраны здоровья населения. В некоторых правовых системах такой пересмотр может осуществляться путем принятия новых нормативных актов или с использованием иных механизмов вторичного законодательства.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ AAQS: МОНИТОРИНГ, ДАННЫЕ И ЗОНИРОВАНИЕ

(Руководство, раздел 5)



Содержит ли законодательство вашей страны достаточные правовые требования по мониторингу качества воздуха?	Для выявления возможных нарушений стандартов AAQS необходим фактический мониторинг. Закрепление требований по мониторингу в законодательстве обеспечивает включение этого важнейшего элемента управления качеством воздуха в систему регулирования качества воздуха. В целом Руководство рекомендует законодателям предусматривать детальные положения при формировании правовых требований к мониторингу, чтобы обеспечить получение полезных данных, необходимых для эффективного режима регулирования качества воздуха, а также чтобы лица и органы, отвечающие за осуществление мониторинга, могли быть привлечены к ответственности.
Четко ли разграничена ответственность органов власти за мониторинг?	В странах с федеративным или децентрализованным устройством государственной власти должно быть особенно четко определено, какой уровень власти отвечает за мониторинг качества воздуха и каким образом эта обязанность согласуется с обязанностями по сбору и распространению данных, а также по достижению стандартов AAQS или иному улучшению качества воздуха.
Надлежащим ли образом сформулированы требования к размещению пунктов мониторинга качества воздуха для обеспечения надежного сбора данных?	Репрезентативность и полезность данных мониторинга зависят от того, насколько станции мониторинга отражают фактическое воздействие загрязнения воздуха на население. Их количество и расположение имеют особое значение. Требования к размещению станций могут устанавливаться законодательно, чтобы обеспечить надежность мониторинга.
Имеет ли научное и общественное доверие к данным о загрязнении воздуха, используемым для оценки соблюдения стандартов?	Качество данных, используемых для оценки соблюдения стандартов AAQS, имеет решающее значение для эффективного функционирования систем регулирования качества воздуха. Измерения должны быть открыты для проверки и предоставлять данные, которые прозрачно показывают, соблюдаются ли заранее установленные стандарты качества данных. Кроме того, измерения должны быть отслеживаемыми до соответствующих базовых метрологических единиц, предпочтительно обеспечивающих международную сопоставимость.
Используется ли моделирование качества воздуха для обеспечения мониторинга качества воздуха?	Хотя моделирование качества воздуха в настоящее время не считается пригодным в качестве основного метода оценки соблюдения стандартов AAQS в регионах, где существует значительный риск их превышения, оно позволяет оценивать качество воздуха в местах, где мониторинг не проводится, и является ценным ресурсом для разработки политики и информирования общественности.
Предусмотрена ли роль гражданской науки, академических учреждений или других участников в поддержке мониторинга?	Гражданская наука имеет важное значение, поскольку позволяет отдельным лицам и общественным организациям измерять качество воздуха в своих районах и привлекать внимание органов власти к локальным проблемам. Сотрудничество между государственными органами, университетами, структурами Организации Объединенных Наций, иностранными посольствами и общественными группами также может стать практическим подходом к проведению измерений, позволяющих всем сторонам получать информацию о прогрессе в достижении стандартов AAQS.
Каким образом для помощи в управлении качеством воздуха используется зонирование?	Зонирование может быть полезным инструментом регулирования для мониторинга и управления качеством воздуха при условии, что выделение зон с высоким уровнем загрязнения сопровождается наличием достаточных регуляторных полномочий для решения выявленной проблемы.

МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОБЛЮДЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЮ
(Руководство, раздел 6)



Ответственность государства за соблюдение стандартов AAQS

Возложена ли непосредственно на государство юридическая обязанность по достижению стандартов AAQS?	В силу коллективного характера проблем загрязнения атмосферного воздуха наиболее сильной формой правовой ответственности за достижение стандартов AAQS является закрепленная в законодательстве неуклонная обязанность государства обеспечить соблюдение стандартов качества воздуха — либо немедленно, либо в установленный срок, согласованный с целями законодательства. Точная формулировка такого обязательства критически важна для эффективного соблюдения установленных стандартов AAQS на национальном уровне.
Предусматривает ли законодательство вашей страны о качестве воздуха ответственность или обязанности отдельных загрязнителей в случаях установления несоблюдения стандартов AAQS?	Индивидуальные обязательства полезны для привлечения внимания отраслей с высоким уровнем загрязнения к их вкладу в несоблюдение стандартов AAQS; однако они не отражают коллективный характер проблем загрязнения атмосферного воздуха, которые, как правило, возникают в результате совокупного воздействия первичных и вторичных источников. Странам следует оценить, в достаточной ли мере такие обязательства подкрепляются обязанностями государства по достижению стандартов AAQS — либо немедленно, либо к установленному сроку, соответствующему целям законодательства.
В случае несоблюдения стандартов AAQS возлагается ли на государство обязанность разрабатывать планы по обеспечению их соблюдения?	Еще одним потенциально эффективным правовым последствием нарушения стандартов AAQS могут быть обязанности государства разрабатывать планы по достижению этих стандартов, что требует создания специального административного процесса для решения проблем загрязнения воздуха. Конкретная правовая конструкция таких обязанностей влияет на их эффективность наряду с наличием ресурсов и политической воли, необходимых для поддержки соответствующих процессов планирования.

Предусмотрены ли законодательные обязанности государства принимать чрезвычайные меры, когда загрязнение воздуха достигает или может достичь особенно высокого порогового уровня концентрации?	Обязанности по разработке и реализации чрезвычайных мер в случаях, когда качество воздуха достигает опасных концентраций, имеют важное значение, поскольку они побуждают государство принимать меры при наличии непосредственной угрозы для уязвимых групп населения.
В случае несоблюдения стандартов AAQS предусмотрены ли обязанности по представлению отчетности перед официальным органом?	Требование сообщать о нарушениях стандартов AAQS официальному органу, например государственному ведомству или парламенту, может быть мощным регулятивным инструментом инструментом обеспечения подотчетности правительства как посредством политических механизмов, так и через обеспечение прозрачности для общественности.

Правоприменение и санкции за нарушение законодательства о качестве воздуха

Сформулировано ли законодательство о качестве воздуха таким образом, чтобы обеспечивать возможность его правоприменения?	Все законодательные положения системы регулирования качества воздуха должны содержать четкие юридические обязательства, включая то, какие действия должны быть выполнены, кто обязан их выполнить и в какой срок соответствующее обязательство должно быть исполнено.
Существуют ли в правовой системе вашей страны эффективные механизмы судебного или иного правового обеспечения соблюдения стандартов AAQS?	Странам следует проанализировать общие конституционные и административно-правовые доктрины, а также любые специальные механизмы правоприменения в рамках действующих режимов регулирования качества воздуха, чтобы определить, существуют ли достаточные возможности для эффективного юридического обеспечения соблюдения стандартов AAQS при необходимости с привлечением судебного вмешательства. Если речь идет об обеспечении соблюдения стандартов AAQS со стороны государства, наиболее благоприятные условия для этого обычно существуют в системах с многоуровневым управлением традициями защиты конституционных прав.

ПРОЦЕДУРНЫЕ ПРАВА В ОБЛАСТИ КАЧЕСТВА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА
(Руководство, раздел 7)



Является ли законодательство о стандартах AAQS общедоступным?	В соответствии с международными принципами экологической демократии законодательство, устанавливающее стандарты AAQS и создающее административные механизмы для институционализации этих стандартов, должно Находиться в свободном и широком доступе, публиковаться в официальных изданиях или бюллетенях и предоставляться для бесплатного доступа. Кроме того, должны быть предусмотрены меры для обеспечения того, чтобы уязвимые группы населения, сталкивающиеся со специфическими барьерами в доступе к информации, могли получать доступ к этим законодательным стандартам.
Обязано ли государство доводить результаты мониторинга качества воздуха до сведения общественности?	В соответствии с международными принципами экологической демократии режимы регулирования качества воздуха должны включать обязанность распространять результаты мониторинга как пассивно (например, посредством размещения на веб-сайте), так и активно (по запросу), а также на достаточно регулярной основе, чтобы общественность могла своевременно узнавать о непосредственных рисках для здоровья.
Имеет ли общественность право участвовать в принятии и пересмотре стандартов AAQS?	В соответствии с международными принципами экологической демократии режимы регулирования качества воздуха должны предусматривать права общественности, включая маргинализированные группы, участвовать в принятии и пересмотре стандартов AAQS — либо в рамках общих прав общественного участия в разработке новых законов, либо через специальные процедуры участия, предусмотренные для разработки законодательных стандартов AAQS.
Имеет ли общественность право участвовать в планировании управления качеством воздуха?	В соответствии с международными принципами экологической демократии режимы регулирования качества воздуха должны предусматривать права общественности, включая маргинализированные группы, участвовать в планировании управления качеством воздуха — либо на основании общего законодательства, либо на основании специального законодательства в области качества воздуха.
Существуют ли права на доступ к правосудию в связи с законодательством о качестве воздуха?	В соответствии с международными принципами экологической демократии режимы регулирования качества воздуха должны дополняться правами на доступ к правосудию. Учитывая рассеянный характер загрязнения воздуха и широкий масштаб причиняемого им вреда, важно обеспечивать доступ к правосудию не только непосредственным жертвам загрязнения воздуха, но и потенциальным защитникам качества воздуха, таким как неправительственные организации.

КООРДИНАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ВОЗДУХА
(Руководство, раздел 8)



Существуют ли механизмы координации различных правовых инструментов регулирования качества воздуха?	Другие подходы к регулированию качества воздуха должны координироваться с режимами стандартов AAQS, чтобы обеспечивать взаимодополняющее применение и максимизировать административную эффективность.
Предусмотрены ли законодательные обязанности по координации государственной политики или распределению публичных обязанностей в отношении стандартов AAQS?	Поскольку действия государства в широком спектре сфер государственной политики имеют решающее значение для фактического достижения стандартов AAQS, законодательные положения могут предусматривать координацию государственной политики или регулирующих полномочий в отношении достижения стандартов AAQS. В Руководстве настоятельно рекомендуется рассмотреть и принять такие положения как на горизонтальном, так и на вертикальном уровне, включая распределение обязанностей между государственными органами в соответствии со структурой государственного управления соответствующей страны.
Рассматривалось ли влияние иных направлений государственной политики, не связанных напрямую с качеством воздуха, на достижение стандартов AAQS?	Важно обеспечить, чтобы иные направления государственной политики не подрывали достижение стандартов AAQS. В частности, политики в области изменения климата, общественного здравоохранения и качества воздуха должны быть согласованы и взаимно усиливать друг друга. Законодательные обязанности государства по достижению стандартов AAQS могут способствовать формированию такой комплексной государственной политики.
Существуют ли эффективные способы координации законодательных стандартов AAQS с отраслевым регулированием отдельных источников загрязнения?	Установление стандартов AAQS является лишь первым шагом, который требует принятия взаимодополняющих решений по контролю точечных источников выбросов. Отраслевые режимы регулирования должны учитывать стандарты AAQS при разрешении отдельных проектов, особенно при принятии решений о выдаче разрешений для промышленных объектов и в сфере градостроительного планирования. При таком учете необходимо принимать во внимание совокупное воздействие отдельных решений на качество воздуха.

Введение

Предоставление правового ресурса для разработки эффективного национального законодательства о качестве атмосферного воздуха

1



Введение

Правовой ресурс для разработки устойчивого национального законодательства о качестве атмосферного воздуха

Настоящее Руководство восполняет существующий на глобальном уровне пробел в законодательстве о качестве воздуха, предоставляя правовой ресурс для разработки устойчивого национального законодательства о качестве атмосферного воздуха, обеспечивающего общественный доступ к научно обоснованным уровням чистого воздуха. Загрязнение воздуха в помещениях и за их пределами является «одной из ведущих предотвратимых причин заболеваний и смерти в мире и крупнейшим единичным экологическим риском для здоровья». Оно также является «причиной глобального неравенства в области здоровья, особенно затрагивая женщин, детей и пожилых людей, а также малообеспеченные группы населения» (Всемирная организация здравоохранения [ВОЗ], 2015). Эффективное решение проблемы загрязнения воздуха является важным элементом достижения Целей устойчивого развития 3, 11 и 12. Для стран, в которых в настоящее время наблюдаются высокие уровни выбросов и/или концентраций загрязнения воздуха, правовые рамки поэтапного улучшения качества воздуха будут иметь важное значение для постепенной институционализации и закрепления траектории непрерывного улучшения. Национальное законодательство о качестве воздуха является одним из «ключевых институциональных инструментов» для обеспечения такого прогресса (ВОЗ, 2021, xxi).

После проведения всестороннего анализа национального законодательства в области качества воздуха, опубликованного Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в 2021 году в докладе «Регулирование качества воздуха: первый глобальный обзор законодательства о загрязнении воздуха» (GAAPL), настоящее Руководство переводит ключевые выводы этого исследования в конкретный набор вопросов и ключевых аспектов, которые должны учитывать национальные законодатели. Ключевые выводы исследования показали, что лишь 64% стран закрепляют стандарты качества атмосферного воздуха (AAQS) в законодательстве, хотя многие государства находятся в процессе пересмотра законодательства о качестве воздуха; 43% стран не имеют юридического определения «загрязнения воздуха»; мониторинг качества воздуха не является юридическим требованием как минимум в 37% стран; лишь около трети стран возлагают на государство юридические обязанности по реализации и/или достижению установленных законодательством стандартов качества атмосферного воздуха, несмотря на ключевую роль государства в координации контроля этих многочисленных и рассредоточенных источников загрязнения воздуха; и лишь около трети изученных стран имеют правовые механизмы управления или регулирования трансграничного загрязнения воздуха, несмотря на то что загрязнение воздуха не знает границ (ЮНЕП 2021a, 7). В целом исследование показало, что одной из основных причин слабого применения законодательства о качестве воздуха является недостаточный потенциал правоприменения.

При рассмотрении этих и других технических правовых вопросов Руководство в своей основе опирается на глобально согласованные цели в области общественного здравоохранения, закрепленные в Руководящих принципах ВОЗ по качеству воздуха (AQGs), исходя из того, что все люди имеют одинаковую потребность дышать воздухом надлежащего качества. Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха призваны оказывать влияние на законодателей и служить сильным научно обоснованным глобальным ориентиром в отношении уровня защиты, который должен быть закреплен в национальном законодательстве о качестве воздуха применительно к ряду ключевых загрязняющих веществ, в том числе посредством установления промежуточных целевых значений, где это целесообразно; однако они не исполняются автоматически и требуют эффективной реализации, в частности через национальные правовые механизмы.

Руководство также носит комплексный характер. В нем подчеркивается, что загрязнение воздуха является сложной социально-политической проблемой, требующей многопланового и хорошо скоординированного правового реагирования. Комплексный правовой подход, предлагаемый Руководством, в целом применим как к первичным загрязняющим веществам, таким как твердые частицы, оксиды азота и диоксид серы (которые выбрасываются непосредственно из антропогенных источников), так и к вторичным загрязняющим веществам, таким как озон (который образуется в атмосфере в результате химических реакций).

Цель Руководства

Руководство направлено на оказание помощи национальным законодателям и разработчикам государственной политики в создании или укреплении законодательства о качестве атмосферного воздуха с целью формирования устойчивых национальных систем управления качеством воздуха, приоритетно ориентированных на защиту общественного здоровья. В нем определяются наиболее значимые правовые вопросы, которые национальные законодатели и разработчики государственной политики должны учитывать при разработке и пересмотре законодательных рамок в области качества воздуха; эти вопросы представлены в виде контрольного перечня в начале Руководства и далее подробно рассматриваются в соответствующих разделах документа.

Хотя Руководство содержит широкий круг правовых вопросов, которые следует учитывать при закреплении амбициозной политики контроля качества воздуха, оно не предлагает модельных законодательных положений, которые должны быть приняты всеми странами. Это связано с тем, что правовые ситуации в разных странах мира существенно различаются как по состоянию и структуре законодательства о качестве воздуха, так и по национальным правовым и политическим условиям реформирования этого законодательства. Вместо этого Руководство по возможности приводит примеры законодательных решений, иллюстрирующих подходы к рассмотрению ключевых вопросов. Кроме того, Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха в отношении твердых частиц (PM), озона (O_3), диоксида азота (NO_2), диоксида серы (SO_2) и оксида углерода (CO) учитывают, что страны находятся в очень разных условиях с точки зрения проблем загрязнения воздуха. В некоторых странах концентрации загрязнения могут быть высокими и трудно поддающимися снижению; в других странах значительных проблем загрязнения воздуха может не быть. Некоторые страны могут сталкиваться с загрязнением воздуха в результате природных явлений, таких как лесные пожары или пылевые бури; в других странах значительная часть загрязнения атмосферного воздуха может поступать из источников, расположенных с наветренной стороны и находящихся вне их прямого национального контроля, что часто обозначается как «трансграничное загрязнение». Эти обстоятельства будут иметь значение при пересмотре правовых рамок и мер государственной политики, направленных на их реализацию или поддержку. Для стран, в которых в настоящее время наблюдаются высокие уровни выбросов и/или концентраций загрязнения воздуха, правовые рамки поэтапного улучшения качества воздуха, вероятно, будут играть важную роль в постепенной институционализации и закреплении траектории непрерывного улучшения. Правовые рамки являются одним из «ключевых институциональных инструментов», способствующих достижению такого прогресса (ВОЗ, 2021, xxi).

Настоящее Руководство было подготовлено в рамках дорожной карты реализации первоначального приоритетного направления Пятой программы ЮНЕП по развитию и периодическому пересмотру экологического права (Программа Монтевидео V), а именно правовых мер по преодолению кризиса загрязнения воздуха (ЮНЕП 2022b, приложение II).

Настоящее Руководство опирается на исследование ЮНЕП 2021 года, посвященное анализу национального законодательства о качестве воздуха по всему миру (GAAPL), а также на техническую экспертизу участвовавших консультантов и привлеченных экспертов, в частности в области мониторинга и моделирования качества атмосферного воздуха (см. приложение). Как отмечалось выше, оно также вдохновлено последними Руководящими принципами ВОЗ по качеству воздуха, опубликованными в 2021 году.

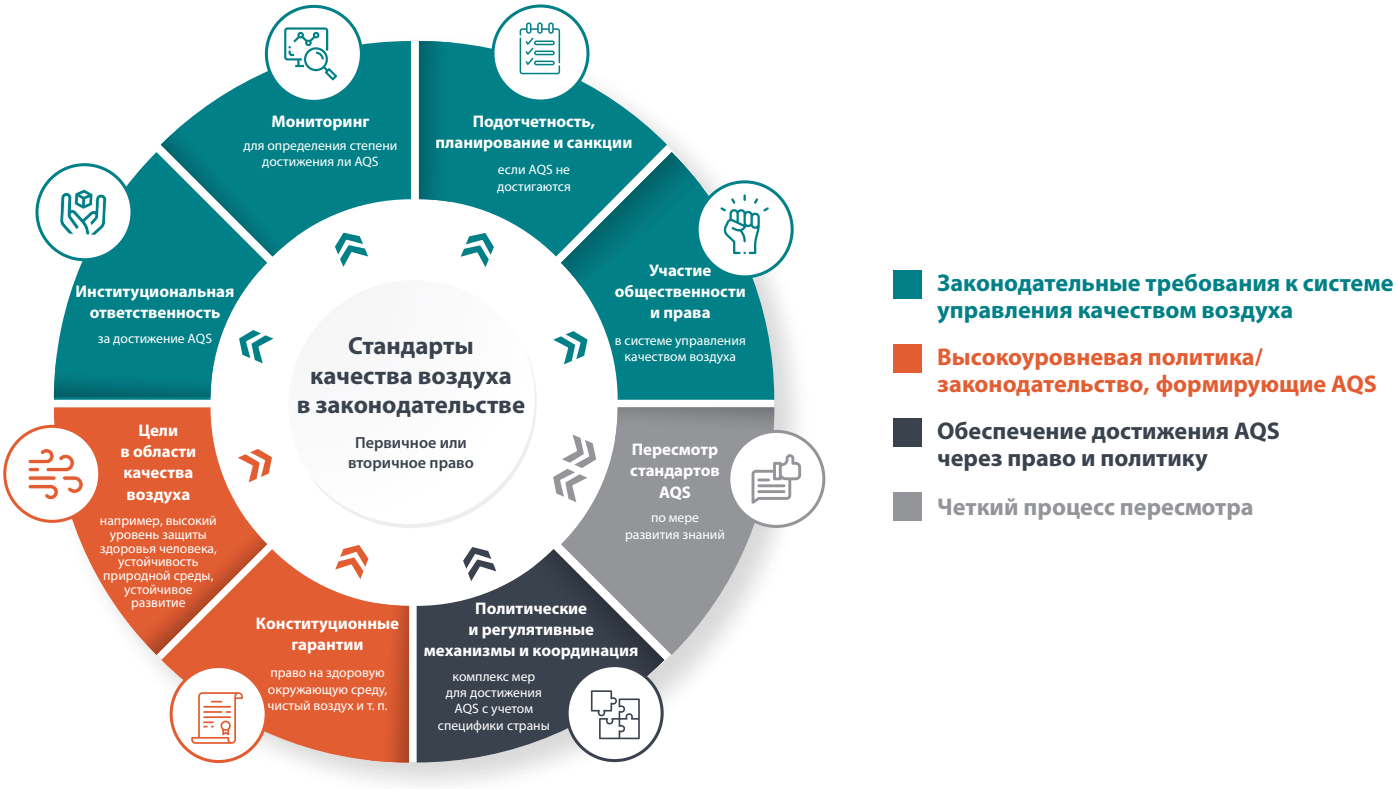
Формирование устойчивой системы управления качеством воздуха посредством законодательства о качестве воздуха

Закрепление амбициозной политики в области чистого воздуха в национальных правовых системах требует внимания ко всему правовому режиму, связанному с качеством воздуха. Как отмечалось выше, сами по себе правовые стандарты качества воздуха — даже если они амбициозны — не исполняются автоматически, и более широкая правовая архитектура имеет решающее значение для институционализации и обеспечения соблюдения стандартов чистого воздуха.

Как указано в GAAPL, устойчивой системой управления качеством воздуха, направленной на достижение результатов в области общественного здравоохранения, является система, которая:

1. **обязывает государства разрабатывать и регулярно пересматривать применимые стандарты качества воздуха с учетом целей охраны здоровья населения;**
2. **определяет институциональную ответственность за эти стандарты;**
3. **осуществляет мониторинг соблюдения стандартов качества воздуха таким образом, чтобы он был последовательным, научно обоснованным и в целом отражал воздействие загрязнения воздуха на население;**
4. **определяет последствия несоблюдения стандартов качества воздуха;**
5. **поддерживает реализацию стандартов качества воздуха посредством надлежащих и согласованных планов по качеству воздуха, регуляторных мер и административного потенциала; и**
6. **обеспечивает прозрачность и участие общественности.**

Рисунок 1. Система управления качеством воздуха, основанная на законодательстве. Источник: ЮНЕП 2021a, 13



На рисунке 1 представлена Подобная комплексная национальная система управления качеством воздуха (GAAPL, Введение).

Эта концептуальная схема законодательства о качестве воздуха показывает круг вопросов, которые необходимо учитывать при формировании устойчивой системы управления качеством воздуха для закрепления и реализации стандартов AAQS — от общих целей политики в области качества воздуха и механизмов пересмотра стандартов качества воздуха до правовых механизмов институциональной ответственности и прав общественности. Примером законодательства о качестве воздуха, построенного на подобном подходе, является Закон о качестве воздуха Южной Африки 2004 года.

Поскольку Руководство посвящено правовым вопросам глобального значения, связанным с разработкой устойчивых систем управления качеством атмосферного воздуха, в нем рассматриваются элементы, показанные на рисунке 1, которые содержатся или должны содержаться в качестве ***основных элементов*** национальных законодательных режимов, реализующих стандарты AAQS. Другие элементы, представленные на рисунке 1 (например, конституционные гарантии), выходят за рамки настоящего Руководства, однако должны рассматриваться как ключевые контекстуальные факторы, влияющие на применение Руководства в конкретных национальных условиях, как будет пояснено ниже.

В целом данный подход показывает, что создание устойчивой системы управления качеством воздуха требует подотчетного и основанного на научных данных установления стандартов, институционального потенциала, ресурсов и распределения ответственности, координации политики и регулирования, инклюзивных процессов, а также доступа к информации и правосудию в случаях, когда общественное здоровье оказывается под угрозой.

Южная Африка

Национальное управление по охране окружающей среды: Закон о качестве воздуха 2004 года

Глава 2

Часть 1: Национальная рамочная система

Статья 7. Создание

(1) Министр должен… создать национальную рамочную систему для достижения цели настоящего Закона [то есть защиты и улучшения качества воздуха, предотвращения загрязнения воздуха, обеспечения экологически устойчивого развития и обеспечения окружающей среды, не наносящей вреда здоровью], которая должна включать:

(a) механизмы, системы и процедуры для обеспечения соблюдения стандартов качества атмосферного воздуха;

(b) механизмы, системы и процедуры для выполнения обязательств Республики в соответствии с международными соглашениями;

(c) национальные нормы и стандарты регулирования выбросов из точечных и диффузных источников;

(d) национальные нормы и стандарты мониторинга качества воздуха;

(e) национальные нормы и стандарты планирования управления качеством воздуха;

(f) национальные нормы и стандарты управления информацией о качестве воздуха; и

(g) любые иные вопросы, которые Министр сочтет необходимыми для достижения цели настоящего Закона.

(2) Национальные нормы и стандарты, установленные в соответствии с подпунктом (1), должны быть направлены на обеспечение:

(a) возможностей для участия общественности в защите и улучшении качества воздуха;

(b) доступа общественности к информации о качестве воздуха;

(c) предотвращения загрязнения воздуха и ухудшения его качества;

(d) сокращения выбросов, способных ухудшить качество воздуха, включая сокращение загрязнения воздуха у источника;

(e) содействия эффективному и результативному управлению качеством воздуха;

(f) эффективного мониторинга качества воздуха;

(g) регулярной отчетности о состоянии качества воздуха; и

(h) выполнения обязательств Республики в соответствии с международными соглашениями.

(3) Национальная рамочная система

(a) является обязательной для всех органов государственной власти на всех уровнях государственного управления…

Центральная роль стандартов AAQS

Анализ, представленный в Руководстве, помещает стандарты AAQS в центр правовых режимов управления качеством воздуха, поскольку AAQS представляют собой общепризнанные на глобальном уровне высшие стандарты чистоты воздуха, направленные на обеспечение общего качества воздуха по отдельным загрязняющим веществам. Стандарты AAQS Были и остаются эффективным катализатором действий, который способствует изменениям в политике в области качества воздуха на глобальном уровне. В Руководстве также признается, что законодательство о качестве атмосферного воздуха находится в стадии развития,

особенно с учетом того, что эти высшие стандарты, вероятно, будут со временем становиться более амбициозными в интересах охраны общественного здоровья, как это видно на примере публикации Руководящих принципов ВОЗ по качеству воздуха (AQGs).

С учетом того что Руководство сосредоточено на стандартах AAQS, оно касается регулирования качества атмосферного воздуха, и все упоминания в тексте Руководства «законодательства о качестве воздуха» следует понимать именно в этом смысле. **Атмосферный воздух** можно понимать как воздух за пределами помещений, который хорошо перемешан и с которым широкие массы населения сталкиваются в повседневной жизни. Такой воздух отличается от того, с которым человек может сталкиваться в ходе профессиональной деятельности, а также от воздуха, находящегося в непосредственной близости от точечного источника выбросов. **Стандарт качества атмосферного воздуха** представляет собой установленное значение минимально допустимого качества наружного воздуха, выраженное в виде измеряемой массовой концентрации (например, в микрограммах на кубический метр), отношения смешения или мольной доли (например, выраженной в частях на миллиард, наномолях на моль) для определенного загрязняющего вещества или группы загрязняющих веществ. В отличие от стандартов выбросов стандарты AAQS являются стандартами иммиссии и отражают качество воздуха, формирующееся в результате совокупного накопления выбросов из различных источников (как стационарных, так и подвижных) в атмосферном воздухе.

Чаще всего стандарты AAQS описывают среднюю концентрацию, которая не должна превышаться в течение заранее установленного периода усреднения, например 24 часов или одного года. Они могут быть стандартами, подлежащими достижению в настоящее время (иногда называемыми «предельными значениями»), либо стандартами, подлежащими достижению в будущем («целевые значения», «целевой стандарт», «долгосрочные целевые показатели»). Они также могут быть сформулированы в виде «порогов оповещения» и «информационных порогов», которые не устанавливают непосредственно стандарт качества воздуха, подлежащий достижению, а определяют уровень, при достижении которого должны распространяться предупреждения или информация с целью защиты населения в целом или отдельных уязвимых групп.

Примеры этих различных типов стандартов AAQS содержатся в Директиве 2008/50/EC Европейского парламента и Совета от 21 мая 2008 года о качестве атмосферного воздуха и более чистом воздухе для Европы (Директива CAFE).



Европейский Союз

Директива CAFE 2008 года

Статья 2

(5) «предельное значение» означает уровень, установленный на основе научных знаний с целью предотвращения, предупреждения или снижения вредного воздействия на здоровье человека и/или окружающую среду в целом, который должен быть достигнут в течение установленного периода и не должен превышаться после его достижения...

(9) «целевое значение» означает уровень, установленный с целью предотвращения, предупреждения или снижения вредного воздействия на здоровье человека и/или окружающую среду в целом, который должен быть достигнут по возможности в течение установленного периода;

(10) «порог оповещения» означает уровень, при превышении которого возникает риск для здоровья человека при кратковременном воздействии для населения в целом и при достижении которого государства-члены обязаны немедленно принять соответствующие меры;

(11) «порог информирования» означает уровень, при превышении которого возникает риск для здоровья человека при кратковременном воздействии для особо чувствительных групп населения и при достижении которого требуется немедленное и надлежащее информирование.

Понятие «стандарт» также может подразумевать определенную юридическую обязательность или возможность принудительного обеспечения соблюдения такого стандарта (см., например, ВОЗ 2021, ix). Для целей настоящего Руководства понятие стандарта качества воздуха не предполагает автоматически ни юридической обязательности такого стандарта, ни наличия связанных с ним институциональных требований, таких как требования к мониторингу. Это объясняется тем, что Руководство Перечисляет и рассматривает все правовые элементы, связанные со стандартами AAQS, чтобы показать, каким образом они формируются или могут быть сформированы юридически в рамках устойчивой системы национального управления качеством воздуха. Наличие одного лишь стандарта качества воздуха не означает автоматически существование всех этих различных элементов.

Законодательное проектирование устойчивой системы управления качеством воздуха

Разработка стандартов AAQS посредством законодательства, а не только путем их закрепления в политических документах, имеет важное значение для создания правовой основы для разработки, проверки, пересмотра, обнародования и обеспечения соблюдения стандартов AAQS.

В настоящем Руководстве термин «законодательство» означает все законы и нормативные акты, принятые на основании законодательных полномочий. Независимо от конституционного устройства конкретной страны, законодательство включает все законы и нормативные акты, принятые в рамках любого формального законодательного процесса, инициированного государством, и включает как:

- **первичное законодательство, принимаемое парламентом или иным законодательным органом, в котором политические решения формализуются посредством законотворчества в соответствии с конституционными принципами или требованиями, включая законы, статуты, директивы Европейского парламента и Совета Европейского союза и т. д.; и**
- **вторичное законодательство, принимаемое на основании полномочий, предусмотренных первичным законодательством, либо иным образом законно издаваемое правительствами или органами исполнительной власти (министерствами, Европейской комиссией и т. д.), с парламентским контролем или без него, включая регламенты, подзаконные акты, директивы, распоряжения и т. д. Система управления качеством воздуха, представленная на рисунке 1, показывает, каким образом законодательное закрепление стандартов AAQS является частью более широкой законодательной архитектуры и служит ее основой. Многие элементы законодательства имеют значение — от закрепленных в законе прав на доступ к информации о качестве воздуха до установленных законом требований по мониторингу качества воздуха. Хотя наличие всех этих элементов не гарантирует достижения результатов в области качества воздуха, они создают институциональную основу для устойчивой системы управления качеством воздуха. Национальное законодательство о качестве воздуха в любом случае будет функционировать в рамках более широкой институциональной, политической, экономической, ресурсной и управленческой системы, которая в конечном итоге определяет его эффективность.**

Сфера применения Руководства

Настоящее Руководство не рассматривает детальное проектирование отдельных регуляторных режимов, обеспечивающих достижение стандартов AAQS, таких как регулирование выбросов транспортных средств или промышленных предприятий, однако оно рассматривает вопрос о том, каким образом такие режимы должны быть юридически согласованы с режимами стандартов AAQS (**раздел 8**). Подробное техническое проектирование надлежащих систем мониторинга качества воздуха также выходит за рамки настоящего Руководства. Тем не менее в нем описываются ключевые аспекты, общие требования и национальные компетенции, необходимые для реализации технических элементов режимов регулирования качества воздуха. В более широком смысле «законодательство о загрязнении воздуха» может охватывать все формы атмосферного загрязнения, включая загрязнение парниковыми газами, приводящее к изменению климата, или вещества, разрушающие стратосферный озоновый слой, однако это также выходит за пределы непосредственной сферы настоящего Руководства, которое сосредоточено на регулировании загрязняющих веществ атмосферного воздуха, непосредственно влияющих на здоровье человека при вдыхании.

Руководство также не охватывает другие правовые инструменты и доктрины, которые в национальных правовых системах могут играть важную роль в защите качества воздуха и поддержке правового обеспечения реализации стандартов AAQS. Например, в некоторых странах могут существовать правовые доктрины или нормы гражданского процесса, которые содействуют или, напротив, препятствуют подаче исков в суд в связи с загрязнением воздуха, создающим неудобства, либо иным образом не соответствующим установленным

правовым стандартам. К таким положениям относятся, в частности, нормы гражданского или деликтного права, регулирующие причинение вреда (nuisance). Сюда также относится концепция вины при нарушении обязанности проявлять должную заботливость, возлагаемой на государственные органы или частных лиц с целью предотвращения причинения вреда другим. Такие нормы могут применяться или не применяться к проблемам качества воздуха в зависимости от соответствующей национальной правовой традиции. Национальные конституционные гарантии также могут служить важной правовой основой для национального признания и реализации стандартов качества воздуха. Некоторые примеры этого рассматриваются в Руководстве, однако они характерны для отдельных стран и не представлены в нем в систематизированном виде.

Как следует применять Руководство в национальных правовых контекстах?

Для адаптации и применения Руководства в национальных правовых условиях потребуется специализированная национальная правовая экспертиза. Национальным законодателям, использующим настоящее Руководство, необходимо обеспечить взаимодействие с соответствующими подразделениями органов государственной власти либо с профильными внешними экспертами, если ключевые контекстуальные вопросы выходят за пределы их непосредственной компетенции. В частности, следует учитывать следующее:



Характер правовой системы. Это влияет на то, каким образом стандарты качества воздуха и связанные с ними обязательства могут быть встроены в правовые структуры. Правовая система оказывает разностороннее влияние, включая то, как юридические обязательства толкуются и обеспечиваются судами, а также то, каким образом такие обязательства изначально закрепляются в правовых рамках. Так, например, на сегодняшний день страны континентальной правовой системы чаще включают стандарты AAQS в правовые акты (ЮНЕП 2021a, 49).



Конституционные права. Существует корреляция между наличием в стране конституционного права на здоровую окружающую среду и/или чистый воздух и закреплением стандартов AAQS в правовых актах (GAAPL, 49). Некоторые законы о качестве воздуха прямо опираются на конституционные гарантии для усиления положений, касающихся качества воздуха (например, Закон Южной Африки о качестве воздуха 2004 года, раздел 3), тогда как в других странах конституционные права служат основой для активного судебного пересмотра режимов регулирования качества воздуха (**раздел 6**, дело Федерального верховного суда Бразилии 2019 года).



Конституционное **устройство страны.** Помимо конституционных гарантий, структура государства и уровни власти могут оказывать существенное влияние на систему управления качеством воздуха и распределение институциональной ответственности. Особенно в федеративных системах, распределение полномочий между федеральным и субфедеральным уровнями в отношении стандартов качества воздуха и управления им будет влиять на то, какой уровень власти осуществляет правовой контроль над системой управления качеством воздуха. Это может приводить к проблемам регулятивной координации, если полномочия по законодательному установлению стандартов AAQS и полномочия по регулированию источников загрязнения воздуха разделены между федеральным или центральным правительством и субнациональными органами власти.



Источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и круг затрагиваемых субъектов и объектов. Как правило, это требует наличия надежного и регулярно обновляемого национального кадастра выбросов в атмосферу, содержащего как пространственную детализацию, так и разбивку по видам загрязняющих веществ, а также данных о воздействии загрязнения воздуха на население и о том, какие экосистемы от него страдают. Это может влиять на то, какие сектора, отрасли или загрязняющие вещества получают приоритет при правовом регулировании, а также на то, определяются ли конкретные территории, уязвимые группы населения или отдельные типы экосистем как требующие особой защиты. В частности, рекомендуется собирать данные с разбивкой по полу и возрасту населения, подвергающегося воздействию загрязнения воздуха. Понимание различий в воздействии качества воздуха по признаку пола и возраста имеет фундаментальное значение для разработки эффективной и справедливой политики и мер воздействия.

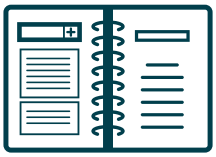
Общая структура законодательства о качестве воздуха или об окружающей среде. Не во всех странах существует всеобъемлющий закон о чистом воздухе. Обязательства, относящиеся к качеству воздуха, могут быть распределены между различными законодательными актами, и при рассмотрении вопросов, затронутых в Руководстве, важно учитывать, как эти акты юридически взаимодействуют между собой.

Степень развития законодательства о качестве воздуха и плановые пересмотры. Как показывает рисунок 1, регулярный пересмотр законодательства о качестве воздуха имеет важное значение для системы управления качеством воздуха, поскольку позволяет учитывать развитие знаний о природе и воздействии загрязняющих веществ, а также изменения источников выбросов, обусловленные экономическим, технологическим или социальным развитием.

Соответствующая **судебная практика и роль национальных или наднациональных судов** в поддержке системы управления качеством воздуха. Это особенно важно при оценке того, насколько правовые акты (содержащие стандарты AAQS и связанные с ними требования) подлежат принудительному исполнению в рамках национальных правовых систем.

Ограничения, связанные со стоимостью и потенциалом. Внутренние или внешние факторы могут сдерживать или оказывать иное влияние на темпы повышения национальных стандартов качества воздуха. К таким факторам могут относиться ограниченные возможности административных и научных структур по обеспечению функционирования режимов регулирования качества воздуха, бюджетные ограничения (на уровне государства или отдельных домохозяйств), а также недостаточный потенциал или осведомленность соответствующих государственных ведомств в части реализации политики в области качества воздуха.


© Unsplash/Ryoji Iwat.



СТРУКТУРА РУКОВОДСТВА И ПОРЯДОК ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

В следующих разделах Руководства подробно раскрываются вопросы, обозначенные в контрольном перечне для законодателей, приведенном в кратком резюме. Эти вопросы охватывают весь круг аспектов, имеющих значение для законотворчества, необходимого для включения стандартов AAQS в правовые режимы. Они относятся к глобальному контексту законодательства о качестве воздуха (**раздел 2**), а также к основным элементам устойчивой национальной системы управления качеством воздуха (рисунок 1).

Законодатели разных стран могут уделять основное внимание различным разделам Руководства в зависимости от своих национальных правовых приоритетов, однако при этом всегда необходимо сохранять целостное представление о правовой архитектуре, которая разрабатывается или пересматривается, чтобы обеспечить ее юридическую целостность как эффективного и исполнимого правового режима.

По каждому обозначенному законодательному вопросу приводится перечень или описание аспектов, подлежащих рассмотрению. К числу дополнительных материалов, способствующих пониманию рассматриваемых вопросов, относятся:

РЕСУРСЫ





Иллюстративные законодательные примеры из национального законодательства о качестве воздуха различных стран, представляющие широкий спектр правовых систем мира. Эти примеры не предлагаются в качестве образцов для законодательства и приводятся в текстовых блоках со значком законодательства. При этом указывается, являются ли они официальными или неофициальными переводами. Неофициальные переводы были предоставлены национальными правительствами либо взяты из онлайн-инструментов машинного перевода (главным образом Google Translate), поэтому рекомендуется сверяться с текстом на языке оригинала.



Судебная практика и другие иллюстративные примеры. Они показывают, каким образом законы о качестве воздуха толковались в различных правовых системах, а также иные практики, поддерживающие режимы регулирования качества воздуха. Они приводятся в текстовых блоках со значком судейского молотка.



Ссылки и дополнительная литература в **разделе 9**.

Дополнительная поддержка в области наращивания потенциала для управления качеством воздуха

На своей первой и третьей сессиях Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде призвала государства-члены принимать конкретные межсекторальные меры по сокращению всех форм загрязнения воздуха (ЮНЕП 2016a; ЮНЕП 2016b; ЮНЕП 2017). В ответ на эти призывы ЮНЕП продемонстрировала свою приверженность поддержке правительств путем разработки глобальной программы по качеству воздуха, а также дорожной карты в сфере загрязнения воздуха, реализуемой в рамках Программы Монтевидео V. В совокупности эти программы опираются на многопрофильную экспертную базу организации в соответствии с общей стратегией ЮНЕП по укреплению межсекторального взаимодействия в целях улучшения качества окружающей среды, а также здоровья и благополучия всех людей (ЮНЕП 2022a).

Программа ЮНЕП по качеству воздуха оказывает поддержку странам с низким и средним уровнем дохода в нескольких направлениях: посредством консультирования по вопросам доступных средств мониторинга качества воздуха и недорогих технологий; предоставления технической помощи и руководящих инструментов, направленных на укрепление систем регулирования качества воздуха, в том числе в секторах с высокими выбросами; содействия укреплению регионального сотрудничества и расширению возможностей для обмена знаниями; а также разработки эффективной стратегии повышения осведомленности и проведения коммуникационных мероприятий по вопросам, связанным с качеством воздуха.

ЮНЕП разработала ряд инициатив по наращиванию потенциала, сосредоточенных вокруг этих ключевых направлений. ЮНЕП оказывает странам поддержку в разработке планов действий и стратегий в области качества воздуха в таких секторах, как транспорт, сельское хозяйство и сжигание муниципальных отходов, а также в других секторах с высокими выбросами, с целью борьбы с загрязнением воздуха. ЮНЕП также разрабатывает учебные мероприятия, инструменты и материалы, направленные на стимулирование действий и распространение передовой практики в области распределения источников загрязнения, оценки загрязняющих веществ, мониторинга загрязнения воздуха и наблюдения за ним. ЮНЕП также проводит оценки загрязнения воздуха на региональном, национальном и городском уровнях для выявления источников, последствий и возможных решений проблем качества воздуха, что создает основу для целенаправленных политических мер. Развитие и внедрение сетей наблюдения и мониторинга качества воздуха, в том числе путем продвижения сетей недорогих датчиков в партнерстве с инициативами гражданской науки, также является одним из основных направлений деятельности ЮНЕП по наращиванию потенциала, ориентированной на совершенствование мониторинга качества воздуха.

В рамках Программы Монтевидео V деятельность ЮНЕП по наращиванию потенциала направлена на совершенствование и укрепление национального законодательства о качестве воздуха как посредством прямой технической помощи странам, так и путем разработки и распространения руководящих материалов, таких как настоящее Руководство, с целью углубления знаний и понимания законодателей и разработчиков государственной политики и расширения их возможностей по разработке и укреплению законов и институтов, связанных с качеством воздуха. Запросы на техническую помощь можно направлять через механизм обмена информацией (Clearing House Mechanism) Платформы ЮНЕП по оказанию содействия в области права и окружающей среды (UNEP LEAP), доступный по адресу: https://leap.unep.org/technical-assistance.

При разработке этих инициатив по наращиванию потенциала ЮНЕП уделяет особое внимание обеспечению полной интеграции гендерных аспектов как в практические, так и в содержательные компоненты такой деятельности. Меры по наращиванию потенциала, разработанные с учетом гендерной чувствительности, направлены на обеспечение полноценного участия женщин в разработке, реализации и ожидаемых результатах соответствующих мероприятий в соответствии с обязательством ЮНЕП поддерживать государства-члены в обеспечении полного и эффективного участия женщин и равных возможностей для лидерства в принятии решений по вопросам окружающей среды (ЮНЕП 2022a).



© Unsplash/Aaron Burden.

Глобальный контекст для национальных стандартов качества воздуха и правовых рамок

2



Глобальный контекст для национальных стандартов качества воздуха и правовых рамок

Существуют ли международно-правовые обязательства по принятию стандартов AAQS либо иные обязательства, связанные с управлением качеством воздуха, которые применимы к вашей стране?

На глобальном уровне не существует международного договора, устанавливающего общие обязательства в отношении стандартов качества воздуха или управления качеством воздуха (см. ЮНЕП 2021a, 24–26), хотя некоторые давно действующие региональные договоры (например, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния [CLRTAP], распространяющаяся на европейские и соседние страны) ограничивают выбросы загрязняющих веществ, способных причинять вред государствам, расположенным по направлению переноса воздушных масс, и предусматривают механизмы сотрудничества в области мониторинга и обмена данными. В Африке три политических соглашения (так называемого мягкого права) предусматривают региональное сотрудничество по гармонизации стандартов AAQS, процедур мониторинга и управления данными (Региональная рамочная политика Сообщества развития юга Африки в области загрязнения воздуха, или Лусакское соглашение; Восточноафриканское региональное рамочное соглашение по загрязнению воздуха, или Найробийское соглашение; Центрально- и Западноафриканское региональное рамочное соглашение по загрязнению воздуха, или Абиджанское соглашение). В Латинской Америке и Карибском бассейне также существует Региональный план действий по качеству воздуха (2022). В Азии действует Инструмент по укреплению сети мониторинга кислотных осадков в Восточной Азии, сфера действия которого недавно была расширена и теперь прямо охватывает загрязнение воздуха.

Кроме того, в международном публичном праве существует обычноправовой принцип «не причинять вреда», который возлагает на все государства обязанность предотвращать, сокращать и контролировать риск причинения экологического вреда другим государствам и районам за пределами национальной юрисдикции, в том числе в результате загрязнения воздуха (*Арбитраж по делу Trail Smelter [Соединенные Штаты Америки против Канады]*, 1941). Эта доктрина международного публичного права представляет собой один из правовых путей разрешения споров, связанных с трансграничным воздействием загрязнения воздуха.

В Европейском союзе с 1996 года действует комплексный гармонизированный правовой режим в области качества воздуха в отношении различных загрязняющих веществ, который применяется в государствах-членах Европейского союза. Директива CAFE устанавливает подлежащие исполнению обязательства для всех 27 государств-членов, включая детализированную правовую рамку в отношении стандартов AAQS, мониторинга качества воздуха, участия общественности и доступа к правосудию.

Следует отметить, что существуют и другие международные обязательства, связанные с управлением качеством воздуха, которые рассматриваются в **разделе 7** и касаются процедурных экологических прав, хотя непосредственно не относятся к установлению стандартов качества воздуха.

Каково значение Глобальных рекомендаций ВОЗ по качеству воздуха 2021 года для национального законодательства о качестве воздуха?

Принципы, содержащиеся в Руководящих принципах ВОЗ по качеству воздуха (AQG), имеют основополагающее значение для законодательства и политики в области качества воздуха по двум основным причинам:

1. **они предоставляют авторитетный глобальный ориентир, обобщающий доказательства, подтверждающие необходимость стандартов AAQS, особенно в отсутствие глобального договора о стандартах AAQS; и**

2. **они оценивают доказательства воздействия загрязнения воздуха с точки зрения последствий для общественного здоровья и возможности предотвращения вреда.**

Как ясно указано в Руководящих принципах ВОЗ по качеству воздуха, установленные в них ориентировочные значения «не являются юридически обязательными стандартами; однако они предоставляют странам основанный на доказательствах инструмент, который может использоваться при формировании законодательства и политики» (ВОЗ 2021, 3). Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха также включают промежуточные значения, предназначенные для использования в странах, где уровень загрязнения воздуха в настоящее время высок, в качестве этапов на пути к достижению стандартов, отражающих наилучшее возможное качество воздуха для данной территории.

Настоящее Руководство показывает, что, хотя значения в Руководящих принципах ВОЗ по качеству воздуха могут быть непосредственно включены в законодательные акты и тем самым приобрести определенную юридическую силу в национальных правовых системах, для наиболее эффективной реализации стандартов AAQS необходим целостный подход к их правовому закреплению. Кроме того, реализация Руководящих принципов ВОЗ по качеству воздуха через законодательство может потребовать планирования устойчивого перехода к более чистому воздуху, в том числе посредством использования промежуточных правовых стандартов, поэтапного пересмотра законодательства и решения вопросов, связанных с потенциалом и ресурсами.

Хотя Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха устанавливают ориентировочные пределы лишь для ограниченного числа «классических» загрязняющих веществ (PM_{10}, $PM_{2.5}$, O_3, NO_2, SO_2 и CO), на качество воздуха и общественное здоровье влияет значительно большее число загрязняющих веществ. Действительно, Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха содержат «положения о надлежащей практике» в отношении некоторых видов PM, которые прямо не охватываются самими принципами: черного углерода, ультрамелких частиц и песчаных/пылевых бурь. Таким образом, национальные правовые системы могут регулировать более широкий или иной круг загрязняющих веществ в зависимости от экспертной оценки проблем загрязнения воздуха, характерных для конкретной страны. Этот вопрос охвата регулирования далее рассматривается в **разделе 3**.

Каким образом пандемия COVID-19 изменила наше понимание законодательства о качестве воздуха?

Пандемия COVID-19 послужила стимулом к переосмыслению понятия чистого воздуха с более выраженным акцентом на целях защиты здоровья, связанных с загрязнением, а также к приданию более высокого приоритета регуляторным и политическим мерам в сфере качества воздуха в целом. Ограничения на передвижение и остановка промышленной деятельности в периоды санитарных ограничений, особенно на ранних этапах пандемии, продемонстрировали значительное реальное и воспринимаемое улучшение качества воздуха в особенности в некоторых из наиболее загрязненных регионов мира (Всемирная метеорологическая организация [ВМО], 2021).

Во многих странах наружный воздух стал рассматриваться как средство, способствующее защите людей от возможного накопления респираторных вирусных частиц внутри зданий. Распространение SARS-CoV-2 воздушным путем в помещениях привело к более широкому использованию недорогих датчиков углекислого газа как косвенного показателя, с помощью которого можно оценивать интенсивность вентиляции зданий и, следовательно, более широко — качество воздуха в помещениях. Наряду с мониторингом активная фильтрация воздуха также стала широко применяться в целях снижения концентрации частиц в помещениях.

С учетом этих изменений чистый воздух больше не рассматривается исключительно как вопрос химических загрязняющих веществ и их научного измерения в наружной (или, реже, внутренней) среде. Теперь это также вопрос того, насколько воздух безопасен для здоровья человека: чистый воздух — это безопасный воздух (Scotford 2020, 349). На более глубоком уровне исходное состояние здоровья населения также оказалось одним из факторов, влияющих на тяжесть последствий COVID-19 на национальном уровне. Предполагается, что загрязнение воздуха наряду с ожирением, недостаточной физической активностью и нездоровым питанием повышает риск заболеваемости и смертности.



© Unsplash/Tam Wai.

Основы национального законодательства о качестве атмосферного воздуха:

законодательные элементы, научные знания, процедуры и сфера регулирования

3



Основы национального законодательства о качестве атмосферного воздуха: законодательные элементы, научные знания, процедуры и сфера регулирования

Почему стандарты AAQS должны устанавливаться в законодательных актах?

В рамках устойчивой системы управления качеством воздуха, предлагаемой в настоящем Руководстве, стандарты AAQS должны устанавливаться в законодательном акте или в совокупности взаимосвязанных законодательных актов по меньшей мере по следующим причинам (ЮНЕП 2021a, 13):

- **законодательные процедуры хорошо приспособлены к решению межсекторальных и меняющихся проблем загрязнения воздуха, поскольку они допускают политическое обсуждение и регулярный пересмотр;**
- **закрепление стандартов в законодательстве обеспечивает правовую определенность и потенциально создает юридические обязанности и права;**
- **обеспеченность законодательства механизмами принудительного исполнения имеет важное значение для реализации стандартов AAQS и является ключевым элементом системы управления качеством воздуха (раздел 6);**
- **законодательство имеет также важное символическое значение, поскольку формирует авторитетное, поддерживаемое государством представление о проблемах качества воздуха и способствует социальным и экономическим изменениям, направленным на решение проблем загрязнения воздуха; и**
- **стандарты AAQS должны устанавливаться в публичных актах, бесплатно и свободно доступных для всех (в отличие от частных стандартов).**

В то же время закрепление стандартов AAQS в законодательстве само по себе не гарантирует их применения и соблюдения. Они также должны быть введены в действие в рамках более широкой законодательной структуры, устанавливающей цели, уровень амбициозности, механизмы правоприменения и подотчетности, мониторинг и другие элементы. Само по себе наличие полномочия по введению стандартов AAQS не создает содержательного правового контекста для их установления, однако является основополагающим элементом более широкого режима регулирования качества воздуха.

Публичные и частные процедуры установления стандартов AAQS

Частные процессы стандартизации, не ограниченные и не выстроенные законодательно, не создают такую же основу для систем управления качеством воздуха. Такие стандарты не предоставляются бесплатно, не вырабатываются в рамках публичного обсуждения и часто остаются добровольными и ориентировочными по своему характеру.

В некоторых странах действуют гибридные режимы, при которых стандарты разрабатываются органами стандартизации, но утверждаются государственными органами и предусматривают участие более широкого круга заинтересованных сторон, а итоговые тексты публикуются в открытом доступе бесплатно.

Мексика

Официальные мексиканские стандарты NOM-022-SSA1-2019

В Мексике в преамбуле официальных стандартов во исполнение федерального закона о метрологии и стандартизации указывается, что заинтересованным сторонам была предоставлена возможность участвовать в разработке стандартов. Проект стандарта был опубликован в официальном вестнике, чтобы в течение шестидесяти календарных дней после такой публикации заинтересованные стороны могли представить свои замечания в Национальный консультативный комитет по стандартизации в области регулирования и укрепления здоровья. Ответы на комментарии, полученные Консультативным комитетом, были опубликованы в официальном вестнике до принятия и публикации стандарта.

Еще одним важным аспектом законодательного закрепления стандартов AAQS является их публикация, обеспечивающая свободный доступ к этим стандартам для широкой общественности, в соответствии с основным требованием требованием принципа верховенства права и важным элементом права на доступ к экологической информации, как указано в **разделе 7**.

Ключевые элементы эффективного законодательного закрепления стандартов AAQS

Для того чтобы стандарты AAQS были эффективно закреплены, соответствующее первичное законодательство должно предусматривать как минимум три основных элемента:

- **ожидаемая уровень амбициозности;**
- **связь с новейшими научными и технологическими знаниями; и**
- **процедурные требования.**

Что касается **уровня амбициозности**, то ОНа, как правило, определяется прямо сформулированными законодательными целями (о которых пойдет речь ниже), которые могут непосредственно направлять процесс установления стандартов, а также более широким политическим контекстом, как, например, в Европейском союзе где нулевое загрязнение и климатическая нейтральность зафиксированы в качестве основных целей экологической политики (см. Европейская комиссия, 2018). Факторы, которые следует учитывать при установлении амбициозных стандартов качества воздуха, рассматриваются в **разделе 4**.

Связь процесса установления стандартов с **надлежащей научной информацией** может быть закреплена как прямо, так и косвенно. Закон Израиля о чистом воздухе 5768-2008 содержит примеры обоих подходов.



Израиль

Закон о чистом воздухе 5768-2008 (неофициальный перевод)

Статья 6. Показатели качества воздуха

(a) Министр устанавливает максимальные значения содержания в воздухе загрязняющих веществ, перечисленных в Приложении 1, за определенные интервалы времени (далее — показатели качества воздуха):

(1) значения, превышение которых представляет потенциальную опасность или причиняет вред жизни, здоровью и качеству жизни людей, имуществу и окружающей среде, включая почву, воду, фауну и флору, и к достижению которых следует стремиться как к целевым значениям (в настоящем Законе — целевые значения); целевые значения служат основой для установления целевых показателей программы в том смысле, который предусмотрен разделом 5;

(2) значения, превышение которых представляет собой значительное или недопустимое загрязнение воздуха; они устанавливаются на основе целевых значений и обновленных научных и технологических знаний, а также с учетом практической возможности предотвращения превышения целевых значений (в настоящем Законе — показатели качества атмосферного воздуха);

(3) значения, превышение которых при кратковременном воздействии вызывает или может вызвать опасность или вред для здоровья человека и требует принятия немедленных мер по предотвращению такого превышения или предотвращению вреда, причиняемого таким превышением (в настоящем Законе — порог оповещения).

Что касается **процедурных требований**, то при разработке соответствующего законодательства могут иметь значение различные элементы: форма используемого законодательного процесса (рассматривается в следующем вопросе), круг заинтересованных сторон, требующих консультирования (рассматривается ниже), а также сроки.

Что касается сроков, если стандарты AAQS не устанавливаются непосредственно в первичном законодательстве, целесообразно предусмотреть крайний срок для их введения, особенно с учетом мирового опыта, показывающего, что в некоторых странах соответствующие законодательные полномочия не реализуются (в 2020 году 31% стран не воспользовались такими полномочиями: ЮНЕП 2021a, 50). Требование о сроке также означает наличие обязанности ввести стандарты, а не оставлять этот вопрос лишь на уровне формального полномочия. Одним из примеров является Закон об окружающей среде 2021 года Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, который требовал введения двух новых стандартов качества воздуха приблизительно в течение 10 месяцев. Это было обеспечено путем установления в первичном законодательстве срока, до истечения которого проекты нормативных актов, устанавливающих соответствующие стандарты, должны были быть внесены в парламент (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Закон об окружающей среде 2021 года, раздел 4(9)). На практике, учитывая объем экспертных данных, которые необходимо было собрать, а также времени, требуемого для проведения содержательных общественных консультаций, заданные временные рамки были довольно узкими; Однако их преимущество заключалось в сохранении необходимого темпа для введения новых стандартов.

Каковы должны быть цель или цели правовой системы регулирования качества воздуха?

Цель или задача, лежащая в основе законодательства о качестве воздуха, является важной основой системы управления качеством воздуха, поскольку именно она определяет уровень ее амбициозности и основные направления регулирования. Все чаще качество воздуха прямо рассматривается в законодательстве (а в некоторых странах и в конституциях) как вопрос охраны здоровья населения и/или охраны окружающей среды, а не исключительно как техническая проблема контроля промышленных выбросов или вопрос, подлежащий разрешению только в научной среде. Хотя в ряде стран охрана здоровья населения уже давно признается целью режимов регулирования качества воздуха, значение высокого уровня амбициозности как движущего начала этих режимов возросло в свете Руководящих принципов ВОЗ по качеству воздуха (AQGs), роста общественной осведомленности о связанных с загрязнением воздуха рисках для здоровья во всем мире, а также судебных исков в общественных интересах и иных кампаний организаций гражданского общества, побуждающих правительства по всему миру принимать меры против вреда, причиняемого загрязнением воздуха общественному здоровью.

Как показано в **разделе 2**, современный законодательный режим в области качества воздуха должен быть направлен на достижение чистого воздуха в интересах охраны здоровья населения. Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха подтверждают, что последствия загрязнения воздуха для общественного здоровья, даже при относительно низких концентрациях, стали более очевидными благодаря развитию научных знаний, подкрепленных данными из таких областей, как эпидемиология, токсикология и клеточная биология. Следовательно, законодательная цель, закрепляющая охрану здоровья населения в качестве основной цели законодательства о качестве воздуха (либо самостоятельно, либо наряду с охраной окружающей среды), согласует такую правовую систему с целями Руководящих принципов ВОЗ по качеству воздуха.



Верховный суд Соединенных Штатов Америки истолковал делегированное Агентству по охране окружающей среды нормотворческое полномочие по установлению стандартов AAQS в соответствии с разделом 109(a) Закона Соединенных Штатов Америки о чистом воздухе как полномочие, определяемое исключительно целями охраны здоровья населения, без допустимости учета экономических соображений: *«Агентству следует предоставить определенную свободу усмотрения при установлении нормативов. Однако должностное лицо, принимающее решение от имени агентства, не вправе учитывать финансовые последствия принимаемых им экологических нормативов. Закон о чистом воздухе не содержит никаких оснований для вывода о том, что Конгресс намеревался считать затраты значимым фактором при принятии агентством соответствующих решений»* (*Whitman v American Trucking Associations, Inc.* 2001).

Надлежащее функционирование экосистем также является важной целью режимов регулирования качества воздуха. Выбросы в атмосферу воздействуют на все компоненты окружающей среды — от почвы и воды до биоразнообразия. В частности, осаждение загрязняющих веществ приводит к избыточному поступлению серы и азота в окружающую среду, вызывая закисление, эвтрофикацию и сокращение биоразнообразия, тогда как осаждение озона повреждает листья растений и деревьев и снижает урожайность сельскохозяйственных культур (Европейская экономическая комиссия ООН). Воздействие на экосистемы часто регулируется посредством

пределов так называемых «критических нагрузок», то есть максимальных количеств загрязняющего вещества, которые могут осаждаться в окружающей среде без причинения значительного вредного воздействия. Следует отметить, что, хотя основные загрязняющие вещества, имеющие значение для защиты экосистем, в целом совпадают с теми, что важны для здоровья человека, единицы измерения и правовое выражение пределов или целевых значений отличаются от тех, которые используются для стандартов AAQS. Например, осаждение $PM_{2.5}$ на поверхность суши наносит вред экосистемам, однако такой вред выражается количеством избыточно осевших азота или серы, а не количеством самих частиц $PM_{2.5}$ (которое было бы показателем для стандартов AAQS). Стандарты AAQS, как правило, способны способствовать достижению и других экологических целей, однако сами по себе вряд ли могут их определить, и для достижения дополнительных целей могут потребоваться иные взаимодополняющие методы регулирования.

Достижение чистоты воздуха необходимо также для поддержания устойчивой системы здравоохранения и для защиты инфраструктуры, культурного наследия, природного капитала и объектов рекреации от повреждения и деградации. Режим регулирования качества воздуха может также дополнять другие экологические законы и обязательства или способствовать их достижению, например в области изменения климата. В **разделе 8** рассматривается, каким образом согласование различных экологических (и иных) политик может иметь решающее значение для эффективной реализации режимов регулирования качества воздуха.

Какой уровень власти должен устанавливать стандарты AAQS?

Во всем мире установление стандартов AAQS чаще всего централизовано на уровне государства (ЮНЕП 2021a, 46), что соответствует задаче обеспечения равных стандартов для всех. Однако в некоторых крупных по территории странах с федеративным или иным многоуровневым государственным устройством наблюдается дифференциация стандартов на уровне провинций или регионов, особенно если разные территории движутся к достижению амбициозных стандартов качества воздуха с разной скоростью. Дифференциация стандартов легче поддается обоснованию в тех случаях, когда существенные географические различия в уровне загрязнения воздуха обусловлены природными факторами, такими как метеорологические условия или рельеф местности. В качестве примера можно привести раздел 10 Закона Южной Африки о качестве воздуха 2004 года, который предусматривает, что наряду с национальными стандартами AAQS, подлежащими установлению в отношении загрязняющих веществ, представляющих угрозу для здоровья, благополучия или окружающей среды в масштабе всей страны, провинциальные органы власти также могут устанавливать стандарты AAQS следующим образом, допуская дифференцированное установление стандартов (см. выделенный жирным шрифтом текст в приведенном ниже фрагменте).



Южная Африка

Национальное управление по охране окружающей среды: Закон о качестве воздуха 2004 года

Раздел 10: Провинциальные стандарты

(1) [Член Исполнительного совета, отвечающий за управление качеством воздуха] может путем публикации уведомления в официальном вестнике

> *(a) определять вещества или смеси веществ в атмосферном воздухе, которые вследствие концентрации в атмосферном воздухе, биоаккумуляции, осаждения либо иным образом представляют угрозу для здоровья, благополучия или окружающей среды в провинции либо которые, по разумному мнению МЕС, представляют такую угрозу; и*
>
> *(b) в отношении каждого такого вещества или смеси веществ устанавливать провинциальные стандарты для*

> *(i) качества атмосферного воздуха, включая допустимое количество или концентрацию каждого такого вещества или смеси веществ в атмосферном воздухе; либо*
>
> *(ii) выбросов из точечных, диффузных или мобильных источников в пределах провинции или на любой географической территории в пределах провинции.*
>
> *(2) Если национальные стандарты установлены... в отношении какого-либо конкретного вещества или смеси веществ, МЕС не вправе изменять такие национальные стандарты,* ***за исключением случая установления более строгих стандартов для провинции или для любой географической территории в пределах провинции.***
>
> *(3) Уведомление, изданное в соответствии с настоящим разделом, может*
>
> *(a) устанавливать различия между разными географическими территориями в пределах провинции;*
>
> *(b)* ***предусматривать поэтапное введение своих положений****; и*
>
> *(c) быть изменено.*

Возложение полномочий по принятию основных стандартов AAQS страны исключительно на местные органы власти в целом не является практически осуществимым подходом. Местные подходы, как правило, сосредоточены на усиленном управлении выбросами (например, посредством введения «зон низких выбросов») в отношении таких загрязняющих веществ, как NO_2, время пребывания которых в воздухе составляет лишь несколько часов. Концентрации таких загрязняющих веществ можно обоснованно считать поддающимися контролю на местном уровне, и поэтому управление выбросами у источника предпочтительнее установления различных локальных целевых значений концентрации в атмосферном воздухе. В исключительных случаях может быть сочтено необходимым дифференцировать стандарты в сторону более строгих стандартов AAQS, например для срочной защиты конкретных уязвимых групп населения, социальных групп или отдельных локальных территорий.

Какой законодательный процесс используется для введения стандартов AAQS?

Законодательство о качестве воздуха нередко представляет собой многоуровневый массив правовых актов, который должен действовать как согласованная система и может включать то или иное сочетание следующих элементов:

- **общее первичное экологическое законодательство, такое как экологические кодексы, законы об охране окружающей среды и законы об экологических стандартах;**
- **первичное законодательство, посвященное конкретному сектору, такое как законы о чистом воздухе (как на Кипре, на Филиппинах и в Соединенных Штатах Америки) или законы о стандартах качества воздуха;**
- **вторичное законодательство, содержащее положения о стандартах AAQS и/или мониторинге качества воздуха, планировании и т. д., принимаемое на основании первичного законодательства; либо**
- **стандарты AAQS, которые сами по себе не содержатся в законодательстве (например, закреплены в технических стандартах или политических руководствах), но создаются в рамках законодательной системы. Примером являются стандарты качества воздуха Китая, изданные в виде стандарта GB 3095-2012 (2012) на основании Закона Китайской Народной Республики о предотвращении загрязнения атмосферы 2000 года. Стандарты AAQS обладают определенным юридическим действием, поскольку устанавливаются на основании предусмотренного законодательством мандата.**

Федеративное или децентрализованное государственное устройство также может влиять на выбор надлежащего законодательного процесса для принятия стандартов AAQS.

Использование вторичного или делегированного законодательства для установления стандартов AAQS имеет ряд преимуществ. Оно позволяет закреплять детальную техническую информацию, которая обычно не содержится в первичном законодательстве, а также обеспечивает большую гибкость при последующем обновлении требований, благодаря чему стандарты AAQS

могут поддерживаться в соответствии с новейшими научными представлениями. Однако использование вторичного законодательства связано и с определенными рисками. Оно может подвергаться менее тщательной проверке на стадии принятия; кроме того, по сравнению с первичным законодательством оно в большей степени подвержено риску отмены или ослабления в результате законодательного пересмотра. Кроме того, стандарты AAQS, установленные во вторичном законодательстве, не всегда увязаны с юридическими обязанностями государства по достижению этих стандартов, требованиями к мониторингу или санкциями за несоблюдение стандартов AAQS.

Независимо от того, какой законодательный процесс используется для введения стандартов AAQS, необходимо обеспечить баланс между всеми этими соображениями и гарантировать, чтобы в рамках соответствующей политической и правовой культуры целостность всей системы управления качеством воздуха была тщательно выстроена и поддерживалась (с учетом всех аспектов устойчивой системы управления качеством воздуха, изложенных в настоящем Руководстве).

Каким образом заинтересованные стороны и общественность включаются в процесс установления стандартов AAQS?

Некоторые современные правовые системы в области качества воздуха прямо предусматривают процедуру участия общественности при принятии стандартов AAQS, открытую для заинтересованных сторон и/или широкой общественности (ЮНЕП 2021a, 70). Для обеспечения содержательного участия любая соответствующая заинтересованная сторона должна быть уведомлена о возможности участвовать в любом процессе разработки новых стандартов AAQS и иметь право представить свое мнение. Это особенно важно для тех, кто несоразмерно страдает от загрязнения воздуха, включая представителей наиболее малоимущих женщин и мужчин, создающих наименьший объем выбросов и в то же время особенно уязвимых к последствиям загрязнения воздуха. Возможности для участия должны основываться на предложении о введении новых или пересмотре действующих стандартов AAQS, которое является общедоступным и широко распространяется, при этом должно быть предоставлено достаточное время для детального рассмотрения предлагаемых стандартов AAQS. Наличие такой процедуры соответствует признанным во всем мире принципам экологической демократии (**раздел 7**) и имеет важное значение для удовлетворения общественных ожиданий в части защиты здоровья населения. Статья 8 Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), предусматривает меры по содействию эффективному участию общественности в отношении новых законодательных предложений «на соответствующей стадии, пока все варианты еще открыты».

Законодательство может закреплять участие общественности как общее требование (то есть участвовать может любой представитель общественности) и/или специально требовать проведения консультаций с представительными советами, организациями или уязвимыми группами. В некоторых странах также существуют общие конституционные права на участие общественности в разработке новых законопроектов или программ (ЮНЕП 2021a, 69), которые в принципе распространяются и на разработку стандартов AAQS в законодательстве.



Орхусская конвенция 1998 года

Статья 8

Каждая Сторона стремится содействовать эффективному участию общественности на надлежащем этапе и тогда, когда все варианты еще остаются открытыми, в ходе подготовки государственными органами исполнительных регламентов и иных общеобязательных юридически обязательных норм, которые могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду. С этой целью должны предприниматься следующие меры:

(a) должны устанавливаться сроки, достаточные для эффективного участия;

(b) проекты нормативных актов должны публиковаться или иным образом становиться общедоступными; и

(c) общественности должна предоставляться возможность представлять замечания непосредственно либо через представительные консультативные органы.

Результаты участия общественности должны учитываться в максимально возможной степени.

Более конкретно, режимы регулирования качества воздуха могут предусматривать процедуру участия при принятии стандартов AAQS. Так, статьи 16–18 Закона Аргентины о регулировании и сохранении воздушного ресурса, а также о предупреждении и контроле загрязнения атмосферы (2004) позволяют любой заинтересованной стороне представить свое мнение в Уполномоченный орган на основе предложения Постоянного консультативного совета в течение 10 рабочих дней после опубликования предложения о стандартах качества воздуха. Уполномоченный орган обязан предоставить официальное обоснование любое отклонение предложений, представленных заинтересованными сторонами. Подобные временные рамки чрезвычайно узки, что создает создает риск ограничения содержательного вклада со стороны общественности. Такому подходу можно противопоставить Закон об окружающей среде 2021 года Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, упомянутый выше, который предусматривал более продолжительный период для общественных (и экспертных) консультаций при разработке новых стандартов качества воздуха в соответствии с разделами 1 и 2 Закона, а также включал рассмотрение лежащих в основе новых стандартов доказательств. Более реалистичным сроком для содержательных общественных консультаций является период от двух до трех месяцев.



Австралия

Национальная мера по охране окружающей среды (качество атмосферного воздуха) 2016 года

5. Желаемый экологический результат

Желаемым экологическим результатом настоящей Меры является такое качество атмосферного воздуха, которое сводит к минимуму риск неблагоприятного воздействия загрязнения воздуха на здоровье.

- **Четко сформулированные цели должны быть надежно закреплены в законодательных рамках, чтобы совокупность норм о качестве воздуха толковалась и применялась комплексно и последовательно для достижения желаемых результатов в области здоровья и охраны окружающей среды. Как правило, это означает, что цели должны содержаться в первичном законодательстве.**

Формирование законодательной цели режима регулирования качества атмосферного воздуха

Цели законодательства о качестве воздуха влекут правовые последствия, например служат ориентиром при толковании юридических обязанностей (ЮНЕП 2021a, 38). Поэтому имеет значение, где именно такие цели закреплены в законодательных рамках, а также какой характер и какой уровень амбициозности они выражают.

Место законодательных целей в правовой системе

Расположение законодательных целей в значительной степени зависит от уже существующей архитектуры законодательства страны о качестве воздуха. При пересмотре действующего или разработке нового законодательства о качестве воздуха в отношении законодательных целей следует учитывать следующие соображения:

- **Прямо сформулированные цели, содержащиеся *внутри* правовых рамок специального закона, обладают тем преимуществом, что они носят целенаправленный характер и тесно связаны с его положениями. Примером может служить Национальная мера Австралии по охране окружающей среды (качество атмосферного воздуха), в которой четко закреплена цель охраны здоровья населения, специально относящаяся к качеству атмосферного воздуха.**



В качестве примера того, каким образом законодательные цели влияют на законодательство о качестве воздуха в интересах охраны здоровья населения, Суд Европейского союза (CJEU) указал следующее в деле C-644/18 *Commission v Italy* (2020):

84. [С]ледует подчеркнуть, как это явствует из пунктов 17 и 18 Директивы 2008/50, что законодатель Европейского союза установил предусмотренные данной директивой предельные значения с целью защиты здоровья человека и окружающей среды, в полной мере учитывая при этом, что загрязняющие вещества поступают из множества источников и видов деятельности и что различные меры политики, как на национальном уровне, так и на уровне ЕС, могут оказывать влияние в этой сфере, [вследствие чего государство не может быть освобождено от соблюдения четко установленных в данном законодательстве ЕС обязательств по достижению стандартов AAQS].

- **Если стандарты качества воздуха устанавливаются во вторичном законодательстве на основе более общего первичного закона, касающегося качества воздуха или охраны окружающей среды в целом, прямо сформулированные цели такого первичного закона следует пересмотреть и при необходимости обновить или уточнить, чтобы включить цели в области охраны здоровья населения (наряду с целями охраны окружающей среды).**

- **Некоторые законы о качестве воздуха разрабатываются или будут разрабатываться в рамках конституционного порядка, признающего чистый воздух или здоровую окружающую среду конституционным правом, и тем самым формирующего цели законодательства через нормы более высокой юридической силы. Будет ли это способствовать повышению уровня амбициозности национального законодательства о качестве воздуха, зависит от правовой и политической традиции соответствующей страны. Для включения в систему управления качеством воздуха всеобъемлющей и амбициозной схемы регулирования также потребуется пересмотр законодательных рамок с учетом данного конституционного контекста.**

Содержание законодательных целей и уровень амбициозности

Уровень амбициозности, выраженный в целях законодательства о качестве воздуха, влияет на его положения и может играть важную роль при толковании и оценке законности отдельных обязанностей и процедур в рамках соответствующей правовой системы регулирования качества воздуха (например, при оценке их соразмерности). При формулировании или пересмотре содержания законодательных целей в области качества воздуха следует учитывать следующие соображения:

- **Законодательные рамки в идеале должны ясно выражать стремление к амбициозному регулированию и управлению качеством воздуха в интересах охраны здоровья населения. Законодательство о качестве воздуха может преследовать несколько целей. Эти цели должны быть взаимодополняющими и взаимно усиливающими, связывая различные элементы устойчивой системы управления качеством воздуха и обеспечивая, чтобы любые специально сформулированные цели не подрывали основные цели в области охраны здоровья населения и окружающей среды.**



Европейский Союз

Директива CAFE 2008 года

Статья 1

Настоящая Директива устанавливает меры, направленные на следующее:

1. определение и установление целей в области качества атмосферного воздуха, предназначенных для предотвращения, предупреждения или снижения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду в целом;

2. оценку качества атмосферного воздуха в государствах-членах на основе общих методов и критериев;

3. получение информации о качестве атмосферного воздуха в целях содействия борьбе с загрязнением воздуха и связанными с ним неудобствами, а также мониторинга долгосрочных тенденций и улучшений, являющихся результатом национальных мер и мер Сообщества;

4. обеспечение того, чтобы такая информация о качестве атмосферного воздуха доводилась до сведения общественности;

5. поддержание качества воздуха там, где оно является хорошим, и его улучшение в иных случаях;

6. содействие расширению сотрудничества между государствами-членами в целях сокращения загрязнения воздуха.

- **Амбициозные цели создают законодательную основу для постепенного перехода к более строгим стандартам AAQS с течением времени, в том числе посредством использования промежуточных стандартов. В разделе 4 разъясняется, каким образом законодательные стандарты AAQS должны периодически пересматриваться как элемент устойчивой системы управления качеством воздуха. Особенно амбициозный набор законодательных целей содержится в Законе Филиппин о чистом воздухе 1999 года, который закрепляет «принципы» и «политику», признающие, в частности, право граждан на чистый воздух, а также важность предотвращения загрязнения, а не только контроля над ним, в качестве приоритетов государственной политики.**

Определение сферы действия национального законодательства о качестве воздуха

При формировании устойчивого режима управления стандартами AAQS необходимо целенаправленно решать многие вопросы, связанные со сферой регулирования. Эти вопросы представляют собой политический выбор относительно того, насколько широким и всеобъемлющим будет режим регулирования качества воздуха.

Сфера определения: что считается загрязнением воздуха и качеством воздуха

В некоторых национальных правовых системах отсутствует четкое определение загрязнения воздуха, загрязняющих веществ или качества воздуха, что порождает правовые вопросы относительно сферы действия таких режимов и может приводить к недостаточному охвату регулирования, а также к вопросам судебного толкования относительно того, насколько далеко распространяется режим регулирования качества воздуха (ЮНЕП 2021a, 39).

- **Устойчивая законодательная система должна как можно более четко определять, какое именно загрязнение воздуха она охватывает, причем таким образом, чтобы облегчать толкование соответствующего правового режима судами и практикующими юристами в рамках данной правовой культуры в интересах охраны здоровья населения.**

- **По возможности определения должны акцентировать внимание именно на аспектах «качества» воздуха, а не сводиться только к контролю выбросов «загрязнения», что соответствует цели обеспечения надлежащего уровня охраны здоровья населения.**

- **Как показывает обзор определений, используемых в разных странах мира, неисчерпывающие и широкие определения, связывающие загрязнение воздуха с вредом для здоровья, в наибольшей степени соответствуют устойчивой системе управления качеством воздуха, ориентированной на результаты в области охраны здоровья населения.**

Ниже приводятся примеры неисчерпывающих законодательных определений, направленных на охрану здоровья населения, благополучия людей, окружающей среды и полезного использования воздушных ресурсов в «законных целях».



Аргентина

Закон Автономного города Буэнос-Айреса № 1356 о сохранении воздушных ресурсов и предупреждении и контроле загрязнения атмосферы 2004 года

Статья 3

Загрязнение атмосферы *означает прямое или косвенное внесение в атмосферу в результате деятельности человека веществ или энергии, которые могут оказывать вредное воздействие на здоровье человека или качество окружающей среды либо причинять ущерб материальным ценностям, ухудшать условия пользования окружающей средой или наносить вред иным законным способам ее использования.*



Боливия

Положение о загрязнении воздуха, 1995 год

Статья 6

Качество воздуха *означает концентрации загрязняющих веществ, позволяющие характеризовать воздух в определенном регионе по отношению к эталонным концентрациям, установленным с целью сохранения здоровья и благополучия людей.*

- **Чтобы режимы регулирования качества воздуха охватывали все виды загрязнения воздуха, наносящие вред здоровью, юридическое определение загрязнения воздуха также не должно связывать это понятие с превышением конкретных стандартов качества воздуха или стандартов качества воздуха в целом, особенно в тех случаях, когда такие стандарты могут (пока) быть недостаточно амбициозными с точки зрения желаемых результатов в области охраны здоровья населения (раздел 4).**

Регулирование атмосферного воздуха и расширение сферы регулирования на загрязнение воздуха в помещениях

Во многих действующих режимах регулирования качества воздуха сфера их применения ограничивается только атмосферным (наружным) воздухом, который понимается как хорошо перемешанный воздух во внешней среде. Закон Соединенных Штатов Америки о чистом воздухе содержит традиционное определение атмосферного воздуха.

Аналогичным образом стандарты AAQS традиционно разрабатывались для применения только к наружному воздуху, и хотя воздействие наружного воздуха составляет лишь часть общего воздействия загрязнения на человека, этот показатель оказался в целом надежным критерием для выражения совокупного вреда от воздействия загрязнения как внутри помещений, так и вне их (Региональное бюро ВОЗ для Европы, 2013).

Однако растущее понимание того, что качество воздуха в помещениях оказывает существенное влияние на здоровье населения, побуждает законодателей и разработчиков политики рассматривать возможность включения воздуха в помещениях в сферу регулирования режимов качества воздуха. Это особенно важно потому, что женщины и малолетние дети, которые в некоторых странах проводят больше всего времени возле домашнего очага, несоразмерно страдают от загрязнения воздуха в помещениях.[1] Учитывая сложности введения контроля за качеством воздуха в помещениях (поскольку воздействие загрязнения внутри помещений в значительной степени зависит от поведения находящихся в помещении людей), рекомендации или руководящие указания по качеству воздуха в помещениях могут быть предпочтительнее юридически обязательных стандартов. Тем не менее государства могут принять решение разработать режимы регулирования, охватывающие воздух в помещениях, и некоторые юридические определения допускают более гибкое применение на границе между внутренней и внешней средой, как это видно в Законе Сьерра-Леоне об Агентстве по охране окружающей среды 2008 года.



Соединенные Штаты Америки

Закон о чистом воздухе, 1963 год

§50.1

(e) Атмосферный воздух *означает ту часть атмосферы вне зданий, к которой имеет доступ широкая общественность.*

[1] Для получения дополнительной информации о том, как загрязнение воздуха влияет на здоровье человека, в частности на здоровье детей, см. UNEP (2022c), подготовленный к третьему Международному дню чистого воздуха для голубого неба.



Сьерра-Леоне

Закон об Агентстве по охране окружающей среды, 2008 год

Раздел 40

Атмосферный воздух *означает атмосферу внутри и вне строения либо в любом подземном пространстве.*

В некоторых странах, например в Саудовской Аравии и Боливии, регулирование качества воздуха распространяется также на качество воздуха в помещениях и предусматривает специальные положения о поддержании его допустимых уровней.

Кроме того, в настоящее время Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха (AQGs) определяют «загрязнение атмосферного воздуха» как включающее наружное загрязнение, воздействующее на воздух в помещениях:

> ***Загрязнение атмосферного воздуха.*** *Загрязнение воздуха во внешней среде, то есть в наружном воздухе, которое может проникать в помещения или присутствовать в них.*

Это обновленное определение ВОЗ освобождает концепцию качества воздуха от доминирующего разграничения между внутренним и наружным воздухом, которое не учитывает циркуляцию рассеянного загрязнения между наружной и внутренней средой (в домах, классных комнатах, офисах, метро и т. д.). Оно также открывает новые возможности для регулирования, позволяя учитывать воздействие внутри помещений при регулировании качества атмосферного воздуха. Например, мониторинг в помещениях может служить доказательством того, что загрязненный наружный воздух в близлежащих наружных зонах превышает стандарты AAQS, указывая на районы, где необходимы меры активного управления со стороны государственных органов.

Какие загрязняющие вещества должны регулироваться стандартами AAQS в рамках режимов качества воздуха?

В большинстве стран широко признается, что основными загрязняющими веществами воздуха, наносящими наибольший вред здоровью, являются различные сочетания $PM_{2.5}$, PM_{10}, NO_2, SO_2 и O_3. Это так называемые «классические» загрязнители, охватываемые Руководящими принципами ВОЗ по качеству воздуха, однако этот перечень не является окончательным или исчерпывающим для правового регулирования в каждой стране. Например, существует ряд загрязняющих веществ воздуха, относящихся к стойким органическим загрязнителям, включая пестициды, полихлорированные и бромированные соединения, а также диоксины. Стойкие органические загрязнители включены в международные соглашения по загрязнению воздуха, направленные на ограничение их выбросов (например, в глобальную Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях 2001 года, вступившую в силу в 2004 году и пересмотренную в 2019 году, которая предусматривает определенные послабления для стран с переходной экономикой). Их основное воздействие связано с биоаккумуляцией в окружающей среде, поэтому регулирующие меры по ограничению воздействия на человека обычно направлены на точечные источники (например, установки по сжиганию и совместному сжиганию отходов) либо на конечные среды накопления, такие как питьевая вода или пищевые продукты, а не на атмосферный воздух как таковой.

Чтобы определить, какие загрязняющие вещества должны входить в сферу действия национального законодательства о качестве воздуха, каждой стране необходимо оценить свой «химический климат» и установить стандарты AAQS для тех загрязнителей, которые имеют наибольшее локальное значение. Например, выбросы, характерные для отдельных крупных отраслей промышленности, могут требовать установления специальных стандартов AAQS для следовых загрязняющих веществ, таких как металлы. В качестве конкретных примеров: в 2022 году Япония установила стандарты AAQS для NO_2, SO_2, CO, взвешенных частиц, $PM_{2.5}$, фотохимических окислителей, бензола, трихлорэтилена, тетрахлорэтилена, дихлорметана и диоксинов; тогда как Европейский союз устанавливает стандарты AAQS для $PM_{2.5}$, PM_{10}, SO_2, NO_2, CO, бензола, O_3, свинца, мышьяка, кадмия, никеля и полициклических ароматических углеводородов. Для загрязняющих веществ, не охваченных Руководящими принципами ВОЗ, вероятно потребуется экспертная научная оценка национальных источников загрязнения для разработки стандартов AAQS, специфичных для конкретной страны или отрасли.

Государствам также следует предусмотреть правовой механизм для выявления и рассмотрения «новых» или возникающих загрязняющих веществ в рамках своей регуляторной системы и при необходимости устанавливать для них стандарты в рамках процесса регулярного пересмотра AAQS (см. рисунок 1). Этот процесс пересмотра также должен устанавливать, не являются ли некоторые из охватываемых загрязняющих веществ устаревшими или не могут ли они быть более корректно описаны с использованием иных международно признанных научных категорий.

Географическая сфера действия законодательства о качестве воздуха

Конечная цель законодательства о качестве атмосферного воздуха — защита здоровья человека — предполагает, что хорошее качество воздуха должно быть благом, доступным всем людям, независимо от того, где они живут или перемещаются. Это имеет последствия для определения сферы действия законодательства о качестве воздуха. Если стандарты AAQS применяются одинаково на всей территории, находящейся под юрисдикцией государства, это максимально способствует равенству и экологической справедливости и учитывает характер загрязнения воздуха как проблемы, проявляющейся как на местном уровне, так и на расстоянии.

Напротив, некоторые страны ограничивают географическую сферу применения AAQS, используя различные правовые зоны для целей установления стандартов. Например, стандарты AAQS могут быть более строгими в жилых районах и природных парках, чем в промышленных зонах. Такой подход становится причиной экологической несправедливости в той мере, в какой люди не защищены от загрязнения воздуха в равной степени, особенно если они живут или работают в районах, расположенных внутри зон с более высоким допустимым уровнем загрязнения или рядом с ними. В крайних случаях промышленные районы, где более высокие уровни загрязнения допускаются законом, могут приводить к возникновению так называемых «жертвенных зон», определяемых как «место, где жители испытывают разрушительные последствия для физического и психического здоровья и сталкиваются с нарушениями прав человека в результате проживания в очагах загрязнения и сильно загрязненных районах» (ГА ООН 2022b, 27). В то же время разрешение более высоких уровней загрязнения в одних районах по сравнению с другими в пределах одного государства может быть оправдано географическими или природными условиями (например, влияющими на рассеивание загрязнения) либо особенностями воздействия на население, как отмечалось выше. Любая такая гибкость не должна использоваться для сокрытия несправедливости в области общественного здоровья; зонирование, допускающее установление различных уровней AAQS, должно быть обосновано научными данными и строгим анализом последствий для здоровья населения.

Помимо установления стандартов AAQS, другие элементы законодательства о качестве воздуха могут предусматривать выделение географических территорий, для которых устанавливаются специальные юридические обязанности или последствия, особенно в отношении мониторинга и управления, как рассматривается ниже в **разделе 5**.

Трансграничная сфера действия законодательства о качестве воздуха

Если сфера действия законодательства о загрязнении воздуха ограничивается только внутренними источниками загрязнения и не учитывает влияние трансграничного загрязнения или возможности его контроля, это может создавать трудности для достижения национальных стандартов AAQS и в более широком смысле для решения проблем общественного здоровья, связанных с загрязнением воздуха. Исследования показывают, что управление трансграничным загрязнением воздуха не всегда включается в национальные режимы регулирования качества воздуха: 63% стран в 2020 году не имели законодательных положений, регулирующих трансграничное загрязнение воздуха (ЮНЕП 2021a, 41).

Если государства входят в наднациональную региональную структуру, в которой осуществляется регулирование качества воздуха, это облегчает национальное регулирование трансграничного загрязнения воздуха, перемещающегося между различными странами. В качестве примера можно привести Директиву CAFE, которая рассматривает последствия трансграничного загрязнения воздуха между государствами — членами Европейского союза.

Это обязательство поддерживается дополнительными обязанностями каждого отдельного государства-члена, связанными с управлением стандартами AAQS в рамках



Европейский Союз

Директива CAFE 2008 года

Статья 25

(1) *Если любой порог оповещения, предельное значение или целевое значение с учетом соответствующего допуска превышения либо долгосрочная цель превышаются вследствие значительного трансграничного переноса загрязняющих веществ воздуха или их прекурсоров, соответствующие государства-члены сотрудничают и при необходимости разрабатывают совместные мероприятия, например подготовку совместных или согласованных планов по качеству воздуха в соответствии со* **статьей 23**, *чтобы устранить такие превышения путем применения надлежащих и соразмерных мер.*

Директивы CAFE, а также введением иных правовых мер контроля, в частности национальных обязательств по сокращению выбросов, установленных Директивой (ЕС) 2016/2284 Европейского парламента и Совета о сокращении национальных выбросов некоторых загрязняющих веществ в атмосферу.

Для стран, не входящих в такие наднациональные правовые регионы, возникают иные обстоятельства, и разработка соответствующих правовых механизмов становится более сложной. Закон Южной Африки о качестве воздуха 2004 года представляет один из примеров, показывающих, как государства могут устанавливать прямой регулятивный контроль над трансграничным загрязнением воздуха, возникающим на их территории, хотя такой контроль не будет столь же эффективным, если соседние страны не обладают аналогичными полномочиями и механизмами регулирования.

Другой подход предусматривается Исполнительным декретом Республики Корея к Закону о сохранении чистоты воздуха, который требует от национальных органов учитывать способы предотвращения внутреннего воздействия дальнего трансграничного загрязнения воздуха, поступающего из-за пределов национальных границ. Хотя источник такого загрязнения находится вне юрисдикции государства, оно все равно признается проблемой управления, требующей решения в связи с его воздействием внутри страны.



Южная Африка

Национальное управление по охране окружающей среды: Закон о качестве воздуха 2004 года

Статья 50. Трансграничное загрязнение воздуха

(1) Министр может проводить расследование любой ситуации, которая создает или может с разумной вероятностью способствовать

(a) загрязнению воздуха через границы Республики; или

(b) загрязнению воздуха, которое нарушает или может нарушить международное соглашение, обязательное для Республики, в области предотвращения, контроля или устранения загрязнения.

(2) Если расследование, предусмотренное пунктом (1), показывает, что выброс вещества в воздух из источника на территории Республики может оказать значительное вредное воздействие на качество воздуха, окружающую среду или здоровье в государстве, отличном от Республики, министр может установить меры по предотвращению, контролю или устранению таких выбросов на территории Республики.



Республика Корея

Закон о сохранении чистоты воздуха, 2007 год

Статья 13

(20) Министр окружающей среды каждые пять лет проводит консультации с руководителями соответствующих центральных административных органов и заслушивает мнения мэров и губернаторов для предотвращения ущерба, причиняемого дальним трансграничным загрязнением воздуха, с целью разработки комплексных мер по предотвращению такого ущерба...

Учет уязвимости отдельных групп населения в режимах регулирования качества воздуха, включая гендерный аспект

Специальные законодательные меры по защите уязвимых групп населения во всем мире встречаются сравнительно редко; чаще всего чувствительные группы учитываются через системы предупреждений в индексах загрязнения воздуха, которые не устанавливаются законодательством (например, в Бангладеш, на Филиппинах, в Шри-Ланке). Однако этому вопросу уделяется все больше внимания на глобальном уровне, поскольку социально уязвимые и чувствительные группы населения часто подвергаются воздействию более высоких уровней загрязнения воздуха, включая женщин, которые в некоторых странах несоразмерно подвергаются воздействию загрязнения в домашних условиях из-за использования загрязняющих устройств для приготовления пищи и отопления (ВОЗ 2016).

Учет таких уязвимых групп в законодательстве о качестве воздуха может осуществляться различными способами: либо путем усиления защиты для особо чувствительных групп как отдельной категории регулирования (например, детей, беременных женщин или пожилых людей), либо путем учета структурных социально-экономических неравенств, из-за которых определенные группы населения подвергаются более высокому риску воздействия загрязнения воздуха, с применением целевых регулирующих механизмов (например, усиленного управления качеством воздуха в местах концентрации уязвимых групп, таких как жилые дома или школы, расположенные рядом с дорогами с интенсивным загрязнением).

При пересмотре законодательства о качестве воздуха законодателям следует определить, какие группы населения в их стране могут быть особенно чувствительны к рискам загрязнения воздуха — по причинам возраста, заболеваний, гендерных факторов или социального неблагополучия. Следует также оценить, обеспечивает ли существующий режим регулирования качества воздуха надлежащую защиту таких выявленных уязвимых групп населения и при необходимости предусмотреть в этой связи специальные обязанности. Показательный пример можно найти в федеральном законодательстве Австралии о качестве воздуха, где для усиленного мониторинга определяются зоны повышенного риска, в том числе там, где имеется «большая численность населения, подверженного риску», или «отдельные сообщества, находящиеся в относительно неблагоприятном положении» (Австралия, National Environment Protection (Ambient Air Quality Measure), s 41(1)).

Специальный докладчик по вопросам окружающей среды сообщил, что некоторые группы населения особенно уязвимы к загрязнению воздуха (ГА ООН 2022b, 21, 61):

Хотя загрязнению и токсичным химическим веществам подвергаются все люди, имеются убедительные доказательства того, что бремя загрязнения непропорционально ложится на отдельных лиц, группы и сообщества, которые уже сталкиваются с бедностью, дискриминацией и системной маргинализацией...

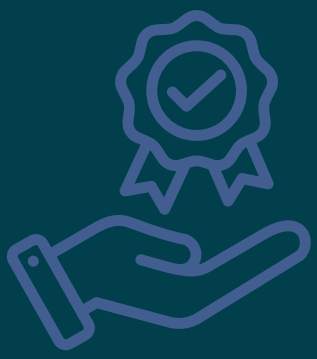
Помимо детей государства должны уделять особое внимание другим уязвимым или маргинализированным группам, чьи права оказываются под угрозой из-за широко распространенного загрязнения и токсического заражения, включая женщин, коренные народы, меньшинства, беженцев, мигрантов, людей с инвалидностью, пожилых людей, людей, проживающих в условиях затяжных вооруженных конфликтов, а также людей, живущих в бедности. Эти группы часто подвергаются непропорционально сильному воздействию загрязнения, располагают меньшими ресурсами и имеют более ограниченный доступ к медицинской помощи, что повышает риск заболеваний или смерти.



© Unsplash/Tam Wai.

Установление законодательных стандартов качества атмосферного воздуха

4



Установление законодательных стандартов качества атмосферного воздуха

Установление стандартов AAQS требует как технических, так и политических решений, которые затрагивают широкий круг экономической и социальной деятельности (транспорт, промышленность, жилищное строительство, сельское хозяйство и т. д.). Это могут быть сложные решения, требующие информированного политического обсуждения при поддержке надлежащей научной экспертизы и административных ресурсов. В целом стандарты AAQS должны устанавливаться с учетом соответствующих факторов и исходя из соответствующих целей (**раздел 3**), которые определяются законодательной рамкой, наделяющей полномочиями по установлению AAQS. Поэтому общая конструкция этой законодательной рамки имеет решающее значение для эффективного функционирования AAQS и достижения результатов в области обеспечения чистого воздуха.

Факторы, которые следует учитывать при установлении AAQS

Должны ли стандарты AAQS основываться на значениях, установленных в Руководящих принципах ВОЗ по качеству воздуха?

Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха (AQGs) служат отправной точкой для национальной оценки стандартов AAQS. Как отмечено в **разделе 2**, они устанавливают нижний предел, ниже которого дальнейшие улучшения в области здоровья, вероятно, будут лишь незначительными. Руководящие принципы ВОЗ также признают, что некоторые страны могут никогда не достичь этих значений из-за влияния метеорологических условий, природных явлений, плотности населения или трансграничных факторов, однако сами значения руководящих принципов остаются оптимальными, научно обоснованными уровнями защиты здоровья населения.

Промежуточные значения, предусмотренные Руководящими принципами ВОЗ, могут играть важную роль в качестве этапов при установлении AAQS. Это позволяет использовать поэтапный подход к достижению стандартов AAQS со временем — «для направления усилий по снижению загрязнения к конечному и своевременному достижению уровней AQG в странах, где эти уровни значительно превышаются» (ВОЗ 2021, xvi). Законодательство может создать рамку для такого поэтапного повышения уровня амбициозности AAQS. Примеры такого подхода содержатся в законодательстве Южной Африки о качестве воздуха (**раздел 3**) и в Законе Израиля о чистом воздухе 5768-2008.



Израиль

Закон о чистом воздухе 5768-2008 (неофициальный перевод)

Раздел 6

(b)(1) Министр может «устанавливать значения качества воздуха для различных периодов и различных территорий».

Роль AAQS в поддержании хорошего качества воздуха

Стандарты AAQS предназначены не только для достижения допустимых уровней в сильно загрязненных районах. Данные стандарты также должны поддерживатьсяи после их достижения, обеспечивая тем самым сохранение здорового уровня качества воздуха в долгосрочной перспективе. Соответствующее требование должно быть прямо закреплено в законодательстве, как это предусмотрено Законом США о чистом воздухе.

В соответствии с данным Законом на штаты США возлагается обязанность разрабатывать планы как для достижения, так и для поддержания стандартов AAQS (§110).



Соединенные Штаты Америки

Закон о чистом воздухе, 1963 год

§109

(b) Защита здоровья и благосостояния населения

(1) Национальные первичные стандарты качества атмосферного воздуха... должны представлять собой стандарты качества атмосферного воздуха, достижение и поддержание которых, по мнению Администратора, основанному на соответствующих критериях и предусматривающему достаточный запас безопасности, необходимы для защиты здоровья населения.

Достаточны ли стандарты AAQS, основанные на концентрациях, для надежного установления стандартов?

Стандарты AAQS, выраженные в виде «предельных значений» — максимальных концентраций, которые не должны превышаться, — являются эффективными благодаря своей простоте. Если население подвергается воздействию наружного загрязнения, превышающего установленную концентрацию, это означает, что стандарт не соблюден.

Однако простота стандартов не всегда обеспечивает их эффективность: бинарный характер таких стандартов («соблюден / не соблюден») может приводить к чрезмерному вниманию политики к небольшому числу точек несоответствия, что не всегда обеспечивает наибольшую пользу для здоровья населения в целом. Например, правительства могут сосредоточивать основное внимание на конкретных местах, где превышены предельные значения, и уделять мало или вовсе не уделять внимания территориям, где загрязнение воздуха не превышает порог, но находится близко к нему. В худшем случае это может стимулировать манипулирование показателями, например, перенос загрязнения из одного места в другое, или поощрять регуляторное разрешение выбросов вплоть до установленного законом предела.

В связи с этим государства могут рассмотреть *дополнительные и взаимодополняющие* формы стандартов качества воздуха для достижения целей в области охраны здоровья населения. К другим подходам к установлению стандартов качества атмосферного воздуха, которые могут усиливать регулирование, относятся установление целей постоянного улучшения либо ограничений общего воздействия загрязнения на население.

Можно предложить множество технических вариантов, отражающих более широкую цель защиты населения, например:

- **установление целевого показателя, ограничивающего максимальное число людей, проживающих в районах, где концентрация загрязнения превышает определенный порог, либо установление целей по снижению этого показателя в абсолютном или процентном выражении со временем;**
- **ограничение площади территории, на которой уровень загрязнения воздуха превышает установленный порог, либо установление целей по снижению этого показателя в абсолютном или процентном выражении со временем;**
- **ограничение суммарного объема загрязнения воздуха, превышающего установленный порог, либо установление целей по снижению этого показателя в абсолютном или процентном выражении со временем;**
- **установление средневзвешенной по численности населения концентрации, предусматривающей верхний предел загрязнения с учетом различий в плотности населения, либо установление целей по снижению этого показателя в абсолютном или процентном выражении со временем;**
- **ограничение суммарного превышения уровня загрязнения над установленным порогом с учетом различий в плотности населения либо установление целей по снижению этого показателя в абсолютном или процентном выражении со временем.**

Каждый из этих подходов оценивает воздействие загрязнения на человека с использованием различных критериев эффективности и может способствовать улучшению качества воздуха в местах, которые уже соответствуют стандартам предельных значений. Каждый из этих подходов имеет свои преимущества и недостатки, однако такие стандарты AAQS неизбежно сложнее довести до общественности, и их применение может зависеть от наличия точных вспомогательных данных, например о распределении населения. Кроме того, они должны использоваться для усиления защиты населения, а не для ее ослабления для каких-либо групп общества.

Пример стандарта, основанного на средневзвешенной по численности населения концентрации, содержится в Директиве CAFE (как показано в статье 2 ниже). В рамках этой Директивы он применяется в отношении $PM_{2.5}$ (статья 15).



Европейский Союз

Директива CAFE 2008 года

Статья 2

22. «национальная цель по сокращению воздействия» означает процентное сокращение среднего воздействия загрязнения на население государства-члена, установленное для базового года с целью уменьшения вредного воздействия на здоровье человека и подлежащее по возможности достижению в течение установленного периода...

Учет чувствительных групп населения при установлении AAQS

Стандарты AAQS, как правило, устанавливаются на значительно более низких уровнях концентрации загрязняющих веществ, чем те, которые обычно применяются в законодательстве по охране труда. В частности, они должны учитывать:

- **потенциальное воздействие загрязнения на здоровье особо чувствительных групп, таких как дети, беременные женщины (в связи с влиянием как на раннее, так и на позднее неонатальное здоровье), пожилые люди или лица с имеющимися заболеваниями;**
- **тот факт, что воздействие загрязнения атмосферного воздуха является постоянным и не ограничивается определенными часами рабочего дня.**

Технические аспекты установления AAQS

Существуют ли оптимальные периоды усреднения времени?

Большая часть вреда от загрязнения возникает в результате длительного воздействия, поэтому годовые средние значения AAQS являются подходящим инструментом для установления предельных уровней, отражающих значительную часть вреда от воздействия загрязненного воздуха. Стандарты для краткосрочного воздействия, например предельные значения среднесуточных (24-часовых) концентраций, часто применяются к загрязнителям, непосредственно выбрасываемым в атмосферу (первичным), среди которых наибольшее значение для здоровья имеют $PM_{2.5}$, PM_{10}, NO_2 и SO_2. Краткосрочные предельные значения очень часто выше годовых средних предельных значений.

Озон является вторичным загрязнителем, то есть образуется в атмосфере в результате химических реакций и не выбрасывается непосредственно. Его часто оценивают по восьмичасовому среднему значению — периоду, выбранному для отражения его образования в воздухе в дневное время.

Хотя это может создавать впечатление сложной системы требований AAQS, на практике краткосрочное и долгосрочное воздействие часто тесно взаимосвязаны. Меры по улучшению соблюдения одного показателя, как правило, приводят и к улучшению соблюдения другого. Если стандарты AAQS вводятся впервые, в качестве отправной точки может быть эффективен упрощенный набор годовых предельных значений. Практически во всех странах, устанавливающих AAQS, существуют стандарты, основанные на годовых средних значениях, что обеспечивает удобный общий показатель для сравнения между странами.

Как следует учитывать превышения?

Стандарты AAQS могут предусматривать допустимое число превышений краткосрочных предельных значений без признания соответствующего стандарта нарушенным. Некоторые из таких превышений объясняются природными или исключительными событиями, тогда как другие могут быть связаны с кратковременными изменениями погодных условий или непредсказуемыми колебаниями загрязнения атмосферы.

(a) Превышения, обусловленные природными или исключительными событиями

Допущение превышений может служить механизмом учета природных эпизодов загрязнения воздуха, находящихся вне национального контроля (например, определенного числа дней с высокой концентрацией $PM_{2.5}$, возникающей вследствие лесных пожаров).

Аналогичное положение применяется и к загрязнению PM_{10}, возникающему вследствие повторного поднятия частиц в воздух после зимней обработки дорог песком или солью (статья 21 Директивы CAFE).

Исключение природных событий, как это предусмотрено в Директиве CAFE, требует определенной степени субъективной оценки а именно, следует ли относить конкретные события к таким исключениям. Действительно, в некоторых национальных законодательствах может требоваться одобрение со стороны исполнительной власти для признания того, что превышения были вызваны исключительными обстоятельствами и поэтому не должны учитываться при определении нарушения стандарта AAQS. Подобные подходы создают риск снижения прозрачности и доверия к системам AAQS, поскольку решения о допустимых превышениях принимаются на основе усмотрения исполнительных органов, а не на

основе четко установленных экологических или санитарно-гигиенических критериев. В результате наиболее серьезные эпизоды загрязнения воздуха, вызывающие наибольшую общественную обеспокоенность, могут не учитываться при нормативной оценке достижения целей по обеспечению чистого воздуха. Любые допускаемые превышения должны основываться на прозрачных и научно обоснованных экологических или санитарно-гигиенических принципах и по возможности опираться на статистическую оценку, а не на качественное суждение.



Европейский Союз

Директива CAFE 2008 года

Статья 20

Вклад природных источников

1. Государства-члены направляют Комиссии за соответствующий год перечни зон и агломераций, в которых превышения предельных значений для определенного загрязняющего вещества обусловлены природными источниками. Государства-члены предоставляют информацию о концентрациях и источниках, а также доказательства того, что превышения обусловлены природными источниками.

2. Если Комиссия была уведомлена о превышении, обусловленном природными источниками, в соответствии с пунктом 1, такое превышение не считается превышением для целей настоящей Директивы.

(b) Общие превышения

Другие общие превышения могут быть обусловлены кратковременными высокими концентрациями загрязнения во время крайне необычных неблагоприятных метеорологических явлений (например, периоды слабого ветра в сочетании с низкой высотой пограничного слоя атмосферы — комбинация, которая может «удерживать» загрязнение у поверхности и препятствовать его рассеиванию) либо событиями с серьезными последствиями, такими как промышленные аварии. Такие события могут приводить к превышению часовых средних предельных значений NO_2 в центрах городов или суточных предельных значений PM.

Включение допустимых превышений повышает сложность AAQS как стандартов, ослабляя абсолютный уровень их амбициозности и подрывая общественное понимание того, какое качество воздуха считается безопасным для здоровья населения. Их применение должно ограничиваться только теми случаями, которые могут быть строго обоснованы. Обоснование, а также технические и статистические критерии, по которым событие классифицируется как допустимое превышение, должны всегда четко описываться. Так, определенное число превышений может автоматически допускаться ежегодно для учета метеорологических факторов, либо отдельные события могут исключаться в индивидуальном порядке, если они признаются исключительными и не могли быть разумно предвидены и предотвращены теми, кто отвечает за обеспечение соблюдения AAQS.

Другие технические аспекты

AAQS требуют прозрачного технического определения используемых показателей, обеспечивающего сопоставимость между формулировками стандартов и измерениями, с которыми они сравниваются. AAQS должны содержать рабочие определения самих загрязняющих веществ, если они не являются чистыми веществами. Определение $PM_{2.5}$ и PM_{10}, а также атмосферные условия (например, влажность), при которых проводится измерение, должны быть прямо указаны. Следует определить используемые единицы измерения, предпочтительно в соответствии с Международной системой единиц, а также указать неопределенности измерений. Если требуется преобразование между единицами, должны быть указаны стандартные атмосферные условия или коэффициенты пересчета. Не существует единого предпочтительного набора технических определений для AAQS — они могут отражать местные практики (метрическую или имперскую систему, химическую номенклатуру и т. д.), однако необходима ясность относительно всех базовых допущений.

Пересмотр AAQS

Процедуры пересмотра AAQS имеют важное значение с учетом развития научных знаний, роста общественной осведомленности о воздействии загрязнения воздуха на здоровье и как элемент надлежащей практики государственной политики. Процессы пересмотра должны быть предусмотрены в законодательных механизмах, чтобы обеспечивать их регулярное проведение при наличии достаточных данных и с участием заинтересованных сторон. В идеале они должны быть ориентированы на достижение амбициозной цели в области охраны здоровья населения и окружающей среды, лежащей в основе соответствующей законодательной системы (**раздел 3**). В некоторых правовых системах такой пересмотр может осуществляться путем принятия

новых нормативных актов или с использованием иных механизмов вторичного законодательства.

Примером служит Положение о контроле загрязнения воздуха Эсватини 2010 года, которое устанавливает процедуру пересмотра AAQS, связанную с обязанностью мониторинга качества воздуха и с четко сформулированной целью защиты здоровья населения.

Эсватини

Положение о контроле загрязнения воздуха 2010 года

Раздел 3

(1) *Метеорологическая служба должна осуществлять мониторинг качества воздуха в ряде районов, отражающих типичное воздействие загрязнения на население, с целью оценки соблюдения целей качества воздуха на национальном уровне.*

...

(5) *Если по результатам пересмотра, проведенного в соответствии с пунктом (1), орган приходит к выводу, что действующие цели в области качества воздуха* ***не являются надлежащими и достаточными для обеспечения высокого уровня защиты окружающей среды и здоровья человека****, он должен предложить министру новые цели качества воздуха, которые могут применяться к загрязняющим веществам, уже перечисленным в Приложении 1, к иным веществам, еще не включенным в перечень, либо к тем и другим.*



Горящие поля в Эсватини. © Unsplash/Patrick Konior.

Закон Израиля о чистом воздухе предусматривает регулярный пересмотр значений качества воздуха.

Израиль

Закон о чистом воздухе 5768-2008 (неофициальный перевод)

Раздел 6

(d) Министр должен время от времени, но не реже одного раза в пять лет, рассматривать необходимость обновления установленных им значений качества воздуха.

Закон Филиппин о чистом воздухе 1999 года содержит более общее положение о ежегодном пересмотре законодательства о качестве воздуха. Следует отметить, что на Конгресс не возлагается прямой обязанности реагировать на такой отчет.

Филиппины

Закон о чистом воздухе 1999 года

Раздел 52. Отчет Конгрессу

Министерство должно представлять Конгрессу не позднее 30 марта каждого года после принятия настоящего закона отчет о принимаемых мерах по контролю загрязнения и вносить необходимые рекомендации в областях, где требуется законодательное вмешательство.

Административные механизмы обеспечения соблюдения законодательных стандартов AAQS: Мониторинг, данные и зонирование

5



Административные механизмы обеспечения соблюдения законодательных стандартов AAQS: мониторинг, данные и зонирование Мониторинг, данные и зонирование

Обеспечение соблюдения требований является ключевым элементом эффективной системы управления качеством воздуха. В отличие от многих других областей права и регулирования соблюдение AAQS не сводится лишь к надлежащему поведению конкретного регулируемого субъекта в соответствии с установленной обязанностью. Поскольку качество воздуха является коллективной проблемой, возникающей из множества источников и форм поведения, соблюдение требований в значительной степени определяется масштабным сбором данных и активным управлением территориями, где проявляется диффузное загрязнение. По этой причине мониторинг качества воздуха и наличие высококачественных данных являются ключевыми элементами эффективного функционирования режимов регулирования качества воздуха наряду со структурами разграничения или организации территорий, в которых осуществляется управление качеством воздуха (через зонирование).

Мониторинг качества воздуха

Как следует оценивать соблюдение стандартов AAQS?

Краеугольным элементом оценки соблюдения юридических стандартов должны быть стационарные наблюдения качества атмосферного воздуха, проводимые в долгосрочной перспективе (то есть на протяжении нескольких лет) с использованием откалиброванных и метрологически прослеживаемых методов измерения (непрерывная цепочка калибровок). Невозможно одновременно наблюдать качество воздуха во всех точках, поэтому необходимо создать систему **репрезентативных измерений**, отражающую типичное воздействие загрязнения на население в данной стране. Репрезентативные измерения для оценки соблюдения стандартов AAQS, вероятно, должны охватывать широкий спектр географических условий и типов среды — от загрязненных участков вблизи промышленных источников или автомобильных дорог до городских и пригородных районов, а также сельского фонового воздуха.

Сети мониторинга, оценивающие соблюдение стандартов AAQS, должны учитывать множество конкурирующих факторов. Они должны быть обоснованными с точки зрения географической и демографической репрезентативности, должны быть технически устойчивыми в течение многолетних периодов и должны учитывать загрязняющие вещества, представляющие наибольшую опасность. Наблюдения могут осуществляться различными способами: через сети приборов, которые непосредственно управляются государственным ведомством и передаются местным органам или агентствам по охране, либо на основе коммерческих контрактов. Фактически национальная система наблюдений может представлять собой сочетание всех этих механизмов.

Поскольку все измерения сопровождаются **неопределенностями**, необходимо определить, каким образом они должны учитываться в рамках общей системы стандартов AAQS. Предельное значение, установленное законом, скорее всего будет точным целым числом, однако данные измерений, с которыми оно сравнивается, почти наверняка таковыми не будут. Как уже отмечалось выше в связи с вопросами определений и единиц измерения, не существует единственно правильного способа решения таких вопросов, как усреднение, округление чисел, ошибки и неопределенность. В рамках определений рекомендуется включать в правовую систему протоколы обработки данных (например, количество значащих цифр при представлении результатов) для обеспечения

прозрачности и создания единой основы для их толкования. Хорошей практикой считается такое описание методик, при котором любая компетентная третья сторона могла бы независимо воспроизвести преобразование «сырых» данных мониторинга в окончательную оценку соблюдения юридического стандарта.

Значение юридических требований по мониторингу качества воздуха

Поскольку выявление любого нарушения стандартов AAQS возможно только посредством фактического мониторинга качества атмосферного воздуха, мониторинг является необходимым элементом надежной системы управления качеством атмосферного воздуха. Закрепление требования о мониторинге в законодательстве обеспечивает включение этого ключевого элемента в режимы регулирования качества воздуха. Как правило, такая юридическая обязанность возлагается на государство (то есть на соответствующий уровень власти), поскольку измерения качества воздуха, проводимые отдельными операторами, не будут репрезентативными. Государство также обладает возможностью оперативно и публично публиковать результаты мониторинга (и обеспечивать доступ к ним) в соответствии с требованиями о предоставлении экологической информации (**раздел 7**).

Некоторые законодательные нормы устанавливают лишь общее требование осуществлять мониторинг, например «принимать все необходимые меры для мониторинга загрязнения воздуха». Такое требование создает базовое обязательство по мониторингу, однако не указывает, каким образом этот мониторинг должен проводиться. В конечном счете не существует единственного технического определения того, из каких элементов должна состоять эффективная инфраструктура мониторинга. Тем не менее при толковании таких законодательных требований должностные лица должны учитывать ключевые факторы, связанные с оптимальной защитой здоровья населения посредством стандартов AAQS. Например: охвачены ли мониторингом все основные районы проживания населения, расположены ли станции мониторинга в репрезентативных местах, отслеживаются ли наиболее значимые загрязняющие вещества? Законодательные системы могут прямо предусматривать некоторые из этих требований. Как показывают приведенные ниже подразделы, настоящее Руководство рекомендует законодателям рассматривать возможность более детального закрепления требований к мониторингу при формировании правовых механизмов, чтобы обеспечить получение полезных данных для функционирования эффективной системы регулирования качества воздуха.

Некоторые страны в общих формулировках указывают уровень осуществляемого мониторинга.



Иордания

Закон об охране окружающей среды 2017 года

Статья 4

Министерство в сотрудничестве и координации с соответствующими органами выполняет следующие функции и полномочия:

...

М – осуществлять мониторинг элементов окружающей среды и измерение их компонентов через научные центры и лаборатории, аккредитованные для этой цели, ***в соответствии с международными руководящими указаниями и спецификациями****, а также создавать и эксплуатировать сети экологического мониторинга.*



Примеры руководящих указаний и технических спецификаций по проведению мониторинга качества воздуха включают документы, разработанные Европейским комитетом по стандартизации, который выпускает подробные руководства по каждому загрязняющему веществу, включенному в Директиву CAFE. Например, измерение оксидов азота с использованием аналитического метода хемилюминесценции описано в европейском стандарте BS EN 14211:2012 по атмосферному воздуху. Аналогично подробные рекомендации по измерениям существуют и в других странах, например выпущенные Агентством по охране окружающей среды США (Watson *et al.* 1997). Международные консультативные рекомендации по измерению качества воздуха также издаются Всемирной метеорологической организацией (ВМО), например по использованию малых сенсоров (Peltier, ред., 2022), а также Международным бюро мер и весов (Bureau International des Poids et Mesures), например по калибровочным константам, используемым при измерении отдельных загрязняющих веществ, таких как озон (Hodges *et al.* 2019).

Законодательство других стран, в свою очередь, может содержать общие обязательства, предусматривающие обращение к национальным органам, которые разрабатывают соответствующие технические рекомендации по методам мониторинга.

Серьезной проблемой для многих стран являются затраты и ресурсы, необходимые для выполнения таких юридических требований к мониторингу; для этого могут потребоваться программы по наращиванию потенциала, а также политическая и бюджетная приоритезация. В некоторых странах наиболее реалистичным вариантом может быть поэтапное развитие сети высококачественных пунктов мониторинга. Создание такого потенциала по сбору данных является ключевым элементом эффективного режима регулирования качества воздуха, даже если его достижение сопряжено со значительными трудностями.

Так, статья 27 Швейцарского постановления о контроле загрязнения воздуха предусматривает следующее:



Швейцария

Постановление о контроле загрязнения воздуха 1985 года (перевод предоставлен Швейцарской Конфедерацией)

Статья 27. Определение уровня загрязнения атмосферного воздуха

1. Кантоны должны осуществлять мониторинг состояния загрязнения воздуха и его тенденций на своей территории; в частности, они должны определять уровень загрязнения атмосферного воздуха.

2. Для этого они проводят обследования, измерения и моделирование распространения загрязняющих веществ. [Федеральное управление по охране окружающей среды] рекомендует соответствующие методы.

Уровень государственного управления, ответственный за мониторинг

В странах с федеративным или децентрализованным устройством государственной власти должно быть особенно четко определено, какой уровень власти отвечает за мониторинг качества воздуха и каким образом эта обязанность согласуется с обязанностями по сбору и распространению данных, а также по достижению стандартов AAQS или иному улучшению качества воздуха. Если обязанности по мониторингу возлагаются на несколько уровней власти, должно быть ясно, каковы различные цели этих потенциально перекрывающихся обязательств по мониторингу, каким образом разрешаются различия в интерпретации данных и как осуществляется координация мониторинга качества воздуха. В случае если во исполнение различных целей мониторинг осуществляется разными органами, все равно должна обеспечиваться тесная техническая сопоставимость методик, требований к качеству данных и прослеживаемости калибровки приборов, используемых для мониторинга. Национальные правительства также должны выполнять международные обязательства по мониторингу, вытекающие из договоров в области качества воздуха, распределяя, координируя и контролируя функции мониторинга на территории соответствующей страны.

Пример законодательного распределения обязанностей по мониторингу, сбору и управлению данными между федеральными и региональными органами можно увидеть в Законе Индии «О воздухе (предотвращение и контроль загрязнения)» 1981 года.

Хотя полномочия в определенной степени пересекаются, Совет штата в большей степени занимается локальным мониторингом загрязнения воздуха и оценкой ситуации в зонах повышенного риска («зонах контроля загрязнения воздуха»), тогда как национальный Центральный совет отвечает за формирование сводных данных о качестве воздуха, включая статистический анализ, для всей страны. При выполнении этих функций важное значение имеет координация методов сбора данных и обмена данными между советами, чтобы обеспечить получение полезной информации о качестве воздуха как для целей регулирования и разработки политики, так и для информирования общественности.



Индия

Закон о воздухе (предотвращение и контроль загрязнения) 1981 года

16. Функции Центрального совета

(2) *(g) собирать, обобщать и публиковать технические и статистические данные, относящиеся к загрязнению воздуха и мерам, разработанным для его эффективного предотвращения, контроля или снижения, а также подготавливать руководства, кодексы или инструкции, касающиеся предотвращения, контроля или снижения загрязнения воздуха.*

17. Функции совета штата

...

(5) *(c) собирать и распространять информацию, относящуюся к загрязнению воздуха;*

...

(f) проводить инспекции зон контроля загрязнения воздуха через такие промежутки времени, которые он сочтет необходимыми, оценивать качество воздуха в этих зонах и принимать меры по предотвращению, контролю или снижению загрязнения воздуха в таких зонах;

Требования к размещению пунктов мониторинга качества воздуха

Репрезентативность и полезность данных мониторинга зависят от того, насколько правильно расположены станции мониторинга. Станции мониторинга, как правило, устанавливаются стационарно на длительный срок в одном месте, хотя это не исключает использование переносных приборов для оценки краткосрочных (например, почасовых или суточных) стандартов AAQS. Критерии размещения стационарных станций мониторинга должны быть однозначными: например, измерения, предназначенные для представления придорожных условий, должны учитывать установленное расстояние от края дороги и высоту, на которой проводятся измерения. Их количество и расположение имеют особенно важное значение, и законодательные механизмы могут устанавливать требования к размещению, чтобы обеспечить надежность мониторинга.

Ключевые вопросы, которые следует учитывать:

- **Сколько станций мониторинга необходимо установить для его успешного осуществления?**
- **Где именно они должны быть расположены для получения полезной информации?**
- **На какой высоте они должны быть установлены, чтобы фиксировать качество воздуха, которым дышат люди?**

Точные ответы на эти вопросы будут зависеть от топографии страны, особенностей городской застройки и погодных условий, а также от чувствительности населения к загрязнению. В целом даже в странах с хорошим ресурсным обеспечением плотность наблюдений редко превышает одну станцию мониторинга на 100 000 человек населения, а во многих странах одна станция наблюдения может использоваться для оценки соблюдения стандартов AAQS для значительно большего числа людей.

Подробные требования к размещению станций мониторинга могут иметь юридические последствия. Это зависит от правовой системы страны, однако уже существует судебная практика, в которой требования законодательства к мониторингу толкуются с учетом целей законодательства о качестве воздуха, направленных на защиту здоровья населения.



В 2019 году Суд Европейского союза постановил, что в соответствии с правом Европейского союза размещение пунктов отбора проб подлежит судебному контролю. Расположение пунктов отбора проб является ключевым элементом системы мониторинга качества воздуха, предусмотренной законодательством Европейского союза, и сама цель этой системы была бы подорвана, если бы пункты отбора проб размещались неправильно. Таким образом, национальные суды обязаны обеспечивать принятие всех необходимых мер, для того чтобы пункты отбора проб размещались в соответствии с применимыми правовыми критериями (дело суда ЕС C-723/17, *Lies Craeynest and Others v Brussels Hoofdstedelijk Gewest and Another*, 2019).

Пример национального законодательства, устанавливающего конкретные требования к мониторингу, можно увидеть в Положении Турции об оценке и управлении качеством воздуха.



Турция

Положение об оценке и управлении качеством воздуха 2008 года (неофициальный перевод)

Приложение II

A) Размещение пунктов отбора проб

При стационарных измерениях соблюдаются следующие требования.

Макромасштабное размещение для SO_2, NO_2, свинца, PM_{10}, бензола, CO, мышьяка, кадмия, никеля, ртути и полициклических ароматических углеводородов

(1) Защита здоровья человека

Места размещения пунктов отбора проб для защиты здоровья человека определяются со следующими целями:

(i) получение данных в районах внутри «зон» и «подзон», где наблюдаются наибольшие концентрации и где население может подвергаться косвенному или прямому воздействию в течение значительного периода времени по сравнению со средней продолжительностью, для которой установлены предельные значения;

(ii) получение данных об уровнях загрязнения в других районах «зон» и «подзон», представляющих воздействие на население в целом;

(iii) получение данных о скорости накопления мышьяка, кадмия, ртути, никеля, бензо(а)пирена и других полициклических ароматических углеводородов, которые отражают косвенное воздействие на население через пищевую цепь.

Пункты отбора проб часто размещаются таким образом, чтобы избежать измерения параметров в ближайших очень малых микросредах…

При оценке вклада промышленных источников по крайней мере один пункт отбора проб размещается по направлению ветра от источника в ближайшей жилой зоне. …

(2) Сохранение экосистем и растительности

Пункты отбора проб, предназначенные для защиты экосистем и растительности, размещаются на расстоянии более 5 км от других застроенных территорий, промышленных объектов или автомагистралей либо более чем в 20 км от «подзон». В качестве ориентира пункт отбора проб размещается таким образом, чтобы он представлял качество воздуха в среде площадью не менее 1000 км^2. …

Обеспечение доверия к данным, используемым для оценки соблюдения требований

Качество данных, используемых для оценки соблюдения стандартов AAQS, имеет решающее значение для эффективного функционирования систем регулирования качества воздуха. Данные должны быть достаточно надежными и качественными, чтобы они могли служить основанием для судебного оспаривания. Доверие общества к данным имеет критическое значение, учитывая, что только ограниченное и, вероятно, небольшое число пунктов мониторинга используется как репрезентативное для всей страны. Измерения должны быть открыты для проверки и предоставлять данные, которые прозрачно соответствуют заранее установленным стандартам качества данных, выражены в соответствующих единицах измерения (предпочтительно в Международной системе единиц — SI) и прослеживаются к соответствующим эталонным материалам или стандартам измерений, признанным на международном уровне.

Если стандарт AAQS установлен в виде среднегодового значения, обычно должны выполняться минимальные требования к полноте данных, прежде чем такое среднегодовое наблюдаемое значение может быть сопоставлено с юридическим стандартом или предельным значением. Разумно, чтобы такие положения предусматривали допустимый уровень отсутствующих данных вследствие отказа оборудования или планового технического обслуживания. Например, Положение Новой Зеландии «О регулировании управления ресурсами (национальные экологические стандарты качества воздуха)» 2004 года устанавливает конкретные требования к полноте данных для PM_{10}, прежде чем может быть рассчитано среднегодовое значение.

Подробные требования к тому, каким именно методом или приборами должно измеряться каждое отдельное загрязняющее вещество, выходят за рамки настоящего Руководства. Однако независимо от выбранного подхода (который может быть определен в рамках стандартов AAQS) сети мониторинга должны поддерживаться технической инфраструктурой, обеспечивающей калибровку приборов для измерения качества воздуха и сопоставимость данных, собираемых по всей национальной сети мониторинга. В этой инфраструктуре, вероятно, важную роль будут играть национальные метрологические институты и другие лаборатории, участвующие в Соглашении о взаимном признании Международного комитета мер и весов, обеспечивая поддержку такой системы и формируя общественное доверие к данным о качестве воздуха.

Новая Зеландия

Положение «Об управлении ресурсами (национальные экологические стандарты качества воздуха)» 2004 года

Статья 16C. Надлежащие данные PM_{10} для воздушного бассейна

(1) Настоящая статья определяет требования, при которых воздушный бассейн считается обеспеченным надлежащими данными PM_{10} в соответствии со статьями 16B(2), 16D(2) или 17(4)(a)(i).

(2) Считается, что воздушный бассейн располагает надлежащими данными PM_{10} за 12-месячный период, если:

(a) когда концентрация PM_{10} в воздушном бассейне измерялась в течение этого периода, измерения проводились таким образом, чтобы можно было рассчитать среднесуточные (24-часовые) концентрации в соответствии с Приложением 1; и

b) измерения охватывали данные как минимум за 95% двенадцатимесячного периода после вычета из продолжительности этого периода всех промежутков времени, когда измерения не проводились из-за технического обслуживания или калибровки оборудования; и

(c) не менее 75 % собранных данных были действительными.

Можно ли опираться на моделирование качества воздуха?

Моделирование качества воздуха позволяет оценивать качество воздуха в местах, где не проводится мониторинг, и представляет собой ценный инструмент для разработки политики и информирования общественности. Однако в настоящее время моделирование качества воздуха, как правило, не считается подходящим в качестве основного метода оценки соблюдения стандартов AAQS в регионах, где существует значительный риск превышения. Это связано с тем, что физические и химические процессы, лежащие в основе моделирования загрязнения воздуха (особенно для $PM_{2.5}$ и O_3), сопровождаются значительной неопределенностью, а модели в высокой степени зависят от точных входных данных о выбросах, которые могут отсутствовать. Существуют некоторые ограниченные случаи, например оценка концентраций NO_2 у придорожных участков, где неопределенность моделей ниже и они могут использоваться как часть системы оценки соблюдения требований. Моделирование может быть подходящим и эффективным способом оценки концентраций в местах, где риск превышения стандартов AAQS невелик и где затраты на проведение наблюдений были бы несоразмерными. Модели также могут дополнять данные мониторинга, обеспечивая более детализированное представление и дополнительные аналитические возможности. Например, Директива CAFE допускает использование моделирования загрязнения воздуха вместо физического мониторинга при оценке качества воздуха в районах с низким уровнем риска загрязнения. В районах повышенного риска моделирование может использоваться как дополнение к стационарным измерениям.



Европейский Союз

Директива CAFE 2008 года

Статья 6

2. Во всех зонах и агломерациях, где уровень загрязняющих веществ, указанных в пункте 1, превышает верхний порог оценки, установленный для этих веществ, для оценки качества атмосферного воздуха должны использоваться стационарные измерения. Такие стационарные измерения могут дополняться методами моделирования и/или ориентировочными измерениями для получения достаточной информации о пространственном распределении качества атмосферного воздуха.

...

4. Во всех зонах и агломерациях, где уровень загрязняющих веществ, указанных в пункте 1, ниже нижнего порога оценки, установленного для этих веществ, для оценки качества атмосферного воздуха будет достаточно методов моделирования или методов объективной оценки либо их сочетания.

Однако модели не являются фиксированными системами и чрезвычайно чувствительны к входным данным о выбросах, метеорологических условиях, а также к используемым механизмам расчета и программным схемам. Любые изменения этих параметров могут повлиять на оценку уровня соблюдения стандартов AAQS.

Модели, способные оценивать распределение загрязнения воздуха по всей территории страны и в течение года, как правило, не отражают качество воздуха на очень мелких пространственных масштабах и поэтому могут не обеспечивать прямую оценку воздействия загрязнения вблизи локальных источников или у дорог. Они в значительной степени зависят от достоверности используемого кадастра выбросов, и любые ошибки или пропуски в нем будут влиять на оценку соблюдения стандартов. Даже при наличии строго регулируемой системы моделирования и точного представления выбросов оценка, основанная на моделях, может быть недостаточно прозрачной, для удовлетворения общественные требования к достоверности данных.

Играет ли роль гражданская наука или другие участники в поддержке мониторинга?

В последние годы произошел значительный технологический прогресс в разработке простых методов измерения загрязнения воздуха, которые иногда называют «датчиками низкой стоимости», или более точно «малыми датчиками». Такие датчики позволяют отдельным гражданам и общественным организациям измерять качество воздуха в своих районах проживания. Они обеспечивают определенную степень самостоятельности для граждан и могут играть важную роль в вовлечении групп населения в процесс мониторинга, особенно в том, что касается информирования органов власти о локальных проблемах.

На момент публикации настоящего Руководства измерения с использованием малых датчиков, как правило, не соответствуют необходимым стандартам качества данных для оценки соблюдения стандартов AAQS — ни с точки зрения их калибровки, ни с точки зрения выполнения более широких стандартизированных требований, касающихся размещения датчиков, усреднения по времени, стабильности измерений и т. п. Поэтому без официального признания такие устройства не должны играть основную роль в оценке соблюдения стандартов AAQS. Существуют риски того, что гражданские инициативы по измерению загрязнения воздуха с использованием датчиков могут завышать или занижать реальные концентрации загрязняющих веществ. Однако это быстро развивающаяся область технологий, и качество данных от датчиков, по крайней мере для $PM_{2.5}$, улучшается, поэтому роль датчиков в системе стандартов AAQS, вероятно, будет меняться в ближайшие годы. В будущем возможно, что частные или независимо эксплуатируемые датчики качества воздуха смогут обеспечивать достаточный уровень доказательств для подтверждения несоблюдения стандартов AAQS. Законодательство о стандартах AAQS должно быть достаточно гибким, чтобы учитывать доказательства, полученные с использованием любых технологий, если они соответствуют надлежащим стандартам качества данных.

Роль международных и академических учреждений в поддержке мониторинга

Различные источники информации могут помогать государствам выявлять проблемы загрязнения воздуха. Это особенно важно в странах, где национальные ресурсы и технические возможности для мониторинга качества воздуха ограничены. Дополнительные источники могут включать данные, собираемые международными организациями (например, публикуемые в Бюллетене ВМО) и академическими учреждениями, а также данные, полученные с использованием новых технологий, включая датчики (см. предыдущий подраздел) и — для некоторых загрязняющих веществ — спутниковые наблюдения. Также существует ряд открытых глобальных систем прогнозирования качества воздуха, которые используют ассимиляцию данных дистанционного зондирования Земли. Хотя их пространственное разрешение иногда ограничено, они все же предоставляют ценную информацию о загрязнении воздуха на региональном и национальном уровнях, особенно для $PM_{2.5}$ и O_3. В качестве примеров можно назвать Службу мониторинга атмосферы Copernicus Европейского центра среднесрочных прогнозов погоды и модель системы наблюдения Земли Goddard, разработанную Глобальным офисом моделирования и ассимиляции NASA.

Кроме того, сотрудничество между государственными органами, университетами, структурами Организации Объединенных Наций, иностранными посольствами и общественными организациями может представлять собой практический подход к проведению измерений, позволяющих всем заинтересованным сторонам отслеживать прогресс в достижении стандартов AAQS. Примеры такого сотрудничества можно увидеть в Индии (взаимодействие с университетами) и Непале (взаимодействие с университетами при поддержке международных организаций и агентств развития).

Требования к зонированию

При оценке и обеспечении соблюдения стандартов AAQS зонирование территорий может быть полезным инструментом регулирования. В отличие от проблем, которые могут возникать при ограничении действия стандартов AAQS только определенными географическими районами (**раздел 3**), существуют веские основания для установления в законодательстве зон для целей мониторинга стандартов AAQS и разработки соответствующих стратегий управления.

Режим регулирования качества воздуха Европейского союза является примером системы, в которой зонирование используется как основа для мониторинга и управления: «зоны и агломерации» охватывают всю территорию государств-членов и определяют репрезентативность конкретных измерений, используемых для оценки.

Европейский Союз

Директива CAFE 2008 года

Статья 2

16. «зона» означает часть территории государства-члена, выделенную этим государством-членом для целей оценки и управления качеством воздуха;

17. «агломерация» означает зону, представляющую собой конурбацию с населением более 250 000 человек либо, если население составляет 250 000 человек или меньше, зону с определенной плотностью населения на км², которая устанавливается государствами-членами;

...

Статья 6

1. Государства-члены оценивают качество атмосферного воздуха по загрязняющим веществам, указанным в статье 5, во всех своих ***зонах и агломерациях*** *...*



Пример экосистемы на холме Чамлыджа, Ускюдар, Турция. © Unsplash/Emre Guisen.

Что касается управления качеством воздуха, отдельные зоны могут быть специально определены и юридически закреплены для применения усиленных мер управления. Такие территории обычно устанавливаются там, где зафиксированы нарушения стандартов AAQS, и могут называться «зонами управления качеством воздуха», «контролируемыми зонами», «территориями, подверженными загрязнению воздуха» и т. п.

При разработке таких зон в законодательстве необходимо оценивать эффективность правовых полномочий, предоставляемых для управления ими после их официального объявления. Полномочия соответствующего органа, отвечающего за управление зоной, должны быть достаточными для улучшения или поддержания качества воздуха либо дополняться механизмами координации. В частности, органы местного самоуправления, которым часто поручается управление такими зонами, не всегда обладают необходимыми полномочиями для предотвращения превышений без согласованных действий других государственных органов, поскольку загрязнение воздуха возникает из множества источников, которые могут находиться вне их прямого регулирования (**раздел 8**). Аналогичным образом, если полномочия по управлению выделенными зонами ограничены (например, когда полномочия действовать в пределах обозначенных зон контроля загрязнения воздуха сводятся лишь к ограничению использования определенных видов топлива и оборудования), такие ограничения должны основываться на доказательствах эффективности соответствующих стратегий управления для потенциально выделяемых зон в данной стране.



Израиль

Закон о чистом воздухе 5768-2008 (неофициальный перевод)

Раздел 11. Объявление территории, затронутой загрязнением воздуха

(a) Если министр приходит к выводу, что на определенной территории экологические показатели постоянно или часто превышаются либо что имеет место чрезмерное загрязнение воздуха, он своим распоряжением объявляет эту область территорией, затронутой загрязнением воздуха.

...

Раздел 12. Принятие мер в территории, затронутой загрязнением воздуха

(a) Если министр объявил область территорией, затронутой загрязнением воздуха, то орган власти на этой территории, где в реестре населения зарегистрировано более 30 000 жителей, должен подготовить программу действий по принятию мер в пределах своей территории ***в рамках своих полномочий*** *для улучшения качества воздуха* ***и предотвращения повторного превышения значений качества атмосферного воздуха****, в зависимости от обстоятельств...*

Меры по обеспечению соблюдения требований

6



Меры по обеспечению соблюдения правовых норм и правоприменению

Одной из ключевых причин закрепления стандартов AAQS в правовых режимах является необходимость обеспечить их соблюдение и при необходимости добиваться этого правовыми средствами. Если достоверные данные свидетельствуют о несоблюдении стандартов AAQS, это должно рассматриваться как нарушение закона и повлечь соответствующие юридические последствия. Точная природа и форма этих последствий будут зависеть от того, каким образом правовые нарушения разрешаются в конкретных правовых системах, а также от того, как такие последствия определены в законодательстве о качестве воздуха. Из-за коллективного характера проблем качества воздуха не существует очевидного или автоматического правового средства защиты в случае нарушения стандартов AAQS — такие нарушения редко являются действиями одного лица, которое можно непосредственно привлечь к ответственности или подвергнуть судебному преследованию. Поэтому законодательные режимы должны прямо устанавливать регулятивные последствия последствия в случае несоблюдения стандартов AAQS. Обычно такие последствия подразумевают обязанность государства принимать меры, учитывая его координирующую роль и уникальную способность решать проблемы коллективных действий.

Немедленные правовые последствия, связанные с обеспечением соблюдения стандартов AAQS, будут иметь значение для широкого круга вспомогательных или взаимодействующих отраслевых регулятивных механизмов, направленных на обеспечение хорошего качества воздуха. Различные области регулирования и политики должны координироваться таким образом, чтобы обеспечить общее соблюдение стандартов AAQS. Эта задача координации регулирования рассматривается в **разделе 8**.

Ответственность государства за соблюдение стандартов AAQS

В данном разделе рассматривается ряд обязательств, которые могут возлагаться на государства в случае недостижения стандартов AAQS — от строгой юридической ответственности и обязанности разрабатывать эффективные планы до обязательств, стимулирующих государство к принятию мер. При разработке законодательства о качестве воздуха наличие сильных механизмов обеспечения соблюдения, требующих действий со стороны государства, способствует формированию надежной и амбициозной системы управления качеством воздуха с учетом коллективного характера проблем загрязнения воздуха.

Прямая юридическая ответственность государств за достижение стандартов AAQS

Наиболее строгой формой юридической ответственности за достижение стандартов AAQS является закрепленная в законодательстве неуклонная обязанность государства обеспечить соблюдение этих стандартов либо немедленно, либо к установленному сроку, соответствующему целям законодательства. Немедленная обязанность обеспечить соблюдение стандартов AAQS является наиболее амбициозной формой реализации целей охраны общественного здоровья посредством законодательства о качестве воздуха. Если устанавливается будущий срок достижения стандартов AAQS, он должен быть достаточно амбициозным, чтобы законодательная система как можно быстрее способствовала достижению целей охраны общественного здоровья. Обоснование любых продленных сроков должно быть прозрачным и соответствовать целям законодательства. В этом отношении промежуточные ориентиры качества воздуха могут служить полезными контрольными показателями для стран, которые движутся к достижению стандартов AAQS в соответствии с Руководящими принципами ВОЗ по качеству воздуха в рамках определенного политического или правового графика. Примером четкой и амбициозной обязанности государств обеспечить соблюдение стандартов AAQS является Директива CAFE Европейского союза.



Европейский Союз

Директива CAFE 2008 года

Статья 13. Предельные значения и пороги оповещения для защиты здоровья человека

1. Государства-члены обеспечивают, чтобы на всей территории их зон и агломераций уровни диоксида серы, PM_{10}, свинца и монооксида углерода в атмосферном воздухе не превышали предельные значения, установленные в Приложении XI.
В отношении диоксида азота и бензола предельные значения, установленные в Приложении XI, не могут превышаться начиная с дат, указанных в этом приложении.

Преимущество таких однозначных и обязательных для государства требований по достижению стандартов AAQS заключается в том, что они могут обеспечивать эффективное судебное принуждение. Во многих странах отдельные лица и организации, действующие в общественных интересах, инициировали судебные разбирательства, связанные с несоблюдением стандартов AAQS (**раздел 7**), что создает возможности для судебного толкования таких обязательств. В отношении Европейского союза Суд Европейского союза неоднократно трактовал статью 13 как «обязательство результата», которое государства обязаны выполнить без каких-либо оправданий.



Ранним делом, подтвердившим юридически обязательный характер стандартов AAQS в соответствии с Директивой CAFE Европейского союза, было дело C-404/13 R *(ClientEarth) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs* (2013), касавшееся превышения предельных значений NO_2 в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии:

> *30. [С]ледует отметить, что, если в отношении диоксида серы, PM_{10}, свинца и монооксида углерода первый подпункт статьи 13(1) Директивы 2008/50 предусматривает, что государства-члены должны «обеспечить», чтобы предельные значения не превышались, то второй подпункт статьи 13(1) устанавливает, что в отношении диоксида азота и бензола предельные значения «не могут быть превышены» после установленного срока, что фактически означает* ***обязанность достичь определенного результата****.*
>
> *31. Следовательно, государства-члены обязаны принять все необходимые меры для обеспечения соблюдения этого требования.*

Аналогичное толкование обязательств, относящихся к другим предельным значениям статьи 13, сформировалось в уже устоявшейся практике Суда Европейского союза по делам о применении статьи 13 против государств-членов, например в деле C-488/15 *Commission v Bulgaria* (2017) и деле C-638/18 *Commission v Romania* (превышение предельных значений PM_{10}) (2020).



В деле C-644/18 *Commission v Italy* (2020) Суд подчеркнул цели защиты общественного здоровья и окружающей среды, закрепленные в Директиве CAFE, обосновывая строгую интерпретацию обязанностей государств по достижению стандартов AAQS, и отметил важность четких законодательных целей (**раздел 3**) для толкования законодательства в данной правовой системе:

> *69 [С]ледует отметить, что, как указано в статье 1(1) Директивы 2008/50, эта директива устанавливает меры, направленные на определение и установление целей в области качества атмосферного воздуха,* ***предназначенных для предотвращения, предупреждения или уменьшения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду в целом****. В этом контексте первый подпункт статьи 13(1) данной директивы предусматривает, что государства-члены должны обеспечить, чтобы на всей территории их зон и агломераций уровни PM_{10}, в частности в атмосферном воздухе, не превышали предельные значения, установленные в Приложении XI к этой директиве.*
>
> *...*
>
> *75 [К]ак следует из самого определения «предельного значения» в статье 2(5) Директивы 2008/50, это значение должно,* ***чтобы предотвратить, предупредить или уменьшить вредное воздействие на здоровье человека и/или окружающую среду в целом,*** *быть достигнуто в установленный срок и не превышаться после его достижения.*
>
> *...*
>
> *87 [П]ри отсутствии доказательств, представленных Итальянской Республикой, существования исключительных обстоятельств, последствия которых невозможно было избежать несмотря на принятие всех необходимых мер, не имеет значения, обусловлено ли неисполнение обязательств умыслом или небрежностью государства-члена либо техническими или структурными трудностями, с которыми оно столкнулось.*

Напротив, некоторые юридические обязательства «обеспечить соблюдение» стандартов AAQS могут быть сформулированы менее строго в законодательстве (например, требовать применения «наилучших практически осуществимых средств», «разумных усилий» или аналогичных мер для достижения стандартов AAQS), что допускает политические компромиссы, препятствующие достижению стандартов качества воздуха или откладывающие принятие необходимых мер. Такой подход к законодательному формулированию стандартов AAQS делает их менее пригодными для строгого судебного принуждения к соблюдению и подрывает устойчивую систему управления качеством воздуха, ориентированную на защиту общественного здоровья.

«Индивидуализированные» модели ответственности

Обязанности по достижению стандартов AAQS, возлагаемые на государство, следует отличать от обязательств, возлагаемых исключительно на отдельных операторов. В некоторых странах юридическая ответственность за достижение стандартов AAQS фактически делегируется отдельным операторам, например посредством требований, чтобы промышленные предприятия не допускали превышения стандартов AAQS в районах, где им разрешено осуществлять деятельность. Такие индивидуализированные обязательства полезны тем, что обращают внимание предприятий с высокими выбросами на их вклад в загрязнение в контексте стандартов AAQS, и часто лучше вписываются в регуляторные системы, в которых экологическое регулирование осуществляется главным образом через систему разрешений для отдельных операторов. Однако такие обязательства имеют ограниченные возможности для учета коллективного характера проблем загрязнения атмосферного воздуха, возникающих из совокупности первичных и вторичных источников, и потому могут оказаться неэффективными для обеспечения соблюдения стандартов AAQS. Странам следует оценить, подкреплены ли такие обязательства надлежащими обязанностями государства по достижению стандартов AAQS.

Компромисс между индивидуализированными обязанностями и обязанностями государства по достижению стандартов AAQS можно увидеть в статье 9 Швейцарского постановления о контроле загрязнения воздуха. Она требует, чтобы органы власти устанавливали более строгие пределы выбросов для отдельной установки в случаях, когда именно она вызывает чрезмерное загрязнение атмосферного воздуха. Однако если чрезмерный уровень загрязнения вызван более чем одной установкой, требуется применение более широких плановых мер (как указано в следующем подразделе).

Меры управления для достижения стандартов AAQS: роль обязательств по планированию качества воздуха

Помимо четко сформулированных законодательных обязательств по достижению стандартов AAQS, еще одним потенциально эффективным правовым последствием их нарушения являются обязательства государства по планированию мер для достижения стандартов AAQS. Это обязательства, требующие запуска административного процесса планирования с целью разработки конкретных мер по достижению стандартов AAQS. Основное преимущество такого обязательства состоит в том, что оно требует от правительств создания специального административного процесса для решения проблем загрязнения воздуха. Однако при ненадлежащей реализации существует риск того, что такие процессы планирования могут привести к задержкам в принятии политических решений по борьбе с загрязнением воздуха либо к появлению компромиссных или краткосрочных подходов к решению этой проблемы. Конкретная правовая конструкция таких обязанностей по планированию влияет на их эффективность наряду с наличием ресурсов и политической воли, необходимых для поддержки соответствующих процессов планирования. Существенное значение также имеет полноценное участие общественности в разработке планов по борьбе с загрязнением воздуха (**раздел 7**).

Пример законодательного обязательства по планированию содержится в Швейцарском постановлении о контроле загрязнения воздуха. Это положение предусматривает целевое обязательство по планированию в случае чрезмерных выбросов, возникающих несмотря на установленные пределы выбросов, и требует оценки эффективности предлагаемых мер, распределения ответственности за их принятие, а также при необходимости допускает возможность введения новых правовых полномочий. Оно также требует не только разработки таких планов, но и их реализации в течение ограниченного периода времени, а также их регулярного пересмотра на предмет эффективности и обновления при необходимости. Следует отметить, что данное обязательство по планированию ограничено случаями чрезмерных выбросов, возникающих от стационарных источников и дорожного транспорта.



Швейцария

Постановление о контроле загрязнения воздуха 1985 года (с изменениями, официальный перевод)

Статья 31. Подготовка плана действий

Органы власти разрабатывают план действий в соответствии со статьей 44a Закона, если установлено или ожидается, что, несмотря на превентивное ограничение выбросов, чрезмерные уровни загрязнения атмосферного воздуха вызваны:

a. объектом транспортной инфраструктуры;

b. несколькими стационарными установками.

Статья 32. Содержание плана действий

1 План действий должен указывать:

a. источники выбросов, которые являются причиной чрезмерного загрязнения атмосферного воздуха;

b. значение отдельных источников выбросов для общей нагрузки загрязнения;

c. меры по снижению и устранению чрезмерного загрязнения атмосферного воздуха;

d. последствия различных мер;

e. действующую или подлежащую созданию правовую основу для различных мер;

f. сроки принятия решений о применении мер и их реализации;

g. органы власти, ответственные за исполнение этих мер.

2 Мерами, указанными в пункте 1 подпункте c, являются:

a. для стационарных установок: более короткие сроки для модернизации или дополнительные или более строгие лимиты выбросов;

b. для транспортной инфраструктуры — структурные меры, меры по эксплуатации, управлению дорожным движением или ограничения дорожного движения.

Статья 33. Реализация плана действий

1 Меры, содержащиеся в плане действий, как правило, должны быть реализованы в течение пяти лет.

2 В приоритетном порядке органы власти предписывают меры в отношении установок, на которые приходится более 10% общей нагрузки загрязнения.

3 Кантоны регулярно проверяют эффективность принятых мер и при необходимости вносят изменения в планы действий. Они также соответствующим образом информируют общественность.

Швейцарский пример можно противопоставить обязательству по планированию, предусмотренному Директивой CAFE. Последнее имеет более комплексный характер, прямо ориентировано на достижение стандартов AAQS и включает положения, учитывающие уязвимые группы населения.

Существенным преимуществом такого обязательства по планированию стало то, что через судебные разбирательства оно оказало значительное давление на правительства государств-членов, так как требовало разработки соответствующих и реализуемых планов по обеспечению качества воздуха.



Европейский Союз

Директива CAFE 2008 года

Статья 23. Планы по качеству воздуха

1. Если в определенных зонах или агломерациях уровни загрязняющих веществ в атмосферном воздухе превышают какое-либо предельное значение или целевое значение вместе с соответствующим допустимым отклонением в каждом случае, государства-члены обеспечивают разработку планов по качеству воздуха для таких зон и агломераций ***с целью достижения*** *соответствующего предельного или целевого значения, установленного в приложениях* XI *и* XIV.

В случае превышения тех предельных значений, срок достижения которых уже истек, планы по качеству воздуха должны предусматривать соответствующие меры, ***для того чтобы период превышения был как можно короче****. Планы по качеству воздуха могут также включать специальные меры, направленные на защиту чувствительных групп населения, включая детей.*

Такие планы по качеству воздуха должны включать по меньшей мере информацию, указанную в разделе A приложения XV*, и могут также предусматривать меры в соответствии со статьей 24. Эти планы должны быть без задержки направлены в Комиссию, но не позднее чем через два года после окончания года, в котором впервые было зафиксировано превышение.*



В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии ряд судебных решений установил, что планы по качеству воздуха, подготовленные правительством, были юридически недостаточными и должны быть переработаны, чтобы соответствовать закону. Эти судебные разбирательства стали возможны благодаря четкой и обязательной законодательной формулировке требования разрабатывать план, позволяющий сократить период превышения «до максимально короткого».

См. *R (ClientEarth [No. 2]) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs* (2016), а также *R (ClientEarth [No. 3]) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, Secretary of State for Transport, and Welsh Ministers* (2018).

Тем не менее это обязательство права Европейского союза столкнулось с трудностями реализации в государствах-членах ЕС (см. European Commission 2019) и не всегда эффективно стимулирует изменения политики и регулирования, направленные на достижение стандартов AAQS в максимально короткие сроки. Ожидается, что изменения в Директиве CAFE устранят существующие ограничения. Частично трудности для правительств могут быть связаны с недостаточной координацией между несколькими национальными обязательствами по планированию качества воздуха, включая отдельные процессы планирования для соблюдения предельных уровней выбросов, согласованных на международном уровне (**раздел 8**).

Обязательства по чрезвычайному планированию

Обязанности по планированию мер для устранения нарушений стандартов AAQS следует отличать от чрезвычайных планов реагирования, применяемых в случаях, когда качество воздуха достигает опасных концентраций. Такие обязательства важны для того, чтобы обязать государство принять меры в ситуациях, когда существует непосредственная угроза для уязвимых групп населения.



Объединенная Республика Танзания

Положение «Об управлении окружающей средой (стандарты качества воздуха)» 2007 года

Раздел 26

(1) Экологический инспектор, который наблюдает или получает информацию о выбросе в окружающую среду в таком объеме, такой концентрации или таким способом, которые представляют риск для здоровья человека или окружающей среды, может выдать предписание о принятии чрезвычайных превентивных мер.

(2) Предписание о предотвращении должно требовать от лица, которому оно адресовано:

(a) разработать и представить в Совет письменный план реагирования на чрезвычайные ситуации, достаточный для снижения или устранения риска;

(b) иметь в наличии необходимое оборудование, объекты и обученный персонал для устранения риска; и

(c) принять любые иные меры, которые могут быть необходимы для обеспечения того, чтобы на любую чрезвычайную ситуацию можно было эффективно отреагировать.

(3) Лицо, которому вручено предписание о предотвращении, обязано выполнить требования этого предписания к дате или датам, указанным в предписании, а если дата не указана — выполнить его немедленно.

Обязательства по отчетности

Еще одним правовым последствием нарушения стандартов AAQS может быть требование сообщать о таких нарушениях официальному органу, например государственному агентству или парламенту. Это может служить полезным регулятивным механизмом для привлечения правительств к ответственности посредством политического контроля и обеспечения прозрачности для общественности.



Австралия

Национальная экологическая мера (качество атмосферного воздуха) 2016 года

Статья 18. Отчетность

(1) Каждая участвующая юрисдикция должна представить отчет о соблюдении данной меры, за исключением таблицы 2 приложения 2, в утвержденной форме Совету не позднее 30 июня года, следующего за каждым отчетным годом.

(2A)... Отчет должен включать:

(a) оценки и анализы, упомянутые в пункте 17; и

(b) анализ степени, в которой стандарты настоящей меры соблюдаются или не соблюдаются в данной юрисдикции; и

(c) заявление о прогрессе в достижении цели.

(3) Описание обстоятельств, которые привели к превышениям, включая влияние природных событий и мероприятий по управлению пожарами, должно приводиться в той мере, в какой такая информация может быть получена.

(3A) При отчетности по стандартам среднесуточной концентрации PM_{10} и $PM_{2.5}$ юрисдикции должны сообщать все измеренные данные, включая данные мониторинга, непосредственно связанные с исключительным событием, а также идентифицировать и описывать такое исключительное событие.

(3B) Участвующие юрисдикции должны хранить и обеспечивать доступность записей, связанных с определением исключительных событий.

(3C) Для целей отчетности о соблюдении среднесуточных стандартов PM_{10} и $PM_{2.5}$... юрисдикции должны исключать данные мониторинга, которые признаны непосредственно связанными с исключительным событием.

(3D) Для целей отчетности о соблюдении среднегодовых стандартов PM_{10} и $PM_{2.5}$ юрисдикции должны включать все измеренные данные, включая данные мониторинга, непосредственно связанные с исключительным событием.

Примечание: Для обеспечения национальной согласованности вся отчетность или ведение записей, упомянутые в подпунктах 18(3A), (3B), (3C) и (3D), должны осуществляться в соответствии с процедурами или методами, согласованными участвующими юрисдикциями.

(4) Отчет по каждому загрязняющему веществу должен включать процент доступных данных за отчетный период.

Правоприменение и санкции за нарушение законодательства о качестве воздуха

При разработке законов о качестве воздуха законодатели должны обеспечить, такую формулировку законодательных положений, которая обеспечила бы их применение на практике. Все законодательные положения в системе управления качеством воздуха должны содержать четкие юридические обязанности, включая указание того, какие действия должны быть предприняты и кто обязан выполнять соответствующее обязательство. Например, установление стандартов AAQS в правовом акте без возложения на какую-либо сторону обязанности обеспечивать соблюдение этих стандартов подрывает возможность правового принуждения их исполнения.

После того как юридические обязательства, возникающие при нарушении стандартов AAQS, четко закреплены в законодательстве о качестве воздуха, для их реализации потребуются механизмы правоприменения или санкции. Аналогичным образом другие важные обязанности системы управления качеством воздуха, такие как обязанности по мониторингу, должны поддерживаться действенными механизмами правового принуждения.

Поскольку достижение этих стандартов или выполнение таких обязанностей обычно требует действий со стороны государственных органов — с учетом коллективного характера проблем загрязнения воздуха — нередко возникает необходимость рассматривать вопросы правоприменения именно в отношении государственных органов. Это может создавать трудности в некоторых правовых и конституционных системах, где правовое принуждение в отношении государственных органов не является обычной практикой или вообще не признается, поскольку государство в таком случае выступает одновременно и как орган принуждения, и как субъект, в отношении которого применяется принуждение. Странам следует пересмотреть свои конституционные и административно-правовые доктрины, а также конкретные механизмы правоприменения, предусмотренные в действующих режимах регулирования качества воздуха, чтобы определить, существуют ли достаточные механизмы для эффективного правового обеспечения соблюдения стандартов AAQS и связанных с ними обязательств в области качества воздуха при поддержке судебного вмешательства, когда это необходимо. Возможно, правовая доктрина должна эволюционировать, чтобы обеспечить эффективные механизмы правоприменения.

В различных режимах регулирования качества воздуха по всему миру существует по меньшей мере три разных направления правоприменения в случае нарушения обязательств, связанных со стандартами AAQS (UNEP 2021a, 71–72):

- **механизмы правоприменения в системе многоуровневого управления;**
- **прямое правоприменение в отношении национальных государств;**
- **прямое правоприменение в отношении физических или юридических лиц.**

Правовые и политические структуры конкретной страны определяют, какие из этих механизмов наиболее уместны. Во всех случаях, однако, ключевое значение для эффективного правоприменения будут иметь институциональные возможности и ресурсы — как в части юридического и регулятивного потенциала, так и в части технической экспертизы, необходимой для поддержки правоприменительных действий.

Механизмы правоприменения в системе многоуровневого управления

Некоторые федеративные государства или системы многоуровневого управления обладают определенными преимуществами при обеспечении соблюдения стандартов AAQS. Это связано с тем, что более высокий уровень власти часто может выступать эффективным органом правоприменения в отношении обязательств по стандартам AAQS, возложенных на более низкие уровни власти. Так, например, в соответствии с §7509 Закона США о чистом воздухе, федеральное правительство может применять ряд санкций к штатам, если они не разрабатывают надлежащие планы или не выполняют иные обязанности в отношении территорий, где стандарты AAQS нарушаются. Перечень санкций отражает особенности конституционной системы Соединенных Штатов, но четко закреплен в самом законе, включая так называемые «санкции в отношении автомобильных дорог» (запрет на одобрение новых проектов автомагистралей), применение строгих требований компенсации выбросов для некоторых разрешенных установок либо выдачу «уведомления о недостижении стандартов», которое запускает более жесткие требования к планированию.

Еще одним способом обеспечения соблюдения стандартов качества воздуха в системе многоуровневого управления является выдача вышестоящим уровнем власти нижестоящему уровню обязательных указаний о принятии конкретных мер. Пример такого механизма предусмотрен статьей 28(2) Закона Японии о контроле загрязнения воздуха 1968 года, согласно которой министр окружающей среды может, если считает это срочно необходимым для предотвращения ущерба здоровью человека от загрязнения воздуха, дать распоряжение губернатору префектуры или мэру города (включая специальные районы), которые определены постановлением кабинета министров, принять необходимые меры.

Суды также играют важную роль в обеспечении соблюдения обязательств в области качества воздуха в системах многоуровневого управления. Хорошей иллюстрацией является механизм процедур о нарушении права Европейского союза, при котором Европейская комиссия может добиваться соблюдения обязательств в области качества воздуха государствами-членами ЕС, обращаясь в Суд Европейского союза с исками против государств, нарушающих эти обязательства. Как отмечалось выше, Суд Европейского союза занял весьма строгую позицию при обеспечении соблюдения законодательства ЕС о качестве воздуха в рамках таких процедур.



Суд Европейского союза подтвердил, что в праве Европейского союза стандарты AAQS, сформулированные как предельные значения в соответствии с Директивой CAFE, представляют собой обязательства по достижению результата, обязательные для государств-членов к выполнению в установленный срок и подлежащие последующему поддержанию (дело C-644/18 *Commission v Italy* 2020). Более того, если национальные суды обладают полномочиями давать обязательные указания должностным лицам, они обязаны использовать эти полномочия в случаях, когда национальные органы упорно отказываются соблюдать четкие и обязательные требования законодательства о качестве воздуха (дело C-752/18 *Deutsche Umwelthilfe* 2019).

Прямые меры правоприменения в отношении национальных государств

Возможность подачи иска против правительства за нарушение обязательств по стандартам AAQS внутри государства зависит от конституционного права данного государства и его доктрин публичного права. Во многих странах существуют собственные доктрины публичного права, регулирующие конституционный, судебный или административный контроль, при этом судебный контроль, как правило, направлен на проверку законности действий органов власти, а не на принуждение государства к исполнению возложенных на него обязательств.



4 августа 2021 года Государственный совет Франции (высший административный суд) наложил на французское государство штраф в размере 10 миллионов евро в связи с тем, что правительство не приняло в кратчайшие сроки необходимые меры для сокращения превышений стандартов AAQS по NO_2 и PM_{10} (*Amis de la Terre*, 2021). Суд постановил, что этот штраф может взиматься повторно каждые шесть месяцев, если правительство продолжит нарушать стандарты качества воздуха. Первый платеж был направлен неправительственным организациям и нескольким государственным учреждениям, занимающимся вопросами качества воздуха, в частности в части здоровья населения и мониторинга.

Тем не менее при использовании подобных внутренних доктрин публичного права, в разных странах появляются интересные примеры, когда национальные суды привлекают правительства к ответственности за нарушение обязательств по стандартам AAQS, применяя имеющиеся у них судебные полномочия для обеспечения исполнения четких правовых обязанностей государства.

В некоторых правовых системах существуют правовые доктрины, позволяющие напрямую предъявлять иски государству в связи с экологическим вредом. Так, например, Закон об управлении окружающей средой Объединенной Республики Танзания 2004 года предусматривает гражданский иск типа *actio popularis*, который может применяться и в случаях нарушения стандартов AAQS.



Объединенная Республика Танзания

Закон «Об управлении окружающей средой» 2004 года

Раздел 5

(2)(b) [Каждое лицо имеет право подать иск, в том числе] с требованием обязать любое должностное лицо принять меры для предотвращения или прекращения любого действия или бездействия, которое может причинить вред здоровью человека или окружающей среде.

Аналогичным образом конституционные права могут способствовать эффективному функционированию режимов регулирования качества воздуха через закрепление права на благоприятную окружающую среду, как это видно из конституционно-правовой аргументации судов Южной Африки и Бразилии по делам, связанным с качеством воздуха.



18 марта 2022 года Высокий суд Южной Африки (Trustees for the time being of *Groundwork Trust and Another v Minister of Environmental Affairs and Others* 2022) постановил, что плохое качество воздуха в определенном районе нарушает конституционное право жителей на окружающую среду, не наносящую вреда их здоровью и благополучию. Суд распорядился срочно улучшить управление и обслуживание сети станций мониторинга качества воздуха, чтобы гарантировать получение проверенных и надежных данных, а также обеспечить публичный доступ к данным о выбросах в режиме реального времени — как онлайн, так и по запросу.

Еще один пример наблюдается в Бразилии (*Procurador-Geral Da República and Others v Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente* 2022), где заместитель Генерального прокурора подал прямой иск о признании неконституционности, оспаривая конституционность резолюции Национального совета по окружающей среде (CONAMA) № 491/2018, устанавливающей новые стандарты AAQS. Этот иск был основан на утверждении о том, что резолюция предусматривает слишком низкий уровень защиты и недостаточно способствует реализации конституционного права на здоровую и сбалансированную окружающую среду, а также обязанности раскрывать экологическую информацию населению. 5 мая 2022 года Федеральный верховный суд постановил, что:

> *хотя в резолюции 491/2018 отсутствует дефект неконституционности... в течение 24 месяцев с момента публикации данного решения CONAMA должна принять новую резолюцию по данному вопросу, которая должна учитывать:*
> *(i) действующие Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха;*
> *(ii) национальные реалии и местные особенности;*
> *(iii) принципы свободы предпринимательства, социального развития, сокращения бедности и укрепления общественного здоровья;*
> *[кроме того], если по истечении указанного 24-месячного срока новая резолюция, представляющая собой существенный прогресс государственной политики в области качества воздуха, не будет принята, до тех пор, пока сохраняется административное бездействие в плане принятия новой резолюции, будут применяться параметры, установленные ВОЗ.*

Прямые меры правоприменения в отношении физических или юридических лиц

В некоторых случаях выполнению обязательств по стандартам AAQS могут способствовать меры правоприменения в отношении отдельных лиц. Конкретный пример содержится в режиме регулирования качества воздуха Объединенной Республики Танзания, где финансовые санкции могут применяться к любому «лицу», которое не выполняет предписания о чрезвычайных превентивных мерах (рассмотрены выше) в соответствии с положением 26(5) Положения «Об управлении окружающей средой (стандарты качества воздуха)» 2007 года.

Такой вид правоприменения отличается от механизмов исполнения нормативных режимов, которые возлагают на отдельных лиц обязанности по контролю загрязнения (например, контроль соблюдения промышленными предприятиями условий экологических разрешений). Санкции в рамках таких режимов являются обычной практикой, и хотя они также могут способствовать достижению стандартов AAQS, они не направлены непосредственно на обеспечение соблюдения самих стандартов AAQS или административных механизмов, институционализирующих такие стандарты. Последние требуют тщательного выбора подходящих механизмов правоприменения и санкций.



Марафонцы в Бельгии. © Unsplash/Martins Zemlickis.

Процессуальные права в сфере качества атмосферного воздуха

7



Процессуальные права в сфере качества атмосферного воздуха

Принцип 10 Декларации Рио 1992 года по окружающей среде и развитию устанавливает, что экологические проблемы лучше всего решаются при эффективном участии всех заинтересованных граждан. Этот принцип закрепляет три взаимосвязанных основы экологической демократии и надлежащего экологического управления: доступ к информации, возможность участия общественности и доступ к правосудию.

Эти фундаментальные обязательства современного экологического права в настоящее время закреплены в ряде региональных договоров, таких как Орхусская конвенция, а также Региональное соглашение о доступе к информации, участии общественности и правосудии по экологическим вопросам в Латинской Америке и Карибском бассейне (Соглашение Эскасу). Оба этих договора содержат детализированные юридические обязательства в отношении трех элементов принципа 10 Декларации Рио. Для государств — участников этих договоров соответствующие обязательства должны находить отражение и в национальном законодательстве о качестве воздуха. Для стран, не включенных в правовые рамки данных договоров, они тем не менее служат полезным нормативным ориентиром для реализации принципа 10.

Следует отметить, что участие общественности при установлении или пересмотре стандартов AAQS рассматривается выше в **разделе 3**.



Декларация Рио по окружающей среде и развитию 1992 года

Принцип 10

Экологические вопросы наилучшим образом решаются при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь надлежащий ***доступ к информации*** *об окружающей среде, находящейся в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных веществах и видах деятельности в их сообществах, а также возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства должны содействовать и* ***поощрять информированность и участие общественности****, обеспечивая широкую доступность информации.* ***Должен быть обеспечен эффективный доступ к судебным и административным процедурам****, включая возможность получения правовой защиты и средств правового восстановления.*

Публичная доступность законодательства о стандартах AAQS

Законодательство, устанавливающее стандарты AAQS и создающее административные механизмы для институционализации этих стандартов, должно быть публично доступным, опубликованным в официальном вестнике или журнале и доступным бесплатно. Это соответствует обязательствам по обеспечению доступа к экологической информации и ее распространению в соответствии с Орхусской конвенцией.



Орхусская конвенция 1998 года
Статья 2 Определение

(3)(b)... [Экологическая информация означает любую информацию в любой материальной форме о мерах, включая] законодательство, планы и программы, которые воздействуют или могут воздействовать на элементы окружающей среды [включая воздух и атмосферу]...

Кроме того, должны быть предусмотрены меры, обеспечивающие, что уязвимые группы населения, которые сталкиваются с особыми барьерами в доступе к информации, могли получать доступ к национальным законодательным стандартам качества воздуха.

Публичное распространение результатов мониторинга качества воздуха

Режимы регулирования качества воздуха должны включать обязанность распространять результаты мониторинга как пассивно, так и активно. Во многих странах мира уже обеспечен онлайн-доступ к данным о качестве воздуха в режиме реального времени, однако не во всех. Например, в Бельгии законодательство о качестве воздуха и соглашение о сотрудничестве между регионами гарантируют передачу данных мониторинга качества воздуха в режиме реального времени через единый веб-сайт: **https://www.irceline.be**. Это реализует требования законодательства Европейского Союза.



Европейский Союз
Директива CAFE 2008
Статья 26

Информация о [качестве воздуха] должна предоставляться бесплатно с использованием любых легко доступных средств, включая интернет или иные соответствующие средства телекоммуникации.

Учитывая высокую техническую сложность информации о качестве воздуха, донесение этой информации до общественности в доступной и понятной форме может быть сложной задачей. В этом отношении особенно важную роль приобрели официальные индексы качества воздуха (AQI), а также публичные веб-сайты. Разработка индекса может облегчить коммуникацию и повысить наглядность данных. Единой универсальной шкалы не существует; многочисленные индексы AQI, используемые в мире, не всегда легко сопоставимы между собой. Тем не менее некоторые страны при разработке своих национальных индексов AQI использовали в качестве основы индекс загрязнения воздуха Агентства по охране окружающей среды США.

Для того чтобы индекс AQI передавал общественности достоверную и научно обоснованную информацию об уровне качества воздуха, большое значение имеет соотношение между тем, какие уровни загрязнения воздуха считаются «допустимыми», «хорошими» и «низкими», национальными стандартами AAQS и, возможно, тем, как его пороговые значения соотносятся с Руководящими принципами ВОЗ по качеству воздуха. Это не всегда очевидно, и методологии, лежащие в основе национальных индексов AQI, могут различаться и быть сложными для понимания. Одним из примеров является методология, применяемая в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (индекс от 1 до 10), где зеленый уровень «низкого» загрязнения (1–3) обычно, хотя и не всегда, означает уровень загрязнения воздуха ниже национальных стандартов AAQS для основных регулируемых загрязняющих веществ (по краткосрочным средним значениям). В Индии используется другая числовая шкала (1–500); при этом нижние диапазоны индекса («хороший» и «удовлетворительный») также соотносятся с национальными «неприкосновенными» стандартами AAQS Индии, однако эти стандарты

отличаются от стандартов Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Другие индексы AQI используют методологии, менее напрямую связанные со стандартами AAQS, например в Малайзии, где итоговое значение индекса определяется «доминирующим загрязнителем» (то есть загрязняющим веществом с наибольшим значением индекса). Другие индексы AQI используют иные научные единицы измерения, например индекс Соединенных Штатов Америки (где уровни загрязнения воздуха выражаются в частях на миллиард по шкале 1–500 для определения категорий индекса).

Участие общественности в планировании управления качеством воздуха

Участие общественности в планировании управления качеством воздуха может быть гарантировано конституционными правами, общим экологическим законодательством или специальным законодательством о качестве атмосферного воздуха. Так, например, статья 92 Конституции Эфиопии предусматривает, что «[н]арод имеет право на получение полных консультаций и выражение своих взглядов при планировании и реализации экологической политики и проектов, которые непосредственно затрагивают его».

При разработке эффективных прав на участие в планировании качества воздуха следует учитывать следующие элементы: вовлечение общественности на ранних стадиях планирования; публикацию проектов планов с достаточным временем для представления комментариев, чтобы мнение общественности могло быть эффективно учтено при окончательной подготовке планов; публикацию исходных данных и доказательной базы планирования для их общественной проверки с достаточным временем на рассмотрение; а также требование учитывать мнения общественности при окончательной подготовке планов.

Пример участия общественности, закрепленного в специальном режиме регулирования качества воздуха, содержится в Законе Армении «Об охране атмосферного воздуха».



Армения

Закон «Об охране атмосферного воздуха» 1994 года (официальный перевод)

Статья 9

[О]бщественные организации, в соответствии с законодательством Республики Армения и своими уставами, имеют право участвовать в осуществлении мероприятий по охране атмосферного воздуха.

Граждане имеют право содействовать государственным органам в реализации мероприятий по охране атмосферного воздуха путем непосредственного участия в работах по охране атмосферного воздуха, направления в государственные органы и общественные организации предложений по совершенствованию охраны атмосферного воздуха, а также информирования о нарушениях законодательства об охране атмосферного воздуха.

При осуществлении мероприятий по охране атмосферного воздуха государственные органы обязаны учитывать предложения общественных организаций и граждан в порядке, установленном законодательством Республики Армения.

Европейская судебная практика признает, что отдельные лица могут требовать от государственных органов разработки более эффективных планов, если существующие планы не соответствуют законодательным требованиям к планированию качества воздуха (**раздел 6**) и тем самым не обеспечивают защиту общественного здоровья. Данное положение было впервые установлено в деле C-237/07 *Janecek* (2008).



Дело C-237/07 Janecek (2008)

38. [К]огда несоблюдение мер, предусмотренных директивами [то есть законодательством ЕС], касающимися качества воздуха и питьевой воды и направленными на защиту общественного здоровья, может поставить под угрозу здоровье человека, заинтересованные лица должны иметь возможность ссылаться на обязательные нормы, содержащиеся в этих директивах.

39. Физические или юридические лица, непосредственно затронутые риском превышения предельных значений или порогов оповещения, должны иметь возможность требовать от компетентных органов разработки плана действий при наличии такого риска — при необходимости путем обращения в компетентные суды.

Кроме того, при вовлечении общественности в планирование управления качеством воздуха правительства должны принимать специальные меры для обеспечения участия женщин и девочек в качестве ключевых заинтересованных сторон в рамках принципа «не оставить никого без внимания».

Доступ к правосудию в связи с законодательством о качестве воздуха

Положения о доступе к правосудию по экологическим вопросам могут иметь общий характер и/или быть непосредственно включены в законодательные акты о качестве воздуха. С учетом диффузного характера загрязнения воздуха и масштабного вреда, который оно причиняет, важно обеспечивать доступ к правосудию не только непосредственным жертвам загрязнения воздуха, но и потенциальным «защитникам» качества воздуха, таким как неправительственные организации. Многочисленные примеры судебных разбирательств в общественных интересах, приведенные в настоящем руководстве и поддерживающие реализацию режимов регулирования качества воздуха, свидетельствуют о важности такого рода судебных процессов для формирования эффективных систем регулирования качества воздуха и обеспечения чистого воздуха для всех.

Законом Индонезии об управлении окружающей средой 1997 года введено право сообществ подавать коллективные иски в собственных интересах или в интересах общества по экологическим вопросам, наносящим вред жизни и средствам существования сообщества (статья 37). Процессуальные правила были уточнены в 2002 году Положением Верховного суда Республики Индонезия о коллективных исках.



Yerevan, Armenia. © Unsplash/Alexandr Hovhannisyan

Координация управления качеством воздуха

8



Координация управления качеством воздуха

Поскольку стандарты AAQS выступают как верхний целевой ориентир допустимых уровней качества воздуха, достижение этих юридических целей требует значительной координации регулирования и государственной политики в отношении источников загрязнения и поведения, которые в совокупности приводят к загрязнению воздуха и превышению стандартов AAQS. Законодательные рамки играют важную роль в обеспечении или направлении такой координации как минимум в четырех измерениях:

- **координация регулирования через государственные границы (рассматривается в разделе 3 о трансграничном загрязнении воздуха);**
- **координация различных правовых инструментов регулирования качества воздуха;**
- **координация государственной политики;**
- **координация юридических стандартов AAQS с отраслевым регулированием отдельных источников загрязнения.**

Последние три вопроса координации рассматриваются в данном разделе.

Координация правовых инструментов регулирования качества воздуха

Помимо стандартов AAQS существуют и другие правовые подходы к регулированию качества воздуха. Они должны координироваться с режимами AAQS для обеспечения взаимодополняющей реализации и максимальной административной эффективности. Одним из заметных примеров являются юридические обязательства, связанные с управлением общим объемом выбросов на национальном уровне («национальные потолки выбросов»). Такие потолки выбросов приносят пользу как на национальном уровне, так и для стран, расположенных по направлению переноса загрязнений, и по этой причине являются основой трансграничных договоров о загрязнении воздуха, например обязательств в рамках конвенции CLRTAP и ее протоколов. Хотя эти инструменты не связаны напрямую с воздействием на здоровье и фактическим воздействием загрязнения на человека, они косвенно способствуют дальнейшему улучшению качества воздуха. Кроме того, хотя снижение общего объема национальных выбросов почти всегда положительно влияет на локальное и региональное качество воздуха, приоритетность мер, направленных на выполнение таких трансграничных обязательств, не всегда совпадает с действиями, которые могли бы принести наибольшую пользу местному населению. Например, цель сокращения совокупных национальных выбросов NOx может быть достигнута как путем закрытия угольных электростанций, так и путем снижения выбросов из выхлопных труб транспортных средств. Однако последнее, вероятно, окажет более значительное положительное влияние на общественное здоровье внутри страны, поскольку выбросы транспортных средств происходят на уровне земли и сосредоточены в городских районах с высокой плотностью населения. Поэтому координация между различными формами управления качеством воздуха имеет решающее значение. В частности, государственные должностные лица, участвующие в разработке планов по достижению национальных потолков выбросов, должны обеспечивать их координацию с планами по качеству атмосферного воздуха с точки зрения приоритетов политики, чтобы также оптимизировать соблюдение национальных стандартов AAQS.

Для защиты экосистем осаждение загрязняющих веществ может регулироваться посредством правовых пределов, связанных с критическими нагрузками (максимальным количеством загрязняющего вещества, которое может быть отложено в окружающей среде без причинения значительного вреда). Такие пределы наиболее широко применяются для осаждения азота и серы, а также для озона. И в этом случае административные процессы, связанные с достижением таких правовых пределов, по возможности должны координироваться с административными и политическими процессами планирования, связанными с реализацией стандартов AAQS.

Правовая координация государственной политики и регулирующей деятельности

Поскольку загрязнение воздуха является проблемой коллективных действий, возникающей вследствие решений и поведения в широком спектре политических сфер, согласованность политики и регулирования в различных областях (экология, градостроительство, транспорт, здравоохранение, финансы, предпринимательство, промышленная политика, образование и др.) имеет решающее значение для фактического достижения стандартов AAQS. Недостаточная координация политики и регулирования ставит под угрозу достижение стандартов AAQS — будь то из-за разобщенности государственной политики, слабой политической воли или различий в мандатах отдельных регуляторов — даже при наличии общих законодательных требований по их достижению. Так, например, некоторые органы регулирования или разработчики политики могут отвечать за управление автомобильными дорогами или местное планирование и считать, что их полномочия не связаны с регулированием качества воздуха. Тем не менее решения в этих смежных областях политики и регулирования могут как способствовать достижению стандартов AAQS, так и подрывать его. Законодательные положения могут требовать или устанавливать механизмы координации государственной политики и регулирующих полномочий. С учетом трудностей практической реализации такой координации настоящее руководство настоятельно рекомендует рассматривать и принимать такие положения в соответствии с системой государственного управления соответствующей страны. Такие меры координации могут быть горизонтальными (между органами одного уровня власти) или вертикальными (связывающими различные уровни государственного управления и действий). Кроме того, обеспечение гендерного баланса в отношении механизмов координации в системе государственного управления может способствовать более эффективному учету и вовлечению женщин и девочек в проведение мероприятий по сокращению и предотвращению загрязнения.

Примером того, как законодательство о качестве воздуха может требовать горизонтальной координации мер по устранению превышений загрязнения воздуха, является Закон Израиля о чистом воздухе 2008 года, который требует, чтобы соответствующие органы власти сотрудничали в случаях, когда загрязнение воздуха возникает по причинам, находящимся вне сферы контроля местного органа власти.



Израиль

Закон о чистом воздухе 5768-2008 (неофициальный перевод)

Раздел 12

(b) Если министр приходит к выводу, что загрязнение воздуха в зоне, затронутой загрязнением воздуха, обусловлено, в частности, загрязнением воздуха, возникающим в пределах территории местного органа власти, расположенного вне этой зоны, он указывает это в распоряжении, предусмотренном разделом 11(a), и уведомляет об этом соответствующий местный орган власти; к такому органу власти применяются положения подпункта (a) с учетом изменений.

(c) Если министр приходит к выводу, что осуществление мер, указанных в подпункте (a), в зоне, затронутой загрязнением воздуха, требует сотрудничества между местными органами власти в пределах агломерации, он указывает это в распоряжении, предусмотренном разделом 11(a), и уведомляет об этом местные органы власти соответствующей агломерации; местные органы власти в пределах агломерации должны подготовить совместную программу действий.

Более поздний пример можно увидеть в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии — в Законе об окружающей среде 1995 года (с изменениями, внесенными Законом об окружающей среде 2021 года, приложение 11), который привлекает широкий круг возможных государственных субъектов в качестве «партнеров по качеству воздуха» для содействия достижению стандартов AAQS. Это потенциально требует, чтобы регуляторы, отвечающие за регулирование конкретных источников загрязнения (промышленность, транспорт, автомобильные дороги и т. д.) или за регулирование загрязнения в иных местах, оказывали помощь местным органам власти в устранении нарушений стандартов AAQS. Тем самым формируется юридически закрепленная форма горизонтальной координации регулирующих органов.



Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Закон об окружающей среде 1995 года (с изменениями)

[«Партнеры по качеству воздуха» определены в разделе 85A как лица, указанные в разделе 82(5)(b) и (c):]

Раздел 82: Проверки, проводимые местными органами власти

(4) [Местный орган власти] должен определить любые районы своей территории, в которых, по всей видимости, стандарты или цели качества воздуха не будут достигнуты в соответствующий период.

(5) [Местный орган власти] также должен –

> *(a) определить источники выбросов, имеющие отношение к проблеме, которые, по его мнению, являются или будут являться ответственными (полностью или частично) за недостижение стандартов или целей качества воздуха на его территории;*
>
> *(b) если соответствующий источник находится на территории соседнего органа власти — определить этот орган власти; и*
>
> *(c) если соответствующий источник находится на территории, в отношении которой соответствующий государственный орган или Агентство осуществляет публичные функции — установить соответствующее лицо, ответственное за данный источник.*

[Обязанности партнеров по качеству воздуха изложены в разделе 85B:]

Раздел 85B: Роль партнеров по качеству воздуха в отношении планов действий

(1) Если местный орган власти в Англии намерен подготовить план действий [для обеспечения достижения стандартов и целей качества воздуха в зоне управления качеством воздуха], он должен уведомить каждого из своих партнеров по качеству воздуха о таком намерении.

(2) Если партнер по качеству воздуха местного органа власти получил уведомление в соответствии с подразделом (1), он должен до окончания соответствующего периода представить органу власти предложения о конкретных мерах, которые партнер примет для содействия достижению и поддержанию стандартов и целей качества воздуха на территории, к которой относится план.

...

(5) Государственный секретарь может обязать партнера по качеству воздуха представить дополнительные предложения в соответствии с подразделом (2)... если считает, что предложения, представленные партнером в соответствии с этим подразделом, являются недостаточными или иным образом ненадлежащими.

Помимо горизонтальной координации, необходима также вертикальная координация, особенно в многоуровневых системах государственного управления. Соответствующие уровни власти должны нести ответственность за контроль качества воздуха для обеспечения эффективных результатов. Правовые режимы могут распределять полномочия по управлению качеством воздуха между различными уровнями власти, и четкое распределение ответственности необходимо для обеспечения подотчетности за соблюдение стандартов AAQS и эффективного управления. Важно обеспечить, чтобы уровень власти, обладающий *полномочиями* направлять и координировать политические области, связанные со стандартами AAQS, одновременно нес *соответствующую юридическую ответственность*. Напряженность может возникать, в частности, в тех случаях, когда местные органы власти юридически отвечают за решение проблем загрязнения воздуха, тогда как окончательный контроль над некоторыми источниками находится на другом (обычно более высоком, центральном) уровне государственного управления (Scotford 2019).

Пример широкого обязательства по координации усилий для достижения целей режима качества воздуха содержится в Законе Филиппин о чистом воздухе 1999 года.

Более прямая обязанность государственных органов соблюдать национальное законодательство о качестве воздуха содержится в Законе Южной Африки о качестве воздуха 2004 года.



Филиппины

Закон о чистом воздухе 1999 года

Раздел 35. Механизм взаимодействия

Департамент должен консультироваться, участвовать, сотрудничать и заключать соглашения с другими государственными органами, либо с заинтересованными неправительственными организациями (НПО) или общественными организациями (ОО), либо с частными предприятиями в целях содействия достижению целей настоящего Закона.



Южная Африка

Национальное управление по охране окружающей среды: Закон о качестве воздуха 2004 года

Статья 7. Создание

(3) Национальная рамочная программа [в области качества воздуха] —

(a) является обязательной для всех органов государственной власти на всех уровнях государственного управления; и

(b) может распределять и разграничивать обязанности по реализации настоящего Закона между —

(i) различными уровнями государственного управления; и

(ii) различными органами государственной власти.

(4) Орган государственной власти обязан обеспечивать выполнение национальной рамочной программы при осуществлении полномочий или исполнении обязанностей в соответствии с настоящим Законом или любым иным законодательством, регулирующим управление качеством воздуха.

Наконец, при координации государственной политики важно обеспечить не только то, чтобы все соответствующие государственные субъекты были вовлечены в планы по достижению стандартов AAQS, но и чтобы иные государственные политики (то есть не относящиеся непосредственно к политике качества воздуха) не подрывали достижение стандартов AAQS. Конфликты политики могут возникать даже между различными экологическими политиками, как это наблюдалось во многих странах при стимулировании использования дизельных автомобилей в целях продвижения политики декарбонизации, что негативно сказалось на качестве атмосферного воздуха на местном уровне. В частности, политика в области изменения климата и политика в области качества воздуха должны быть согласованы и взаимно усиливать друг друга (Fowler *et al.* 2021). Аналогичным образом важно, чтобы политика общественного здравоохранения и политика качества воздуха были тесно согласованы (Royal College of Physicians 2016). Законодательные обязательства, возлагаемые на государство в целом по достижению стандартов AAQS (**раздел 6**), могут служить основой для такой комплексной государственной политики.

Правовая координация взаимосвязанных отраслевых режимов регулирования: согласование индивидуальных решений со стандартами AAQS

Принятие решений по отдельным проектам в рамках различных отраслевых режимов регулирования может влиять на достижение стандартов AAQS. Соответственно, отраслевые регулятивные режимы должны учитывать стандарты AAQS либо иным образом быть согласованы с ними при разрешении отдельных проектов. Это особенно актуально в отношении решений в области градостроительного планирования и выдачи разрешений промышленным предприятиям.

Градостроительные решения и стандарты AAQS

Для принятия решений по отдельным градостроительным проектам часто требуется надлежащая нормативная база политики или планов, на которые опирается такое принятие решений. Так, например, Национальная рамочная политика планирования 2021 года Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (которая является обязательным фактором, подлежащим учету в системе планирования Англии) предусматривает, что стратегическая планировочная политика должна способствовать достижению стандартов качества воздуха.

Законодательные положения, дающие приоритет стандартам AAQS при принятии отдельных планировочных решений, также имеют важное значение. Так, при разрешении нового строительства может требоваться учитывать применимые стандарты AAQS как существенное или релевантное обстоятельство. Любое такое требование должно учитывать совокупное воздействие отдельных решений на качество воздуха. Воздействие на качество воздуха в рамках планировочных решений часто оценивается и учитывается посредством процедур оценки воздействия на окружающую среду, однако существует риск, что оно будет ослаблено лишь как один из множества экологических факторов, рассматриваемых при балансировании интересов в процессе принятия планировочного решения.



Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (Англия)

Национальная рамочная политика планирования 2021 года

[186] Политика планирования и решения должны поддерживать и способствовать соблюдению соответствующих предельных значений или национальных целей по загрязняющим веществам с учетом наличия зон управления качеством воздуха и зон чистого воздуха, а также совокупного воздействия отдельных объектов на местном уровне. Следует выявлять возможности улучшения качества воздуха или смягчения негативных воздействий, например посредством управления транспортными потоками и передвижением, а также путем создания и развития зеленой инфраструктуры. По возможности такие меры следует учитывать уже на стадии подготовки планов, чтобы обеспечить стратегический подход и снизить необходимость повторного рассмотрения этих вопросов при принятии решений по отдельным заявкам...

Хорошей практикой считается требование подготовки специальных оценок качества воздуха для предлагаемых проектов, в которых указываются значимость воздействий предполагаемого проекта, основания для такой оценки, совокупные воздействия и другие факторы (Environmental Protection UK and Institute of Air Quality Management 2017).

Прямые ограничения, дающие приоритет соблюдению стандартов AAQS при принятии решений по отдельным планировочным предложениям, встречаются реже, однако могут быть рассмотрены в районах с серьезными проблемами загрязнения воздуха.

Как бы ни была выстроена такая система, на практике необходимо определенное согласование индивидуальных решений с требованиями стандартов AAQS, учитывая риск дробления разрешений на загрязнение — когда отдельные проекты получают разрешение на допустимые уровни выбросов, но совокупное воздействие множества одобренных проектов приводит к значительному загрязнению воздуха.

Разрешения на промышленную деятельность и стандарты AAQS

Аналогичные соображения применимы и к выдаче разрешений на эксплуатацию промышленных установок. Относительно разрешения эксплуатации отдельных (потенциально загрязняющих) установок с учетом ограничений, установленных стандартами AAQS, существует множество примеров в законодательстве разных стран. Так, например, Положения о качестве воздуха 2006 года, принятые Управлением по охране природных ресурсов Ямайки, предусматривают, что отдельным установкам, связанным с выявленными рисками загрязнения, лицензии на эксплуатацию должны выдаваться с условиями, связанными с качеством атмосферного воздуха.

Ямайка
Управление по охране природных ресурсов
Положения (о качестве воздуха) 2006 года
Статья 18

Оператор объекта, имеющего любой источник, указанный в Четвертом приложении, может быть обязан в качестве условия лицензии на выброс загрязняющих веществ в атмосферу измерять выбросы каждого приоритетного загрязняющего воздух вещества, исходящего от данного объекта, а также разработать и реализовать план по контролю таких выбросов в соответствии с руководящими значениями по выбросам, связанными с качеством атмосферного воздуха, установленными Управлением.

Сложности могут возникать в тех случаях, когда стандарты AAQS применяются в районах, где загрязнение воздуха допускается разрешением на выбросы, которое может привести к превышению стандартов AAQS вблизи соответствующего регулируемого объекта. Исключение применения стандартов в таких случаях фактически создает правовой конфликт между стандартами AAQS и системой выдачи разрешений отдельным установкам и может привести к игнорированию вопросов общественного здоровья. Вместо этого стандарты AAQS должны служить отправной точкой при принятии решений о выдаче разрешений на промышленную деятельность, с тем чтобы разрешения для отдельных установок выдавались с учетом требований стандартов AAQS, конкретных обстоятельств и единого правового подхода, направленного на приоритетную защиту здоровья населения и окружающей среды. Так, например, в Европейском союзе Директива 2010/75/EU Европейского парламента и Совета о промышленных выбросах, применимая во всех 27 государствах — членах Европейского союза и находившаяся на стадии пересмотра на момент публикации настоящего Руководства, признает адаптивное влияние экологических стандартов качества.



Зона сверхнизких выбросов, Гайд-парк, Лондон, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.
© Unsplash / Bruno Martins



Европейский Союз

Директива о промышленных выбросах 2010 года

Статья 18

Если экологический стандарт качества [определяемый как «совокупность требований, которые должны быть выполнены в определенный момент времени для данной окружающей среды или ее конкретной части в соответствии с правом Союза», включая стандарты AAQS ЕС] требует более строгих условий, чем те, которые могут быть достигнуты с использованием наилучших доступных технологий, в разрешение должны быть включены дополнительные меры без ущерба для иных мер, которые могут быть приняты для соблюдения экологических стандартов качества.

...

Статья 21

5. Условия разрешения должны пересматриваться и при необходимости обновляться... если это необходимо для соблюдения нового или пересмотренного экологического стандарта качества в соответствии со статьей 18.

Еще один более строгий пример содержится в правительственном декрете Бенина о стандартах качества атмосферного воздуха.



Бенин

Правительственный декрет о стандартах качества атмосферного воздуха 2001 года (неофициальный перевод)

Статья 4

*Строительство или модификация стационарного источника либо увеличение производства товара или услуги, выбросы частиц или пыли, CO, SO_2, NO_2 и свинца от которых **могут привести к увеличению** концентрации этих загрязняющих веществ в атмосфере сверх стандартов, указанных в статье 3 настоящего декрета, запрещаются.*



Ссылки

Международная политика, руководящие документы и доказательная база

Европейская экономическая комиссия ООН

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (Орхусская конвенция) (1998), вступила в силу 30 октября 2001 года.

Европейская экономическая комиссия ООН. Загрязнение воздуха, экосистемы и биоразнообразие. https://unece.org/air-pollution-ecosystems-and-biodiversity. Дата обращения: 26 января 2023 года.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2014). Укрепление роли Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в содействии улучшению качества воздуха. Резолюция 1/7. В *Материалах первой сессии Ассамблеи ООН по окружающей среде Программы ООН по окружающей среде*. 23–27 июня. ЮНЕП/EA.1/10. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17289/K1402481.pdf.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2016a). Действия по улучшению качества воздуха: *политика и программы по улучшению качества воздуха во всем мире*. Найроби: ЮНЕП. https://www.unep.org/resources/assessment/actions-air-quality.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2016b). *Резолюция 1/7: Укрепление роли Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в содействии улучшению качества воздуха — доклад Исполнительного директора*. Найроби, 23–27 мая. ЮНЕП/EA.2/6. https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/34316.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2017). *Резолюция 3/4. Окружающая среда и здоровье*. Резолюция UNEA UNEP/EA.3/Res.4. Найроби, 4–6 декабря. https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/30795.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2021a). *Регулирование качества воздуха: первое глобальное исследование законодательства о загрязнении воздуха*. Найроби: ЮНЕП. https://www.unep.org/resources/report/regulating-air-quality-first-global-assessment-air-pollution-legislation.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2021b). *Действия по улучшению качества воздуха: глобальный обзор политики и программ по сокращению загрязнения воздуха*. Найроби: ЮНЕП. https://www.unep.org/resources/report/actions-air-quality-global-summary-policies-and-programmes-reduce-air-pollution.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2022a). *Во имя людей и планеты: Стратегия Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде по решению проблем изменения климата, утраты биоразнообразия и природы, а также загрязнения и отходов на 2022–2025 годы (Среднесрочная стратегия)*. Найроби: ЮНЕП. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35875/K2100501-e.pdf.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2022b). Статус реализации, деятельность и финансирование: доклад секретариата. В *Реализации пятой Программы развития и периодического обзора экологического права (Монтевидео V): во имя людей и планеты. Первое глобальное совещание национальных координаторов*. Найроби, 6–9 июня. UNEP/Env.Law/MTV5/GNFP.1/2/Rev.1. https://leap.unep.org/sites/default/files/inline-files/Status%20of%20implementation%2C%20activities%20and%20funding%20-%20English.pdf.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2022c). Часто задаваемые вопросы о загрязнении воздуха. 7 сентября.

https://www.cleanairblueskies.org/did-you-know/frequently-asked-questions-air-pollution. Дата обращения: 30 января 2023 года.

Генеральная Ассамблея ООН

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (2015). *Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.* Семидесятая сессия. 25 сентября. A/RES/70/1. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (2019a). *Вопрос обязательств в области прав человека, связанных с осуществлением права на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду: Доклад Специального докладчика.* Совет по правам человека, сороковая сессия. 25 февраля – 22 марта. A/HRC/40/55. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/002/54/PDF/G1900254.pdf.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (2019b). *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию.* Рио-де-Жанейро. 3–14 июня 1992 года. A/CONF.151/26 (Том I).

Генеральная Ассамблея ООН (2022a). *Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 28 июля 2022 года: Право человека на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду.* Семьдесят шестая сессия. 28 июля. A/RES/76/300. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/77/PDF/N2244277.pdf.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (2022b). *Право на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду: нетоксичная окружающая среда. Доклад Специального докладчика по вопросу обязательств в области прав человека, связанных с осуществлением права на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду.* Совет по правам человека, сорок девятая сессия. 23 февраля – 1 апреля. A/HRC/49/53. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/004/48/PDF/G2200448.pdf.

Всемирная организация здравоохранения

Всемирная организация здравоохранения (2015). Здоровье и окружающая среда: решение проблемы воздействия загрязнения воздуха на здоровье. Резолюция 68.8. В *Материалах шестьдесят восьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения: Резолюции и решения*. 18–26 мая. WHA68/2015/REC/1. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68-REC1/A68_R1_REC1-en.pdf.

Всемирная организация здравоохранения (2016). *Возможность, которую нельзя упустить: чистая энергия для домашних хозяйств в интересах здоровья, устойчивого развития и благополучия женщин и детей.* Женева: ВОЗ. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/204717/9789241565233_eng.pdf.

Всемирная организация здравоохранения (2021). *Руководящие принципы ВОЗ по качеству воздуха: твердые частицы ($PM_{2.5}$ и PM_{10}), озон, диоксид азота, диоксид серы и оксид углерода.* Женева: ВОЗ. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/345329/9789240034228-eng.pdf.

Исполнительный совет Всемирной организации здравоохранения (2015). *Здоровье и окружающая среда: проект дорожной карты для усиления глобального реагирования на неблагоприятные последствия загрязнения воздуха для здоровья. Доклад Секретариата.* 138-я сессия. 27 ноября. EB138/17. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250653/B138_17-en.pdf.

Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения (2006). *Руководящие принципы по качеству воздуха: глобальное обновление 2005 года — твердые частицы, озон, диоксид азота и диоксид серы.* Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/107823/9789289021920-eng.pdf.

Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения (2013). *Обзор доказательств по вопросам влияния загрязнения воздуха на здоровье: проект REVIHAAP. Технический доклад.* Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/193108/REVIHAAP-Final-technical-report-final-version.pdf.

Всемирная метеорологическая организация

Peltier, R.E. (ред.) (2022). *Обновленный обзор малобюджетных датчиков для измерения состава атмосферы.* Женева: ВМО. https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10620.

Всемирная метеорологическая организация (2021). Бюллетень ВМО по качеству воздуха и климату, опубликованный к Дню чистого воздуха. 7 сентября. https://public.wmo.int/en/media/press-release/wmo-air-quality-and-climate-bulletin-released-clean-air-day. Дата обращения: 26 января 2023 года.

Национальные и региональные руководящие документы

Environmental Protection UK and Institute of Air Quality Management (2017). *Планирование землепользования и регулирование застройки: планирование с учетом качества воздуха.* Лондон: Institute of Air Quality Management. https://www.environmental-protection.org.uk/wp-content/uploads/2013/07/air-quality-planning-guidance_Jan17.pdf.

Европейская комиссия (2018). *Чистая планета для всех: долгосрочное стратегическое видение Европейского союза по созданию процветающей, современной, конкурентоспособной и климатически нейтральной экономики.* Брюссель. COM(2018) 773 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773.

Европейская комиссия (2019). *Рабочий документ служб Комиссии: комплексная проверка директив о качестве атмосферного воздуха.* Брюссель. SWD(2019) 427 final. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14712-2019-INIT/en/pdf.

Watson, J.G., Chow, J.C., DuBois, D., Green, M., Frank, N. and Pitchford, M. (1997). Руководство по проектированию сети наблюдений и оптимальному размещению пунктов измерений для $PM_{2.5}$ и PM_{10}. Research Triangle Park: Агентство по охране окружающей среды США. https://www3.epa.gov/ttnamti1/files/ambient/pm25/network/r-99-022.pdf.

Судебная практика (упомянутая в Руководстве)

Amis de la Terre. 2021. Решение Государственного совета Франции № 428409. ECLI:FR:CECHR:2021:428409.20210804 (Франция).

Дело C-237/07 *Janecek.* 2008. EU:C:2008:447 (Европейский Союз).

Дело C-404/13 R *(ClientEarth) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs.* 2013. ECLI:EU:C:2013:805 (Европейский Союз).

Дело C 488/15 *Commission v Bulgaria.* 2017. EU:C:2017:267 (Европейский Союз).

Делов C 638/18 *Commission v Romania (превышение предельных значений PM_{10})*. 2020. EU:C:2020:334 (Европейский Союз).

Дело C-644/18 *Commission v Italy*. 2020. ECLI:EU:C:2020:895 (Европейский Союз).

Дело C-723/17 *Lies Craeynest and Others v Brussels Hoofdstedelijk Gewest and Brussels Instituut voor Milieubeheer*. 2019. ECLI:EU:C:2019:533 (Европейский Союз).

Дело C-752/18 *Deutsche Umwelthilfe*. 2019. ECLI:EU:C:2019:1114 (Европейский Союз).

Procurador-Geral Da República and Others v Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente. 2022, 5 мая. Решение Верховного суда Бразилии ADI № 6148, ATA № 12, DJE № 93 (Бразилия).

R (ClientEarth [No. 2]) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs. 2016. EWHC 2740 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии).

R (ClientEarth [No. 3]) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, Secretary of State for Transport, and Welsh Ministers. 2018. EWHC 315 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии).

Арбитраж по делу Trail Smelter (Соединенные Штаты Америки против Канады). 1941. 3 UNRIAA 1905.

Trustees for the time being of Groundwork Trust and Another v Minister of Environmental Affairs and Others. 2022. Дело Высокого суда Южной Африки № 39724/2019 (Южная Африка).

Whitman v American Trucking Associations, Inc. 2001. 531 US 457 (Соединенные Штаты Америки).

Законодательные акты (упомянутые в Руководстве)

Аргентина — Закон автономного города Буэнос-Айрес о сохранении воздушных ресурсов и предотвращении и контроле атмосферного загрязнения № 1356 (2004).

Армения — Закон № N C-1109-1-ЗР-121 «Об охране атмосферного воздуха» от 1 ноября 1994 года.

Австралия — Национальная мера по охране окружающей среды (качество атмосферного воздуха) (2016).

Бенин — Декрет № 2001-110 о стандартах качества атмосферного воздуха (2001).

Боливия — Положения о загрязнении воздуха (1995).

Эсватини — Положения о контроле загрязнения воздуха 2010 года.

Европейский союз — Директива 2008/50/EC Европейского парламента и Совета от 21 мая 2008 года о качестве атмосферного воздуха и более чистом воздухе для Европы.

Европейский союз — Директива 2010/75/EU Европейского парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах (комплексное предотвращение и контроль загрязнения).

Индия — Закон о воздухе (предотвращение и контроль загрязнения) 1981 года.

Израиль — Закон о чистом воздухе 2008 года.

Ямайка — Положения Управления по охране природных ресурсов (о качестве воздуха) 2006 года.

Иордания — Закон об охране окружающей среды № 6 от 2017 года.

Мексика — Официальный мексиканский стандарт NOM-022-SSA1-2019 «Здоровье окружающей среды. Критерии оценки качества атмосферного воздуха по диоксиду серы (SO_2). Нормативные значения концентрации диоксида серы (SO_2) в атмосферном воздухе как мера защиты здоровья населения» (2019).

Новая Зеландия — Положения о ресурсном управлении (национальные экологические стандарты качества воздуха) 2004 года.

Филиппины — Закон о чистом воздухе 1999 года (Republic Act № 8749).

Республика Корея — Закон о сохранении чистоты воздуха (2007).

Сьерра-Леоне — Закон об Агентстве по охране окружающей среды, 2008, № 11 от 2008 года.

Южная Африка — Закон о качестве воздуха № 29 от 2004 года.

Швейцария — Постановление о контроле загрязнения воздуха от 16 декабря 1985 года.

Турция — Положение об оценке и управлении качеством воздуха, Официальный вестник № 27219 (2009).

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии — Национальная рамочная политика планирования (2021).

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии — Закон об окружающей среде 2021 года.

Объединенная Республика Танзания — Закон об управлении окружающей средой 2004 года (Act № 20/04).

Объединенная Республика Танзания — Положения об управлении окружающей средой (стандарты качества воздуха) 2007 года.

Соединенные Штаты Америки — Закон о чистом воздухе (1963).

Литература

Evangelopoulos, D., Pérez-Velasco, R., Walton, H., Gumy, S., Williams, M., Kelly, F.J. *et al.* (2020). The role of burden of disease assessment in tracking progress towards achieving WHO global air quality guidelines. *International Journal of Public Health* 65, 1455-1465. https://doi.org/10.1007/s00038-020-01479-z.

Fowler, D., Wild, O., Lewis, A., Carslaw, D., Bloss, W., Beevers, S. *et al.* (2021). *Effects of Net-zero Policies and Climate Change on Air Quality.* London: The Royal Society. https://royalsociety.org/-/media/policy/projects/air-quality/air-quality-and-climate-change-report.pdf.

Hodges, J.T., Viallon, J., Brewer, P.J., Drouin, B.J., Gorshelev, V., Janssen, C. *et al.* (2019). Recommendation of a consensus value of the ozone absorption cross-section at 253.65 nm based on a literature review. *Metrologia* 56(3), 034001. https://doi.org/10.1088/1681-7575/ab0bdd.

Hoffmann, B., Boogaard, H., de Nazelle, A., Andersen, Z.J., Abramson, M., Brauer, M. *et al.* (2021). WHO Air Quality Guidelines 2021 – Aiming for healthier air for all: A joint statement by medical, public health, scientific societies and patient representative organisations. *International Journal of Public Health.* https://doi.org/10.3389/ijph.2021.1604465.

Huang, W. (2022). The update of World Health Organization Air Quality Guidelines and its implications on health risk management in low- and middle-income countries. *Global Health Journal* 6(1), 1–58. https://doi.org/10.1016/j.glohj.2022.01.004.

Kutlar Joss, M., Eeftens, M., Gintowt, E., Kappeler, R. and Künzli, N. (2017). Time to harmonize national ambient air quality standards. *International Journal of Public Health* 62, 454–462. https://doi.org/10.1007/s00038-017-0952-y.

Livermore, M.A. and Revesz, R.L. (2014). Rethinking health-based environmental standards. *New York University Law Review* 89(4), 1184–1267. https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/NYULawReview-89-4-1184-Livermore-Revesz.pdf.

Lode, B., Schönberger, P. and Toussaint P. (2016). Clean air for all by 2030? Air quality in the 2030 Agenda and in international law. *Review of Comparative & International Environmental Law* 25(1), 27–38. https://doi.org/10.1111/reel.12151.

Misonne, D. (2020). Arm wrestling around air quality and effective judicial protection: Can arrogant resistance to EU law-related orders put you in jail? *Journal for European Environmental & Planning Law* 17(4), 409–425. https://doi.org/10.1163/18760104-01704004.

Misonne, D. (2021). The emergence of a right to clean air transforming European Union law through litigation and citizen science. *Review of Comparative & International Environmental Law* 30(1), 34–45. https://doi.org/10.1111/reel.12336.

Norris, S.L. and Ford, N. (2017). Improving the quality of WHO guidelines over the last decade – progress and challenges. *Lancet,* e855. https://doi.org/10.1007/s00038-020-01479-z.

Royal College of Physicians (2016). *Every Breath We Take: The Lifelong Impact of Air Pollution.* London: Royal College of Physicians. https://www.rcplondon.ac.uk/projects/outputs/every-breath-we-take-lifelong-impact-air-pollution.

Scotford, E. (2019). Air quality law for the future: Fixing the fundamentals, 14 February. https://www.brexitenvironment.co.uk/2019/02/14/air-quality-law-for-the-future/.

Scotford, E. (2020). Rethinking clean air: Air quality law and Covid. *Journal of Environmental Law* 32(3), 349–353. https://doi.org/10.1093/jel/eqaa027.

Taddei, U. (2016). A right to clean air in EU law? Using litigation to progress from procedural to substantive environmental rights. *Environmental Law Review* 18(1), 3–7. https://doi.org/10.1177/1461452916634519.

Taddei, U. (2020). Case C-723/17 Craeynest: New developments for the right to clean air in the EU. *Journal of Environmental Law* 32(1), 151–160. https://doi.org/10.1093/jel/eqaa001.

Vahlsing, C. and Smith, K.R. (2012). Global review of national ambient air quality standards for PM_{10} and SO2 (24 h). *Air Quality, Atmosphere & Health* 5(4), 393–399. https://doi.org/10.1007%2Fs11869-010-0131-2.

Yamineva, Y. and Romppanen, S. (2017). Is law failing to address air pollution? Reflections on international and EU developments. *Review of Comparative & International Environmental Law* 26(3), 189–200. https://doi.org/10.1111/reel.12223.

Whaley, P., Nieuwenhuijsen, M. and Burns, J. (eds.) (2022). *Update of the WHO Global Air Quality Guidelines: Systematic Reviews. Environment International* 142 (special issue). https://www.sciencedirect.com/journal/environment-international/special-issue/10MTC4W8FXJ)1.

Приложение: Эксперты-консультанты

Следующие международные и национальные эксперты участвовали в подготовке настоящего доклада, предоставляя комментарии к его концепции и структуре и/или к промежуточным версиям проекта:

Eric Concepción Gamarra, директор, Министерство окружающей среды Перу

Boukary Kaboré, министр окружающей среды Буркина-Фасо

Humphrey Kasiya Mwale, юрисконсульт/адвокат, Batoka Chambers (Замбия)

Iyngararasan Mylvakanam, региональный координатор подпрограммы, подпрограмма «Химические вещества, отходы и качество воздуха», ЮНЕП

Victor Nthusi, научный сотрудник, программа «Глобальное здоровье», Health Effects Institute

Maria Katherina Patdu, ЮНЕП

Román Pérez Velasco, технический сотрудник, Европейский центр по окружающей среде и здоровью, Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения

Soraya Smaoun, координатор по качеству воздуха, ЮНЕП

Серия «Загрязнение воздуха»

Руководство по законодательству о качестве атмосферного воздуха

UN environment programme