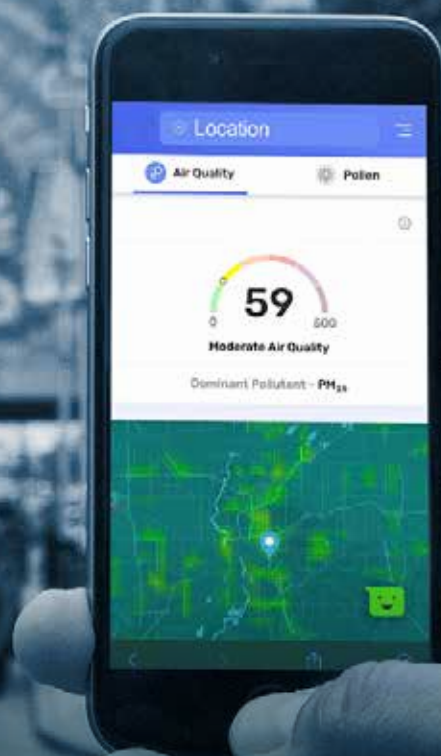


Серия публикаций по загрязнению воздуха Регулирование качества воздуха

Резюме



ООН 
программа по
окружающей среде

50 
1972-2022

Резюме

От нормативного регулирования загрязнения воздуха к законам об управлении качеством воздуха

Окружающая среда не похожа ни на что другое; ее нельзя разъять на отдельные части, поскольку событие, произошедшее в одном месте, может иметь далеко идущие последствия для другого, весьма удаленного места. Последствия загрязнения или деградации окружающей среды имеют свойство проявляться в самых неожиданных местах. Поэтому все должны обращать на это внимание.

Высший суд Ганы. Центр правовой защиты публичных интересов и др. против нефтеперерабатывающего завода в г. Тема. Иск № E12/91/07, Корби Дж., Гана. www.cepil.org.gh/files/CEPILvs.-TOR.pdf.

В данном глобальном исследовании оценивается национальное законодательство в области качества воздуха в 194 государствах и Европейском союзе (ЕС) на основе модели надежного управления качеством воздуха, разработанной в рамках исследования. Модель основана на разнообразии законов о качестве воздуха, существующих во всем мире, и на природе качества воздуха как общей экологической и социальной проблемы, для которой в рамках комплексного подхода к управлению требуются определенные ключевые характеристики.

Надежная система управления качеством воздуха — это система, которая:

- » требует от правительств разработки и регулярного пересмотра действующих стандартов качества воздуха в свете целей общественного здравоохранения;
- » определяет институциональную ответственность за соблюдение этих стандартов;
- » следит за соблюдением стандартов качества воздуха;
- » определяет последствия их несоблюдения;
- » поддерживает внедрение стандартов качества воздуха с помощью соответствующих и скоординированных планов в отношении качества воздуха, нормативных мер и административного потенциала;
- » является прозрачной и основанной на широком участии.

Доклад главным образом касается национальных законодательных структур для внедрения и применения стандартов качества воздуха, признавая при этом, что научные обоснования для установления этих стандартов могут меняться с течением времени. В нем не рассматривается вопрос о том, соблюдаются ли стандарты качества воздуха на практике, но рассматривается вопрос о том, существуют ли правовые меры для определения соблюдения стандартов качества воздуха и какие правовые последствия существуют в случае их несоблюдения.

Данный доклад дополняет предыдущие доклады по стандартам качества окружающего воздуха (СКОВ), уделяя особое внимание праву и законодательным структурам, а также тому, как они обеспечивают обязательность СКОВ для исполнения в государствах.

Основные положения

Хотя не существует универсального подхода к контролю качества воздуха, имеются важные причины для включения стандартов качества воздуха в государственные правовые документы (законодательство) в качестве основы для надлежащего национального управления качеством воздуха. Эти причины включают обеспечение институциональной ответственности, прозрачности и подотчетности; создание административной архитектуры для поддержки и закрепления осуществления стандартов качества воздуха, включая требования к мониторингу и механизмы обеспечения соблюдения; включение процессов пересмотра стандартов и планов по качеству воздуха, а также символическую значимость законодательных обязательств в отношении стандартов качества воздуха.

Основные глобальные нормы в отношении качества воздуха носят научный характер и устанавливаются в виде значений, рекомендуемых в руководящих принципах Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в отношении качества окружающего воздуха. Эти рекомендованные значения не являются обязательными для государств, но они отражают высокую степень научного консенсуса, что придает им глобальный авторитет. Существует необходимость в дополнительном глобальном договоре по СКОВ, который поддерживает всеобщие цели общественного здравоохранения и развивающиеся механизмы защиты прав человека, относящиеся к здоровью и чистому воздуху.

В большинстве национальных законов СКОВ не соответствуют рекомендациям ВОЗ в отношении качества воздуха, что в некоторых случаях отражает процесс постепенного перехода к более строгим стандартам качества воздуха (СКВ), в зависимости от политических и экономических обстоятельств.

В целом глобальная картина национальных законов о качестве воздуха характеризуется разнородностью. Принимаются различные показатели, стандарты и обязательства, и различные субъекты государственного управления занимаются режимами в отношении качества воздуха, что можно объяснить различиями в системах государственного управления и социально правовых культурах, различными техническими знаниями и подходами, а также историческими закономерностями влияния в отношении законодательства о качестве воздуха. Особую сложность представляют собой различия в самих СКОВ. Стандартами могут устанавливаться разные уровни строгости применительно к допустимым уровням концентрации загрязняющих веществ; могут устанавливаться разные уровни превышения или предельно допустимого содержания; они могут усредняться за разные периоды времени; и (или) они могут применяться только к определенным загрязняющим веществам или исключать их. Такая разнородность затрудняет сопоставление стандартов в разных странах.

Такое отсутствие равных условий означает, что нет единого рекомендуемого шаблона для включения СКОВ в законодательство на национальном уровне. Оно также подрывает контроль в отношении трансграничного загрязнения воздуха и рискует привести к искажению глобальной конкуренции, что следует глубже изучить и понять. Кроме того, это противоречит жестким требованиям глобальной политики в области изменения климата и климатической нейтральности, изложенным в Парижском соглашении 2015 года, в части строгого нормативно-правового регулирования загрязнения атмосферы.

Отсутствие международного режима в отношении СКВ частично объясняет разнообразие национальных режимов, а также может быть препятствием для внедрения современных подходов в отдельных правовых режимах. Многие страны нуждаются в дополнительных рекомендациях.

В настоящем докладе предлагаются рекомендации по ключевым аспектам управления качеством воздуха, которые могут быть включены в национальные законодательные режимы в результате изучения соответствующих аспектов правовой и институциональной базы. Правовой режим для СКОВ, направленный на охрану здоровья населения, требует большего, чем гармонизация стандартов на соответствующем уровне; он требует институциональной базы, позволяющей устанавливать эти стандарты и достигать их, включая системы мониторинга для получения точных сведений о качестве воздуха и механизмы институциональной ответственности и обеспечения соблюдения.

Даже если СКОВ содержатся в законодательных документах, в некоторых государствах они не установлены на строгом уровне и (или) не подкреплены надежными административными системами, что создает риск их использования в качестве инструментов правовой охраны загрязнения воздуха, особенно в странах с экономикой, ориентированной на ископаемое топливо.

Надежные знания о качестве воздуха имеют центральное значение для любых нормативно-правовых мер по контролю загрязнения воздуха, и правовые режимы могут быть разработаны таким образом, чтобы оптимизировать мониторинг качества воздуха.

Эффективное обеспечение соблюдения СКОВ представляет собой серьезную правовую проблему, поскольку для

достижения коллективных результатов требуются правовые механизмы обеспечения соблюдения. В принципе, это должно включать механизм правового обеспечения соблюдения применительно к государству или государственным субъектам. Однако механизм обеспечения соблюдения в отношении государства для многих стран не является простым для создания правовым механизмом, и его легче разработать в многоуровневых системах управления.

В результате многие страны сосредотачивают усилия по обеспечению соблюдения СКВ на отдельных загрязняющих субъектах.

Расширение прав и возможностей граждан является современной темой в глобальном законодательстве о качестве воздуха. Информированности общественности о качестве воздуха все больше способствуют законодательные требования, предусматривающие доступ общественности к информации о качестве воздуха, участие общественности в управлении качеством воздуха, а в некоторых странах — возможность защиты права на чистый воздух в судебном порядке.

В последние десятилетия важность СКВ для охраны здоровья вышла на первый план благодаря судебным разбирательствам в защиту публичных интересов, что связано с ростом процессуальных экологических прав во всем мире и стратегическими подходами экологических неправительственных организаций (НПО) в борьбе за улучшение качества воздуха.

В данном докладе не приводится подробный перечень нормативных мер, которые страны должны принять, чтобы обеспечить соблюдение СКОВ на практике. Во многих случаях это будет включать широкий спектр политических и нормативных рычагов (от планирования и транспорта до промышленности и финансов). Напротив, обращая особое внимание на надежное управление качеством воздуха, в докладе отмечается, как такое регулирование и политика должны быть хорошо скоординированы — как между государственными министерствами, так и на всех уровнях государственного управления — для обеспечения достижения СКВ.

Основные выводы

Международные и конституционные обязательства в отношении воздуха

- » В мире не существует единой правовой базы для СКОВ. Четкого юридического обязательства по определенным показателям СКОВ, совместимым с жизнью и здоровьем людей и природной средой в глобальном масштабе, в международном публичном праве пока не существует.
- » Существует несколько ключевых региональных международных правовых документов по качеству воздуха, особенно в ЕС, которые требуют от отдельных подписавших их стран разработки относительно надежных правовых систем контроля качества воздуха.
- » В 66 процентах стран действуют конституционные правовые требования, которые могут быть истолкованы (с течением времени) как требование законодательно установленного приемлемого качества воздуха.

Закон о качестве воздуха в различных системах государственного управления

- » Законы о качестве воздуха разрабатываются по-разному в федеральных или автономных государствах, что в большинстве случаев предоставляет возможности для координации минимальных стандартов качества воздуха на национальном уровне, а также дифференциации регулирования на субнациональных уровнях управления. В любом случае, даже в унитарных странах большинство национальных систем управления качеством воздуха включают многоуровневые и совместные структуры управления, даже если конкретные подходы к управлению могут существенно различаться.

Цель и сфера применения национальных законов о качестве воздуха

- » Чуть более половины (51 процент) национальных режимов в отношении качества воздуха имеют в качестве основной цели здоровье населения или здоровье как населения, так и экосистем. Однако фактическое содержание многих из этих режимов не соответствует этой цели.
- » Чуть менее половины стран (49 процентов) определяют понятие загрязнения воздуха в национальных режимах в отношении качества воздуха как распространяющееся только на загрязнение окружающего воздуха. Примечательно, что значительная часть стран (43 процента) не дает определения «загрязнения воздуха», что может отражать слабую (или отсутствующую) схему законодательства о качестве воздуха или неявное предположение о том, что качество окружающего воздуха является предметом контроля загрязнения воздуха по умолчанию.

Включение в законодательство национальных стандартов качества окружающего воздуха

- » В большинстве стран (64 процента) СКОВ включены в законодательство, хотя многие страны находятся в процессе пересмотра законодательства о качестве воздуха (21 процент) или планируют ввести или пересмотреть стандарты качества воздуха в законодательстве в ближайшее время (16 процентов).
- » Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) и правовые регионы ЕС имеют очень широкое распространение законодательно установленных СКОВ, что отражает региональную Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и наднациональное законодательство (Директива 2008/50/ЕС), обязательное для этих государств. Страны с кодифицированным правом и государства с федеральной конституционной структурой и конституционными гарантиями, касающимися чистого воздуха, также более склонны к законодательному закреплению СКОВ.
- » В 13 процентах стран, где законодательно установлены СКОВ, они содержатся в первичном законодательстве, в 67 процентах — в подзаконных актах (введенных в рамках уполномочивающего законодательства), в 14 процентах — в политике или руководящих принципах (с четкой взаимосвязью с законодательной базой), а в 6 процентах — более чем в одной из этих категорий.

- » По крайней мере в 34 процентах стран качество окружающего воздуха еще не защищено законом (отсутствуют законодательно установленные СКОВ). Из этих стран 86 процентов вообще не имеют стандартов качества воздуха, а 14 процентов имеют стандарты качества воздуха, которые содержатся только в политике или руководящих принципах без явной связи с законодательной базой или более широкими правовыми рамками экологической политики.
- » По меньшей мере 31 процент стран имеют полномочия по введению СКОВ, которые еще не были реализованы.

Установление национальных стандартов качества окружающего воздуха в законодательстве

- » Процессы установления СКВ в законодательстве часто обуславливаются технической экспертизой и полагаются на органы стандартизации или технические комитеты для установления СКОВ, при этом процессы не всегда характеризуются инклюзивностью, прозрачностью или подотчетностью.
- » Интересные модели разработки законодательства о качестве воздуха в некоторых странах включают обязательный вклад широкого круга заинтересованных сторон и экспертов, а также открыты для общественного контроля.
- » Несмотря на доказательства того, что загрязнение воздуха может по-разному влиять на мужчин и женщин, в данной оценке не было обнаружено дифференцированных ссылок на воздействие загрязнения воздуха в зависимости от пола при установлении СКВ в законодательстве.

Национальные стандарты качества окружающего воздуха и рекомендованные ВОЗ значения для качества воздуха

- » Большинство национальных законов о качестве воздуха включают СКОВ, которые не соответствуют рекомендуемым ВОЗ значениям по качеству воздуха с точки зрения их главного числового стандарта. Этому есть разные причины, включая позитивные (например, страны намерены со временем улучшить СКВ) и менее позитивные (например, страны хотят сохранить отрасли, сильно загрязняющие окружающую среду, и испытывают трудности со сложным выбором).
- » Во многих случаях бывает трудно установить истинное соответствие рекомендациям ВОЗ в отношении качества воздуха. Разработка СКВ — это вопрос точной подготовки законодательства. СКОВ обычно разрабатываются как стандарты, основанные на концентрации, но на их строгость влияют такие характеристики, как географический охват, принятые показатели качества воздуха, сроки соблюдения, разрешенные пределы и другие виды отступлений. Более половины (55 процентов) стран допускают превышение уровня загрязнения воздуха, что может скрыть истинный уровень устремлений, заложенных в СКОВ.

Юридическая ответственность за национальные стандарты качества окружающего воздуха

- » Институциональная ответственность за соблюдение СКОВ, даже если она принята законодательно, относительно слаба во всем мире. Правовые требования по достижению СКОВ как гарантированных экологических результатов не являются нормой — только 33 процента стран налагают на государство обязательства по фактическому достижению законодательно установленных СКОВ. Даже если такие обязательства существуют, их реальное воздействие на источники загрязнения может варьироваться в зависимости от строгости или мягкости применяемых стандартов.
- » Распространенные виды требований к государству в случае несоблюдения законодательно установленных СКОВ включают: обязанность сообщать об этом в соответствующий орган (например, в парламент или природоохранный орган) (32 процента); требования по разработке планов по улучшению качества воздуха (32 процента); и требования к планированию в связи с чрезвычайными ситуациями при сильном повышении уровня загрязнения воздуха (35 процентов). По меньшей мере 17 процентов стран вообще не налагают на государство никаких обязательств в отношении законодательно установленных СКОВ.
- » Некоторые страны стремятся возложить на отдельных операторов основную ответственность за достижение коллективных СКОВ. Такая индивидуализация коллективных стандартов нацелена на источники с высоким уровнем загрязнения и позволяет обеспечить их соблюдение в частном порядке. Этот подход может сочетаться с другими формами подотчетности государства в отношении СКОВ, но в некоторых странах он является единственной формой юридической ответственности за соблюдение СКОВ, создавая трудности для обеспечения безопасного для здоровья общего уровня качества воздуха и соблюдения национальных СКОВ.

Национальные зоны качества воздуха и мониторинг

- » Окружающий воздух — а значит, люди и природная среда — еще не везде защищен законом. Отчасти это связано с тем, что страны часто разделяют свои территории на зоны и применяют СКОВ только к некоторым из них. Хотя зонирование также используется для усиления охраны качества воздуха в определенных районах и принятия протоколов мониторинга, его использование в качестве средства ограничения охвата механизмов контроля качества воздуха подрывает всеобщность охраны. Требования зонирования также трудновыполнимы на практике из-за трансграничного характера загрязнения воздуха.
- » Хотя во многих странах проводится мониторинг качества окружающего воздуха, по крайней мере в 37 процентах стран это не является законодательным требованием. В странах, где мониторинг закреплен в законодательстве, возникают важные вопросы о строгости мониторинга, а также вопросы потенциала (например, экспертные знания и финансы).

Обеспечение соблюдения национальных стандартов качества окружающего воздуха

- » Меры по обеспечению соблюдения СКОВ являются сложными для разработки в режимах качества воздуха, что отражает проблему обеспечения соблюдения правовых требований, требующих координации политики в широком диапазоне областей.
- » Некоторые формы обеспечения соблюдения СКОВ в некоторых юрисдикциях, таких как ЕС, были адаптированы к коллективной природе СКВ и часто опираются на многоуровневые системы управления. Другие механизмы обеспечения соблюдения включают гражданские иски *actio popularis* и иски, которые могут быть поданы против отдельных операторов за несоблюдение законодательных требований, непосредственно связанных с СКОВ.
- » Даже самый лучший механизм обеспечения соблюдения будет безрезультатным, если за ним не стоит институциональная поддержка. По результатам исследования, проведенного для данной оценки, отсутствие потенциала обеспечения соблюдения часто является ключевой причиной неудовлетворительного исполнения закона о качестве воздуха.

Расширение прав и возможностей общественности через процессуальные и материальные права на качество воздуха

- » Участие общественности и другие процессуальные права, связанные с качеством воздуха, относительно сильны во всем мире, что отражает более широкое движение экологической демократии, которое изменило экологическое законодательство во многих странах в свете принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации.
 - * Большинство стран (61 процент) включают в свое законодательство юридические права на доступ к информации о качестве воздуха. Напротив, 14 процентов стран, имеющих законодательно установленные СКОВ, не размещают основной текст, содержащий СКОВ, в открытом доступе.
 - * В 11 процентах стран предоставляется право участвовать в установлении СКОВ в законодательстве.
 - * 33 процента стран включили в свое законодательство юридические права на участие в разработке планов или мер по улучшению качества воздуха.
 - * 19 процентов стран имеют юридические права на доступ к правосудию в рамках режимов в отношении качества воздуха, что представляет собой заметную эволюцию в законодательстве о качестве воздуха.
- » По крайней мере 25 процентов стран подтверждают право на судебную защиту в отношении законодательства о качестве воздуха.
- » Индексы качества воздуха (ИКВ) используются 27 процентами стран для информирования населения о состоянии качества воздуха в режиме реального времени. Однако связь между обнародованными уровнями ИКВ и соблюдением юридически обязательных СКОВ не всегда ясна.



Айнарс Дятлевскис, Unsplash

Координация национальной политики и регулирования для достижения стандартов качества окружающего воздуха

- » Правовая координация политики для достижения СКОВ сложна для разработки во многих правовых системах. Около трети стран (35 процентов) имеют законодательство, включающее правовые требования по координации политики в области качества воздуха для поддержки внедрения СКОВ, при этом есть несколько интересных примеров законодательных мер, направленных на содействие координации политики для обеспечения хорошего качества воздуха. В 41 проценте стран существует установленная правовая связь между разрешением на промышленную или строительную деятельность и законодательно установленными СКОВ.

Национальные правовые меры по трансграничному загрязнению воздуха

- » Только 31 процент стран имеют правовые механизмы для управления или решения проблемы трансграничного загрязнения воздуха, несмотря на то, что транснациональный и трансконтинентальный перенос загрязнителей воздуха влияет на качество воздуха в стране.

Национальные стандарты качества воздуха в помещениях

- » Стандарты качества воздуха в помещениях (СКВП) в редких случаях включаются в законодательство о качестве воздуха во всем мире — только в 7 процентах стран существуют общие СКВП в той или иной форме. Это важная область для развития законодательства, особенно в свете влияния загрязнения воздуха в помещениях на состояние здоровья — непропорционально большого для женщин и детей — в странах с низким и средним уровнем дохода.



Питер Нгуен, Unsplash