

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ХИМИЧЕСКИМИ ЗАГРЯЗНЕНИЯМИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

д-р юрид. наук, доц. О.Н. ТОЛОЧКО

(Белорусский государственный университет, Минск)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5612-7033>

Статья посвящена актуальным проблемам международного экологического права и национального законодательства Республики Беларусь, связанным с химическими загрязнениями окружающей среды. Развитие промышленного производства, увеличение потребления товаров, содержащих химические загрязнители, рост количества отходов производства и потребления, а также глобальное изменение климата обусловили необходимость активизации усилий государств в защиту окружающей среды от химических загрязнений. Автор анализирует нормы международного права, программы ЮНЕП, ЕАЭС по защите окружающей среды и предлагает ряд законодательных изменений, в частности, введение института комплексных экологических разрешений. Это, по мнению автора, позволит реализовать комплексный подход к окружающей среде и распространить разрешительную систему на все виды деятельности, загрязняющей окружающую среду, обеспечит контроль уровня образования отходов и обращения с ними, предотвращение загрязнения почвы и подземных вод, снизит количество аварийных ситуаций и их последствий, обеспечит участие общественности и ее информирование о принятии решений, минимизирует вероятность трансграничного переноса загрязняющих веществ и, в конечном счете, будет способствовать достижению Целей устойчивого развития.

Ключевые слова: международное экологическое право, химические загрязнения, законодательство, экологические разрешения, ЕАЭС, ЮНЕП.

Введение. Важным направлением международного сотрудничества в экологической сфере является предупреждение и управление в области загрязнений окружающей среды химическими веществами. Развитие промышленного производства, увеличение потребления товаров, содержащих химические загрязнители, рост количества отходов производства и потребления, а также глобальное изменение климата обусловили необходимость активизации усилий государств в борьбе с химическим загрязнением окружающей среды. Рост объемов таких загрязнений и связанные с ним проблемы охраны окружающей среды, здоровья и благополучия населения актуализируют правовые проблемы, связанные с противодействием этой угрозе, в том числе в рамках международного сотрудничества.

Цель исследования состоит в определении влияния проблемы химических загрязнений на развитие соответствующих норм международного права, права ЕАЭС и законодательства Республики Беларусь, а также в выработке практических предложений по совершенствованию указанных норм. Методологическую основу исследования составили диалектико-материалистический метод познания, метод системного анализа, формально-юридический и др.

Основная часть. По данным Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), человечество производит около 2,3 млрд т твердых бытовых отходов в год,¹ причём большая часть этих отходов выделяет парниковые газы или ядохимикаты. Свалки по всему миру заполняют, в том числе, электроника от компьютеров до телефонов, поскольку политика производителей поощряет потребителей приобретать новые устройства, а не ремонтировать старые. Широко используются пластмассы и различные химические вещества: ртуть в электронике, свинец в косметике, стойкие органические загрязнители в чистящих средствах и т.д. Всё это подтверждает высокую актуальность исследований, направленных на повышение эффективности международного сотрудничества по борьбе с химическими загрязнениями окружающей среды. Указанным проблемам посвящены работы Н.А. Соколовой [1], А.М. Солнцева [2], М.У. Хайрутдинова [3], С. Алам, Л. Нурхидая [4], Н. Назир, Ф. Фуруока [5] и др. Вместе с тем, низкие темпы имплементации норм международного права и рекомендаций международных организаций в рассматриваемой области, недостаточность практических результатов по сокращению химических загрязнений и управлению в сфере химических производств дают основания вновь обращаться к рассматриваемым правовым проблемам.

Основными источниками норм международного права по предупреждению и управлению в области охраны окружающей среды от загрязнений химическими веществами являются в настоящее время Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. с Протоколами, Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г., Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г., Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г., Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле 1998 г., Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 г. (во всех указанных Конвенциях участвует Республика Беларусь); Минаматская

¹ URL: <https://www.unep.org/ru/novosti-i-istorii/istoriya/vosem-sposobov-preodolet-krizis-svyazannyi-s-zagryazneniem-i-otkhodami>.

конвенция о ртути 2013 г. (Беларусь, как и Россия, подписала, но не ратифицировала данную Конвенцию), а также ряд Конвенций МОТ, регулирующих вопросы безопасности химических производств: Конвенция МОТ № 170 о химических веществах 1990 г. (Беларусь не участвует), Конвенция МОТ № 174 о предотвращении крупных промышленных аварий 1993 г. (Беларусь не участвует) и некоторые другие.

В 2023 г. под эгидой ЮНЕП была принята Глобальная рамочная программа по химическим веществам.² Программа является комплексным планом по решению проблемы жизненного цикла химических веществ, включая продукты и отходы, на основе международного сотрудничества заинтересованных сторон. Программа определяет 5 стратегических целей и 28 задач по рациональному управлению химическими веществами и отходами, в реализации которых предполагается участие не только государств (правительств), но и частных компаний, а также общественных организаций. Помимо прочего, Программа предусматривает механизмы финансирования, – как и во многих других экологических соглашениях и программах это движение средств от богатых стран к менее обеспеченным. Был создан специальный фонд, получателями средств из которого могут быть правительства развивающихся стран и стран с переходной экономикой. В исключительных случаях за поддержкой могут обратиться представители неправительственных организаций.

Программа обращает внимание на важность регионального сотрудничества и координации (п. С раздела VI). Регионам рекомендуется определить общие приоритеты, разработать планы по рациональному регулированию химических веществ и назначить региональный координационный орган. Указанная рекомендация представляется актуальной для ЕАЭС, без проактивной позиции которого трудно будет осуществить реально эффективные шаги по решению проблемы химических загрязнений. Экологические проблемы в одном государстве-участнике чаще всего имеют трансграничный характер и влияют на экологическую обстановку в других странах. Это обстоятельство нашло отражение в Решении Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «О стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года», в соответствии с которым «одним из интеграционных приоритетов является <...> разрешение существующих экологических проблем и обеспечение устойчивого развития. В этой сфере предполагается объединение усилий по созданию и использованию новых технологий и инноваций, в том числе <...> моделей циркулярной экономики, биоинженерии и нанотехнологий»³.

В настоящее время экологическая политика ЕАЭС сконцентрирована на 4 основных направлениях: декарбонизация и регулирование выбросов парниковых газов; «зеленые» технологии в сфере транспорта; «зеленая» энергетика; «зеленое» финансирование и ESG-стандарты. В отношении непосредственно химических загрязнений комплексных планов пока нет, хотя отдельные вопросы ставятся в повестку. Так, подчеркивается важность ограничения пластика и значимость зеленой металлургии. Однако темпы, с которыми принимаются соответствующие меры, неудовлетворительны. К примеру, согласно Стратегии, члены ЕАЭС в 2022 г. обязались подвергнуть вопрос относительно пластика научному изучению, провести анализ, собрать необходимые данные, подготовить обоснование, а в 2023 г. планировали дать прогноз относительно запрета на ввоз отдельных видов пластика, в том числе и о последствиях такого решения [6, с. 115]. С учетом того, что есть большое количество мировых разработок по борьбе с пластиковыми загрязнениями, вряд ли можно согласиться с обоснованностью таких сроков. В целом очевидно, что экологическая проблематика не приобрела на данный момент в ЕАЭС того приоритетного значения, которого она, без сомнения, заслуживает в условиях глобального изменения климата и нарастания проблем, связанных с общим загрязнением окружающей среды.

Согласно положениям Глобальной рамочной программы ЮНЕП по химическим веществам, значительная роль в формировании рационального подхода к регулированию химических веществ принадлежит правительствам, поскольку именно на национальном уровне реализуются основные мероприятия по снижению выбросов и загрязнений. В этой связи целесообразным является принятие национального плана действий и назначение координационного органа по взаимодействию с заинтересованными государственными и общественными структурами, а также региональными (ЕАЭС, СНГ) и универсальными (ЮНЕП) международными организациями. Такой орган, помимо прочего, может взять на себя просветительскую функцию, продвигая экологичные формы поведения граждан и юридических лиц, проводить консультации с представителями соответствующих секторов экономики и других заинтересованных сторон, участвовать в международных конференциях и координировать взаимодействие с органами здравоохранения, сельскохозяйственными объединениями, профсоюзами и т.д. в решении приоритетных задач по уменьшению химических загрязнений и рациональному управлению химической промышленностью.

Сравнительно новой экологической проблемой является утилизация батарей электромобилей, с которой в самое ближайшее время столкнется и Беларусь, и ЕАЭС. На данный момент утилизация и повторное использование аккумуляторных батарей электромобилей регулируется лишь в некоторых странах Европы и Китае; где-то (Канада, Индия) правила лишь разрабатываются. В ряде стран (США, Канада) действуют правила переработки

² URL: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/46685/global_framework_chemicals_Planet_RU.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

³ URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01428320/scd_12012021_12.

таких батарей. Однако в большинстве государств планеты регулирование практически отсутствует. Поиском механизмов для повторного применения батарей электрокаров занимаются крупные автопроизводители, такие как Nissan, General Motors, Tesla, Mitsubishi, Ford. Nissan создал отдельное совместное предприятие с Sumitomo Corporation для содействия альтернативному применению батарей Nissan Leaf, которые впоследствии попадут на вторичный рынок. Некоторые автопроизводители (Renault) внедряют бизнес-модель для повторного использования аккумуляторных батарей, в соответствии с которой аккумуляторная батарея сдается в аренду собственнику транспортного средства, в то время как право собственности на аккумуляторную батарею сохраняется за производителем. После выработки батарей эксплуатационного ресурса производитель заменяет её на новую по минимальной цене. Впоследствии аккумуляторные батареи либо восстанавливаются в качестве запасных, либо подвергаются утилизации для повторного использования компонентов.

Утилизацией батарей электромобилей в промышленном масштабе в Европе занимаются только две компании – бельгийская Umicore и немецкая Redox, причем их техпроцессы сводятся в основном к восстановлению металлов – меди, никеля и кобальта. Соединения ценного лития не перерабатывают из-за слишком высокой стоимости процесса, делающей переработанный литий гораздо дороже добываемого из недр. Таким образом, литий-ионные батареи электромобилей перерабатываются в странах ЕС лишь на 70%.⁴

Сама переработка включает в себя следующие этапы: сбор отслуживших аккумуляторных батарей; разряд с использованием выделяемой энергии в электросети; демонтаж после разряда; собственно переработка, в процессе которой максимум ценных веществ (нержавеющая сталь, алюминий, медь, пластик и др.) могут быть извлечены из ячеек каждого литий-ионного аккумулятора; для достижения максимального эффекта отделяются и перерабатываются также корпуса.

Компания Umicore предоставляет услуги по переработке литий-ионных, литий-полимерных и никелевых металлгидридных батарей из всех возможных областей применения по всему миру. Из аккумуляторов извлекаются ценные металлы, которые могут быть преобразованы в активные катодные материалы для производства новых аккумуляторных батарей. Другими примерами решения проблемы являются такие проекты как «The Reborn Light» в г. Намиэ (Япония), призванный обеспечить городское освещение. Nissan и ее дочерняя компания 4R Energy Corporation планируют установить новые уличные фонари в городе Намиэ (Япония), которые будут питаться от комбинации из солнечных панелей и использованных батарей от электромобиля Nissan Leaf.

BMW Group открыла в Лейпциге завод по ремонту и хранению использованных батарей, который может принять одновременно до 700 батарей. Федеральное министерство экономики и энергетики Германии предоставляет финансирование для этого предприятия через программу «Смарт Энерджи». Батареи электромобилей BMW с отработанным ресурсом используются в системах быстрой зарядки. Компания EVgo уже создала первую такую систему в г. Юнион-Сити (Калифорния), где батареи BMW i3 используются для сохранения энергии во время пиковой солнечной активности с последующим распределением её, чтобы уменьшить нагрузку на быстрые системы зарядки, которые подключены к общей энергосети. Аккумуляторные батареи BMW i3 также подключили к британской национальной энергосистеме, создав из них крупнейшее в Великобритании хранилище из шести транспортировочных контейнеров, пять из которых вмещают 500 аккумуляторов BMW i3, емкостью 33 кВт каждый. Батареи Renault поддерживают лифты в Париже; стадион в Амстердаме запитали от аккумуляторных батарей Nissan Leaf.

Приведенные примеры дают основания к выводу о том, что проблема аккумуляторных батарей электромобилей, как и другие подобные экологические проблемы, могут быть решены лишь в результате реализации хорошо продуманной национальной стратегии и в рамках добросовестного партнерства правительственных, неправительственных и частных организаций, а также граждан.

Трудности по реализации мер по управлению загрязнением химическими веществами обусловлены в значительной мере естественным противоречием между задачами по защите окружающей среды и здоровья человека, с одной стороны, и социально-экономическими задачами, с другой стороны. В международном измерении справедливость распределения бремени расходов на защиту окружающей среды учитывает дисбаланс в экономическом развитии государств. С этих позиций Беларусь может ставить вопрос о внешнем финансировании, однако для поддержки со стороны международных структур потребуются встречные шаги национального законодателя.

Возможной законодательной новеллой, которая, вероятно, будет поддержана ЮНЕП и её финансовыми институтами, является совершенствование института комплексных природоохранных разрешений (ст. 30 Закона «Об охране окружающей среды»)⁵ В настоящее время Закон предусматривает необходимость получения комплексных природоохранных разрешений для круга предприятий, определенного Приложением к Указу Президента Республики

⁴ Мартинети Е. Как прямо сейчас перерабатываются аккумуляторы электромобилей // ШЭР Медиа. – URL: <https://sher.media/kak-pryamo-sejchas-pererabatyvayutsya-akkumulyatory-elektromobilej/> (дата обращения 03.02.2025).

⁵ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201982>.

Беларусь от 17.11.2011 № 528⁶. Представляется целесообразным учесть позитивный международный опыт (ЕС,⁷ Казахстан⁸ и др.), который реализует комплексный подход к окружающей среде. Система комплексного предупреждения и контроля распространяет разрешительную систему практически на все виды деятельности, загрязняющей окружающую среду. Предприятия-заявители предоставляют максимальный объем информации для выполнения оценки и выдачи разрешения; при выдаче разрешения учитываются все ключевые виды воздействия на окружающую среду по поступлениям в атмосферу, водные объекты и в почву загрязняющих химических веществ. При выдаче разрешений учитываются также наилучшие доступные технологии. Обеспечивается эффективное использование энергии, контроль уровня шума, образования отходов и обращения с ними, предотвращение загрязнения почвы и подземных вод. В условия выдачи разрешений включаются мероприятия по предотвращению аварийных ситуаций и снижению их последствий; обеспечивается участие общественности и её информирование о принятии решений; сводится к минимуму вероятность трансграничного переноса загрязняющих веществ на дальние расстояния, проводится мониторинг соблюдения условий выданных разрешений и др.

Изменения, направленные на поэтапное внедрение системы комплексных и иных экологических разрешений, могут быть внесены в ходе разработки Экологического кодекса Республики Беларусь.⁹ Введение экологических разрешений позволит сблизить законодательство Беларуси с экологическим законодательством России, Казахстана, других государств – участников ЕАЭС, позволит в значительной мере модернизировать систему предупреждения и управления в области загрязнения окружающей среды химическими веществами и, соответственно, повысить эффективность достижения Целей устойчивого развития в области экологии.

Заключение. Предупреждение и управление в области загрязнения окружающей среды химическими веществами представляет собой важную эколого-экономическую задачу, решение которой немыслимо без международного сотрудничества на глобальном и региональном уровне, а также без принятия соответствующих мер на уровне национального законодательства и практики его применения.

Для решения указанной задачи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о ратификации подписанной в 2014 г. Минаматской конвенции о ртути 2013 г., а также участия страны в ряде Конвенций МОТ, регулирующих вопросы безопасности химических производств, прежде всего – в Конвенции № 170 о химических веществах 1990 г. и Конвенции МОТ № 174 о предотвращении крупных промышленных аварий 1993 г. Требуется определенной корректировки политика ЕАЭС по противодействию химическим загрязнениям. Целесообразно принять комплексный план, в котором должны быть указаны реально осуществимые сроки решения вопросов по отдельным видам загрязнений (пластику, свинцу и т.д.) с учётом имеющихся в мире разработок и передовых практик по решению таких проблем. Представляется целесообразным также введение экологических разрешений.

Реализация этих мер позволит реализовать комплексный подход к окружающей среде и распространить разрешительную систему на все виды деятельности, загрязняющей окружающую среду, с учётом наилучших доступных технологий; обеспечит контроль уровня образования отходов и обращения с ними, предотвращение загрязнения почвы и подземных вод; снизит количество аварийных ситуаций и их последствий; обеспечит участие общественности и её информирование о принятии решений; минимизирует вероятность трансграничного переноса загрязняющих веществ и, в конечном счете, будет способствовать достижению Целей устойчивого развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Соколова Н.А. Международно-правовая охрана атмосферы и озонового слоя: продолжение истории // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2021. – № 10. – С. 123–130. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2021.86.10.123-130>.
2. Солнцев А.М. Роль международного права в борьбе с ртутными загрязнениями // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – № 1. – С. 13–19.
3. Хайрутдинов М.У. Международное право в области трансграничного загрязнения окружающей среды: состояние, проблемы и перспективы // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2020. – № 36. – С. 203–216. DOI: <https://doi.org/10.17223/22253513/36/18>.
4. Alam S., Nurhidayah L. The international law on transboundary haze pollution: What can we learn from the Southeast Asia region? // Review of European, Comparative and International Environmental Law. – 2017. – Vol. 26 (3). – P. 243–254. DOI: <https://doi.org/10.1111/reel.12221>.
5. Nazeer N., Furuoka F. Overview of ASEAN environment, transboundary haze pollution agreement and public health // International Journal of Asia Pacific Studies. – 2017. – Vol. 13 (1). – P. 73–94. DOI: <http://dx.doi.org/10.21315/ijaps2017.13.1.4>.
6. Ефремова М.С. Роль ЕАЭС и ШОС в формировании пространства экологической безопасности в Евразии // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. – 2023. – № 17 (1). – С. 110–118. DOI: <https://doi.org/10.22394/2073-2929-2023-01-110-118>.

Поступила 04.02.2025

⁶ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31100528>.

⁷ Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2010/75/ЕС о промышленных выбросах (о комплексном предотвращении загрязнения и контроле над ним) // WECOOP. – URL: <https://wecoop.eu/wp-content/uploads/2020/04/%D0%94%D0%98%D0%A0%D0%95%D0%9A%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%90-%E2%84%96201075%D0%95%D0%A1.pdf>.

⁸ Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI // Юрист. – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39768520&doc_id2=39768520#activate_doc=2&pos=155;-111&pos2=2167;-110.

⁹ URL: <https://belta.by/society/view/v-belarusi-planiruetsja-razrabotat-ekologicheskij-kodeks-665680-2024/>.

**INTERNATIONAL LEGAL PROBLEMS OF COMBATING CHEMICAL POLLUTION
OF THE ENVIRONMENT****V. TALOCHKA****(Belarusian State University, Minsk)**

The article is devoted to current problems of international environmental law and national legislation of the Republic of Belarus related to chemical pollution of the environment. The development of industrial production, an increase in the consumption of goods containing chemical pollutants, height in the amount of production and consumption waste, as well as global climate change have necessitated the need to intensify the efforts of states to protect the environment from chemical pollution. The author analyzes the norms of international law, UNEP, EAEU environmental programs and proposes a number of legislative changes, in particular, the introduction of the institution of comprehensive environmental permits. In the author's opinion, this will make it possible to implement an integrated approach to the environment and extend the permitting system to all types of activities that pollute the environment, ensure control of the level of waste generation and handling, prevention of soil and groundwater pollution, will reduce the number of accidents and their consequences, ensure public participation and informed decision-making, minimize the likelihood of transboundary transport of pollutants and, ultimately, contribute to the achievement of the Sustainable Development Goals.

Keywords: international environmental law, chemical pollution, legislation, environmental permits, EAEU, UNEP.