



Юлія ПІДГОРОДИНСЬКА[©]
аспірант
(Одеський національний університет
імені І. І. Мечникова, м. Одеса, Україна)

МІЖНАРОДНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ ПРИРОДООХОРОННИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ: ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті проаналізовано сучасний стан забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері охорони довкілля та зроблено висновок про його незадовільний характер, зважаючи на фрагментованість та децентралізацію цього процесу. Визначено, що міжнародний контроль має відігравати у цьому аспекті значну роль, при цьому акцентовано, що наразі ця функція майже цілковито покладена на органи адміністрування відповідних міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища, котрі часто не наділені значними повноваженнями для впливу на порушників. Крім того, у роботі досліджено можливі перспективи розвитку міжнародного контролю у контексті застосування екосистемного підходу та формування зобов'язань *erga omnes*.

Ключові слова: міжнародний контроль, органи міжнародного контролю, міжнародні договори про охорону навколишнього середовища, природоохоронні зобов'язання *erga omnes*.

Постановка проблеми. Важливість охорони навколишнього середовища у наш час ні в кого не викликає заперечень. З іншого боку, на тлі підписання численних міжнародних договорів з цього приводу держави та суб'єкти під їхньою юрисдикцією продовжують завдавати довкіллю безпрецедентних збитків. Останнє властиве як поведінці держав у мирний час, так і під час збройних конфліктів. Так, відповідно до заяви Міністра екології Руслана Стрільця на слуханнях у Парламенті ЄС в Страсбурзі тільки за 7 місяців російської агресії проти України довкіллю було завдано збитків на 35,3 млрд доларів [1]. На нашу думку, поясненням цих порушень, як і інших порушень міжнародного права, є відсутність ефективної системи забезпечення та примушення до виконання міжнародних зобов'язань. На жаль, система договорів із охорони навколишнього середовища є доволі фрагментованою. Більшість договорів стосується захисту окремих елементів навколишнього середовища і тільки від окремих видів забруднення. Водночас особливо бажаним у цьому контексті є так званий екосистемний

підхід, який би гарантував цілісність такого захисту. До того ж, зазначені договори переважно не містять механізмів забезпечення виконання зобов'язань. Проте необхідність їх формування стає все більш нагальною. Ключовим елементом таких механізмів, на нашу думку, мають стати органи міжнародного контролю за дотриманням відповідних договорів, які б були наділені ефективними повноваженнями щодо моніторингу за дотриманням угод та примушенням до нього у разі порушень. Крім того, бажаними є подальші інституалізація та централізація діяльності відповідних органів, що могло б допомогти забезпечити комплексність охорони навколишнього середовища та дотримання як договірних природоохоронних зобов'язань, так і зобов'язань звичаєвого характеру, зокрема зобов'язань erga omnes, чие існування усе частіше знаходить підтвердження у практиці міжнародного права.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Органи міжнародного контролю за дотриманням міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища (далі – МДОНС) є об'єктом дослідження переважно представників зарубіжної науки, зокрема, Дж. Брунне, Р. Вольфрума, М. Доеля, М. О'Коннелла, М. Олів'є, Е. Самаана, К. Теннера, М. Фіцморіс тощо. Серед вітчизняних дослідників слід зазначити М. Медведєву, що підготувала дисертаційне дослідження на тему «Реалізація міжнародно-правових норм з охорони навколишнього середовища». Крім того, питання існування природоохоронних зобов'язань erga omnes та їх забезпечення розглядалися такими дослідниками, як П. Піконе, Н. Робінсон, О. Нігреєва тощо.

Метою наукової статті є дослідження сучасного стану забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері охорони довкілля та визначення тієї ролі, котру відіграє у цьому процесі міжнародний контроль, а також висвітлення перспектив його розвитку у контексті застосування екосистемного підходу та формування зобов'язань erga omnes.

Виклад основного матеріалу. Важливим фактором, котрий потрібно враховувати при розробленні контрольних механізмів, є те, що міжнародні екологічні проблеми взаємопов'язані і потребують комплексного вирішення. Наразі це є майже загально визнаним, хоча раніше не було настільки очевидним. Наприклад, на початку двадцятого сторіччя заводи будували більш високі димові труби, щоб ширше розсіювати забруднюючі речовини й у такий спосіб зменшувати місцеве забруднення повітря. Але це «рішення» лише перетворило проблему забруднення повітря з локальної на регіональну [2, с. 7]. Схожі взаємозв'язки характеризують широкий спектр екологічних проблем, як-от: деякі з провідних замінників озоноруйнівних речовин продукують парникові гази, котрі, як вважають, сприяють глобальному потеплінню; захист одного виду може дозволити йому розмножуватися з негативними наслідками для інших; обмеження ядерної енергії може призвести до більшого використання викопного палива та росту викидів вуглекислого газу тощо. Екологічні проблеми не можна розглядати ізольовано, без урахування їхніх більш широких наслідків. Отже, вони потребують цілісного та комплексного вирішення.

Земля має єдині озоновий шар і кліматичну систему, тому жодна держава окремо не може захистити себе від шкідливих наслідків або вирішити проблеми виснаження озонового шару та зміни клімату без співпраці з іншими. Так само держави отримують користь від превентивних заходів, вжитих іншими. Відносини взаємозалежності та потреба у співпраці мають місце також на регіональному та локальному рівнях.

Розуміння останнього факту привело до зміни парадигми сприйняття екологічних проблем та визнання багатьох із них як таких, що викликають загальне занепокоєння міжнародної спільноти у цілому (the international community as a whole). Дійсно, багато проблем навколишнього середовища стосуються спільних інтересів міжнародної спільноти. Транскордонні впливи, так само як і вплив на навколишнє середовище, що зачіпає території за межами національної юрисдикції, такі як відкрите море та Антарктика, були одними з перших тем міжнародного екологічного регулювання. Ці впливи, очевидно, викликають спільне занепокоєння, і не тільки тому, що шкода завдається всім, а не лише одній державі, а й тому, що охорона довкілля міжнародних територій вимагає колективних дій. Те саме стосується і занепокоєнь щодо деградації глобальних спільних ресурсів, таких як озоновий шар чи кліматична система. У всіх цих випадках, оскільки жодна держава не може комплексно регулювати доступ до них або їх використання, держави повинні домовитися про взаємні обмеження, щоб запобігти трагедії спільного надбання (the tragedy of commons), котра полягає у

необмеженому та недбалому використанні спільних ресурсів.

Сьогодні діапазон екологічних проблем, які вважаються спільними проблемами, значно розширився і охоплює також охорону ресурсів, котрі, хоча й знаходяться в конкретній країні, проте є важливими для всього світу, наприклад, об'єкти всесвітньої спадщини та біологічне різноманіття. Хоча ці ресурси, на відміну, скажімо, від ресурсів відкритого моря чи кліматичної системи, потенційно можуть бути захищені окремою державою, у неї може не вистачити стимулів чи ресурсів робити це самостійно, особливо з огляду на те, що вигоди від цього стосуються всієї міжнародної спільноти. До того ж залишається незрозумілим, до якої міри окремі держави зобов'язані захищати такі ресурси, що отримали назву ресурсів *erga omnes* [2, с. 9]. На наш погляд, їх охорона є змістом зобов'язань *erga omnes*, чие існування нещодавно було підтверджено у Консультативному висновку Міжамериканського суду з прав людини, котрий було надано за зверненням Колумбії стосовно зобов'язань держави щодо навколишнього середовища у контексті захисту та забезпечення прав людини на життя та особисту недоторканність у 2017 р. [3].

Отже, коли вплив на навколишнє середовище зачіпає загальну територію чи спільні інтереси, через низку причин необхідні колективні дії. З юридичної точки зору окремі держави не мають прав, на які вони могли б спиратися, вимагаючи захисту спільного надбання або ресурсів, розташованих на території інших держав. Вирішення цієї проблеми, як правило, полягає у спробах побудови багатосторонніх режимів, заснованих на договорах. У зв'язку з цим головним є залучити достатню кількість ключових держав до певного режиму, а потім забезпечити дотримання державами-учасниками своїх зобов'язань, у чому не останнє місце посідає ефективний міжнародний контроль. Проте він потрібний також і щодо природоохоронних зобов'язань, що базуються на нормах звичаєвого характеру, до яких, зокрема, відносять також зазначені вище зобов'язання *erga omnes*.

Взаємозалежність та цілісність як фактори, що впливають на ефективність охорони навколишнього середовища, вимагають збереження екосистем. Більш того, як вже було продемонстровано, докілья як таке можна розглядати як одну цілісну екосистему, в котрій завдання шкоди одним елементам часто призводить до руйнування інших та системи у цілому [4]. Проте, як доречно зазначає О. Нігреева, «віднесення навколишнього середовища до кола об'єктів, яких можуть стосуватися зобов'язання *erga omnes* та міжнародні злочини, потребує більш чіткого визначення поняття докілья у міжнародному праві, виокремлення складових цього комплексного об'єкта правового регулювання, визначення їх правових та економічних характеристик, розмежування зобов'язань держав щодо об'єктів, які знаходяться в межах територій із різним міжнародно-правовим режимом» [5, с. 144].

Як бачимо, вирішення зазначених вище проблем є складною справою, котра потребує ефективної системи забезпечення та реагування на порушення. Важливу роль у цьому відіграють органи міжнародного контролю за дотриманням МДОНС, які б мали бути спеціалізованими та утворювати цілісну і скоординовану систему. Проте наразі цю функцію виконують майже всі органи адміністрування МДОНС [6], що не можна вважати особливо ефективним. Крім того, як уже було зазначено, відповідні органи є децентралізованими, а отже, навряд чи здатними оцінити загальний стан охорони навколишнього середовища та дотримання природоохоронних зобов'язань, особливо тих, що впливають на екосистемні зв'язки.

Така ситуація у сфері управління природоохоронною діяльністю вже давно спонукає до розроблення проєктів щодо її більшої централізації. Відсутність єдиної інституції часто називають вирішальною перешкодою для ефективної охорони навколишнього середовища та управління нею. Утворення такої інституції стало предметом жвавих наукових дебатів, у яких юристи-міжнародники все частіше звертаються до наробку інших дисциплін, зокрема теорії міжнародних відносин та економіки, щоб отримати нові знання про інституційну розбудову. Відповідно дискусії фокусуються на таких питаннях, як дизайн організації та контрольних органів, зокрема, правовій природі та обов'язковості їхніх приписів («м'які» заходи проти «жорстких», загальні проти деталізованих, поверхневі проти глибоких), правилах щодо членства і голосування та системі забезпечення дії. Дослідники намагаються віднайти універсальну формулу, що зробила б участь у міжнародних екологічних режимах привабливою для країн, адже переважно такі режими передбачатимуть обмеження для держав у короткостроковій перспективі, але з довгостроковою перспективою

отримання переваг від загального колективного блага, котре при цьому може бути нерівномірно розподілене. Тому формування міжнародних органів контролю має враховувати баланс заохочень та примусу так, аби держави не втрачали інтересу до участі у відповідному договорі [7].

Для побудови глобального природоохоронного режиму важливим уроком є те, що спільну правосвідомість необхідно культивувати та поглиблювати поступово і що режими мають бути розроблені так, щоб максимізувати можливості для нормативної взаємодії та тиску на держави-учасниці. Багато міжнародних екологічних режимів дотримуються цієї логіки розробки через поступове поглиблення початкових рамкових договорів, а також поточні правотворчі процеси, включаючи вироблення процедур забезпечення дотримання [2, с. 11].

Перші пропозиції щодо утворення «глобального законодавчого органу», здатного встановлювати обов'язкові стандарти, котрий міг би також виконувати правоохоронну функцію та був уповноважений приймати переконливі рішення щодо забезпечення дотримання норм міжнародного права навколишнього середовища, прозвучали ще на Стокгольмській конференції 1972 р. [8, с. 278].

Пізніше відповідні рекомендації знайшли відображення у двох інших міжнародних документах, а саме: звіті групи юридичних експертів Всесвітньої комісії з навколишнього середовища та в Гаазькій декларації про навколишнє середовище. Перший документ містить пропозиції щодо створення організаційної структури на чолі з Верховним комісаром ООН з питань навколишнього середовища, який міг би розглядати індивідуальні скарги та звіти щодо усунення недоліків, що в них зазначаються, а також Комісії з питань навколишнього середовища, котра б розглядала скарги від держав і готувала відповідні звіти [8, с. 275]. Зазначимо, що висунуті пропозиції базуються на досвіді органів ООН із захисту прав людини та, зокрема, біженців. Ідея про повноваження Верховного комісара ООН з навколишнього середовища щодо розгляду індивідуальних скарг є вельми доречною, адже наразі можливість надання таких скарг та позовів є вкрай незначною, оскільки право звернення фізичних осіб до міжнародних судових інституцій є обмеженим.

Інший документ, Гаазька декларація про навколишнє середовище 1989 р., також закликає до створення «нового інституційного органу» з повноваженнями приймати рішення та займатися правозастосуванням у межах системи ООН для боротьби з глобальним потеплінням [9]. На жаль, у декларації не визначена організаційно-правова форма такого органу та його конкретні повноваження.

У 2007 році экс-президент Франції Жак Ширак за підтримки ще 46 країн зачитав «Парижський заклик до дій», у якому запропонував замінити ЮНЕП на Екологічну організацію Об'єднаних Націй (UNEO), більш ефективну інституцію з посиленими функціями міжнародного контролю, що будувалася б на моделі Всесвітньої організації охорони здоров'я. На жаль, поки що ця ідея також не була реалізована.

Висновки. Отже, наразі спеціалізована природоохоронна міжнародна організація, котра могла б здійснювати функції міжнародного контролю, відсутня. Незважаючи на вищезазначені наявні пропозиції щодо її утворення, у сучасних умовах це є не дуже ймовірним, із огляду на небажання держав і надалі обмежувати суверенітет та нести додаткові витрати на утримання її органів та персоналу. У такій ситуації більшого значення надається роботі органів адміністрування, що утворені для обслуговування окремих МДОНС, які, однак, мають налагодити співпрацю та координувати зусилля, намагаючись заповнити прогалини у правовому регулюванні охорони навколишнього середовища. На нашу думку, більш значну роль у цьому могла б відігравати ЮНЕП, що виступає платформою для діяльності секретаріатів низки МДОНС. Перші кроки у цьому напрямі вже були зроблені у 2014 році, коли у межах ЮНЕП було утворено Асамблею ООН з навколишнього середовища, що є одним із найважливіших у світі органів прийняття рішень із питань навколишнього середовища, до складу якого входять усі 193 держави-члени. Асамблея збирається раз на два роки в Найробі, аби визначати пріоритети глобальної екологічної політики та займатися розвитком міжнародного права навколишнього середовища.

Звісно, що заповнення прогалин має відбуватися також за рахунок укладення нових міжнародних договорів, котрі враховували б усі ситуації потенційного завдання шкоди довкіллю. У цьому зв'язку погоджуємося з пропозицією укласти П'яту Женевську конвенцію щодо охорони довкілля під час збройних конфліктів [10, с. 189].

Бажаним, однак, є те, щоб окрім положень матеріального права, вона також містила процесуальні норми, котрі передбачали б створення відповідного органу міжнародного контролю з ефективними засобами впливу на порушників.

Список використаних джерел

1. Російське вторгнення завдало екології України збитків у 35 млрд доларів. *РБК-Україна*. 3 жовтня 2022 р. URL : <https://www.rbc.ua/rus/news/rosiyske-vtorgnennya-zavdalo-ekologiyi-ukrayini-1664827521.html>.
2. Bodansky D., Brunnée J., Hey E. International Environmental Law: Mapping the Field. *The Oxford Handbook of International Environmental Law* : edited by D. Bodansky, J. Brunnée and E. Hey. Oxford : Oxford University Press, 2007. P. 1–28.
3. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal: Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte interamericana de derechos humanos (2017). URL : <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2019/opinion-consultiva-oc-2317>.
4. Підгородинська Ю. І. Екосистемний підхід у міжнародно- правовому регулюванні охорони довкілля. *Матеріали Міжнародної науково-практ. конференції «Правові та безпекові аспекти життя в Україні»* (14 жовтня 2022 р.). URL : https://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2309%253A14102022&catid=295%253A2-102022&Itemid=364&lang=ru.
5. Нігрєва О. О. Міжнародні злочини та зобов'язання erga omnes у контексті міжнародно-правової охорони довкілля. *Правова держава*. 2021. Т. 44. С.139–147.
6. Підгородинська Ю. І. Органи міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища, що приймають участь у контролі за їх дотриманням. *Актуальні проблеми юридичної науки : збірник тез Міжнар. науково-практ. конф. «Двадцять перші осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 6 жовт. 2022 р.)*. Хмельницький : Хмельницький ун-т управління та права ім. Леоніда Юзькова, 2022. С. 377–379.
7. Підгородинська Ю. І. Підходи до забезпечення дотримання міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища: між заохоченням та примусом. *Правова держава*. 2022. № 47. С. 91–97.
8. Samaan A. Enforcement of International Environmental Treaties: An Analysis. *Fordham Environmental Law Review*. 2011. Vol. 5. № 1. С. 261–283.
9. Hague Declaration on the Environment of 1989. URL : <https://www.cambridge.org/core/journals/environmental-conservation/article/declaration-of-the-hague/DEF5C20AC8EE048903FAA00770F9B7D>.
10. Садова Т. С. Захист довкілля під час збройних конфліктів у перспективі ухвалення П'ятої Женевської конвенції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2022. Вип. 73. Ч. 1. С. 186–190.

Надійшла до редакції 08.12.2022

References

1. Rosiiske vtornnennia zavdalo ekolohii Ukrainy zbytkiv u 35 mlrd dolariv [The Russian invasion caused damage to the ecology of Ukraine in the amount of 35 billion dollars]. *RBK-Ukraine*. 3 zhovtnia 2022 r. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/rosiyske-vtorgnennya-zavdalo-ekologiyi-ukrayini-1664827521.html>. [in Ukr.].
2. Bodansky, D., Brunnée, J., Hey, E. (2007). International Environmental Law: Mapping the Field. *The Oxford Handbook of International Environmental Law* : edited by D. Bodansky, J. Brunnée and E. Hey. Oxford : Oxford University Press. P. 1–28.
3. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal: Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte interamericana de derechos humanos (2017). URL: <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2019/opinion-consultiva-oc-2317>.
4. Pidhorodynska, Yu. I. (2022) Ekosystemnyi pidkhd u mizhnarodno- pravovomu rehuliuanni okhorony dovkillia [Ecosystem approach in international legal regulation of environmental protection]. *Materialy Mizhnarodnoi naukovoprakt. konferentsii «Pravovi ta bezpekovi aspekty zhyttia v Ukraini»* (14 zhovtnia 2022 r.) URL : https://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2309%253A14102022&catid=295%253A2-102022&Itemid=364&lang=ru. [in Ukr.].
5. Nihreieva, O. O. (2021). Mizhnarodni zlochyyny ta zoboviazannia erga omnes u konteksti mizhnarodno-pravovoi okhorony dovkillia [International crimes and erga omnes obligations in the context of international environmental protection]. *Pravova derzhava*. Vol. 44, pp. 139–147. [in Ukr.].
6. Pidhorodynska, Yu. I. (2022) Orhany mizhnarodnykh dohovoriv pro okhoronu navkolyshnoho seredovyscha, shcho pryimaiut uchast u kontroli za yikh dotrymanniam [Bodies of international treaties on environmental protection, participating in monitoring their compliance]. *Aktualni problemy yurydychnoi nauky : zbirnyk tez Mizhnarodnoi naukovoprakt. konferentsii «Dvadtsiat pershi osinni yurydychni chytannia»* (m. Khmelnytskyi, 6 zhovtnia 2022 roku). Khmelnytskyi : Khmelnytskyi un-t upravlinnia ta prava im. Leonida Yuzkova, pp. 377–379. [in Ukr.].
7. Pidhorodynska, Yu. I. (2022) Pidkhydy do zabezpechennia dotrymannia mizhnarodnykh dohovoriv pro okhoronu navkolyshnoho seredovyscha: mizh zaokhochenniam ta prymusom

[Approaches to ensuring compliance with international agreements on environmental protection: between encouragement and coercion]. *Pravova derzhava*. № 47, pp. 91–97. [in Ukr.].

8. Samaan, A. (2011) Enforcement of International Environmental Treaties: An Analysis. *Fordham Environmental Law Review*. Vol. 5. № 1, pp. 261–283.

9. Hague Declaration on the Environment of 1989. URL : <https://www.cambridge.org/core/journals/environmental-conservation/article/declaration-of-the-hague/DEF5C20AC8EE048903FAA007770F9B7D>.

10. Sadova, T. S. (2022) Zakhyst dovkillia pid chas zbroinykh konfliktiv u perspektyvi ukhvalennia Piatoi Zhenevskoi konventsii [Protection of the environment during armed conflicts in the perspective of the adoption of the Fifth Geneva Convention]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya : Pravo*. Issue 73, part 1, pp. 186–190. [in Ukr.].

ABSTRACT

Yuliya Pidgorodynska. International verification of compliance with environmental obligations: prospects of improvement. The article analyzes the current state of ensuring the fulfillment of international obligations in the field of environmental protection and concludes that it is unsatisfactory, given the fragmentation and decentralization of this process. The author determines that international verification should play a significant role in this aspect. It is emphasized that in the current situation despite numerous proposals regarding the institution of a specialized international environmental organization that could perform the functions of international compliance verification, it is unlikely that it will be created soon, given the reluctance of states to further limit sovereignty and bear additional costs for the maintenance of its bodies and personnel. In such a situation this function is almost entirely entrusted to the administrative bodies of the relevant international agreements on environmental protection, which are decentralized and often not endowed with significant powers to influence violators. So, for them to be more effective it is very important to establish cooperation and coordinate efforts, trying to fill the gaps in the legal regulation of environmental protection. In addition, the work explores possible prospects for the development of international verification in the context of the ecosystem approach application and the formation of obligations *erga omnes*. In particular, the emergence of the latter requires the creation of enforcement measures that could guarantee their fulfillment in the case of violations. But, first of all, the existence of compliance verification bodies is needed that would help to identify possible breaches of the obligations mentioned above.

Keywords: *international verification, international compliance bodies, international environmental agreements, environmental obligations erga omnes.*