

ЗАХОДИ РЕАГУВАННЯ НА НЕДОТРИМАННЯ ДЕРЖАВАМИ СВОЇХ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЗА БАГАТОСТОРОННІМИ УГОДАМИ З ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

RESPONSE MEASURES TO NON-COMPLIANCE BY STATES WITH THEIR INTERNATIONAL OBLIGATIONS UNDER MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS

Медведєва М.О., д.ю.н., професор,
професор кафедри міжнародного права

*Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Гуменюк В.В., студент магістратури
освітньої програми «Міжнародне право»

*Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Мета цієї статті полягає у виявленні та виокремленні основних заходів реагування на недотримання державами своїх зобов'язань за багатосторонніми угодами з охорони навколишнього середовища.

Міжнародна спільнота вже протягом кількох десятиліть розуміє основні проблеми людства, серед яких зменшення озонного шару, неякісна вода, забруднене повітря, знищення лісів, ерозія ґрунтів, зникнення видів дикої фауни і флори, спустелення, побутові відходи та багато інших. Розуміючи ці всі фактори, міжнародна спільнота починаючи з 1970-х років почала активно працювати над розробкою багатосторонніх природоохоронних угод і вже через декілька років з'явилися перші результати (наприклад, юридичну основу для захисту озонного шару було закладено у Віденській конвенції про охорону озонного шару 1985 року). Однак, лише через деякий час стало зрозуміло, що досягнутих результатів є недостатньо для вирішення навіть базових екологічних проблем. А для того, щоб досягти ефективної реалізації норм міжнародного права навколишнього середовища необхідно приділити значно більше уваги механізму з питань недотримання та заходам реагування на недотримання державами своїх міжнародних зобов'язань за багатосторонніми угодами з охорони навколишнього середовища.

У цій статті проаналізовано низку міжнародних природоохоронних угод на предмет наявності у них заходів реагування на недотримання державами своїх зобов'язань, а також досліджено деякі доктринальні положення.

Загальними питаннями механізмів з питань дотримання багатосторонніх угод займалися відомі вчені: М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, О. В. Задорожній, І. І. Лукашук, В. В. Мицик, В. Я. Суворова, О. І. Тіунов, М. О. Ушаков. Проблеми механізмів з питань недотримання багатосторонніх природоохоронних угод стали предметом досліджень деяких українських (А. О. Андрусевич, Н. І. Андрусевич, С. М. Кравченко, М. О. Медведєва) та іноземних (Дж. Брунні, Е. Вейс, Г. Вісер, О. Йошіда, Т. Кроссен, Г. Лойбл, К. Раустіла, О. Стоке, М. Фіцморіс) вчених.

Методологічною основою дослідження є система формально-юридичних, порівняльно-правових, формально-логічних підходів, а також методу системного аналізу.

Ключові слова: заходи реагування, недотримання міжнародних зобов'язань, багатостороння угода з охорони навколишнього середовища.

The purpose of this article is to identify and highlight the main response measures to non-compliance by States with their obligations under multilateral environmental agreements.

For decades, the international community has understood the major problems of humanity, such as ozone depletion, poor water quality, air pollution, deforestation, soil erosion, extinction of wildlife, desertification, household waste etc. Understanding all these factors, in the 1970s the international community began to work actively to develop multilateral environmental agreements and the first results appeared a few years later (for example, the legal basis for the protection of the ozone layer was laid down in the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 1985). However, only after some time it became clear that the achieved results are not enough to solve even the basic environmental problems. And in order to achieve the effective implementation of international environmental law, much more attention needs to be paid to the non-compliance mechanism and response measures to non-compliance by States with their international obligations under multilateral environmental agreements.

This article examines a number of international environmental agreements for their response measures to non-compliance by States with their obligations, as well as some doctrinal provisions in this topic.

A lot of well-known scientists have dealt with general issues of non-compliance mechanisms under multilateral agreements. For example, M. Buromensky, V. Butkevych, O. Zadorozhnyi, I. Lukashuk, V. Mytsyk, V. Suvorova, O. Tiunov, M. Ushakov. Problems of non-compliance mechanisms under multilateral environmental agreements have been the subject of researches by some Ukrainian (A. Andrushevych, N. Andrushevych, S. Kravchenko, M. Medvedieva) and foreign (J. Brunni, E. Weiss, G. Wiser, O. Yoshida, T. Crossen, G. Lobble, K. Raustil, O. Stoke, M. Fitzmaurice) scientists.

The methods used in the writing of the work are formal-logical, comparatively legal, formal-legal, systematic method.

Key words: response measures, non-compliance with international obligations, multilateral environmental agreement.

Постановка проблеми. Дослідження процедурних аспектів функціонування механізмів з питань недотримання багатосторонніх угод з охорони навколишнього середовища не дарма привертає увагу багатьох сучасних науковців. Ця тема є однією із найбільш актуальних та важливих у міжнародному праві навколишнього середовища. Заходи реагування на недотримання державами своїх міжнародних зобов'язань за багатосторонніми природоохоронними угодами є невід'ємною складовою цієї теми, яка

потребує глибокого дослідження з метою виявлення найефективніших заходів реагування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Загальними аспектами механізмів з питань дотримання багатосторонніх угод займалися відомі вчені: М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, О. В. Задорожній, І. І. Лукашук, В. В. Мицик, В. Я. Суворова, О. І. Тіунов, М. О. Ушаков. Проблеми механізмів з питань недотримання багатосторонніх природоохоронних угод стали предметом дослідження

джені деяких українських (А. О. Андрусевич, Н. І. Андрусевич, С. М. Кравченко, М. О. Медведєва) та іноземних (Дж. Брунні, Е. Вейс, Г. Вісер, О. Йошіда, Т. Кроссен, Г. Лойбл, К. Раустіла, О. Стоке, М. Фіцморіс) вчених. Однак зазначені дослідження детально не аналізують заходи реагування на недотримання державами своїх міжнародних зобов'язань за багатосторонніми природоохоронними угодами у порівняльному аспекті.

Постановка завдання. Мета цієї статті полягає у виявленні та виокремленні основних заходів реагування на недотримання державами своїх зобов'язань за багатосторонніми угодами з охорони навколишнього середовища.

Виклад основного матеріалу. У міжнародному праві навколишнього середовища, на відміну від міжнародного права, санкції застосовуються дуже рідко. Зазвичай їх вважають неефективними та недоцільними для забезпечення багатосторонніх природоохоронних угод, адже державу не можливо «посадити у в'язницю». У міжнародних договорах про охорону довкілля можна знайти багато альтернатив «санкціям», які зазвичай є проявом дипломатичного тиску. Зокрема, конференції сторін уповноважені вживати заходи реагування на недотримання державою положень певних договорів. Є різні варіанти заходів недотримання, наприклад, в Монреальському протоколі застосовується термін «заходи» (англ. – measures), в Кіотському протоколі – «наслідки» недотримання (англ. – consequences of noncompliance) тощо. Зазвичай саме Нарада Сторін може приймати заходи реагування на недотримання державами своїх міжнародних зобов'язань, а Комітет з недотримання – лише надавати рекомендації Нараді Сторін щодо прийняття таких заходів.

С. М. Кравченко виділяє такі основні заходи з дотримання угод на різних етапах: 1) підготовка до перемовин з питань дотримання (обмін даними та інформацією; консультації за участі представників різних секторів суспільства з метою координації їхніх дій щодо формування єдиної позиції держави); 2) проведення переговорів (визначення кола суб'єктів, яких стосується конкретна угода, застосування спеціальних механізмів з метою полегшення ведення переговорів); 3) оцінка можливостей держави дотримуватися зобов'язань за угодою; 4) коли договір набрав чинності (створення спеціалізованого органу з питань дотримання; розробка державних планів та стратегій з дотримання і застосування положень угоди; розробка системи моніторингу, звітності та збору даних); 5) створення механізму з недотримання, який покликаний розглядати індивідуальні випадки недотримання, формувати заходи корекції недотримання, на ранніх етапах вирішувати спори неконфронтаційними шляхами [1, с. 192-193].

Серед заходів реагування на недотримання найбільш популярними є такі: 1) надання допомоги, включаючи технічну чи фінансову, передача необхідних технологій та професійна підготовка (наприклад, забезпечення дотримання угод шляхом покриття витрат щодо розробки нових національних законів, впровадження новітніх технологій. При цьому вимагається ефективне використання коштів для досягнення чітко визначених цілей, а також створення органів контролю за використанням фінансової допомоги); 2) визначення чіткого графіку виконання угоди та обов'язків сторін (цей пункт є проявом принципу загальної та диференційованої відповідальності високорозвинених країн та країн, що розвиваються); 3) вимога надати стратегію дотримання стороною взяття на себе зобов'язань; 4) винесення попередження; 5) тимчасове призупинення прав і привілеїв сторони, відповідно до положень угоди тощо. Вважаємо за доцільне вдатися до аналізу основних багатосторонніх природоохоронних угод з метою детальнішого вивчення та дослідження можливих заходів реагування на недотримання зобов'язань.

Четверта Нарада Сторін *Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар 1987 р. до Віденської*

конвенції про охорону озонового шару 1985 р. (далі – Монреальський протокол) в 1992 році своїм рішенням, яке було підсумовано у Додатку № 5 Звіту, визначила приблизний перелік заходів, які можуть вживатися Нарадою Сторін у випадку недотримання Протоколу, починаючи від стимулів та допомоги до обмеження певних прав та привілеїв сторін. Зокрема: 1) надання необхідної допомоги, включаючи допомогу в зборі та наданні даних, технічну допомогу, передачу технологій та фінансову допомогу, передачу інформації та професійну підготовку; 2) винесення попередження; 3) призупинення, відповідно до норм міжнародного права, конкретних прав та привілеїв, включаючи ті, які відносяться до раціоналізації в промисловості, виробництві, споживання, торгівлі, передачі технологій, механізму фінансування і заходів організаційного характеру [2]. Важливим є той факт, що механізм з питань дотримання відрізняється для кожної групи країн, які є сторонами Монреальського протоколу: країн, що розвиваються, країн з перехідною економікою та розвинених країн. У 1994 році Білорусь, Болгарія, Польща, Росія та Україна зробили спільну заяву про неможливість виконувати свої зобов'язання за Протоколом. Нарада Сторін вирішила надати допомогу цій групі країн з метою сприяння їм у дотриманні положень Монреальського протоколу. При цьому було висунуто зворотні вимоги до цієї групи країн: проведення моніторингу; розробка внутрішньодержавних планів та програм; своєчасне інформування тощо [3, с. 225].

В процесі обговорення заходів реагування, які могли б застосовуватися в рамках *Кіотського протоколу 1997 р. до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 1992 р. (далі – Кіотський протокол)*, сторони дійшли згоди, що необхідно дотриматися балансу між м'якими та строгими заходами. Це пояснюється побоюваннями, що якби заходи були занадто строгими чи репресивними, то держави б боялися приєднатися до Протоколу. І навпаки, якби ці заходи були занадто м'якими, то Кіотський протокол міг би стати неефективним для досягнення поставлених цілей [4, с. 195-196]. Тому заходи реагування на недотримання Стороною своїх зобов'язань, які могли бути застосовані Підрозділом із забезпечення дотримання та Підрозділом із застосування в рамках Кіотського протоколу, дуже відрізнялися. Підрозділ із застосування міг надавати поради, технічну допомогу, рекомендації, консультації та в цілому допомагати державам виконати свої зобов'язання відповідно до Протоколу. Також він відрізнявся неконфронтаційним характером своїх рішень. В свою чергу Підрозділ із забезпечення дотримання був відповідальний за аналіз стану дотримання Сторонами своїх зобов'язань відповідно до Протоколу. Враховуючи ступінь та частоту недотримань, цей Підрозділ міг застосовувати значно серйозніші заходи реагування. Наприклад, у разі виявлення порушень Стороною своїх зобов'язань щодо скорочення кількості викидів, він міг: 1) вимагати від держави підготувати стратегію дій; 2) накладати санкції у вигляді штрафів; 3) вирішити переглянути зобов'язання на наступний звітний період чи видати заборону на право торгувати квотами; 4) оголосити про невиконання зобов'язань Стороною [5, с. 230-233]. За певних обставин Підрозділ був у праві призупинити участь Сторони у кіотських механізмах до того часу, поки не буде виконано всі вимоги. Також необхідно відмітити, що характерною ознакою Допоміжного органу по здійсненню Кіотського протоколу є те, що він мав повноваження ухвалювати остаточне рішення незалежно від Конференції Сторін.

Основна мета Комітету із застосування в рамках *Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті 1991 р. (далі – Конвенція Еспо)* – допомагати Сторонам дотримуватися положень Конвенції [6, с. 4]. Для цього він має право робити висновки та рекомендації. Наприклад, він може роз'яснювати певні питання та надавати допомогу у їх вирішенні; нада-

вати консультаційні поради та рекомендації щодо процедурних, технічних чи адміністративних аспектів; надавати консультаційну допомогу щодо питань компіляції та передачі інформації [7]. Якщо Комітет попередньо визнає, що Сторона не дотримується своїх зобов'язань, то він повинен розглянути та узгодити перелік можливих рекомендацій для Народи Сторін. Рекомендації щодо забезпечення дотримання можуть включати в себе: рекомендації відповідній Стороні щодо того, яке законодавство, процедури чи інституції потрібно змінити; рекомендація відповідній Стороні представити Комітету стратегію забезпечення дотримання та прозвітувати перед Комітетом про виконання цієї стратегії; рекомендація Нараді Сторін зробити попередження про недотримання; рекомендація Нараді Сторін тимчасово обмежити права та привілеї, надані відповідній Стороні відповідно до Конвенції Еспо [8, с. 413]. На кожне засідання Народи Сторін Комітет повинен подавати звіт про свою роботу та перелік рекомендацій щодо дотримання положень Конвенції. Комітет має кожний раз подавати такий звіт не пізніше, ніж за десять тижнів до початку сесії Народи Сторін, на якій він має розглядатися. Якщо члени Комітету не дійшли згоди щодо спільного бачення звіту, то в ньому повинні бути відображені точки зору всіх членів Комітету. Цей звіт затверджується Народою Сторін шляхом консенсусу. Механізм з недотримання Конвенції Еспо відрізняється своїм неконфронтаційним та орієнтованим на допомогу характером.

В Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища 1998 р. (далі – *Орґузька конвенція*) передбачено, що з метою негайного вивчення питань недотримання Комітет з питань дотримання може: 1) надати консультацію та допомогу окремим Сторонам щодо питань, які стосуються Конвенції; 2) надати рекомендації відповідній Стороні (за згодою держави); 3) просити відповідну Сторону надати Комітету інформацію щодо плану дій із забезпечення дотримання положень Конвенції (за згодою держави); 4) у випадку отримання повідомлень від громадськості, надати рекомендації відповідній державі щодо конкретних заходів з розгляду питання (за згодою держави) [9]. Більшість справ, розглянутих Комітетом з дотримання, були ініційовані представниками громадськості [10, с. 177]. В основному заходи реагування стосувалися потреби внесення змін у національне законодавство, затвердження правил, розробки процедур з імплементації, проведення навчальних заходів та надання доповідей для наступної Народи Сторін [11, с. 25].

Після розгляду доповіді та будь-яких рекомендацій Комітету, Народа Сторін Орґузької конвенції може прийняти остаточне рішення щодо відповідних заходів з метою реалізації повного дотримання положень Конвенції. В залежності від кожного конкретного випадку та з урахуванням причин, ступеня та періодичності порушень положень договору, Народа Сторін може прийняти один або кілька з таких заходів реагування: 1) надати консультацію та допомогу окремим Сторонам щодо питань, які стосуються Конвенції; 2) надати рекомендації відповідній Стороні; 3) просити відповідну Сторону надати Комітету з питань дотримання інформацію щодо плану дій із забезпечення дотримання положень Конвенції, включаючи термін реалізації цього плану, та повідомляти про стан виконання цього плану; 4) у випадку отримання повідомлень від громадськості, надати рекомендації відповідній Стороні щодо конкретних заходів з розгляду питання, яке було предметом повідомлення; 5) заявити про факт недотримання; 6) зробити попередження; 7) тимчасово позбавити відповідну Сторону спеціальних прав та привілеїв, які передбачені конвенцією; 8) вжити будь-які інші неконфронтаційні, несудові та консультативні заходи, які можуть бути доцільними [12]. Усі рішення по справах, які розглядає Народа Сторін, приймаються консенсусом або голосуванням. Цікаво, що ці рішення носять рекомендаційний характер, але Сторони намагаються їх дотримуватися через можливі політичні наслідки.

Висновки. Проаналізувавши низку багатосторонніх угод, ми дійшли висновків, що серед заходів реагування на недотримання найбільш популярними є такі: 1) надання допомоги, включаючи технічну чи фінансову, передача необхідних технологій та професійна підготовка; 2) визначення чіткого графіку виконання угоди та зобов'язань сторін; 3) вимога надати стратегію дотримання стороною взятих на себе зобов'язань; 4) винесення попередження; 5) тимчасове призупинення прав і привілеїв сторони відповідно до положень угоди тощо. В міжнародному праві навколишнього середовища санкції застосовуються дуже рідко. Зазвичай їх вважають неефективними та недоцільними для забезпечення багатосторонніх природоохоронних угод. У міжнародних договорах про охорону довкілля можна знайти багато альтернатив «санкціям», які зазвичай є проявом дипломатичного тиску. Також необхідно зазначити, що зазвичай саме Народа Сторін може приймати заходи реагування на недотримання державами своїх міжнародних зобов'язань, а Комітет з недотримання – лише надавати рекомендації Нараді Сторін щодо прийняття таких заходів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища : підручник / за заг. ред. С. М. Кравченко. Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2002. 336 с.
2. Доклад четвертого Соповещания Сторон Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой. URL: <https://ozone.unep.org/sites/default/files/2019-04/MOP-4-15R.pdf> (дата обращения: 27.05.2020).
3. Задорожній О. В., Медведєва М. О. Міжнародне право навколишнього середовища : підручник для ВНЗ. Київ : Промінь, 2010. 510 с.
4. Wang X., Wiser G. The implementation and compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol. *Review of European Community and International Environmental Law*. 2002. Vol. 11, No. 2. P. 181-198.
5. Медведєва М. О. Теоретичні та практичні аспекти реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища : монографія. Київ : Фенікс, 2012. 484 с.
6. Marsden S. Non-compliance Procedures. *Yearbook of International Environmental Law*, 2017. P. 1-6
7. Структура и функции комитета по осуществлению и процедуры рассмотрения соблюдения Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте : веб-сайт. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/decisions/EIAdecisionII2_.htm (дата обращения: 17.05.2020).
8. Rachynska V. Selected problems of implementation of the Espoo Convention in Ukraine (on the example of Bystroe Canal Case). *Jurisprudence*. 2014. Vol. 21(2). P. 399-420
9. Доклад о работе первого Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.r.pdf> (дата обращения: 18.05.2020).
10. Медведєва М. О. Реалізація міжнародно-правових норм з охорони навколишнього середовища : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Київськ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2012. 492 с.
11. Kravchenko S. The Aarhus convention and innovations in compliance with multilateral environmental agreements. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 2007. Vol. 18, No. 1. P. 43.
12. Доклад о работе первого Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.r.pdf> (дата обращения: 19.05.2020).