

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2022.47.265288>

УДК 341.244.7:349.6

Ю. І. Підгородинська, аспірантка
Національний університет «Одеська юридична академія»
Кафедра міжнародного та європейського права
Фонтанська дорога, 2, Одеса, 65009, Україна
e-mail: intlaw108@ukr.net

ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ ПРО ОХОРОНУ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА: МІЖ СПРИЯННЯМ ТА ПРИМУСОМ

У статті розглянуто підходи до забезпечення дотримання міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища. Визначено, що у міжнародному праві існують два основні підходи до забезпечення дотримання договорів та зобов'язань, що витікають з них: фасилітативний та примусовий, яким відповідають неконфронтаційні та конфронтаційні засоби реагування на порушення. У міжнародному праві навколишнього середовища зроблено акцент на підході сприяння дотриманню. Разом з тим, низці договорів властиві також конфронтаційні заходи. Авторка наголошує на необхідності поєднання двох підходів у розробленні процедури забезпечення дотримання міжнародних природоохоронних договорів із урахуванням об'єкта та цілей договору. Відповідне поєднання має підкріплюватися ефективними засобами та методами міжнародного контролю та проявлятися у повноваженнях відповідних органів контролю.

Ключові слова: міжнародні договори про охорону навколишнього середовища, підходи до забезпечення дотримання договорів, фасилітативний підхід, примусовий підхід.

Постановка проблеми. Необхідність забезпечення ефективної охорони навколишнього середовища не потребує доказів. Тільки проблеми 2022 р., від несподівано частих хвиль спеки, що накривають Європу та пересихання європейських річок до масштабних повеней у Пакистані демонструють зміну клімату та можливі ефекти глобального потепління. Водночас охороні довкілля на міжнародному рівні наразі присвячено сотні міжнародних угод та інших документів, більшості з яких, однак, бракує ефективних механізмів забезпечення. Як здається, саме цей аспект міжнародно-правового регулювання є нарізним каменем його ефективності та вимагає більшої уваги.

Насправді, питанням забезпечення дотримання міжнародно-правових екологічних зобов'язань стосуються численні наукові дискусії, серед яких привертає до себе увагу дискусія щодо різних підходів до забезпечення їх дотримання. Зважаючи на особливості міжнародного права навколишнього середовища та тих проблем, із яким воно стикається, у багатьох публікаціях робиться акцент на підході, який би не стільки примушував до дотримання, скільки б полегшував та допомагав із ним. Такий підхід сам по собі, однак, часто виявляється неефективним та вимагає переоцінки значення примусу для забезпечення дотримання міжнародних зобов'язань у цілому та міжнародних природоохоронних зобов'язань зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню забезпечення дотримання міжнародних договорів про охорону довкілля та підходам до нього присвячено публікації переважно зарубіжних вчених у галузі міжнародного пра-

ва навколишнього середовища, таких як Дж. Брунне, Р. Вольфрум, М. Доель, М. О'Коннелл, М. Олів'є, К. Теннер, М. Фіцморіс тощо, хоча більшість із них є дещо застарілою. Серед вітчизняних робіт, присвячених зазначеній проблематиці, особливий наголос слід зробити на дисертаційному дослідженні М. О. Медведєвої «Реалізація міжнародно-правових норм з охорони навколишнього середовища».

Мета статті полягає у тому, щоб проаналізувати фасилітативний (сприяння) та примусовий підходи до забезпечення дотримання міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища, надавши рекомендації щодо їх втілення у процедурах забезпечення дотримання та повноваженнях відповідних контрольних органів зазначеного виду міжнародних договорів.

Виклад основного матеріалу. Міжнародна спільнота має два підходи до реагування на недотримання державами зобов'язань за договорами: фасилітативний (дипломатичний або підхід сприяння дотриманню) та примусовий. Для першого властиве застосування неконфронтаційних засобів реагування, у той час як другий забезпечується конфронтаційними засобами. На думку М. О. Медведєвої, яка розглядала відповідні заходи у контексті реалізації норм міжнародного права навколишнього середовища, до неконфронтаційних засобів належать: 1) механізм обміну інформацією, оцінка впливу на навколишнє середовище, повідомлення зачепленої держави, проведення консультацій, надання доповідей, здійснення моніторингу, верифікації та інспекцій (інформаційне забезпечення реалізації); 2) технічна і фінансова допомога, науково-технічне співробітництво, економічні стимули/ринкові механізми (науково-технічне та фінансове забезпечення реалізації); 3) механізми з питань дотримання природоохоронних договорів; 4) дипломатичні засоби вирішення міжнародних спорів. До конфронтаційних заходів забезпечення дотримання міжнародних природоохоронних угод належать: 1) прикликання до відповідальності; 2) застосування санкцій (контр-заходів), дозволених міжнародним правом; 3) односторонні торговельні обмеження, що не є санкціями; 4) вирішення спорів шляхом звернення в міжнародні арбітражні, судові та квазісудові установи [1, с. 13].

Слід підкреслити, що у міжнародному праві немає чіткого визначення чи вичерпного переліку таких заходів. Отже, їх конфігурація залежить від позиції сторін договору, що робить кожний міжнародний договір унікальним.

Надання переваги тому чи іншому підходу у забезпеченні дотримання міжнародних природоохоронних договорів відображає більш широку дискусію, що має місце між прихильниками управлінської та орієнтованої на санкції моделей забезпечення дотримання міжнародного права. У значній мірі ці моделі базуються на відповідних концепціях теорії міжнародних відносин. Модель, орієнтована на санкції, міцно пов'язана з раціоналістичною теорією міжнародних відносин. Навпаки, управлінська модель близька до багатьох конструктивістських ідей [2, р. 7].

Недотримання положень договору вимагає певних заходів реагування. Залежно від підходу, втіленому у певному міжнародному природоохоронному договорі, ці заходи, відповідно, можуть бути або заохочувальними, або примусовими, або збалансованим поєднанням обох видів. Перші використовуються в атмосфері співпраці з метою допомогти стороні-порушниці повернутися до виконання договору. Навпаки заходам примусу більш властивий характер обвинувачення і сили. Однак навіть за умов серйозних порушень міжнародних зобов'язань такі заходи розглядаються як крайній засіб, який слід застосовувати лише тоді, коли інші заходи вичерпано.

Отже, заходи реагування включають як стимули, так і елементи стримування. Перші є м'якими інструментами, які складаються здебільшого з заходів, які сприяють нарощуванню спроможності держави для виконання договору. До них відносяться семінари та інші навчальні заходи, технічна та фінансова допомога, передача технологій та інші форми міжнародної співпраці, зазначені вище як неконфронтаційні заходи. Заходи стримування від порушень можуть приймати форму заяв про порушення, спрямованих на те, аби прискорити порушника, торгових обмежень, фінансових санкцій і призупинення привілеїв. Хоча у багатосторонніх екологічних угодах переважають заходи, які заохочують до дотримання, часто вони містять також заходи примусу.

У деяких угодах використовується лише підхід сприяння дотриманню. Заходи примусу є незначними або взагалі відсутні. У цілому процедури забезпечення дотримання міжнародних природоохоронних договорів, щодо яких велися переговори з 1990 року, роблять великий акцент на фасилітативному підході [2, р. 13]. Однак це, як здається, змінилося з підписанням таких угод, як Кіотський протокол, і угод Світової організації торгівлі [3, р. 14].

Розглянемо зазначені вище підходи більш детально. Як вже було сказано, фасилітативний підхід протягом довгого часу був нормою для реагування на недотримання у рамках міжнародних природоохоронних договорів. Це пояснюється думкою про те, що невиконання цих договорів є здебільшого результатом нездатності виконати приписи договору (браку обізнаності, спроможності, ресурсів і занепокоєння, висловлюваного в певній державі щодо виконання положень договору), а не навмисного ігнорування правил [4, р. 139]. З цієї точки зору, на думку багатьох дослідників, більш м'які засоби, які заохочують і сприяють дотриманню державою зобов'язань, мають більші шанси на успіх у забезпеченні ефективності екологічних угод [3, р. 14].

Заохочувальне реагування на невиконання зобов'язань зазвичай передбачає надання фінансової та технічної допомоги стороні, яка не відповідає вимогам. Але це може бути пов'язано також із погрозою призупинення допомоги, що надається для забезпечення дотримання, якщо постраждала сторона не співпрацюватиме. Цей підхід був використаний для боротьби з недотриманням Монреальського протоколу [5] країнами колишнього СРСР та його союзниками за Варшавським договором. У 1994 році система звітності за протоколом виявила масштабне недотримання термінів поступового виведення з виробництва озоноруйнівних речовин. Комітет з імплементації не вдався одразу ж до примусових заходів, а звернувся до сторін-порушниць з проханням якнайшвидше надати детальні плани щодо забезпечення дотримання зобов'язань. Після того, як комітет схвалив ці плани, вони були рекомендовані Глобальному екологічному фонду для надання фінансової підтримки за умови їх виконання сторонами [4, р. 139]. Ця тактика мала позитивні наслідки та продемонструвала подальше дотримання сторонами зобов'язань за протоколом.

Неконфронтаційні заходи, які підтримують національну імплементацію зовні, фінансова чи технічна допомога стали важливими інструментами у створенні ефективних багатосторонніх екологічних угод. Акцент на заохочувальному підході у договорі також збільшує вірогідність того, що держави ратифікують і дотримуватимуться його. Ще одна перевага полягає в тому, що заохочення може використовуватися тоді, коли з політичних причин санкції є небажаними, навіть якщо вони передбачені. На думку прихильників цього підходу, розумне використання економічних інструментів у екологічному регулюванні може призвести до

значно кращих результатів, ніж можна було б досягти в іншому випадку. Проте варто пам'ятати, що надмірне використання стимулів може спонукати держави-учасниці договорів перебільшувати труднощі, з якими вони стикаються під час їх виконання, в надії збільшити фінансову допомогу, яку вони отримують від інших сторін [3, р. 15].

Однак фінансові стимули дійсно дозволяють багатьом державам стати учасниками угод, які інакше були б їм недоступні, і виконувати свої зобов'язання після приєднання. Стаття 33 Керівних принципів ЮНЕП стверджує, що розбудова та зміцнення спроможностей для дотримання договору може бути необхідним для країн, що розвиваються, які є сторонами міжнародних природоохоронних договорів (включаючи найменш розвинені країни та країни з перехідною економікою). З цією метою можуть бути застосовані такі засоби: розвиток та передача технологій; фінансова та технічна допомога; сприяння участі широкого кола зацікавлених сторін; мобілізація різних джерел фінансування діяльності з розбудови потенціалу для покращення дотримання договору, включаючи Глобальний екологічний фонд; заснування відповідно до договору багатосторонніх банків розвитку та спеціальних фондів; залучення приватного фінансування тощо [6]. Фінансування може бути виділено на конкретні проекти чи заходи, а також на підготовку національних посадових осіб, відповідальних за виконання природоохоронної угоди, наукові дослідження, пов'язані з угодою, і на вдосконалення загального екологічного менеджменту в країні [3, р. 15].

Як здається, застосування таких стимулів є проявом одного з важливих принципів сучасного міжнародного права навколишнього середовища - принципу спільної, але диференційованої відповідальності щодо екологічних питань.

Незважаючи на те, що різні дослідження показують, що практика обміну інформації та застосування інших неконфронтаційних заходів відповідно до міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища є досить ефективною і результативною та має багато позитивних аспектів, секретаріати багатосторонніх екологічних угод часто підкреслюють слабкість самозвітування державами [3, р. 10]. Це свідчить про необхідність застосування не тільки заохочення, але й примусу, а також про створення ефективних механізмів міжнародного контролю за дотриманням відповідних договорів.

Власне здійснення моніторингу, верифікації та інспекцій, на погляд М. О. Медведєвої, також відноситься до неконфронтаційних заходів [1, с. 13]. Дійсно наявність у процедурі забезпечення дотримання елементів міжнародного контролю виступає стимулом для держав добровільно дотримуватися положень угоди. Разом з тим, результати успішного проведення контролю можуть стати підставою застосування конфронтаційних заходів, а також проводитися паралельно з останніми та після них для перевірки результатів. Це дає нам підставу вважати міжнародний контроль та його методи та засоби самостійною складовою у процедурі забезпечення дотримання міжнародних договорів, що існує поряд із різними видами заходів реагування на порушення та фактично виступає технічною умовою їхньої успішної реалізації.

Як вже зазначалося, застосування примусових заходів іноді є необхідним. Дійсно, часто країнам, що розвиваються, може бракувати не тільки реальної спроможності дотримуватися положень технічно вибагливого міжнародного договору, але й просто політичної волі до співпраці. У такому випадку примусові заходи можуть бути застосовані як резервний варіант, якщо заходи заохочення та менеджменту не дали результатів.

Традиційним конфронтаційним засобом примушення до дотримання відповідно до багатьох міжнародних конвенцій є призупинення договірних привілеїв. Воно може мати різні форми. Сторона, яка не відповідає вимогам, може втратити доступ до передачі технологій, механізмів співпраці чи фінансової допомоги. Вона може зазнавати обмежень щодо її права голосу на конференціях сторін, права отримувати документи для таких зустрічей або права брати участь у постійних і тимчасових комітетах та робочих групах. Низька вартість цього конфронтаційного засобу робить його привабливим. Однак незрозуміло, чи така практика є доцільною в усіх випадках, оскільки інколи державам може бути ще важче виконувати договірні зобов'язання після того, як їхні привілеї згідно з договором призупиняються [3, р. 18].

Також примусові заходи часто піддаються критиці за те, що вони є ретроспективними, вирішуючи проблеми лише після їх виникнення. Незважаючи на це, загроза більш суворих механізмів примусу та санкцій часто відіграє профілактичну роль, що є дуже важливим, адже усунення шкоди навколишньому середовищу після її виникнення коштує дорожче, ніж запобігання – як в економічному, так і в соціальному плані [3, р. 16].

Окремого розгляду у зв'язку із забезпеченням міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища потребує питання застосування санкцій. Вони можуть передбачатися у тексті договору, але не завжди, що часто ставить питання щодо правомірності їх застосування. Насправді, конфронтаційні та неконфронтаційні заходи можуть застосовуватися щодо держав-порушниць міжнародних природоохоронних договорів в рамках ширшої категорії заходів, доступних згідно з міжнародним правом. Вони покликані не замінити процедури, призначені для забезпечення виконання міжнародних зобов'язань, а доповнити їх. Питання щодо правомірності різних видів міжнародно-правових санкцій може скласти тему окремого дисертаційного дослідження і тому виходить за рамки предмету нашої роботи.

Не можна не погодитися із М. О. Медведєвою у тому, що міжнародні договори про охорону довкілля «повинні включати оптимальне співвідношення неконфронтаційних і конфронтаційних засобів реалізації, при цьому першочерговість у застосуванні слід віддавати першим – як засобам попередження виникнення спорів, а другі слід розглядати як невід'ємну, проте субсидіарну складову механізму реалізації» [1, с. 411]. Однак існують певні аспекти обох типів заходів, які ще не повністю вивчені, наприклад, чи можна застосувати конфронтаційні засоби до того, як будуть вичерпані неконфронтаційні [7, р. 377].

Висновки і пропозиції. Отже, відправною точкою для забезпечення дотримання міжнародного природоохоронного договору має бути використання різноманітних засобів у рамках фасилітативного підходу. Засоби можуть варіюватися від підвищення прозорості договору за рахунок ефективного інформаційного обміну та надання фінансової та технологічної допомоги державам-учасникам до організації переговорів і продовження термінів для виконання договірних зобов'язань. У цих процесах дуже важливою складовою є ефективні контрольні механізми, які б допомогли не тільки моніторити рівень дотримання договорів, але й своєчасно виявляти порушення та реагувати на них.

Незважаючи на перевагу, що має надаватися неконфронтаційним засобам забезпечення дотримання міжнародних договорів з охорони навколишнього середовища, у разі серйозного та постійного недотримання зобов'язань має бути

також передбачена можливість застосування санкцій. При цьому їхня суворість має бути виваженою відповідно до тяжкості порушення [3, с. 19]. Крім того, коли угода все ще перебуває на ранніх стадіях, бажано віддавати перевагу заходам заохочення, щоб загроза серйозних санкцій не відлякувала потенційних підписантів. Під час обговорення механізмів забезпечення дотримання, також включення заходів примусу є важливим фактором, оскільки воно превентивно стимулюватиме держави до дотримання договору та ефективної імплементації міжнародного права.

Таким чином, два підходи до забезпечення дотримання положень міжнародних договорів з охорони навколишнього середовища не є взаємовиключними. Натомість ідеальна процедура забезпечення дотримання є збалансованою та поєднує в собі елементи як заохочувального, так і примусового підходів не альтернативно, а скоріше у формі «меню», з якого можна обирати засоби реагування на різні типи недотримання з урахуванням особливостей кожного договору. Цей баланс має відобразитися також в повноваженнях та функціях органів контролю за дотриманням договорів, роблячи їх максимально ефективними.

Список використаної літератури

1. Медведєва М. О. Реалізація міжнародно-правових норм з охорони навколишнього середовища: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2013. 410 с.
2. Brunnée, J. Enforcement Mechanisms in International Law and International Environmental Law. *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue Between Practitioners and Academia*: Ulrich Beyerlin et al (Eds). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. P. 1-24.
3. Issues of Compliance: Considerations for the International Regime on Access and Benefit Sharing: UNEP. Nairobi, 2010. 43 p.
4. Монреальський протокол щодо речовин, що руйнують озоновий шар 1987 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_215#Text.
5. Tenner, C. Multilateral Environmental Agreements: Trends in Verification. *Verification Yearbook*, 2000. P. 133-149. URL: https://www.vertic.org/media/Archived_Publications/Yearbooks/2000/VY00_Tenner.pdf.
6. Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements, UNEP, 2001. URL: <https://wedocs.unep.org/xmlui/handle/20.500.11822/31773>.
7. Fitzmaurice, M. Environmental Compliance Control. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 2018, Vol. 8(2). P. 372-394.

References

1. Medvedieva M. O. (2013). Realizatsiia mizhnarodno-pravovykh norm z okhorony navkolyshnoho seredovyscha: dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.11. Kyiv, 2013. 410 s. [in Ukrainian].
2. Brunnée, J. (2006). Enforcement Mechanisms in International Law and International Environmental Law. *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue Between Practitioners and Academia*: Ulrich Beyerlin et al (Eds). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. P. 1-24. [in German].
3. Issues of Compliance: Considerations for the International Regime on Access and Benefit Sharing (2010); UNEP. Nairobi. 43 p.
4. Monrealskyi protokol shchodo rehovyn, shcho ruiniuiut ozonovyi shar (1987). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_215#Text [in Ukrainian].
5. Tenner, C. (2000). Multilateral Environmental Agreements: Trends in Verification. *Verification Yearbook*. P. 133-149. URL: https://www.vertic.org/media/Archived_Publications/Yearbooks/2000/VY00_Tenner.pdf.
6. Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements, UNEP (2001). URL: <https://wedocs.unep.org/xmlui/handle/20.500.11822/31773>.

7. Fitzmaurice, M. (2018). Environmental Compliance Control. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol. 8(2). P. 372-394.

Стаття надійшла 15.09.2022 р.

Yu. I. Pidgorodynska, Postgraduate Student
National University «Odesa Law Academy»
the Department of International and European Law
Fontanska Doroga, 2, Odesa, 65009, Ukraine
e-mail: intlaw108@ukr.net

APPROACHES TO ENFORCEMENT OF THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL TREATIES: BETWEEN DETENTION AND CORRECTION

Summary

In the article approaches to ensuring compliance with international environmental agreements are considered. It is determined that in international law there are two main approaches to ensuring compliance with treaties and the obligations arising from them: facilitative or incentive and coercive, which correspond to non-confrontational and confrontational means of responding to violations. International environmental law gives preference to the facilitative approach since it shows itself more attractive for states that are often afraid of serious sanctions and other negative consequences of non-compliance with treaties. Moreover, the facilitative approach really helps developing states technically and financially to fulfill their obligations under multilateral environmental agreements. The most famous and successful example of them is the Montreal Protocol to the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer of 1985.

At the same time, a number of treaties are characterized by confrontational measures that are really necessary in the cases of voluntary non-compliance. The example of the latter is the Kyoto Protocol of 1997 to the United Nations Framework Convention on Climate Change of 1992, which has not proved itself efficient enough.

The author emphasizes the need to combine two approaches in developing a procedure for ensuring compliance with international environmental agreements, taking into account the object and purposes of an agreement. On the one hand, it will give the parties more possibilities for voluntary compliance and, on the other hand, will stimulate them to do so by the risk of enforcement. The appropriate combination should be supported by effective means and methods of international verification and be manifested in the functions of compliance bodies. Hopefully the Paris Agreement of 2015 to the United Nations Framework Convention on Climate Change of 1992 will show itself a successful instance of such an approach.

Keywords: multilateral environmental agreements, approaches to ensuring compliance with agreements, facilitative approach, enforcement approach.