

УДК: 341.244.7:349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.29>

СТАНОВЛЕННЯ ТА ЕВОЛЮЦІЯ ОРГАНІВ МІЖНАРОДНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ ПРО ОХОРОНУ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Підгородинська Ю.І.,
*аспірантка кафедри загальноправових дисциплін та міжнародного права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова
intlaw108@ukr.net*

Підгородинська Ю.І. Становлення та еволюція органів міжнародного контролю за дотриманням міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища.

У статті розглянуто становлення та еволюцію органів міжнародного контролю за дотриманням міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища. Їх ефективне функціонування є важливою складовою механізмів та процедур забезпечення дотримання відповідних договорів. Дослідження демонструє, що у міжнародному праві навколишнього середовища, як і у більшості галузей міжнародного права, існує проблема забезпечення дотримання нормативних приписів. Однак у сфері охорони довкілля на міжнародному рівні сформувалася не типова для інших галузей система автономних органів контролю за дотриманням, які не є класичними міжнародними міжурядовими організаціями, але мають певні адміністративні та контрольні повноваження. Особливістю міжнародного права навколишнього середовища є акцент на його непримусовому забезпеченні, що вплинуло на повноваження органів та методи й засоби контролю та забезпечення дотримання зобов'язань сторін МДОНС. Традиційним прикладом застосування неконфронтаційних засобів, що мають за мету полегшити виконання договору, а не змусити для нього, є процедура забезпечення Монреальського протоколу. Саме вона стала прототипом для багатьох інших МДОНС. Саме ці органи складають ядро інституційної складової міжнародних природоохоронних режимів.

Дослідження розвитку цих органів за останні 30 років продемонструвало, що їх утворення на забезпечення відповідних договорів, є тенденцією, що поширюється. Водночас, міжнародна спільнота намагається віднайти ідеальний баланс між сприянням та примусом у повноваженнях та функціях цих органів, який би допоміг полегшити та забезпечити виконання природоохоронних зобов'язань державами-учасницями договорів. Більшість процедур забезпечення дотримання міжнародних природоохоронних угод базуються саме на підході сприяння. Однак відсутність засобів примусу часто демонструє їх неспроможність гарантувати дотримання. Як наслідок, дизайн нових органів міжнародного контролю має продемонструвати вдале поєднання цих елементів. Як здається, у цьому сенсі робота Комітету з імплементації та забезпечення дотримання Паризької угоди до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату стане показовою.

Ключові слова: міжнародні договори про охорону навколишнього середовища, органи міжнародного контролю, забезпечення дотримання, еволюція розвитку органів міжнародного контролю.

Pidgorodynska Yu.I. Formation and evolution of international environmental agreements compliance bodies.

The article deals with the formation and evolution of international environmental agreements compliance bodies. Their effective functioning is an important component of the mechanisms and procedures for ensuring compliance with relevant agreements. The study demonstrates that in international environmental law, like in other branches of international law, there is a problem of ensuring compliance with regulations. However, in the field of environmental protection at the international level, a system of autonomous compliance ensuring bodies, which are not classic international intergovernmental organizations, but have certain decision-making and control powers, has been formed, which is not typical for other branches. A feature of international environmental law is the emphasis on its non-coercive enforcement, which affected the authority of bodies and methods and means of control and

ensuring compliance with the obligations of the parties to the Environmental Protection Act. A traditional example of the use of non-confrontational means aimed at facilitating the implementation of a treaty, rather than forcing it, is the Montreal Protocol enforcement procedure. It was she who became the prototype for many other MDONS. These bodies make up the core of the institutional component of international environmental protection regimes.

The study of the development of these bodies over the past 30 years has shown that their creation to ensure the relevant treaties is an expanding trend. At the same time, the international community is trying to find an ideal balance between facilitation and coercion in the powers and functions of these bodies, which would help to facilitate and ensure compliance with the environmental obligations of the contracting states. Most of the procedures for ensuring compliance with international environmental agreements are based precisely on the facilitation approach. However, in the absence of the means of coercion these agreements often demonstrate their inability to guarantee compliance. As a result, the design of new international compliance bodies should demonstrate a successful combination of the elements of facilitation and enforcement. As it seems, in this regard the work of the Committee on Implementation and Compliance with the Paris Agreement to the UN Framework Convention on Climate Change will be telling.

Key words: international environmental agreements, compliance bodies of international agreements, ensuring compliance, evolution of international compliance bodies.

Постановка проблеми. Питання забезпечення дотримання норм міжнародного права є однією з найбільш гострих та таких, що вимагає постійного пошуку нових підходів та засобів. На цьому тлі ми бачимо постійне збільшення кількості стихійних лих та інших екологічних проблем, що робить вирішення проблеми охорони довкілля усе більш нагальною. Міжнародна спільнота вже протягом достатньо довгого часу робить спроби розробити відповідний організаційно-правовий механізм, але відсутність політичної волі держав щодо обмеження власної економічної діяльності призводить до того, що міжнародно-правове регулювання охорони навколишнього середовища є доволі фрагментованими та здійснюється завдяки величезній кількості різноманітних міжнародних договорів, присвячених регулюванню використання та охороні різних складових довкілля. Багато з них, на жаль, не забезпечені ефективними механізмами, які б гарантували їх дотримання сторонами. Проте деяким все ж таки властива наявність спеціальних механізмів чи процедур забезпечення дотримання, які показують себе як доволі вдалі. Центральне місце у таких механізмах посідають органи міжнародного контролю, які здійснюють відповідну діяльність. Ці органи пройшли цікаву еволюцію та посіли своє особливе місце у інституційній структурі міжнародного права.

Стан опрацювання. Питання утворення та функціонування органів міжнародного контролю за дотриманням міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища (далі - МДОНС) вивчалися переважно представниками зарубіжної науки. Серед них увагу привертають роботи Дж. Брунне, Р. Вольфрума, М. Доеля, М. О'Коннелла, М. Олів'є, К. Теннера, М. Фіцморіс тощо. Серед вітчизняних робіт, які стосуються зазначеної проблематики, особливий наголос слід зробити на дисертаційному дослідженні М.О. Медведєвої "Реалізація міжнародно-правових норм з охорони навколишнього середовища".

Мета статті полягає у розгляді еволюційного шляху органів міжнародного контролю за дотриманням МДОНС та виявлення тих особливих рис, які дозволили їм посісти окреме місце серед інших міжнародних інституцій, роблячи їх ефективною складовою процедур забезпечення дотримання зазначених договорів.

Вклад основного матеріалу. Міжнародне право навколишнього середовища все ще є відносно новою галуззю. Наприклад, у Статуті ООН 1945 року охорона навколишнього середовища ще не була зазначена серед її цілей і принципів. Перший орган ООН, спеціально присвячений питанням навколишнього середовища, з'явився лише 1970-х роках. Ним стала Програма ООН з навколишнього середовища (далі – ЮНЕП). Хоча, звичайно, правові питання і міжнародні домовленості, пов'язані з вирішенням екологічних проблем, не були на той час абсолютно новими.

Прикладом одного із перших міжнародних договорів, який не тільки стосувався використання природних ресурсів, але й передбачав створення інституції для забезпечення дотримання став Договір 1909 року між Сполученими Штатами та Великобританією про прикордонні води між Сполученими Штатами та Канадою, відповідно до якого було створено Спільну міжнародну комісію для вирішення проблем використання транскордонних вод. Комісія провела перше засідання в 1912 році і працювала над вирішенням понад 100 питань, порушених двома федеральними урядами [1].

Разом з тим, бурхливий розвиток міжнародних природоохоронних інституцій почався з 1970-х років. До цього міжнародні договори або взагалі не передбачали постійних інституційних утворень, що в багатьох випадках призводило до неефективності режиму, або утворювали постійні міжнародні міжурядові організації, що часто означало створення неповороткої структури [2, с. 360]. Водночас, ця доля оминула міжнародне право навколишнього середовища, адже спеціальна міжнародна міжурядова організація із загальною компетенцією щодо охорони довкілля так і не була утворена. Це, однак, не означає, що цими повноваженнями не наділена жодна міжнародна організація.

Дійсно, розвиток міжнародного права навколишнього середовища в другій половині двадцятого століття і, зокрема після Стокгольмської конференції в 1972 році, не можна зрозуміти без урахування ролі міжнародних інституцій. Ці інституції не є однорідним набором акторів. Натомість, вони виконують різноманітні функції щодо розроблення та імплементації міжнародного екологічного права. Крім того, міжнародні інституції взаємодіють і пов'язані одна з одною різними механізмами.

У цій складній мережі інституцій ООН, зокрема Генеральна Асамблея ООН, Економічна та соціальна комісія та Комісія зі сталого розвитку, відіграють координуючу роль. Наприклад, Генеральна Асамблея ООН скликала чотири основні екологічні саміти – Стокгольмську конференцію, Конференцію у Ріо-де-Жанейро 1992 р., Йоганнесбурзьку конференцію 2002 р. та Конференцію Ріо-де-Жанейро 2012 р. – і заснувала ЮНЕП. Ці саміти зіграли важливу роль у формуванні політичного консенсусу щодо екологічних питань.

Міжнародні інституції, такі як ЮНЕП та різноманітні спеціалізовані установи ООН, відіграють каталітичну роль у визначенні проблем, а також у переговорах та подальшому розвитку екологічних режимів. Вони роблять це, зокрема, виступаючи форумами для координації наукових досліджень; підтримують розробку та впровадження міжнародних екологічних договорів; утворюючи платформи для проведення екологічних конференцій та розміщення секретаріатів багатосторонніх екологічних угод [3].

Міжнародні фінансові установи, такі як Світовий банк і Глобальний екологічний фонд, координують передачу фінансових і технологічних ресурсів і, таким чином, відіграють певну роль у реалізації принципу спільної, але диференційованої відповідальності. Крім того, низка судів і трибуналів, принаймні в принципі, мають юрисдикцію розглядати екологічні спори. Так, 2 лютого 2018 р. Міжнародний Суд ООН виніс своє перше рішення щодо нанесення шкоди навколишньому середовищу та її компенсації у справі “Певна діяльність, здійснена Нікарагуа в прикордонній зоні” (Коста-Ріка проти Нікарагуа) [4].

Разом з тим, особливим феноменом, властивим міжнародному праву навколишнього середовища, стала поява так званих автономних інституційних чи квазіінституційних механізмів, що обслуговують МДОНС. Ці механізми складаються, як правило, з конференції чи наради сторін із правотворчими повноваженнями та повноваженнями із прийняття рішень, секретаріату, що наділений адміністративними функціями, та додатковими органами із виконавчими повноваженнями. Ці механізми, зважаючи на їх *ad hoc* статус, не є міжнародними організаціями у традиційному сенсі, хоча й мають риси та виконують ролі, які дуже нагадують ті, які зазвичай приписуються міжнародним організаціям. Разом з тим, маючи зазначену структуру повністю дійючих органів, вони виходять за рамки конференцій, що, як відомо, є тимчасовою формою міжнародного співробітництва. Через те, що такі механізми займають окреме місце, відрізняючись як від сторін договору, так і від повноцінних міжнародних міжурядових організацій, деякі вчені пропонують визнавати їх автономний статус, що проявляється також у наявності специфічних адміністративних повноважень та процедур контролю за дотриманням договорів [5, с. 623].

Отже, такі органи можна розглядати як перехідну форму між відсутністю інституційних утворень, які б забезпечували функціонування та дотримання положень міжнародних екологічних угод, та міжнародними міжурядовими організаціями [5, с. 623–659].

Одним із перших МДОНС, для забезпечення якого було розроблено процедуру контролю за дотриманням, є Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, що перебувають під загрозою зникнення, 1963 р, хоча ця процедура не була остаточно оформлена до 2007 року [6, с. 2].

1990-ті роки стали свідками розвитку більш досконалої системи звітності та моніторингу виконання природоохоронних зобов'язань, створеної відповідно до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 1992 р. із Кіотським протоколом до неї 1997 р., яка запровадила систему перевірки з помітним елементом незалежного зовнішнього нагляду. Перша конференція сторін прийняла рішення про те, що національні доповіді повинні подаватися на поглиблену перевірку групами експертів. Експерти

були запропоновані сторонами та обрані секретаріатом, створеним відповідно до конвенції. Членство в цих групах відображає баланс між індустріально розвиненими країнами та іншими учасниками договору, а також різноманітність досвіду. Ефективний процес перевірки є невід'ємним елементом глобальної торгівлі викидами відповідно до Кіотського протоколу. Поточний етап розвитку моніторингу, звітності та контролю за дотриманням МДОНС виділяє наявність органів, спеціально створених для цієї мети в рамках також інших механізмів забезпечення дотримання, таких, наприклад, як Комітет з дотримання Монреальського протоколу щодо речовин, що руйнують озоновий шар. Однак таке покращене звітування, включаючи участь третіх сторін у процесі його перевірки, не передбачено усіма конвенціями [7, с. 378].

Процедури забезпечення дотримання на регіональному рівні вперше були започатковані в Люцернській міністерській декларації ЄЕК 1993 р., що була прийнята 30 квітня 1993 р. на Другій міністерській конференції з питань навколишнього середовища у Європі, – «Політичний вимір процесу «Довкілля для Європи», яка закликала договірні сторони багатосторонніх екологічних договорів запровадити процедури дотримання цих договорів, які б спростили процес виконання екологічних зобов'язань, зробивши такі процеси прозорими, неконфронтаційними та дружніми [7, с. 383].

Отже, якщо більш ранні договори минулого століття спиралися в основному на принципи взаємності, належної обачності та політичного самоконтролю, без посилення на розроблені механізми дотримання, більш пізні МДОНС (після 1992 року) зазвичай мають правову основу для розробки режимів забезпечення дотримання договорів, що закладена в положеннях самої угоди [8, с. 802-803].

Для тих, як правило ранніх міжнародних природоохоронних угод, які не містять таких норм, механізм забезпечення дотримання може бути створений на основі рішення конференції або наради сторін угоди, що є проявом їх іманентної компетенції. Зараз загальноприйнятою практикою для МДОНС є надання прямих повноважень конференції сторін на створення механізмів забезпечення договору, а також їх деталізацію. Більшість договорів містить припис про надання прав, яке зазвичай має подвійну мету: окрім закріплення компетенції конференції сторін (або іншого головного органу) щодо ухвалення процедур та/або механізмів забезпечення дотримання, воно також встановлює зобов'язання використовувати цю компетенцію та застосувати конкретні процедури відповідності, іноді в чітко визначені рамки часу [8, с. 803].

Наприклад, ст. 34 Картагенського протоколу про біобезпеку 2000 р. до Конвенції про біологічне різноманіття 1992 р. передбачає, що: «Конференція сторін, яка є нарадою сторін цього протоколу, на своєму першому засіданні розглядає та затверджує процедури співпраці та інституційні механізми для сприяння дотриманню положень цього протоколу та розгляду випадків невідповідності» [9]. Схожі положення можна знайти і в інших МДОНС. Незважаючи на те, що вони є частиною обов'язків конференції сторін, їх застосування є фрагментарним. Так, конференція сторін Картагенського протоколу створила Комітет з дотримання на своїй першій зустрічі. На відміну від нього, конференція сторін Міжнародного договору про рослинні генетичні ресурси для виробництва продовольства і ведення сільського господарства 2001 р., який містить аналогічне положення, провела чотири зустрічі без досягнення згоди щодо механізму забезпечення дотримання, який слід створити. Нарада сторін Монреальського протоколу також не досягла успіху на своїй першій зустрічі і досягла згоди на тимчасовій основі лише на другій. Уповноважувальне положення робить мандат конференції сторін щодо утворення органів контролю за дотриманням абсолютно чітким. Він є чимось на кшталт декларації сторін про наміри вирішувати питання забезпечення договору шляхом встановлення відповідної процедури [8, с. 803].

Отже, за останні 30 років у міжнародному праві навколишнього середовища сформувалася низка специфічних природоохоронних режимів, що базуються на відповідному МДОНС, відмінною рисою яких є утворення механізмів та процедур забезпечення дотримання положень відповідних договорів, як правило, через спеціальні органи міжнародного контролю. Такі механізми були узгоджені відповідно до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар (рік утворення - 1990), Конвенції ЄЕК про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (1997), Конвенції Еспо про оцінку транскордонного впливу на навколишнє середовище (2001), Кіотського протоколу щодо Рамкової конвенції про зміну клімату (2002), Базельської конвенції про транскордонне перевезення небезпечних відходів (2002), Орхуської конвенції про доступ до інформації та участь громадськості (2002), Картагенського протоколу з біобезпеки (2004), Міжнародного договору про рослинні генетичні ресурси (2006), Мінаматської конвенції про ртуть (2018), Роттердамської конвенції про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжна-

родній торгівлі (2019). Переговори ведуться щодо механізмів забезпечення Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі 2001 р. Однак одним із останніх та таким, що викликає підвищений інтерес у дослідників, є механізм забезпечення Паризької угоди 2015 р. до Рамкової конвенції про зміну клімату. Перша зустріч Комітету з полегшення імплементації та забезпечення дотримання угоди, що був заснований у 2019 р., відбулася у 2020 р.

Слід відмітити, що ще однією особливістю міжнародного права навколишнього середовища є акцент на його непримусовому забезпеченні, що вплинуло на повноваження органів та методи й засоби контролю та забезпечення дотримання зобов'язань сторін МДОНС. Традиційним прикладом застосування неконфронтаційних засобів, що мають за мету полегшити виконання договору, а не змусити для нього, є процедура забезпечення Монреальського протоколу. Саме вона стала прототипом для багатьох інших МДОНС. Водночас, прикладом процедури, в якій присутні значні елементи примусу, є Кіотський протокол, досвід якого, однак, не вважають вдалим. Як наслідок, на думку дослідників, процедура забезпечення Паризької угоди наслідує модель Монреальського протоколу [6, с. 23]. Проте, поява моделі Кіотського протоколу не є випадковою, адже застосування виключно неконфронтаційних засобів забезпечення дотримання договорів не завжди є ефективними. Отже, як здається, ідеальна модель забезпечення дотримання МДОНС має містити елементи як сприяння, так і примусу, що має відобразитися у повноваженнях міжнародних органів контролю.

Висновки. Органи міжнародного контролю пройшли довгий шлях еволюції, яка триває. Утворення класичних міжнародних міжурядових організацій, які б мали контрольні повноваження, не зарекомендувало себе у галузі міжнародного права навколишнього середовища. Натомість розвиток та поширення отримали автономні органи міжнародного контролю, що утворюються у структурі органів адміністрування окремих міжнародних договорів. Наразі міжнародна спільнота все ще намагається віднайти ідеальний баланс між сприянням та примусом у повноваженнях цих органів, який б міг ефективно забезпечити виконання державами відповідних природоохоронних зобов'язань. Як здається, показовою у цьому сенсі стане робота Комітету з імплементації та забезпечення дотримання Паризької угоди до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.

Список використаних джерел:

1. The Boundary Waters Treaty between the USA and the UK of 1909. URL: <https://ijc.org/sites/default/files/2018-07/Boundary%20Water-ENGFR.pdf>.
2. Klabbers, J. An Introduction to International Institutional Law. 2nd ed. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 399 p.
3. Issues of Compliance: Considerations for the International Regime on Access and Benefit Sharing: UNEP. Nairobi, 2010. 43 p.
4. Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua): ICJ, Judgment of 2 February 2018. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/150/150-20180202-JUD-01-00-EN.pdf>.
5. Churchill, R., Ulfstein, G. Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-noticed Phenomenon in International Law. *American Journal of International Law*, 2000, Vol. 94, № 4. P. 623–659.
6. Doelle, M. MEA Compliance Procedures: Overview of Key Design and Implementation Issues. *Oxford Handbook of International Environmental Law*. 2nd edn. Oxford: Oxford University Press, 2021. URL: <https://ssrn.com/abstract=3371915>.
7. Fitzmaurice, M. Environmental Compliance Control. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 2018, Vol. 8(2). P. 372–394.
8. Goeteyn, N., Maes, F. Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance? *Chinese Journal of International Law*, 2011, Vol. 10, № 4. P. 791–826.
9. Картахенський протокол про біобезпеку 2000 р. до Конвенції про біологічне різноманіття 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_935#Text.