

УДК 327:341.24]:502.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.3.31>

ХАРАКТЕРИСТИКА МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ «DEBT-FOR-NATURE SWAPS»

Толкаченко О.В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувачка кафедри цивільно-правових дисциплін
ОНУ імені І.І. Мечникова
alena.tolkachenko@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3144-5286>*

Толкаченко О.В. Характеристика міжнародних договорів «Debt-for-Nature Swaps».

В статті досліджуються питання щодо міжнародних договорів обміну зовнішнього боргу країн Глобального Півдня (тобто країн, що розвиваються) на екологічні програми, які передбачають охорону навколишнього середовища. Обмін «борг-природа» зазвичай являє собою добровільну угоду, при якій сума боргу уряду країни, що розвивається, анулюється або зменшується кредитором в обмін на прийняття боржником фінансових зобов'язань з охорони навколишнього середовища.

Проаналізував поняття міжнародного договору, а також практику їх застосування, було зроблено висновок про можливість розподілу «Debt-for-Nature Swaps» на декілька видів: комерційні (тристоронні) договори, двосторонні та багатосторонні договори про обмін. Дослідивши зазначені види договорів, було з'ясовано основні відмінності між ними.

Незважаючи на позитивні моменти міжнародних договорів про обмін боргу на природу, які зазначені в статті, існують і негативні моменти, які відмічаються: побоювання держав втратити суверені права на природні ресурси; час обговорення, який може бути доволі тривалим, що збільшує вартість операцій; фінансові ризики; погіршення стану навколишнього середовища за час підготовки договорів обміну; побоювання щодо ризику корупції та нераціонального використання ресурсів урядами країн із низьким рівнем доходу.

В статті зазначається, що дослідження може бути актуальним і для нашої країни, у зв'язку з можливим виникненням великої кількості проблем щодо навколишнього середовища внаслідок війни та вірогідних економічних проблем в країні.

Проте далеко не весь потенціал договорів про обмін вичерпано. Охорона навколишнього середовища пов'язана з водопостачанням, санітарією, розвитком інфраструктури, зміною клімату тощо. В цих напрямках в межах міжнародних договорів про обмін боргу на охорону навколишнього середовища зроблено поки що недостатньо. Тому є потреба удосконалення і розвитку системи укладання цих договорів, пошуку нових альтернативних фінансових механізмів, які будуть спрямовані на охорону довкілля, будуть більш ефективними для країн, що розвиваються, і країн, які мають кризові екологічні проблеми та сприятимуть соціально-економічному зростанню цих країн.

Ключові слова: міжнародний договір, охорона навколишнього середовища, договір про обмін, борг, зобов'язання, «Debt-for-Nature Swaps», неурядова природоохоронна організація, природні ресурси.

Tolkachenko O.V. Characteristics of the international agreements «Debt-for-Nature Swaps».

The article examines topics related to international agreements on the exchange of external debt of the countries of the Global South (that is, developing countries) for environmental programs that provide for environmental protection. A debt-to-nature swap is usually a voluntary agreement in which the amount of debt a developing country's government owes is canceled or reduced by the creditor in exchange for the debtor's acceptance of financial commitments to protect the environment.

Having analyzed the concept of an international contract, as well as the practice of its application, a conclusion was made about the possibility of dividing «Debt-for-Nature Swaps» into several types: commercial (tripartite) contracts, bilateral and multilateral exchange contracts. Having studied the specified types of contracts, the main differences between them were clarified.

Despite the positive moments of international agreements on the exchange of debt for nature, which are mentioned in the article, there are also negative points that should be noted: the fear of the states to lose their sovereign rights to natural resources; discussion time, which can be quite long, which increases the cost of operations; financial risks; deterioration of the environment during the preparation of the exchange contracts; concerns about the risk of corruption and the irrational use of resources by the governments of low-income countries.

The article notes that the research may be relevant for our country as well, due to the possible emergence of a large number of environmental problems as a result of the war and probable economic problems in the country.

However, the full potential of the exchange agreements has not been exhausted. Environmental protection is related to water supply, sanitation, infrastructure development, climate change, etc. In these directions, not enough has been done so far within the framework of international agreements on exchange of debt for environmental protection. Therefore, there is a need to improve and develop the system of concluding these agreements, to find new alternative financial mechanisms that will be aimed at protecting the environment, will be more effective for developing countries and countries that have crisis environmental problems and will contribute to the socio-economic growth of these countries.

Key words: international agreement, environmental protection, exchange agreement, debt, obligations, «Debt-for-Nature Swaps», non-governmental environmental protection organization, natural resources.

Постановка проблеми. В основі становлення і розвитку міжнародного екологічного права лежить підхід, який відштовхується від окремої «події», яка за рахунок своєї актуальності на даному історичному етапі, може вплинути на вирішення питань з охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, дотримання екологічних прав громадян тощо. Це в повній мірі відноситься і до виникнення концепції обміну зовнішнього боргу на екологічні проекти, так звані міжнародні договори «Debt-for-Nature Swaps». Ця концепція з'явилася внаслідок глобальної кризи зовнішньої заборгованості країн, що розвиваються. Обмін боргів на охорону навколишнього середовища часто описується як угоди, в яких немає недоліків і усі сторони отримують вигоду. Для того, щоб підтвердити чи спростувати це твердження, треба дослідити всі «плюси» та «мінуси» міжнародних договорів про обмін «борг-природа», усі переваги та основні недоліки для країни-боржника, кредитора і природоохоронних організацій, з'ясувати чи застосовне поняття «міжнародний договір» до договорів обміну зовнішнього боргу на збереження природних ресурсів та охорону навколишнього середовища. Це дослідження може бути актуальним і для нашої країни, у зв'язку з можливим виникненням великої кількості проблем щодо навколишнього середовища внаслідок війни та майбутніх вірогідних економічних проблем в країні.

Стан дослідження проблеми. Безпосередньо дослідженню теми обміну боргів на природоохоронні заходи вітчизняними вченими не присвячено належної уваги. Вищезазначені питання розглядаються в межах міжнародного екологічного права без відповідного аналізу.

Метою статті є аналіз позитивних і негативних сторін договорів обміну зовнішнього боргу на збереження природних ресурсів та охорону навколишнього середовища.

Виклад основного матеріалу. Нераціональне, хижацьке використання природних ресурсів з наступною зміною клімату, руйнуванням стабільності екосистем і надалі будуть приводити до втрати біорізноманіття. При цьому, за оцінками ОЕСР, «наземне біорізноманіття скоротиться ще на 10% до 2050 року» [1].

Для країн так званого Глобального Півдня (це країни Африки, Латинської Америки, а також країни Азії, що розвиваються) характерна економіка, яка, в цілому, залежить від достатньо низького розвитку сільського господарства та надмірної експлуатації природних ресурсів. При таких економічних умовах охорона навколишнього середовища, взагалі, знаходиться на дуже низькому рівні. Більш того, на початку 80-х років, у розпал латиноамериканської боргової кризи, ця ситуація ще більш загострилася. Багато країн Глобального Півдня взяли значні кредити від комерційних банків або іноземних урядів, і зростало занепокоєння, що більша частина накопиченого боргу ніколи не буде повністю погашено.

Пошук виходу з тупикової ситуації, що склалася, призвів до появи в практиці міжнародних відносин так званих договорів про обмін частини зовнішнього боргу на програми з охорони навколишнього середовища («Debt-for-Nature Swaps»). На тлі цих подій 4 жовтня 1984 р. у газеті «Нью-Йорк Таймс» з'явилася стаття віце-президента Світового фонду дикої природи (ВФДП) Т. Лавджоя, в якій він запропонував перенаправити частину зовнішнього боргу країн, що розвиваються, на природоохоронні

цілі. Еколог побоювався, що країни-боржники при скороченні державних витрат, в першу чергу, скорочуватимуть витрати на охорону навколишнього середовища.

«Чому б не використовувати боргову кризу, яка, схоже, наближається до фінансового глухого кута, для вирішення екологічних проблем?» – питав Т. Лавджой [2], стверджуючи, що якщо країни-боржники беруть на себе зобов'язання щодо охорони навколишнього середовища, то вони можуть отримати право на пільговий борг. За його словами ці договори, з одного боку, зменшують зовнішню заборгованість країн, а з іншого боку, дозволяють останнім вивільнити фінансові ресурси для вирішення найбільш гострих екологічних проблем.

Обмін «борг-природа» зазвичай являє собою добровільну угоду, при якій сума боргу уряду країни, що розвивається, анулюється або зменшується кредитором в обмін на прийняття боржником фінансових зобов'язань з охорони навколишнього середовища.

Ці договори, як правило, пов'язані з країнами, які перебувають у тяжкому фінансовому становищі і мають труднощі з погашенням зовнішніх боргів. Доходами, отриманими в результаті обміну, часто розпоряджаються місцеві екологічні або природоохоронні цільові фонди. Коли боржник викуповує свій обов'язок, зобов'язання прощається.

Треба зазначити, що відповідно до ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 і 1986 рр.: «міжнародні договори – це міжнародні угоди, укладені між державами у письмовій формі, які регулюються міжнародним правом, незалежно від того, чи викладена така угода в одному, чи у двох або декількох документах, а також незалежно від їх конкретного найменування» [3, ст. 2]. Проте в науковій літературі поняття міжнародного договору різняться за змістом і суттю, а це означає, що ця категорія науки міжнародного права не має загальноприйнятого визначення. Залишивши подробиці окремих характеристик, які були надані різними вченими, можна навести «основні елементи «міжнародного договору», такі як: суб'єкти міжнародного договору; його об'єкт, який не повинен суперечити основним принципам міжнародного права; його специфічна форма, що відрізняє договір від інших джерел міжнародного права» [4].

Більш того «міжнародні договори є необхідним елементом нового світового правопорядку, вони посідають центральне місце в галузі міжнародного публічного права. Роль і значення договорів неухильно зростає» [4]. Якщо спочатку міжнародні договори були інструментом для правового регулювання встановлення кордонів, визначення статусу держав і громадян, налаштування міжнародної торгівлі, збереження окремих видів навколишнього середовища та таке інше, то через деякий час міжнародні договори застосовуються вже в еколого-фінансовій сфері (екологічні податки, продаж невикористаних квот на викиди за Кіотським протоколом, погашення боргу в обмін на охорону навколишнього середовища тощо).

З огляду на вищезазначене і на практику застосування цих договорів, міжнародні договори «Debtor-Nature Swaps» можна розподілити на декілька видів:

1. Комерційні (тресторонні) договори про обмін. У цьому випадку неурядова природоохоронна організація, виступаючи в ролі донора, набуває титул на борг комерційного банку на вторинному ринку. Надалі неурядова організація передає титул на борг державі-боржнику в обмін на зобов'язання останнього або здійснювати конкретну екологічну політику, або випустити державні облигації від імені природоохоронної організації з метою фінансування природоохоронних програм.

У 1987 році неурядова природоохоронна організація «Conservation International» організувала перший у світі обмін боргу на природу, списавши частину зовнішнього боргу Болівії. Угода анулювала 650 000 доларів США боргу Болівії. Натомість уряд Болівії погодився виділити 3,7 мільйона акрів землі, що прилягає до басейну Амазонки, для природоохоронних цілей. Цей обмін є прикладом трестороннього обміну, в якому беруть участь боржник, кредитор і неурядова природоохоронна організація, яка є посередником.

Також у 2018 році уряд Сейшельських островів разом з «The Nature Conservancy», Глобальним екологічним фондом і Програмою розвитку ООН розробило обмін боргу на природу загальною сумою 27 мільйонів доларів офіційного боргу, з метою створення великих районів охоронюваних морських парків для забезпечення стійкості до зміни клімату, управління рибальством, збереження біорізноманіття та екотуризму. Цей обмін боргами був відомий тим, що був першим у своєму роді, спрямованим на збереження морської екосистеми та біорізноманіття, захищаючи до 400 000 км² океану.

2. Двосторонні договори про обмін. У цій схемі беруть участь дві держави, одна з яких - держава-кредитор - пробає частину належного йому публічного боргу державі-боржника в обмін на екологічні зобов'язання останнього.

Прикладом двостороннього договору про обмін може бути укладений у жовтні 1991 р. договір з Ямайкою, за яким уряд США за посередництвом підприємства «The American Initiatives» вибачив частину офіційного боргу Ямайки, дозволивши направити певну суму на рахунки національних фондів, які фінансують природоохоронні проекти. За допомогою коштів таких фондів на Ямайці 1993 р. було засновано Екологічний благодійний фонд Ямайки у розмірі 437 956 дол. США. Через систему національних парків Фонд мав сприяти збереженню біологічного розмаїття в морському парку «Монтего Бей» та в національному парку «Блакитні гори».

3. Багатосторонні договори про обмін багато в чому схожі на двосторонні. Від останніх їх відрізняє лише те, що у трансакції бере участь більш ніж дві держави. За допомогою двосторонніх та багатосторонніх договорів про обмін «борг-природа» у період з 1987 по 2010 рр. на цілі охорони навколишнього середовища було спрямовано 900 млн. доларів США.

Ще одним прикладом багатостороннього договору про обмін є договір, укладений з Польщею. У 1992 році Фінляндія, Швеція, Норвегія, Франція, Італія, Швейцарія та США домовилися про реструктуризацію частини боргу Польщі. Цей обмін призвів до створення некомерційного екологічного фонду, який до 2003 року отримав 580 мільйонів доларів, призначених для захисту біорізноманіття Польщі, управління відходами, скорочення викидів парникових газів та запобігання забрудненню ґрунтів.

Якщо проаналізувати зазначені види договорів, то можна з'ясувати основні відмінності. Так, у двосторонніх чи багатосторонніх угодах кредитори зазвичай вирішують, яку політичну програму буде прийнято в країні-боржнику. При тристоронньому обміні неурядові природоохоронні організації, як правило, тісно співпрацюють із боржниками та місцевими органами влади, щоб вирішити, які заходи слід вжити.

Проте існує цікава практика укладання договорів про обмін, які були укладені Коста-Рікою, оскільки вона найбільш наочно демонструє всі три види таких договорів. Програма обміну частини зовнішнього боргу Коста-Ріки на екологічні проекти складалася із шести етапів. Відповідно до договору, укладеного у лютому 1988 р. Коста-Рікою з численними іноземними природоохоронними організаціями та фондами, включаючи ВФДП, Шведське товариство захисту природи та Національний банк штату Род-Айленд (США), частина зовнішнього боргу Коста-Ріки розміром 5,4 млн. дол. США було придбано за 918 тис. дол. США, тобто за ціною 17 центів за один долар. Заснований на вивільнені кошти операційний фонд (4 млн. 50 тис. дол. США), направив свої фінансові ресурси на підвищення екологічної освіти населення країни, розширення та розвиток мережі національних парків, таких як Гуанакасте, Корковадо, Монтеверде, Амістад та ін. Проект купівлі додаткових земель для розширення та покращення інфраструктури національного парку Гуанакасте після завершення всіх робіт перейшов у власність держави. У липні 1988 р. за договором про обмін ще одна частина зовнішнього боргу Коста-Ріки була придбана Нідерландами. Управління встановленим операційним фондом (9,9 млн. дол. США) здійснювалося спільно урядами Нідерландів та Коста-Ріки, а його кошти були спрямовані на реалізацію програми лісовідновлення та управління лісами, підтримку місцевих громад та фермерських господарств, зайнятих у програмі лісовідновлення на території 4 тис. га. За договором про обмін, який був укладений у січні 1989 р. Урядом Коста-Ріки з природоохоронною організацією «The Nature Conservancy», частина зовнішнього боргу у розмірі 5,6 млн. дол. США було продано за 784 тис. дол. США, а за рахунок різниці, що утворилася, було засновано Національний фонд охорони природних ресурсів, управління яким було покладено на Національний банк Коста-Ріки. У квітні 1989 р. за двостороннім договором про обмін Швеція придбала у Коста-Ріки частину зовнішнього боргу у розмірі 24,5 млн. дол. США за 3,5 млн. дол. США. Вивільнені кошти були спрямовані на розширення території національного парку Гуанакасте, удосконалення системи управління парками, дослідні цілі та на екологічну освіту населення. У березні 1990 р. Швеція, «The Nature Conservancy» та ВФДП придбали в уряді Коста-Ріки частину зовнішнього боргу у сумі 10,8 млн. дол. США за 1,9 млн. дол. США. Було утворено операційний фонд у розмірі, еквівалентному 9,6 млн. дол. США, кошти якого пішли на фінансування діяльності регіональної природоохоронної організації Амістад, екологічну освіту, наукові дослідження та розвиток екологічного туризму.

Але незважаючи на загальну думку про те, що договір обміну боргу на охорону навколишнього середовища є механізмом, який може забезпечити позитивні результати екологічної політики, все одно виникають певні сумніви, які полягають в наступному.

По-перше, кожна держава має суверене право щодо своїх природних ресурсів. Цей принцип є засадничим міжнародно-правовим принципом. Проте саме це стало причиною сумніву деяких афри-

канських країн укладати такі договори на початку 80-х років. Вперше суверене право держави на свої природні ресурси було згадано на VII сесії Генеральної Асамблеї ООН у 1952 р., яка ухвалила спеціальну резолюцію «Право вільної експлуатації багатств та ресурсів» [5]. В ній, зокрема, зазначалося, що «право народів розпоряджатися своїми природними багатствами і ресурсами та вільно їх експлуатувати є їхнім невід'ємним суверенним правом» [5].

Далі було прийнято низку резолюцій, у яких підтверджувалося вищезазначене право. На увагу заслуговує Африканська хартія прав людини та народів 1981 р., яка, на відміну від резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, має договірний, а отже, юридично обов'язковий характер. У статті 21 Африканської хартії закріплено: «Усі народи вільно розпоряджаються своїм національним багатством та природними ресурсами. Це право використовується виключно на користь народу. У жодному разі народ не може бути позбавлений цього права. <...> Вільне розпорядження національним багатством та природними ресурсами здійснюється без шкоди для зобов'язання розвитку міжнародного економічного співробітництва, заснованого на взаємній повазі, справедливому обміні та принципах міжнародного права. Держави-учасники цієї Хартії індивідуально чи колективно користуються правом вільно розпоряджатися своїм національним багатством та природними ресурсами для зміцнення африканської єдності та солідарності...» [6, ст. 21].

Після прийняття цієї Хартії серед держав, що розвиваються, широкого поширення набула теза про право народів вільно розпоряджатися своїми природними багатствами та ресурсами. Інакше кажучи, скільки народів – стільки й «вільних розпоряджень». Однак на сьогоднішній день більш актуально звучатиме теза про те, що право розпоряджатися природними ресурсами не можна розглядати лише у традиційному розумінні, адже є думка, що природні ресурси необхідно визнати надбанням або спадщиною людства. Однак людству ще далеко від цього кроку, тому що природні ресурси, на жаль, розглядаються, перш за все, як економічна складова. Саме тому необхідно ретельно проаналізувати нові додаткові механізми і засоби, що з'являються через призму принципу невід'ємного суверенітету над своїми природними ресурсами за умов домінування екологічного імперативу. Цей висновок можна віднести і до практики укладання договорів щодо обміну боргу на охорону навколишнього середовища.

Другий недолік міжнародних договорів «борг-природа» – це час, тому що процес перемовин між країнами-боржниками та країнами-кредиторами може бути тривалим, що збільшує вартість операцій. Більше того, після перемовинного процесу немає гарантії отримання позитивного результату.

Наступний, третій недолік тісно пов'язаний з попереднім. Справа в тому, що, за той довгий час підготовки та обговорення договорів обміну «борг-природа», погіршення стану навколишнього середовища не зупиняється, а навпаки, може досягти катастрофічних масштабів.

По-четверте, існують фінансові ризики. Вони пов'язані з коливаннями валютних курсів, інфляцією та потенційними фінансовими кризами чи кризами ліквідності у країнах-боржниках. Незважаючи на потенційні ускладнення, ці проблеми часто можна принаймні пом'якшити. Наприклад, фіксування обмінних курсів для умов угоди задовго до фактичної дати платежу може гарантувати, що на витрати не вплинуть коливання ринку. Щоб ці обміни були успішними, вони вимагають компетентного планування та зобов'язань усіх сторін дотримуватися будь-якої укладеної угоди.

По-п'яте, існують побоювання щодо ризику корупції та нераціонального використання ресурсів урядами країн із низьким рівнем доходу. Полегшення боргового тягаря у країнах з перехідною економікою без стабільних урядів потенційно може призвести до сприяння еліт та збільшення нерівності.

Проте, незважаючи на всі перераховані недоліки, ці інструменти існують вже декілька десятиріч. Треба зазначити, що їх привабливість зросла після угод між організацією «The Nature Conservancy» та країнами, що розвиваються і мають кризові борги, викликані пандемією Covid-19 та зростанням процентних ставок. Зацікавленість країн щодо договору «борг-природа» спостерігається і в останні роки. Наприклад, в листопаді 2021 року Аргентина заявила, що готова пов'язати частину своїх виплат щодо боргу з інвестиціями в зелену інфраструктуру, а в серпні 2022 року Президент Колумбії Густаво Петро запропонував обміняти зовнішній борг на екологічну програму задля захисту тропічних лісів Амазонки.

Наразі наслідки повномасштабного вторгнення Росії в Україну також будуть викликати природоохоронні кризи, які будуть потребувати вирішення, а може і залучення допомоги у вигляді міжнародних договорів обміну зовнішніх боргів на охорону навколишнього середовища.

Висновки. У зв'язку з новими викликами сьогодення, світ потребує удосконалення і розвитку системи укладання міжнародних договорів обміну зовнішніх боргів на охорону навколишнього се-

редовища та вимагає пошуку нових альтернативних фінансових механізмів, які будуть спрямовані на охорону довкілля, будуть більш ефективними для країн, що розвиваються, і країн, які мають кризові екологічні проблеми та сприятимуть соціально-економічному зростанню цих країн.

Але треба зазначити, що далеко не весь потенціал договорів про обмін вичерпано. Охорона довкілля пов'язана з такими соціальними явищами, як водопостачання, санітарія, розвиток інфраструктури. А в цих напрямках в межах міжнародних договорів про обмін боргу на охорону навколишнього середовища зроблено поки що недостатньо. При розробці договорів «борг-природа» необхідне врахування думки корінного населення, громад, які ведуть традиційний спосіб життя, які залежать від природних умов і ресурсів. Незатребувані й можливості договорів у рамках процесу, спрямованого на вироблення механізмів та інструментів боротьби з глобальною зміною клімату, що на сьогоднішній день є надто актуальним.

Список використаних джерел:

1. Розділ про біорізноманіття Екологічної перспективи ОЕСР до 2050 року: наслідки бездіяльності. URL:<https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks>.
2. Lovejoy Th. Aid Debtor Nations' Ecology. New York Times. 1984. Oct. 4. P. A-31.
3. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU69K01?an=2>.
4. Павко Я. Поняття міжнародного договору, його джерела та суб'єкти: термінологічні аспекти проблеми. Віче, № 12, червень 2013. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/3721/>.
5. Право вільної експлуатації багатств та ресурсів: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 21 грудня 1952 року. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/211441>.
6. Африканська хартія прав людини і народів від 26 червня 1981 року. URL:<http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rz1afchar.html>.