

РОЗДІЛ 6. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6:502.211:582 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.10>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ Й ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ РОСЛИННОГО СВІТУ, ЩО ЗНАХОДЯТЬСЯ ПІД ОСОБЛИВОЮ ОХОРОНОЮ

Арзамасцева О.А.,
аспірантка кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0001-9469-0812
e-mail: o.a.ilina@nlu.edu.ua

Арзамасцева О.А. Проблемні питання міжнародно-правового регулювання використання, відтворення й охорони об'єктів рослинного світу, що знаходяться під особливою охороною.

Стаття присвячена дослідженню деяких аспектів питання міжнародно-правового регулювання використання, відтворення й охорони об'єктів рослинного світу, що знаходяться під особливою охороною. Адже на жаль, розширення сфери міжнародного екологічного права адекватно не відбивається на стані навколишнього середовища. Глобального характеру зараз набули проблеми зміни клімату, руйнування озонового шару Землі, вирубки тропічних лісів, опустелювання, збереження мігруючих видів тварин, риб та птахів, транскордонного забруднення води й атмосферного повітря, стихійних природних лих, збереження біологічного різноманіття та природної спадщини людства, що безпосередньо впливає на флору. У високоякісному навколишньому середовищі, дбайливому використанні природних ресурсів і справедливому розподілі доходів у галузі природокористування зацікавлена кожна людина світу. Проте чинне міжнародне екологічне право не є достатньо досконалим засобом для розв'язання проблеми регулювання використання, відтворення й охорони об'єктів рослинного світу, що знаходяться під особливою охороною. Воно, зокрема, належним чином не систематизоване і не кодифіковане.

Проаналізовано, що означену у статті проблему не вирішують чинні міжнародно-правові акти загального характеру – Стокгольмська декларація з навколишнього середовища, Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку (1992 р.), Всесвітня хартія природи (1982 р.). Ці документи не мають обов'язкової юридичної сили і не є системоутворюючими для міжнародного екологічного права. Інші міжнародні еколого-правові акти не мають універсального характеру. Вони приймалися у різний час, різними суб'єктами і містять чимало прогалин. Нерідко документи мають декларативний характер, є суперечливими між собою і не базуються на сучасній міжнародно-правовій доктрині розвитку екологічного права.

Ключові слова: міжнародне екологічне право, флористичне право України, використання, відтворення та охорона об'єктів рослинного світу, що знаходяться під особливою охороною.

Arzamasceva O.A. Problematic issues of international legal regulation of the use, reproduction and protection of specially protected flora.

The article is devoted to the study of some aspects of international legal regulation of the use, reproduction and protection of specially protected flora. Unfortunately, the expansion of the scope of international environmental law does not adequately reflect the state of the environment. The problems

of climate change, the destruction of the Earth's ozone layer, deforestation, desertification, conservation of migratory species of animals, fish and birds, transboundary water and air pollution, natural disasters, preservation of biodiversity and the natural heritage of mankind, which directly affect flora, have now become global. Everyone in the world is interested in a high-quality environment, careful use of natural resources and fair distribution of income from natural resources. However, the current international environmental law is not a sufficiently perfect tool to address the problem of regulating the use, reproduction and protection of specially protected plant species. In particular, it is not properly systematised and codified.

The author analyses that the problem identified in the article is not solved by the existing international legal acts of a general nature - the Stockholm Declaration on the Environment, the Rio Declaration on Environment and Development (1992), and the World Charter for Nature (1982). These documents are not legally binding and are not systemically important for international environmental law. Other international environmental legal acts are not universal. They were adopted at different times, by different actors, and contain many gaps. Often, the documents are declarative, contradictory and not based on the modern international legal doctrine of environmental law development.

Key words: international environmental law, floral law of Ukraine, use, reproduction and protection of specially protected flora.

Постановка проблеми. Сучасний світ ставить перед людством нові глобальні виклики: зміна клімату, перенаселення, вичерпання природних ресурсів, деградація біорізноманіття, виснаження та забруднення джерел питного водопостачання. Слід визнати, що нажалі людство програє в боротьбі з екологічними проблемами, які поступово, але неухильно, перетворюються з модної та креативної ідеї на напружене протистояння за виживання людства, як виду. Як наслідок, протягом останніх 20 років кількість рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин зросла у 4,5 рази. Рослинний світ масово втрачає свої природні ареали через забруднення довкілля, значну сільськогосподарську освоєність земель, виснажливе використання. Характерними для цього природного ресурсу є висока чутливість до наслідків змін клімату та інтенсивного антропогенного навантаження. Основну загрозу біологічному різноманіттю становлять діяльність людини та знищення природного середовища існування флори. Окрім цього, спостерігається катастрофічне зменшення площі територій водно-болотних угідь, степових екосистем, природних лісів, яке відбувається внаслідок розорювання земель, вирубування лісів з подальшою зміною цільового призначення земель, осушення або обводнення територій, промислового, житлового та дачного будівництва тощо.

Завдання з охорони біорізноманіття не вирішується під час приватизації земель, підготовки і виконання програм галузевого, регіонального і місцевого розвитку. Відсутність закріплених на місцевості, в установленому законом порядку меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду, призводить до порушення вимог заповідного режиму. Незадовільними є темпи встановлення у природі (на місцевості) прибережних захисних смуг вздовж морів, річок та навколо вододій, які виконують роль екологічних коридорів.

З метою припинення втрат біологічного різноманіття флори Україна має врахувати рекомендації міжнародних документів щодо перегляду та оновлення законодавчих і нормативних актів щодо біологічного різноманіття. Звертаємо увагу, що одним із інструментів реалізації екологічної політики України визначено саме міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

З огляду на це, актуальність даної наукової роботи полягає у переліку та аналізі норм міжнародно-правових актів задля реалізації механізмів, закладених у Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України 28 лютого 2019 року [1], та Конвенції про охорону біорізноманіття від 1992 року [2], метою яких є вдосконалення правового регулювання у сфері охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу, занесених до Червоної книги України, та боротьбі з деградацією та катастрофічним скороченням популяцій рослинного світу України.

Аналіз досліджень та останніх публікацій. Питання функціонування норм міжнародного права навколишнього природного середовища є об'єктом наукових праць таких вітчизняних фахівців, як: М.В. Краснова [3], Н.Р. Малишева [4], А.К. Соколова [5], Ю.С. Шемшученко [6], які досліджували правові засади імплементації норм міжнародного права у національне законодавство

та питання міжнародної співпраці щодо збереження біорізноманіття у контексті збалансованого розвитку флористичного права в Україні. Робимо висновок, що у цілому наявні матеріали дають лише загальне уявлення про міжнародно-правовий механізм охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу і майже не охоплюють проблеми його реалізації на регіональному (місцевому) рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досягнення права у справі охорони довкілля на міжнародному рівні складно переоцінити, адже саме у правовій формі укладаються численні міжнародні угоди з питань довкілля та природокористування. Результатом проведення міжнародних конференцій з питань охорони довкілля є ухвалення декларацій, заяв та інших документів, серед яких широко відомі такі, як: Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем довкілля (Стокгольмська декларація), Всесвітня хартія природи, Декларація Ріо-де-Жанейро з довкілля та розвитку, Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі [7]. Окрім цього, у правову форму втілюються міжнародні програми з питань довкілля. Державні та недержавні міжнародні природоохоронні організації діють на підставі статутних документів.

Важливість зазначених і багатьох інших універсальних документів у сфері охорони навколишнього природного середовища не можна недооцінювати. Вони справили (і продовжують справляти) безцінний вплив на міжнародну екологічну політику і національне законодавство, освіту, культуру, науку, а також технологічний розвиток.

Особливістю універсальних міжнародних документів, насамперед тих, що стосуються екологічних прав та обов'язків людини, принципів охорони довкілля, є те, що вони часто не містять юридично зобов'язуючих норм. Такі документи у теорії міжнародного права традиційно відносять до «м'якого права» (soft law). «М'якому праву», у свою чергу, приписують різноманітні норми. У якості їх джерел найчастіше називають резолюції міжнародних організацій, програми дій, дорожні карти, тексти договорів, що не набули чинності та перебувають під дією статті 18 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, заяви про тлумачення договорів, кодекси поведінки, рекомендації міжнародних органів, доповіді, які приймають міжнародні органи або під час міжнародних конференцій, - тобто, документи, які використовуються у міжнародних відносинах для закріплення зобов'язань, які мають більшу силу, ніж просто політична заява, але меншу, ніж дійсно юридичний документ [8].

Що ж стосується дослідження проблеми флористичного права, де нас цікавить саме міжнародно-правове регулювання використання, відтворення та охорони об'єктів рослинного світу, які є особливо охоронюваними та перебувають під загрозою зникнення, то необхідно виділити такі нормативно-правові акти, як: Конвенція про охорону біологічного різноманіття [2], Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (CITES) [9], Міжнародна конвенція про захист рослин [10], Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів або Рамсарська конвенція [11], Конвенція про охорону дикої фауни та флори і природних середовищ існування в Європі або Бернська конвенція [12], Європейська ландшафтна конвенція або Флорентійська конвенція [13].

Додатково виокремимо міжнародні документи, які опосередковано регулюють питання використання, відтворення та охорони об'єктів рослинного світу.

До них слід віднести: Конвенцію про транскордонне забруднення повітря на великі відстані [14]; Конвенцію про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті [15] та Протокол до неї щодо стратегічної екологічної оцінки [16]; Конвенцію про охорону і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер [17], Конвенцію Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з спустошенням у тих країнах що потерпають від серйозної посухи та або спустошення, особливо в Африці [18] тощо. Крім цього, існує Всеєвропейська стратегія збереження біологічного і ландшафтного різноманіття (The Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy, PEBLDS), яка є механізмом реалізації в Європі Конвенції про біологічне різноманіття [19].

Вважаємо, що також потрібно звернути увагу на те, що серед джерел міжнародного екологічного права стосовно використання, відтворення та охорони об'єктів рослинного світу важливу роль становлять угоди, присвячені питанням охорони, використання та захисту лісів: Міжнародна угода щодо тропічної деревини, 1983 р. [20], Міжнародна угода з тропічної деревини, 1994 р. [21], Міжнародна угода з тропічної деревини, 2006 р. [22]. Проаналізувавши норми згаданих угод, на-

голошуємо, що, незважаючи на велику кількість міжнародних документів у цій сфері, проблемні питання щодо цього об'єкта рослинного світу залишаються надзвичайно актуальними.

Як ми можемо побачити, наявна велика кількість міжнародно-правових актів, що регулюють розвиток міжнародної стратегії використання, відтворення та охорони навколишнього природного середовища, але саме міжнародного комплексного акту присвяченого питанню, наприклад, відтворення природних рослинних ресурсів (об'єктів рослинного світу), що знаходяться під особливою охороною не існує.

Окрім цього, у вищеназваних міжнародно-правових актах є певні недоліки. Розглянемо їх на прикладі Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 3 березня 1973 року (далі – CITES) [9].

По-перше, незважаючи на сувору періодичність перегляду списків видів тварин і рослин, закріплених у трьох Додатках до Конвенції (один раз на два роки), сторонам CITES так і не вдалося домогтися того, щоб один і той самий вид дикої фауни і флори не був включений одночасно у більш ніж один Додаток. На необхідність домогтися цієї мети учасники Конвенції неодноразово вказували на Конференціях Сторін, пояснюючи це труднощами, які викликає розміщення одного й того ж виду відразу в кілька додатків для правозастосовної практики [9].

По-друге, до числа недоліків Вашингтонської конвенції можна також віднести й те, що в ній не міститься визначення комерційної торгівлі. Надалі цю прогалину певною мірою було усунуто резолюцією Конференції Сторін 5.10 «Визначення поняття «насамперед у комерційних цілях», ухваленою у 1985 році. У ній, зокрема, комерційна торгівля визначається як діяльність, «мета якої полягає в одержанні економічної вигоди, зокрема прибутку (чи то в грошовій, чи то в натуральній формі), і спрямована на продаж, обмін, надання послуг або інші форми господарського використання чи вигод». Під час ухвалення рішення про те, чи є трансакція насамперед комерційною за своїми цілями, сторонам рекомендується тлумачити це поняття якомога ширше, щоб будь-яка трансакція, яка не є повністю «некомерційною», розглядалася як «комерційна». Що, зрештою, є важливим моментом у питанні використання та охорони об'єктів рослинного світу [9].

Так, потрібно розуміти, що CITES не є угодою, що підтримує торгівлю і використання об'єктів рослинного світу. Принциповою метою CITES є, і завжди було, забезпечення того, щоб міжнародна торгівля не вела до вимирання та зникання видів. Зауважимо, що деякі вчені від самого початку оцінювали її як «Magna Carta для дикої природи», а інші розглядали її радше як міжнародний інструмент захисту біорізноманіття, аніж міжнародну торговельну угоду. І тут доречно було б нагадати, що з моменту набуття чинності CITES чинності не зник жоден із 30 тисяч видів флори і фауни (з яких 25 тисяч видів рослин), що перебувають під її захистом. Але, насамперед, CITES, як, зрештою, і загалом більшість міжнародних договорів, спрямованих на захист фауни і флори, розроблялася в рамках МСОП – провідної міжнародної неурядової екологічної організації, яка взяла на озброєння екосистемний міждисциплінарний підхід до управління природними ресурсами, принципи передбачення і попередження, вважаючи, що національне природоресурсне та екологічне законодавство, що існує в даний час у багатьох країнах, так само як і міжнародне екологічне право, є результатом поспішної і не завжди найвдалішої реакції держав на критичні зміни в стані довкілля або екологічні катастрофи. Невипадково можна виявити багато спільного між принципами CITES і принципами інших міжнародних договорів у сфері збереження біологічного різноманіття. Насамперед це стосується принципу обережності, або обережного підходу, але виходячи із реалій сьогодення розуміємо, що такий підхід є застарілим.

Також, у ході дослідження та аналізу норм міжнародних правових актів, експертних думок та наукових доробок вітчизняних фахівців у сфері екологічного права, можна дійти до висновку про те, що з урахуванням значної кількості норм «м'якого права», які містяться у різних міжнародних документах, настав час провести обережну кодифікацію міжнародних принципів охорони довкілля, екологічних прав і обов'язків. На нашу думку, кодифікація дасть змогу сконцентрувати найважливіші правові положення в одному документі. Крім того, вважаємо, що результатом кодифікації є обов'язкове включення низки нових норм, раніше не закріплених у міжнародному праві, джерелом яких є також погляди відомих вчених, національне законодавство і судова практика.

Слід зазначити, що ідея розробки універсального міжнародно-правового документа вже була запропонована раніше. Наукова розробка документа під назвою «Екологічна конституція Землі» проводилася українськими вченими. Одним із авторів ідеї Екологічної конституції Землі є академік Національної академії наук України, доктор юридичних наук, професор Ю.С. Шемшученко

[23]. Екологічна конституція Землі покликана стати основоположним актом кодифікації міжнародного екологічного права, вершиною його піраміди. Вона сприятиме формуванню системи цього права як комплексної галузі в контексті його розвитку на принципах, вироблених сучасною теорією і практикою. І можливо у майбутньому ми зможемо побачити у такій конституції розділ, присвячений такому підрозділу екологічного права як флористичне право.

Висновки. Через надзвичайно швидкий розвиток діяльності людини, яка серйозно порушила стан довкілля, у тому числі безпрецедентно скоротила частку територій, зайнятих природними екосистемами, що є середовищем існування більшості об'єктів рослинного світу, міжнародні нормативно-правові акти та наявна законодавча база України, наповнення Червоної книги України лише частково відповідають реальній потребі. Підсумовуючи вищевикладене вважаємо, що існує необхідність, передовсім на основі аналізу наукових джерел, міжнародних нормативно-правових актів, національного законодавства, документів тощо, 1) виокремити об'єкт міжнародного правового регулювання щодо такого елемента навколишнього середовища як рослинний світ чи його складників (флори, рослинності); 2) визначити джерела міжнародного права навколишнього природного середовища норми яких конкретно присвячені регулюванню відносин щодо використання, відтворення та охорони об'єктів рослинного світу чи його складових, що знаходяться під особливою охороною, та провести класифікацію таких джерел.

Окрім цього, пропонуємо повернутися до ідеї кодифікації міжнародних принципів охорони довкілля, екологічних прав і обов'язків у відносинах щодо об'єктів рослинного світу, які знаходяться під особливою охороною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#top> (дата звернення: 15.02.2024).
2. Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 1992 року : підписана 05 червня 1992 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_030#Text (дата звернення: 13.02.2024).
3. Краснова М.В. Правові аспекти регулювання компенсації за шкоду за міжнародним та європейським екологічним законодавством. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія : Юридичні науки*. 2005. Вип. 68. С. 63–67.
4. Малышева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. Киев : Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, 1996. 234 с.
5. Соколова А.К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку : монографія. Харків : Право, 2009. 288 с.
6. Шемшученко Ю.С. Актуальные проблемы кодификации национального и международного экологического права. *Право Украины*. 2011. № 3/4. С. 4–11.
7. Шемшученко Ю.С. Міжнародне право навколишнього середовища. Велика українська юридична енциклопедія. Т. 14. Екологічне право. Харків : Право, 2018. С. 486-487.
8. Екологічне право України : навч. посіб. / за ред.: І.І. Каракаш, Т.Є. Харитонова, А.І. Черемнова. Одеса : Гельветика, 2018. 408 с.
9. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (CITES) : підписана у Вашингтоні, округ Колумбія, 3 березня 1973 р. Виправлена в Бонні 22 червня 1979 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_129#Text (дата звернення: 12.02.2024).
10. Міжнародна конвенція про захист рослин : підписана 06 грудня 1951 р. (*Новий переглянутий текст, затверджений Конференцією ФАО на її 29-ій сесії у листопаді 1997 року*). *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_805#Text (дата звернення: 28.02.2024).
11. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів : підписана 02 лютого 1971 р. З поправками, унесеними Паризьким протоколом від 03.12.1982 та Ріджинськими поправками від 24.05.1987). *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_031#Text (дата звернення: 22.02.2024).

12. Конвенція про охорону дикої фауни та флори і природних середовищ існування в Європі : підписана 19 вересня 1979 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_032#Text (дата звернення: 21.02.2024).
13. Європейська ландшафтна конвенція : підписана 20 жовтня 2000 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154#Text (дата звернення: 15.02.2024).
14. Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution : adopted on 13 Nov. 1979. UNECE. URL: <https://unece.org/sites/default/files/2021-05/1979%20CLRTAP.e.pdf> (Last accessed: 22.02.2024).
15. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context : adopted in Espoo (Finland), on 25 Feb. 1991. UNECE. URL: http://staging2.unece.org.net4all.ch/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/Publication/1733290_pdf_web.pdf (Last accessed: 19.02.2024).
16. Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context : (Kiev, 21 May 2003). UNECE. URL: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolenglish.pdf> (Last accessed: 18.02.2024).
17. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes : done at Helsinki, on 17 March 1992. UNECE. URL: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf> (Last accessed: 19.02.2024).
18. Конвенцію Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з спустошенням у тих країнах що потерпають від серйозної посухи та або спустошення, особливо в Африці : підписана 17 червня 1994 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_120#Text (дата звернення: 19.02.2024).
19. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного і ландшафтного різноманіття : підписана 23–25 жовтня 1995 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_711#Text (дата звернення: 18.02.2024).
20. International Tropical Timber Agreement, 1983 : Concluded at Geneva on 18 Nov. 1983. ITTO. URL: https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=1814&no=0&disp=inline (Last accessed: 19.02.2024).
21. International Tropical Timber Agreement, 1994 : Concluded at Geneva on 26 Jan. 1994. ITTO. URL: https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=1811&no=4&disp=inline (Last accessed: 19.02.2024).
22. International Tropical Timber Agreement, 2006 : Concluded at Geneva on 27 Jan. 2006. ITTO. URL: https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=3363&no=1&disp=inline (Last accessed: 15.02.2024).
23. Екологічна конституція Землі: від ідеї до практичного втілення / Ю. Шемшученко // *Вісн. НАН України*. 2007. № 9. С. 3–7. укр.