

го середовища від забруднення» у контексті категорій правової охорони та правового захисту у міжнародному морському та екологічному праві.

*Ключові слова:* міжнародне морське право, екологічне право, охорона морського середовища, захист і збереження морського середовища.

### Анотація

*Короткий Т. Р.* Догматично-правовий аналіз содержания поняття «охорона» и «защита» морской среды в теории и практике. — Статья.

Исследовано содержание и соотношение понятий «охорона морской среды», «защита и сохранение морской среды», «защита морской среды», «охорона (защита) морской среды от загрязнения» в контексте категорій правової охорони и правової защиты в международном морском и экологическом праве.

*Ключевые слова:* международное морское право, экологическое право, охрана морской среды, защита и сохранение морской среды.

### Summary

*Korotkyi T. R.* Dogmatic and legal analysis of the content of the concept of «protection» and «conservation» of the marine environment in theory and practice. — Article.

The research focuses on the content and relationships between the notions of «protection of the marine environment», «conservation and preservation of the marine environment», «conservation of the marine environment», «marine pollution control» in the context of legal protection and legal defense in international maritime and environmental law.

*Keywords:* international maritime law, environmental law, protection of the marine environment, conservation and preservation of the marine environment

УДК 341.22:349.6

*М. О. Медведєва*

## ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ НОРМ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Обмін інформацією між державами або надання необхідної інформації в односторонньому порядку однією державою іншій чи міжнародному органу створює умови для здійснення контролю за реалізацією міжнародних договорів [1, 25]. Оскільки конфронтаційні засоби реалізації, такі як прикликання до відповідальності, накладення санкцій, вирішення спорів примусовими засобами, в багатьох випадках демонструють свою неефективність і непридатність до впровадження міжнародно-правових норм у сфері охорони довкілля, метою цієї статті є аналіз неконфронтаційних інформаційно-правових засобів реалізації, серед яких ми виділили: механізм обміну інформацією, оцінку впливу на навколишнє середовище, повідомлення зачепленої держави, проведення консультацій, надання доповідей, здійснення моніторингу, верифікації та інспекцій. Неконфронтаційні засоби реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища є предметом дослідження таких авторів, як О. Кісс, М. Фіцморіс, Н. Крейк, Дж. Роуз, С. Брейденіч, В. Едесон,

А. Харріс, однак саме інформаційно-правовий аспект цієї теми не знайшов достатнього висвітлення в їх роботах.

Багатосторонні угоди з охорони навколишнього середовища (далі — БУОНС) містять вимогу щодо здійснення на двосторонній основі сторонами обміну інформацією, яка може стосуватися найрізноманітніших питань: щодо технологій, які сприяють екологічно безпечному виробництву, національного законодавства та заходів з імплементації міжнародно-правових зобов'язань, надзвичайних ситуацій, порушень вимог конвенції особами, які перебувають під юрисдикцією держави. Особливу роль відіграє обмін науковою інформацією, оскільки саме завдяки доступу до неї стало можливим укладення багатьох міжнародних природоохоронних угод, ефективна реалізація положень яких неможлива без подальшого співробітництва держав у цій сфері. Ефективність деяких міжнародних інструментів інколи зменшується через існування наукової невизначеності або недостатність наукових даних щодо екосистемних зв'язків, ризиків чи небезпек від певної людської діяльності або застосування певного продукту, технології чи речовини. Тому значення обміну науковою інформацією між державами постійно зростає, адже це дозволяє набути нові знання та виробити правильні шляхи реагування на ту чи іншу екологічну проблему.

Що стосується надання регулярних доповідей та інших обов'язкових повідомлень до міжнародних органів, то інформація, яка вимагається від держав, може бути різною залежно від специфіки кожного окремого договору, наприклад, дані про імпорт/експорт або виробництво регульованих речовин, викиди, дозволи та ліцензії, стан водотоку та ін. Як правило, держави доповідають до секретаріату конвенції щодо двох видів інформації: правових та адміністративних заходів, які вживаються ними для імплементації положень договору, та даних наукового характеру про стан того чи іншого компонента довкілля [2, 230], включаючи викиди в конкретне середовище. Зобов'язання з надання регулярних доповідей можуть відрізнятися для різних груп держав. Наприклад, відповідно до Рамкової конвенції про зміну клімату 1992 р. (далі — РКЗК) та Кіотського протоколу держави, перелічені в Додатку I, мають інші зобов'язання з надання доповідей, ніж держави, не внесені в цей Додаток. За результатами надання регулярних доповідей та їх оцінки контролюючим органом державі можуть бути рекомендовані заходи корекції, висловлене заохочення, здійснено сприяння реалізації міжнародно-правових норм шляхом укладання додаткових угод або з'ясування обставин притягнення до відповідальності [1, 31]. За результатами перевірки доповідей держав може виникнути питання про ініціювання процедури з недотримання в рамках БУОНС. На основі регулярних доповідей від держав — учасниць міжнародного договору секретаріат може здійснити оцінку стану виконання цього договору та визначити рівень його ефективності у розв'язанні поставлених завдань. М. Фіцморіс наголошує на важливості механізму надання доповідей як на засобі попередження виникнення міжнародних спорів [3, 344]. З цим твердженням складно не погодитись, оскільки процедура звітності перед конференцією сторін БУОНС так чи інакше спонукає держав-учасниць проводити ретельний аналіз свого

законодавства, практики його застосування, механізму боротьби з правопорушеннями, дозволяє виявити проблемні моменти в імplementації міжнародно-правових зобов'язань, не в останню чергу завдяки активній участі недержавних акторів, і попередити виникнення міждержавного спору шляхом ініціювання неконфронтаційних процедур з недотримання. Процедури оцінки ефективності виконання міжнародної конвенції контролюючими органами БУОНС дозволяють оцінити загальний прогрес міжнародного договору щодо реалізації визначених у ньому цілей, тим самим сприяючи обміну інформації між сторонами, загальному розумінню спільних проблем і виробленню більш ефективних механізмів боротьби з ними. Разом з тим вчені піднімають питання щодо ефективності систем звітності у вигляді надання доповідей державами [2, 244]. Основними проблемами, які стають на заваді реалізації БУОНС за допомогою цього засобу, визнають несвоечасність представлення доповідей, неточність і неправдивість інформації, складність всієї системи доповідання, яка склалася в міжнародному праві навколишнього середовища. Останнє виявляється в тому, що практично кожна з існуючих 500 БУОНС містить вимоги щодо звітності, і тим самим на кожну державу, яка є стороною цієї угоди, покладається надмірний фінансово-адміністративний тягар. Більше того, одна й та сама територія може регулюватися декількома БУОНС, тому проблема синергізму та налагодження тісного співробітництва між секретаріатами цих угод з метою уніфікації та спрощення звітних процедур набуває все більш актуального значення.

Оцінка впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті до рішення МС ООН у справі про целюлозні заводи на річці Уругвай вважалася «прийомом юридичної техніки», «механізмом управління та дотримання» [4, 799] і аж ніяк — не принципом міжнародного права навколишнього середовища. В цьому рішенні Міжнародний суд констатував, що сторони зобов'язані під час планування діяльності, здатної завдати транскордонної шкоди, проводити оцінку впливу на навколишнє середовище, яка «сьогодні може вважатися зобов'язанням згідно із загальним міжнародним правом» [5, 60–61] і яка має не процедурний характер, а відноситься до істотних зобов'язань. У Консультативному висновку камери з розгляду спорів по морському дну Міжнародного трибуналу з морського права «Відповідальність і обов'язки держав, які фінансують осіб та підприємства, відносно діяльності в Районі», 2011 р. зазначається, що обов'язок здійснювати оцінку впливу на навколишнє середовище (далі — ОВНС) є «загальним обов'язком згідно зі звичаєвим міжнародним правом» [6, 44]. Як зазначив автор одного з найбільш авторитетних видань з проблематики ОВНС, «...природа процесу ОВНС зводиться до імplementації абстрактних принципів ... ОВНС відіграє ключову роль в імplementації та реалізації різноманітних міжнародних природоохоронних режимів» [7, 12]. Принцип має гарантувати, щоб до видачі дозволу на певну діяльність відповідні органи державної влади визначили й оцінили екологічні наслідки запланованої діяльності і забезпечили, щоб громадяни, на яких може вплинути така діяльність, мали змогу зрозуміти суть проекту та висловити свою думку з цього приводу [8, 36]. У Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище

в транскордонному контексті 1991 р. (далі — Конвенція Еспо) цей принцип сформульовано найбільш повно. Однак цей договір має регіональний характер, тому під час підготовчого процесу до Конференції ООН зі сталого розвитку у 2012 р. лунають заклики до розробки універсального договору з ОВНС у транскордонному контексті.

Щодо зобов'язання держави походження повідомити зачеплену державу про заплановану діяльність, яка може спричинити негативні наслідки для навколишнього середовища цієї держави, то зазначені процедурні вимоги містять такі БУОНС, як Конвенція ООН про право несудноплавного використання міжнародних водотоків 1997 р. (ст. ст. 12–19), Конвенція Еспо (ст. 3), Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій 1992 р. (ст. 10), Конвенція про оперативне оповіщення про ядерну аварію 1986 р. Зазначені міжнародні договори передбачають обов'язок держави, яка планує діяльність, що може мати негативний вплив на навколишнє середовище інших держав (зачеплені сторони), повідомити їх про це, надати необхідну документацію, провести консультації та переговори з цих питань, належним чином проінформувати громадськість та врахувати думку протилежної сторони. Порушення зазначених процедурних вимог стало підставою для ініціювання проти України справ у комітетах з питань недотримання Конвенції Еспо та Орхуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, 1998 р. з приводу будівництва нашою державою глибоководного судового каналу «Дунай — Чорне море» в українській частині дельти Дунаю.

Обов'язок держав обмінюватися інформацією та проводити консультації в процесі певної діяльності, що негативно впливає на навколишнє середовище, підтверджений рішеннями арбітражного трибуналу у справі про озеро Лану 1957 р., МС ООН у справах про розмежування юрисдикції у сфері рибальства 1974 р. і 1998 р., а також рішеннями відповідних міжнародних судових установ у справі про завод з виробництва оксидного палива. БУОНС також містять окрему вимогу про проведення консультацій: ст. 5 Конвенції Еспо, ст. 4 Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій, ст. 5 Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані 1979 р., ст. 10 Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 р. Консультації повинні проводитись на основі взаємності, доброї волі та добросусідства. Вони ініціюються відразу після повідомлення державою походження небезпечної діяльності всіх зачеплених держав, проте, за загальним правилом, їх проведення не надає право зачепленій державі вимагати повної зупинки запланованого проекту. Консультації лише забезпечують те, щоб побажання та інтереси такої зачепленої держави були враховані державою походження. Більш жорсткі вимоги встановлює Конвенція про право несудноплавного використання міжнародних водотоків (ст. 17), однак на сьогоднішній день вона не набула чинності. Механізм консультацій, передбачений у згаданих вище БУОНС, не слід ототожнювати з консультаціями як одним із засобів мирного вирішення спорів згідно з міжнародним правом. У пер-

шому випадку — це процедурне зобов'язання, зафіксоване в міжнародних природоохоронних угодах, яке держави-учасниці повинні виконувати до моменту здійснення небезпечної діяльності, здатної спричинити транскордонну шкоду, в результаті чого має враховуватись думка протилежної сторони, т.б. це своєрідний механізм попередження виникнення міждержавного спору. У другому ж випадку — це один із мирних засобів вирішення міжнародних спорів без залучення третьої сторони.

Деякі автори вважають, що вимоги обміну інформацією, повідомлення зачепленої держави, консультацій і переговорів формують частину звичаєвого міжнародного права [9, 157]. Інші вважають, що принцип повідомлення та консультацій лише відносно надзвичайних ситуацій є нормою звичаєвого міжнародного права. Це пояснюється тим, що ведучи звичайну поточну діяльність, держави не поспішають висвітлювати і розкривати інформацію про заплановані проекти на внутрішньодержавному та міждержавному рівні, оскільки побоюються можливих негативних наслідків у вигляді міжнародно-правової відповідальності, розсекречення комерційної таємниці або іншої конфіденційної інформації, формування негативного іміджу країни тощо [10, 120].

Важливим методом забезпечення ефективної реалізації положень міжнародних природоохоронних угод є збір інформації, що проводиться спеціально створеним для цього органом. Інколи в науковій літературі терміни «моніторинг», «верифікація», «інспекція», «перевірка» позначають одне явище. Однак, на нашу думку, вони відносяться до різних засобів реалізації БУОНС. Як правило, моніторинг в рамках БУОНС означає або відстеження наукових і технічних умов, які впливають на стан навколишнього середовища, незалежним органом чи групою експертів, або перевірку стану імплементації зобов'язань державами за конкретною БУОНС (перевірка прийняття адміністративно-правових заходів на національному рівні) [11, 21–22], про що йшлося вище. Перевірка точності науково-технічної інформації та інших даних, не пов'язаних з адміністративно-правовими заходами (наприклад, дані про викиди), які надають держави до секретаріатів БУОНС, називається верифікацією. Обидва процеси — і моніторинг, і верифікація — є за своєю суттю перевіркою, яка здійснюється шляхом збору та аналізу інформації. Процедура верифікації у чистому вигляді — явище доволі нечасте і, можна навіть сказати, унікальне у міжнародному праві навколишнього середовища [12, 6–7]. Відповідно до ухвалених рішень Конференції Сторін РКЗК, національні кадастри держав-сторін Додатку I підлягають ретельній перевірці — верифікації. Так, Група експертів з перевірки кадастрів у своєму звіті від 3 червня 2011 р. зробила висновок, що національний кадастр антропогенних викидів України за 1990–2008 роки підготовлено з порушеннями низки керівних принципів РКЗК [13]. Зокрема, національна система оцінки антропогенних викидів з джерел та абсорбції поглиначами парникових газів України не забезпечила достатньою мірою транспарентність, узгодженість, співставленість, повноту і точність щорічного представлення за 2010 рік. На цій підставі Група визначила, що справа України є «Питанням імплементації». 12 жовтня 2011 р. Орган по забезпеченню дотри-

мання ухвалив рішення про те, що є факт недотримання з боку України, Україна повинна розробити план корекції, а також можливість України брати участь в «гнучких механізмах» відстрочена до вирішення питання імплементації. Рішення набуває чинності з моменту затвердження Комітетом. Моніторинг в рамках РКЗК, а саме перевірка національних заходів правового, адміністративного, організаційного характеру, ухвалених державами на виконання положень РКЗК і Кіотського протоколу, здійснюється у вигляді перевірок національних повідомлень. Так, Друге, Четверте і П'яте національне повідомлення України підлягали ґрунтовній перевірці Групою експертів. 27 вересня 2011 р. Група опублікувала доповідь про результати перевірки П'ятого повідомлення, у якій зробила загальний висновок про дотримання Україною своїх зобов'язань з надання звітності згідно з РКЗК.

Інспекції розглядаються як своєрідна форма моніторингу, оскільки їх основна мета — цілеспрямований збір інформації з метою виявлення можливого правопорушення. Система інспектування — досить поширене явище у сфері міжнародних угод з регулювання рибальства і охорони морських живих ресурсів. В міжнародному морському праві інспектування суден, поряд з їх оглядом, арештом і розслідуванням, визнаються законними засобами забезпечення виконання, перш за все, національних правил і норм стосовно регулювання використання рибних запасів у виключній економічній зоні. Інспекції здійснюються суднами держави прапора щодо своїх суден, а також суднами держави порту і прибережної держави — щодо суден інших держав [14, 160]. Угода про здійснення положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права від 10 грудня 1982 року, які стосуються збереження транскордонних рибних запасів та запасів далеко мігруючих риб і управління ними, 1995 р. є винятком з цього правила, оскільки надає право здійснювати інспекції у відкритому морі суднам будь-якої держави, що є членом риболовної організації, стосовно суден всіх інших держав. Інспектування в міжнародних універсальних і регіональних договорах цього типу, як правило, є не міжнародним за своєю суттю, а двостороннім взаємним механізмом забезпечення реалізації як національних правил, так і норм природоохоронних угод в сфері рибальства. Виключно міжнародні або змішані інспекції передбачаються в БУОНС досить рідко. Як відомо, з 1985 р. діє мораторій на видобуток китів, однак з 1994 р. Міжнародна китобійна комісія розглядає можливість зняття мораторію шляхом встановлення чітких квот на вилов та жорсткого контролю над їх дотриманням. У 1994 р. було схвалено Переглянуту процедуру управління (англ. *Revised Management Procedure*), однак поки що її імплементацію відкладено доти, поки не буде розроблено ефективну схему інспектування та нагляду за дотриманням квот державами. З цією метою Комісія працює над розробкою Переглянутої схеми управління (англ. *Revised Management Scheme*), яка включає, серед іншого, механізми інспекцій та моніторингу. Першу Міжнародну схему спостережень Міжнародна китобійна комісія заснувала ще 1972 р., однак вона базувалась на двосторонньому механізмі обміну інспекторами [15, 375], а ефективність її реалізації залишилась на досить низькому рівні. На відміну

від схеми 1972 р., схема 1994 р. передбачає призначення двох інспекторів, як національних, так і міжнародних.

Підводячи підсумки, зазначимо, що інформаційно-правові засоби реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища, незважаючи на певні недоліки, виступають інструментом попередження виникнення міжнародних спорів, оскільки сприяють збору та аналізу інформації, на основі якої робляться висновки про стан імплементації договору в національних правових системах, прогрес договору у досягненні екологічних цілей і тим самим спонукають держави ретельно ставитись до своїх зобов'язань. Ініціювання проти України справ у комітетах декількох БУОНС ще раз підкреслює важливість сумлінного виконання державою обов'язку надавати правдиву, своєчасну і повну інформацію. Значення інформаційно-правових засобів реалізації норм природоохоронних угод у міжнародному праві непинно зростає, про що свідчать деякі доктринальні погляди, рішення міжнародних судів, а також сучасна міжнародна договірна практика.

#### Література

1. Суворова В. Я. Роль обміна інформацією в забезпеченні реалізації норм міжнародного права // Проблеми реалізації норм міжнародного права : міжвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. Г. В. Игнатенко ; Свердлов. юрид. ин-т им. П. А. Руденко. — Свердловск, 1989. — С. 25–40.
2. Kiss A. Reporting obligations and assessment of reports / Alexandre Kiss // Ensuring compliance with multilateral environmental agreements: A dialogue between practitioners and academia / ed. by U. Beyerlin, P.-T. Stoll, R. Wolfrum. — Leiden ; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2006. — P. 229–246.
3. Fitzmaurice M. International protection of the environment / Malgosia A. Fitzmaurice. — The Hague ; Boston ; London : Martinus Nijhoff Publishers, 2002. — 488 p.
4. Sands Ph. Principles of international environmental law / Philippe Sands. — 2-nd ed. — Cambridge : Cambridge University Press, 2003. — 1248 p.
5. Case concerning pulp mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment of 20 April 2010. — Mode of access : [www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf)
6. Advisory Opinion of the Seabed Disputes Chamber of International Tribunal for the Law of the Sea on «Responsibilities and obligations of states sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area», 1 February 2011. — Mode of access : [www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no\\_17/adv\\_op\\_010211.pdf](http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/adv_op_010211.pdf)
7. Craik N. The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, substance and integration / Neil Craik. — Cambridge : Cambridge University Press, 2008. — 335 p.
8. Кравченко С. М. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища / С. М. Кравченко, А. О. Андрусевич, Дж. Е. Бонайн ; [за заг. ред. С. М. Кравченко]. — Л. : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002.
9. McIntyre O. The role of customary rules and principles of International Environmental Law in the protection of shared international freshwater resources / Owen McIntyre // Natural Resources Journal. — 2006. — Vol. 46, N 1. — P. 157–210.
10. Louka E. International environmental law: Fairness, effectiveness and world order / Elli Louka. — Cambridge : Cambridge University Press, 2006. — 536 p.
11. Rose G. Compliance mechanisms under selected multilateral environmental agreements / G. Rose, L. Kurukulasuriya, A. Perera and M. Krebs. — UNEP : Earthprint, 2007. — 142 p.
12. Breidenich C. Measurement, reporting and verification in a post-2012 Climate Agreement / Clare Breidenich, Daniel Bodansky ; University of Georgia school of law. — 2009. — Mode of access : [www.pewclimate.org/docUploads/mrv-report.pdf](http://www.pewclimate.org/docUploads/mrv-report.pdf)
13. Report of the individual review of the annual submission of Ukraine submitted in 2010 / The United Nations Framework Convention on Climate Change. — FCCC/ARR/2010/UKR, 3 June

2011. — Mode of access : [http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/compliance/plenary/application/pdf/cc-ert-arr-2010-28\\_arr\\_2010\\_of\\_ukraine.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/plenary/application/pdf/cc-ert-arr-2010-28_arr_2010_of_ukraine.pdf)
14. Edeson W. Practice of compliance control within the framework of the protection of marine living resources / William R. Edeson // Ensuring compliance with multilateral environmental agreements: A dialogue between practitioners and academia / ed. by U. Beyerlin, P.-T. Stoll, R. Wolfrum. — Leiden ; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2006. — P. 151–174.
15. Harris A. W. The best scientific evidence available: The whaling moratorium and divergent interpretations of science // William and Mary Environmental Law and Policy Review. — 2005. — Vol. 29, Iss. 1. — P. 375–450.

### Анотація

*Медведєва М. О.* Інформаційно-правові засоби реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища. — Стаття.

У статті аналізуються особливості таких інформаційно-правових засобів реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища, як механізм обміну інформацією, оцінка впливу на навколишнє середовище, повідомлення зачепленої держави, проведення консультацій, надання доповідей, здійснення моніторингу, верифікації та інспекцій, у тому числі на прикладі практики України.

*Ключові слова:* реалізація, неконфронтаційні засоби, багатосторонні угоди в галузі охорони навколишнього середовища, міжнародно-правові норми в галузі охорони навколишнього середовища.

### Аннотация

*Медведева М. А.* Информационно-правовые средства реализации международно-правовых норм в сфере охраны окружающей среды. — Статья.

В статье анализируются особенности таких информационно-правовых средств реализации международно-правовых норм в сфере охраны окружающей среды, как механизм обмена информацией, оценка влияния на окружающую среду, уведомление затрагиваемого государства, проведение консультаций, предоставление докладов, осуществление мониторинга, верификаций и инспекций, в том числе на основании практики Украины.

*Ключевые слова:* реализация, неконфронтационные средства, многосторонние соглашения в сфере охраны окружающей среды, международно-правовые нормы по охране окружающей среды.

### Summary

*Medvedieva M.* Information legal means of enforcement of international environmental legal rules. — Article.

The issue analyzes the peculiarities of such information legal means of enforcement of international environmental legal rules as information exchange mechanism, environmental impact assessment, informing of the affected state, the conduction of consultations, reporting, monitoring, verifications and inspections, including the practice of Ukraine.

*Keywords:* enforcement, non-confrontational means, multilateral environmental agreements, international environmental legal rules.