

УДК 349.6

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО АКТА ЯК ДЖЕРЕЛА ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Н. Шпарик

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна
e-mail: nazar.shparyk@gmail.com*

Досліджено поняття та основні ознаки міжнародно-правового акта як джерела екологічного права України. З'ясовано співвідношення міжнародно-правового акта та міжнародного договору.

Ключові слова: міжнародно-правовий акт, міжнародний договір, джерела екологічного права.

Охорона навколишнього середовища є однією з найактуальніших проблем сучасності. У системі факторів, що забезпечують гармонійне поєднання інтересів охорони навколишнього середовища і сталого розвитку суспільства, міжнародне право посідає особливе місце [1, с. 8]. Важливу роль у регулюванні відносин у сфері довкілля відіграють джерела міжнародного права, зокрема, міжнародні договори. Сфера дії еколого-правових норм має транскордонний характер, на відміну від норм кримінального, фінансового, адміністративного чи трудового права.

На формування сучасного національного екологічного законодавства значною мірою впливають прогресивні норми міжнародно-правових актів, спрямованих на подолання глобальних екологічних проблем. З проголошенням державної незалежності Україна ратифікувала цілу низку міжнародних договорів у сфері охорони навколишнього середовища (є стороною близько 100 міжнародно-правових актів універсального (глобального), регіонального та двостороннього характеру), взяла на себе зобов'язання по виконанню міжнародних проектів у Карпатах і дельті Дунаю, була ініціатором розробки і підписання Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (Київ, 2003 рік).

У науці екологічного права питання, що стосуються міжнародно-правових актів як джерел екологічного права досліджували такі вчені, як А. О. Андрусевич, Г. І. Балюк, П. О. Гвоздик, Т. Р. Короткий, С. М. Кравченко, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, П. Д. Пилипенко, Т. П. Шевчук, Ю. С. Шемшученко. Однак немає комплексного монографічного дослідження поняття та ознак міжнародно-правового акта як джерела екологічного права України у вітчизняній юридичній літературі. Метою цього дослідження є визначення ролі, поняття та ознак міжнародно-правового акта як джерела екологічного права України.

Відповідно до п. а) ч. 1 ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. договір визначається як міжнародна угода, укладена між державами в письмовій формі і регульована міжнародним правом, незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі, двох чи кількох зв'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування.

Майже аналогічне визначення міститься у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України» 2004 р., де під міжнародним договором України розуміють укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права договір, що регулюється міжнародним правом незалежно від

того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Тобто законодавець України повністю підтримує редакцію цієї міжнародної конвенції.

Доцільно з'ясувати співвідношення понять «міжнародно-правовий акт» та «міжнародний договір». Часто ці поняття отожднюються як теоретиками, так і дослідниками джерел конкретних галузей права, зокрема, під час аналізу законодавства України. Насамперед варто зазначити, що законодавець застосовує термін «міжнародний договір» (наприклад, ст. 9 Конституції України, Закон України «Про міжнародні договори України»).

В енциклопедичній літературі міжнародний договір визначено як угоду між державами та/або іншими суб'єктами міжнародного права, що регулює їх взаємні або багатосторонні міжнародні відносини, встановлюючи для її учасників відповідні права та обов'язки згідно з основними принципами міжнародного права. Міжнародний договір є головним джерелом сучасного міжнародного права і регулюється правом міжнародних договорів. У міжнародній практиці для позначення міжнародних договорів, крім терміна договір, використовують і такі терміни, як конвенція, угода, пакт, протокол, трактат, статут, спільна заява, декларація, комюніке, хартія, меморандум, регламент, акт, обмін нотами тощо. Назва міжнародного договору не впливає на його юридичну силу. Як зазначає з цього приводу професор В. М. Репецький, усі ці назви виражають письмову домовленість, згідно з якою держави на правовій основі беруть на себе відповідні зобов'язання з певного кола питань окреслених відносин [2, с. 94].

Керуючись вищенаведеними законодавчими та доктринальними визначеннями напрошується висновок, що поняття «міжнародно-правовий акт» та «міжнародний договір» за своїм змістом є по суті тотожними.

Водночас міжнародно-правовий акт у науковій літературі іноді зводиться до більш загального поняття порівняно із міжнародним договором. На відміну від міжнародного договору, який завжди є результатом домовленості двох чи більше суб'єктів, міжнародно-правовий акт може бути ухвалений в односторонньому порядку (наприклад, Директива Ради 85/337/ЄЕС від 27 червня 1985 р. щодо оцінки впливу деяких державних і приватних проектів на навколишнє середовище).

Етимологічне значення слів «акт» і «договір» є різним. Правовий договір – це завжди домовленість двох або більше суб'єктів, спрямованих на встановлення взаємних прав та обов'язків. Натомість правовий акт може встановлюватися в односторонньому порядку, крім того, на відміну від міжнародних договорів, міжнародно-правові акти не завжди мають загальнообов'язковий характер для сторін.

Так, наприклад, Стокгольмська декларація навколишнього середовища 1972 р. і Декларація Ріо-де-Жанейро про навколишнє середовище і розвиток 1992 р. не ратифікуються державами і мають рекомендаційний характер, а реалізація принципів цих декларацій повинна бути для кожної держави згідно з текстами преамбул справою честі і неписаним обов'язком, який переслідує мету забезпечення поваги до інтересів усіх і захисту цілісності глобальної системи охорони довкілля. Ці декларації є базовими джерелами міжнародного права навколишнього середовища. Вони не є міжнародними договорами у загальнопоширеному розумінні, а політико-правовими документами (так зване «м'яке право»).

Сучасне екологічне право України формується під впливом міжнародно-правових актів у цій галузі. Як зазначає професор П. Д. Пилипенко, нормативно-правовий договір останнім часом стає дедалі популярнішим регулятором еколо-

гічних відносин. Особливо це стосується сфери міжнародної співпраці нашої держави з іншими країнами. Завдяки таким договорам відбувається регулювання міжнародних стосунків та консолідація зусиль у забезпеченні охорони довкілля [3, с. 34]. Отже, міжнародно-правові акти, укладені, підписані та ратифіковані суб'єктами міжнародного права, є одним із основних джерел міжнародного права та мають особливий вплив на формування національного законодавства держави. Через укладання міжнародних договорів, імплементацію їх у національне законодавство Україна гармонізує своє екологічне законодавство не тільки з міжнародно-правовою системою у галузі охорони довкілля, а й з національними правовими системами окремих країн світу [4, с. 64].

Як зазначає Т. П. Шевчук, визначальною рисою цієї категорії джерел права є загальносвітова значущість регульованих ними відносин як у контексті завдань, визначених суспільним розвитком, так і функцій правового регулювання [3, с. 380].

Для кращого розуміння змісту поняття міжнародно-правового акта та його значення як джерела екологічного права, важливо детально розглянути його ознаки.

Серед ознак варто насамперед виділити *необхідність міжнародно-правового регулювання охорони навколишнього середовища*. Професор С. М. Кравченко зазначала, що природа не визнає державних кордонів. Деякі унікальні природні комплекси, території і об'єкти, які особливо охороняються, є на території декількох держав, що потребує координації їх зусиль. Природними передумовами міжнародно-правового регулювання охорони навколишнього середовища є обмеженість ресурсів та просторових меж біосфери [5, с. 5].

Другою такою ознакою, що має загальний характер для всіх міжнародно-правових актів як джерел права, варто назвати *активну діяльність суб'єктів міжнародного права (держав та міжнародних організацій), яка внаслідок взаємного волевиявлення матеріалізується у міжнародну домовленість у формі окремого документа*. Міжнародно-правові договори є одним із видів домовленостей, за допомогою яких держави узагальнюють правила поведінки на міжнародному рівні, спрямовані на вирішення окремих міжнародних проблем.

Норми міжнародно-правових актів завжди складаються, обговорюються, редагуються, приймаються, підписуються та ратифікуються не лише однією державою чи її законодавчим органом, а суб'єктами міжнародного права, зокрема, державами та міжнародними організаціями. Так на глобальному рівні урегульовують ті чи інші суспільні відносини у конкретній сфері.

Що стосується галузі охорони довкілля, то міжнародне співробітництво держав у цій сфері сьогодні, головню, відбувається у межах міжнародних організацій, що володіють необхідним інституційним, фінансовим та адміністративним потенціалом. Наявність таких організацій є необхідністю та вимогою сучасності через потребу вирішення глобальних екологічних проблем [1, с. 129]. Найпомітнішими у цій сфері є ЮНЕСКО, ФАО, МАГАТЕ.

Наступною спеціальною ознакою є *особливе пріоритетне місце міжнародно-правових актів як джерел екологічного права у системі права України*.

Відповідно до ч. 2 ст. 71 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якщо міжнародним договором, укладеним Україною, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в законодавстві України про охорону навколишнього природного середовища, то застосовуються правила міжнародного договору. Тобто після ратифікації міжнародно-правового акта у сфері довкілля, його норми матимуть вищу юридичну силу порівняно з нормами законодавства України (крім Конституції України).

Як зазначає професор Ю. С. Шемшученко, Україна не є байдужою й до тих міжнародних договорів, що не є ратифіковані парламентом. Це зумовлено конституційним визнанням Україною загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права (ст. 18 Конституції України). Отже, відповідні принципи і норми міжнародного права навколишнього середовища також є джерелами екологічного права України [6, с. 35].

У нормах міжнародного права щодо захисту довкілля йдеться про спеціальні інтереси сусідніх держав (і їхнього населення) та про потреби спільноти держав загалом (так звані *global commons*). Центральним принципом міжнародного права довкілля є обов'язок у рамках національної юрисдикції не заподіювати шкоди навколишньому середовищу інших держав. Основи його були закладені в арбітражному рішенні у справі «*Trial Smelter*» 1938 р. (RIZZ III, S. 1905). Арбітражний суд повинен був розв'язати спір про забруднення повітря, яке канадська цинкова ливарня поширювала на територію Сполучених Штатів Америки. Суд обґрунтував своє рішення заборонаю шкоди довкіллю з причини транскордонного забруднення повітряних мас [7, с. 395]. Так з'явився своєрідний міжнародний судовий прецедент, що затвердив цей принцип у конкретному випадку і надав йому додаткового юридичного закріплення.

У міжнародному праві охорони навколишнього середовища є багато інших принципів, які без договірної закріплення мають безсумнівно бути дотримані суб'єктами міжнародного права. До таких принципів належать, зокрема, заборона заподіювати чи створювати загрозу заподіяння значної шкоди на території чужої держави, або дозволяти таке заподіяння приватним особам; принцип суверенного права держав розробляти свої природні ресурси; обов'язок держав приймати ефективне законодавство у сфері довкілля тощо. Більшість з них закріплена у Стокгольмській декларації про довкілля 1972 р. і у Декларації Ріо-Де-Жанейро про довкілля і розвиток від 14 червня 1992 р.

Реалізація міжнародно-правових норм досягається найкраще, коли вони включені (імplementовані) в національне законодавство. Проте незалежно від того, чи законодавець вчасно вніс зміни до поточного законодавства про довкілля у зв'язку із ратифікацією міжнародного договору, норми національного законодавства про охорону навколишнього природного середовища встановлюють при правозастосуванні пріоритет на користь міжнародних договорів, надаючи їм при цьому вищу юридичну силу в ієрархії законодавства України по відношенню до інших нормативно-правових актів у сфері екологічного права.

Міжнародно-правові акти як джерела екологічного права характеризуються стабільністю їх норм, що забезпечує сталість міжнародного правопорядку. Як зазначають фахівці у сфері міжнародного публічного права, зокрема професор В. М. Репецький, особлива державно-правова процедура оформлення згоди на обов'язковість міжнародного договору у формі ратифікації, підписання надає договірним нормам додатковий авторитет у внутрішньодержавній сфері, полегшує їх взаємодію з національним правом.

Особливість міжнародних договорів виявляється також у *спеціальній процедурі укладення міжнародних договорів та набуття чинності для конкретної держави – суб'єкта міжнародного права*. Порядок укладання договору складається з послідовних стадій, до яких належать: стадія висловлення ініціативи на укладення договору, стадія складання тексту та його прийняття, стадія висловлення згоди держави на обов'язковість для неї договору.

Договори, як відомо, набувають сили після їх ратифікації певною кількістю держав (зазвичай, кількість визначається самим договором). Ратифікація договорів

покладає на державу обов'язки щодо дотримання і виконання конвенції чи договору. Тому необхідно зробити експертну оцінку: чи національне законодавство не суперечить певному договору, які зміни треба внести для усунення таких суперечностей (це робить, зазвичай, група експертів, Міністерство екології та Міністерство юстиції), чи готова країна до виконання фінансових та інших зобов'язань (це оцінює Міністерство фінансів). Процес ратифікації є досить складним і довгим, оскільки він потребує підготовки спеціального закону, його проходження через відповідні міністерства і затвердження вищим органом законодавчої влади (Верховною Радою – в Україні). Після цього Міністерство закордонних справ готує офіційну ноту у Депозитарій конвенції про те, що держава має вважатися учасником договору.

Західні країни приділяють значну увагу питанню ратифікації і внесенню змін у законодавство; це займає багато часу. Країни СНД ставляться до цього простіше, можливо тому, що існувала вікова традиція мати гарні закони «на папері» й не докладати належних зусиль, щоб дотримуватися їх на практиці. Наприклад, для ратифікації Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, Данія внесла зміни до 250 законів та інших нормативних актів [1, с. 56–57]. Водночас Україна була другою країною Європи, котра ратифікувала Орхуську конвенцію (у 1999 р.), але закон про внесення змін, що готувався до ратифікації, ще кілька років не затверджували, більше того внесення змін було передбачено лише у шість нормативно-правових актів.

Характерною особливістю екологічного законодавства є *висока інтенсивність його розвитку*. Система природоохоронних норм незалежно від того, чи це національна, чи міжнародна система, напрацьована практично за останні десятиліття, тим не менше, накопичений значний обсяг нормативного матеріалу. Про прагнення держав регулювати відносини з охорони навколишнього середовища міжнародно-правовими засобами свідчить також їх активність стосовно розробки і готовність підтримувати нормотворчу діяльність міжнародних організацій. Уряди держав не зволікають з підтримкою міжнародних ініціатив у галузі охорони довкілля і навіть самі є ініціаторами міжнародних проектів у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Наприклад, 2001 р. український уряд звернувся з пропозицією до Європейського регіонального бюро Програми ООН по навколишньому середовищу про оформлення договору для захисту Карпат. Наступного року італійський Міністр довкілля і тодішній представник Альпійської конвенції започаткували співпрацю між країнами Альп та Карпат. Згодом були організовані конференції на рівні міністрів екології цих країн. На п'ятій такій конференції, яка відбулася у травні 2003 р. у місті Києві, держави-учасниці ухвалили Рамкову конвенцію про охорону та сталий розвиток Карпат. На тій самій конференції усі країни, крім Польщі, підписали її. Упродовж року кілька держав ратифікували Рамкову конвенцію. З 4 січня 2006 р. цей міжнародний договір поступово набрав чинності для усіх семи країн-учасниць (Чехія, Угорщина, Польща, Румунія, Сербія, Словаччина та Україна). Для порівняння у 70–80-х роках минулого століття період між моментом підписання і ратифікацією міжнародної конвенції у сфері довкілля тривав понад двадцять років.

Міжнародно-правові акти як джерела екологічного права України відіграють надзвичайно важливу роль як у правотворчій, так і правозастосовчій сферах. Результатом впливу міжнародно-правових актів на розвиток національного законо-

давства є, зокрема, прийняття Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття 1995 р. Без окремої імплементації у національне екологічне законодавство після ратифікації Україною 1999 р. застосовують норми Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо, 1991).

Так можна зробити висновок, що міжнародно-правові акти є важливим джерелом екологічного права України, оскільки вони є «еталоном» правотворчості у сфері довкілля на національному рівні. На розвиток екологічного законодавства України значно впливають міжнародно-правові стандарти у галузі довкілля, встановлені цими міжнародно-правовими актами.

Визначивши роль та місце міжнародно-правових актів у сфері довкілля та розглянувши загальні та спеціальні ознаки таких актів, запропоновано таке визначення: *міжнародно-правовий акт як джерело екологічного права – це окремий документ (конвенція, договір, декларація, угода, пакт, протокол, статут, спільна заява, хартія, меморандум, регламент, акт тощо), який містить правила, безумовно визнані державами, що є результатом взаємного волевиявлення і активної діяльності суб'єктів міжнародного права (держав та міжнародних організацій), спрямований на міжнародне врегулювання суспільних відносин у сфері охорони довкілля.*

Список використаної літератури

1. *Кравченко С. М.* Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища : підручник / С. М. Кравченко, А. О. Андрусевич, Дж. Бонайн ; під заг. ред. проф. С. М. Кравченко. – Львів : Вид. центр ЛНУ, 2002. – 336 с.
2. Міжнародне публічне право: підручник / В. М. Репецький, В. М. Лисик, М. М. Микієвич та ін. ; за ред. В. М. Репецького. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2012. – 437 с.
3. Право довкілля (екологічне право) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. І. Федорович, М. Я. Ващишин та ін. ; за ред. П. Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2010. – 401 с.
4. *Гвоздик П. О.* Міжнародні договори у системі джерел екологічного права України / П. О. Гвоздик // Міжнародне право навколишнього середовища: стан та перспективи розвитку : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. – К. : ТОВ «Видавництво географічної літератури «Обрії», 2010. – 213 с.
5. Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доп. – Львів : Норма, 2002. – 416 с.
6. Екологічне право України. Академічний курс : підручник. – 2-е вид. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
7. *Гердеген М.* Міжнародне право ; пер. з німецької / Матіас Гердеген. – К. : К.І.С., 2011. – 516 с.

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО АКТА КАК ИСТОЧНИКА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА УКРАИНЫ

Н. Шпарык

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье исследовано понятие и основные признаки международно-правового акта как источника экологического права Украины. Выяснено соотношение международно-правового акта и международного договора.

Ключевые слова: международно-правовой акт, международный договор, источники экологического права.

**NOTION AND ATTRIBUTES OF INTERNATIONAL LEGAL ACT
AS SOURCE OF ENVIRONMENTAL LAW OF UKRAINE**

N. Shparyk

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska St., 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The article deals with the research of the notion and basic attributes of the international legal act as a source of environmental law of Ukraine. The correlation between the international legal act and international treaty is highlighted.

Key words: international legal act, international treaty, sources of environmental law.

*Стаття: надійшла до редакції 29.03.2013
прийнята до друку 29.04.2013*