



Олександр Макаренко,
доктор юридичних наук, доцент
завідувач кафедри права
Криворізького економічного інституту
Державного вишого навчального
закладу «Криворізький
національний університет»

УДК 349.41:332.3

Проблемні аспекти визначення та реалізації міжнародної екологічної відповідальності

Міжнародна еколого-правова відповідальність являє собою ті несприятливі наслідки, які виникають внаслідок порушення суб'єктом міжнародних відносин своїх зобов'язань в галузі охорони навколишнього середовища.

Розглядаючи проблемні аспекти міжнародної екологічної відповідальності, слід зазначити, що до видів міжнародної екологічної відповідальності відносяться : політична; сатисфакція; економічні санкції; застосування збройної сили; матеріальна; репарації – відшкодування в грошовому вираженні заподіяної навколишньому середовищу збитків; реституції – повернення неправомірно вилученого майна в натуральному вигляді; субституції – відновлення неправомірно знищеного або пошкодженого; ресторації – відновлення порушеного стану навколишнього середовища.

Підставою притягнення до міжнародної відповідальності є вчинення

міжнародного екологічного правопорушення. При цьому необхідно пам'ятати, що відповідальність може настати як за протиправні дії суб'єкта міжнародного права, так і за заподіяння шкоди правомірним використанням джерела підвищеної небезпеки.

Суб'єктами міжнародної екологічної відповідальності можуть бути держави та міжнародні організації, що в свою чергу потребує здійснення окремих правових досліджень.

У європейських країнах (Німеччина, Нідерланди, Іспанія та інших) екологічна відповідальність регулюється нормами кримінальних кодексів і, так званого, додаткового кримінально-господарського та кримінально-екологічного законодавства. Так, 21 квітня 2004 була прийнята Директива Європейського парламенту та Ради 2004/35/ЄС «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу

шкоди» [1]. В основу цієї Директиви покладені вимоги і положення 18 директив різних органів Європейського Союзу і більше 10 міжнародних конвенцій та угод, вона є одним з найбільш всеосяжних документів, прийнятих в Європейському Союзі в галузі охорони навколишнього середовища. Головне завдання Директиви практична реалізація принципу «забруднювач платить», відповідно до якого на суб'єкта господарської діяльності, чия діяльність виявилась причиною нанесення шкоди навколишньому середовищу, покладена фінансова відповідальність по його ліквідації, а також щодо прийняття запобіжних заходів. Результатом такого підходу стало підвищення рівня екологічної безпеки господарської діяльності та поліпшення становища з охороною навколишнього середовища в Європі. Також у Директиві чітко прописана фінансова відповідальність за порушення природоохоронних вимог.

Стаття 3 Директиви передбачає два різних, але взаємодоповнюючих режими відповідальності:

1. застосовується щодо суб'єктів господарської діяльності (операторів), чия економічна діяльність є реально чи потенційно небезпечною;

2. застосовується до всіх видів діяльності, але оператор буде нести відповідальність тільки в тому випадку, якщо його вина або факт прояву недбалості доведені або якщо він сприяв завданню шкоди, завданої різновидам природи або середі проживання, охоронюваним в рамках Європейського Союзу [2, с. 3].

У рамках Європейського Союзу спостерігається перехід до розробки комплексної схеми екологічної відповідальності. «Зелена книга про відновлення збитку, нанесеного навколишньому середовищу» є документом дискусійного характеру, що розглядається в якості основи для розробки майбутніх законодавчих пропозицій. За прийняттям Зеленої книги пішов період тривалих дебатів. Результатом стало довгий час відк-

ладення прийняття «Білої книги з екологічної відповідальності», яке має відбутися пізніше.

Важливу роль в запропонованій схемі відповідальності відіграють державні органи. В їх обов'язок входить визначення відповідального забруднювача, складу необхідних попереджувальних або відновлювальних заходів відповідно до вимог Директив та забезпечення належного контролю за тим, щоб ці заходи здійснювалися або фінансувалися самим порушником (стаття 11 зазначеної вище Директиви). Вимоги даної Директиви спонукають операторів небезпечних або потенційно небезпечних видів діяльності бути більш обережними, що в свою чергу сприяє застосуванню передових технологій, стимулює розвиток і використання екологічно безпечних процесів і технологій.

Посилення принципу «забруднювач платить», інвентаризація забруднених земель, визначення забруднених земель на основі концепції ризику для здоров'я і навколишнього середовища характерні для розвитку правового регулювання в даній сфері та інших країн: Норвегії, Фінляндії, Італії [3].

У рамках Європейського Союзу спостерігається перехід до розробки комплексної схеми екологічної відповідальності, при цьому розглядається два основних питання. Використання схеми цивільної відповідальності для забезпечення покриття витрат з відшкодування екологічного збитку. Замість форми відповідальності, що базується на доведеній вині, віддається перевага на користь безумовної відповідальності.

Слід зазначити, що міжнародні багатосторонні конвенції з питань охорони навколишнього середовища не містять конкретних санкцій, які застосовуються до порушників. Лише деякі з міжнародних актів містять детальну процедуру притягнення до відповідальності.

Наприклад, Брюссельська конвенція про цивільну відповідаль-

ність за шкоду від забруднення нафтою (1969 року) закріпила об'єктивну відповідальність судовласника за шкоду від забруднення нафтою, заподіяну в територіальних водах прибережної держави судами, що належать державі-учасниці Конвенції, які використовуються в комерційних цілях. Власник судна відповідає за всякий збиток від забруднення моря, який з'явився результатом витоку або зливу нафти [4].

Зазначена Конвенція передбачає обов'язкове страхування відповідальності за шкоду від забруднення при перевезенні судном більше 2000 тонн нафти наливом. Як альтернатива страхуванню Конвенція дає власнику судна можливість надати інше фінансове забезпечення, наприклад, гарантію банку або свідоцтво, видане міжнародним компенсаційним фондом, на суму, яка відповідає розміру відповідальності, встановленою Конвенцією. Кожному судну, яке виконало цю вимогу, видається свідоцтво. У разі його відсутності судну може бути заборонено заходити або залишати порт держави-учасниці Конвенції.

Відповідно до положень Конвенції встановлена межа відповідальності, яка дорівнює 210 мільйонів умовних золотих франків (2 тисячі франків за 1 реєстрову тонну місткості судна). Власник судна може бути звільнений від відповідальності, якщо доведе, що шкода:

- з'явився результатом військових чи ворожих дій або стихійного явища;

- була цілком викликана дією або бездіяльністю третіх осіб з наміром заподіяти шкоду, або недбалістю або іншим неправомірним дією уряду або іншого органу влади, відповідального за утримання в порядку вогнів та інших навігаційних засобів, при виконанні цієї функції.

Україна є учасником Всесвітнього фонду дикої природи (WWF). На території нашої держави діє чотири програми [5], за порушення і неви-

конання яких передбачена настання відповідальності, шляхом припинення діяльності в межах організації.

На нашу думку, особливого значення набуває співробітництво з Організацією економічного співробітництва та розвитку. З 2014 року прийнято рішення про поглиблення співпраці між Україною та даною організацією, в тому числі з екологічних питань.

Організація економічного співробітництва та розвитку щороку публікує звіти про стан охорони навколишнього природного середовища в різних країнах світу та розміру викидів забруднюючих речовин.

Важливого значення має той факт, що Організація економічного співробітництва та розвитку є інтелектуальною організацією, а не фінансовою. Вона займається збором та аналізом різних показників і на основі їх розробляють проекти рекомендацій, які мають допомогти покращити законодавство та допомогти поліпшити економічні показники країн.

На базі оцінок рівнів забруднення території України, категорій джерел викидів, викидів за 2013 рік були розроблені рекомендації стосовно способів притягнення до відповідальності порушників екологічного законодавства, а також пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України з питань охорони природного навколишнього середовища. Підлягає реалізації Програма з охорони навколишнього середовища для країн Центральної та Східної Європи [6].

Міжнародна юридична відповідальність в галузі охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів є частиною системи відповідальності з міжнародного публічного права. Її можна визначити як покладання на суб'єкта міжнародного права, що порушив міжнародні екологічні вимоги, визначених стягнень і обмежень, а також обов'язків по компенсації заподіяної екологічної шкоди [7, с. 167]. Як і у

всьому міжнародному праві, відповідальність у міжнародному екологічному праві не кодифікована, а базується на звичаях, виражених в міжнародно-правових актах з конкретних питань охорони навколишнього середовища.

У міжнародному екологічному праві не застосовуються такі категорії, як дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність, не існує будь-якого переліку юридичних санкцій. Найбільш поширений вид відповідальності за міжнародне екологічне правопорушення – це відшкодування (компенсація) майнової шкоди. Міжнародне екологічне правопорушення має різноманітні форми прояву – від протиправного привласнення природних ресурсів до невиконання екологічних норм і вимог, в результаті чого створюється потенційна загроза несприятливих змін навколишньому середовищу.

Підставою настання екологічної міжнародно-правової відповідальності суб'єкта міжнародного права є вчинення ним міжнародного правопорушення (це діяння суб'єкта, що порушує норми міжнародного права і свої міжнародні зобов'язання, що завдає матеріального або нематеріального збитку іншому суб'єкту або групі суб'єктів або всьому міжнародному співтовариству в цілому). Важливо підкреслити, що ніякі посилення суб'єкта-правопорушника на національні закони та правила у виправданні своєї поведінки неприпустимі.

Міжнародні екологічні правопорушення поділяються на ординарні правопорушення і міжнародні злочини, їх класифікація багато в чому залежить від розміру збитку, заподіяного природі. Предметом дослідження еколого-правової відповідальності є характер і обсяг такого збитку, методика його обчислення і визначення меж матеріального відшкодування.

Міжнародна еколого-правова відповідальність суб'єктів міжнародно-

го права може наступати не тільки при порушенні норм міжнародного права або зобов'язань за договором, а й за шкідливі наслідки правомірної діяльності (наприклад, нанесення матеріального збитку джерелом підвищеної небезпеки, використання і застосування якого не заборонено міжнародним правом, це так звана відповідальність за ризик).

В даний час існує два види міжнародної екологічної відповідальності держав: політична і матеріальна. Політична здійснюється у формі санкцій та ресторацій, матеріальна – у формі репарацій і реституцій.

Найбільш поширеною формою політичної екологічної відповідальності є санкції – примусові заходи військового або невійськового характеру, застосовувані проти агресора у випадках загрози миру чи міжнародній безпеці. Вони повинні здійснюватися тільки при наявності резолюції Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй [8, с. 1173].

Інша форма політичної відповідальності – ресторація. Це обов'язок держави-порушника відновити попередній стан навколишнього природного середовища і нести пов'язані з цим несприятливі наслідки (наприклад, відновлення якості води, забрудненої з його вини).

Матеріальна відповідальність настає при порушенні державою своїх міжнародних зобов'язань і пов'язаної з цим матеріальної шкоди. Репарації – це відшкодування заподіяної матеріальної шкоди грошовими платежами, цінностями та послугами. Реституції – це повернення, відновлення або заміна в натуральному вигляді неправомірно вилучених, пошкоджених або знищених матеріальних цінностей.

Порядок вирішення міжнародних екологічних суперечок зазвичай передбачається у відповідній конвенції, договорі чи угоді. Способи вирішення спорів – переговори, взаємні кроки до примирення сторін спору, звернення в Міжнародного суду

Організації Об'єднаних Націй (де діє «камера з екологічних спорів») або до Міжнародного суду екологічного арбітражу і примирення.

Оскільки міжнародні екологічні суперечки стали досить поширеним явищем, виникла необхідність створення міжнародних судових установ, що спеціалізуються в цих питаннях. У 1993 році була заснована Екологічна камера у складі Міжнародного суду Організації Об'єднаних Націй в Гаазі, в яку входять сім регулярних суддів-членів Міжнародного суду Організації Об'єднаних Націй.

Специфічним міжнародним органом у сфері залучення до екологічної відповідальності є Міжнародний екологічний суд – Міжнародний суд екологічного арбітражу і примирення. Цей неурядовий орган був створений у листопаді 1994 року з ініціативи юристів різних країн. До складу цього суду входить 29 юристів-екологів з 24 країн світу. Місцями постійного перебування керівних органів Міжнародного екологічного суду є міста Мехіко (Мексика) і Сан-Себастьян (Іспанія).

Функції Міжнародного екологічного арбітражу і примирення:

1) консультивання сторін спору на їх прохання на основі юридичного аналізу ситуації, що склалася;

2) примирення сторін спору на основі прийняття компромісного рішення;

3) проведення повноцінного судово-арбітражного процесу за взаємною бажанням сторін спору.

Проте, такий суд не є не міждержавним органом.

На користь створення міждержавного органу – Міжнародного екологічного суду можна навести такі аргументи. По-перше, міжнародне екологічне право є досить специфічною галуззю міжнародного права, тому судді повинні бути експертами у сфері екології. По-друге, право на доступ до міжнародного екологічного правосуддя повинні мати не тільки держави, а й міжнародні міжурядові та неурядові

організації, а також фізичні особи. Вирішення міжнародних екологічних суперечок вимагає розробки спеціальних процедурних правил. Противники створення Міжнародного екологічного суду говорять про те, що подальша проліферація міжнародних судових установ буде вести до поглиблення фрагментації, а існуючі інститути міжнародної юстиції цілком можуть вирішувати міжнародні екологічні суперечки. Відомий професор Елен Хей, очоливши в 2000 році кафедру міжнародного природоресурсного права юридичного факультету Еразмського Університету (Роттердам, Нідерланди), присвятила свою першу відкритку лекцію проблемі міжнародного екологічного правосуддя [9]. Вона дійшла висновку, що створення Міжнародного екологічного суду не є найбільш життєздатною альтернативою існуючим порядкам справ, краще перенести акцент на рівень нижче і посилювати національні судові системи у сфері екологічного правосуддя.

Основною проблемою створення Міжнародного екологічного суду є проблема визначення юрисдикції. Екологічні проблеми інтегровані в транспортні, торговельні та інші міжнародні проблеми, вони враховуються при захисті прав людини тощо. Наприклад, чи повинні позови про торгівлю парниковими газами розглядатися в Органі з врегулювання суперечок Світової організації торгівлі відповідно або в Міжнародному екологічному суді відповідно до Кіотського протоколу? А суперечки про генетично-модифіковані організми – в Світовій організації торгівлі відповідно до Угоди про фітосанітарні заходи або в Міжнародному екологічному суді згідно Картахенського протоколу?

Справи про злочин екоцид повинні розглядатися в Міжнародному кримінальному суді. Для цього пропонується внести в Римський статут Міжнародного кримінального суду

1998 року нову статтю 6-біс «Екоцид» [10], де буде відображений склад міжнародного злочину екоцид, яке може бути скоєно і в мирний, і у воєнний час, причому як під час міжнародних конфліктів, так і під час конфліктів не міжнародного характеру.

Якщо Міжнародний екологічний суд буде створено в його повноцінному вигляді, то постане необхідність у перегляді і внесенні відповідних змін до клаузул про врегулювання суперечок в міжнародні екологічні угоди. Міжнародний екологічний суд повинен буде або стати структурною одиницею Організації Об'єднаних Націй, або мати зв'язок з нею за аналогією з Міжнародним кримінальним судом. Проект Міжнародного пакту з навколишнього середовища і розвитку повинен мати в клаузулі про врегулювання суперечок посилення на обов'язкову юрисдикцію Суду. Необхідно прописати юрисдикцію Суду таким чином, щоб спробувати максимально уникнути подальшої фрагментації. Особливо має вирішуватися питання про підсудність з обговоренням всіх можливих конкуруючих юрисдикцій міжнародних судових установ. Суддівський корпус повинен наполовину складатися з фахівців за загальним міжнародним правом, наполовину з фахівців з екологічного права (як міжнародному, так і національному). Доступ до екологічного правосуддя повинні мати держави, міжнародні міжурядові та неурядові організації, а також фізичні особи. Для того щоб Суд не завалили скаргами неурядові організації та фізичні особи, на нашу думку, Суд по відношенню до них повинен виступати другою інстанцією після проходження регіональних судів з прав людини.

Також щоб уникнути перевантаження Суду необхідно реформувати на національному та регіональному рівнях систему доступу до екологічного правосуддя, а решті державам ратифікувати Орхуську конвенцію 1998 року про доступ до

інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, розглянути можливість зробити її глобальним міжнародним екологічним угодою і відкрити для підписання країнам, які не є членами Європейської економічної комісії Організації Об'єднаних Націй, тим більше факт участі в конвенціях Європейської економічної комісії Організації Об'єднаних Націй держав, що не входять в регіон Європейської економічної комісії, стає нормальною практикою. Відзначимо, що використання місцевих засобів судового захисту для відшкодування транскордонного шкоди довкіллю можливо і доцільно за певних умов: по-перше, якщо це передбачено спеціальним міжнародною угодою; по-друге, в тих ситуаціях, коли транснаціональний збиток навколишньому середовищу виникає і зачіпає країни з однотипними правовою та адміністративною системами, і, по-третє, коли заподіяно незначну шкоду і у разі, якщо вона не стосується життєво важливих інтересів держави. [11].

Створення Міжнародного екологічного суду буде сприяти підвищенню ролі міжнародного екологічного права в системі міжнародного права в цілому, а також посиленню відповідальності міжнародних організацій за нанесення шкоди, в тому числі екологічної.

Підводячи підсумок міркуванням за трьома ключовими проблемами, що стоять сьогодні перед міжнародним екологічним правом, можна відзначити наступне. Зміцнення екологічного співробітництва держав і підвищення ефективності діючих механізмів цієї співпраці вимагає серйозної реформи. Для вирішення сьогоденних екологічних проблем необхідно створити універсальну міжнародну міжурядову екологічну організацію, прийняти єдиний міжнародно-правовий екологічний акт і заснувати Міжнародний екологічний суд.

Специфікою міжнародного екологічного права є той факт, що, незважаючи на різні форми міжнародної відповідальності, поки відсутній чіткий механізм залучення до неї.

Список використаних джерел

1. *Директива* Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21.04.2004 року № 2004/35/ЄС // Офіційний вісник Європейського Союзу від 30.04.2004 року/ L143 / стор. 56.
2. *Директива* Ради Європейського Союзу «Щодо всеохоплюючого запобігання і контролю забруднення» від 24 вересня 1996 року за № 96/61/ЄС. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://77.121.11.22/ecolib/5/1/17.pdf>.
3. *Green Paper on remedying environmental damage*. COM (93) 47 final, 14 May 1993. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://aei.pitt.edu/950/>
4. *Міжнародна Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою* від 29.11.1969 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_806.
5. *FY2013 Annual Review – WWF Danube-Carpathian Programme* June 2012-July 2013. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://wwf.panda.org/uk/wwf_ukraine_ukr/.
6. *Пятая конференция на уровне Министров окружающей среды для Европы*. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.oecd.org/env/outreach/4614213.pdf>.
7. *Разумова Е. Р.* Экология / Е. Р. Разумова. – М.: МИЭМП. – 2010. – 172 с.
8. *Tarns C.* Do Serious Breaches Give Rise to Any Specific Obligations of Responsible State / C. Tarns // *European Journal of International Law*. – 2002. – Vol. 13. – No 5. – 1161-1180 p.
9. *Ellen Hey* Where in Law is Social-Ecological Resilience? [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ecologyandsociety.org/vol18/iss3/art25/>
10. *Римський статут міжнародного кримінального суду* від 17.07.1998 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_588.
11. *Копылов М. Н., Солнцев А. М.* Международное экологическое право перед вызовами современности. – ЕврАзЮж № 3 (58). – 2013. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=4157:2013-04-22-07-52-02&catid=369:2013-04-22-07-46-43&Itemid=196.

Макаренко О. Ю. Проблемні аспекти визначення та реалізації міжнародної екологічної відповідальності

В статті розглянуті актуальні питання проблем визначення та реалізації міжнародної екологічної відповідальності як несприятливих наслідків, які виникають внаслідок порушення суб'єктом міжнародних відносин своїх зобов'язань в галузі охорони навколишнього середовища.

Ключові слова: міжнародна екологічна відповідальність, суб'єкт, міжнародні відносини, екологічний аудит, міжнародний екологічний суд.

Макаренко А. Ю. Проблемные аспекты определения и реализации международной экологической ответственности

В статье рассмотрены актуальные вопросы проблем определения и реализации международной экологической ответственности как неблагоприятных последствий, которые возникают вследствие нарушения субъектом международных отношений своих обязательств в области охраны окружающей среды.

Ключевые слова: международная экологическая ответственность, субъект, международные отношения, экологический аудит, международный экологический суд.

Makarenko A. Problematic aspects of the definition and implementation of international environmental responsibility

The article discusses current issues concerns the definition and implementation of international environmental responsibility as the adverse effects that arise as a result of violations in international relations with its obligations in the field of environmental protection.

Key words: international environmental liability, subject, international relations, environmental audit, an international environmental court.