



**Олександр Харчук,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного права і  
порівняльного правознавства  
Київського університету права  
Національної академії наук України



**Катерина Озерова,**  
студентка Київського університету права  
Національної академії наук України

УДК 341.1/8: 349.6

## **Особливості удосконалення міжнародно-правового механізму співробітництва держав в контексті запобігання зміни клімату**

Міжнародне співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища – пріоритет кожної держави, незважаючи на її приналежність за економічними, політичними чи правовими показниками до певної групи країн. Держави прагнуть об'єднати зусилля з метою запровадження стійких платформ міжнародної співпраці та вирішувати екологічні проблеми глобального масштабу, зокрема проблеми зміни клімату. Сьогодні

міжнародна кліматична співпраця розвивається у багатьох формах: семінари («Збережемо клімат разом» (м. Київ, 2013 р.) симпозиуми (Комплексний глобальний моніторинг забруднення навколишнього середовища (м. Таллінн, 1983 р.), міжнародні конференції (Конференція ООН по зміні клімату (м. Париж, 2015 р.), форуми (Глобальний форум з проблем виживання (м. Москва, 1990 р.), наради та зустрічі (Нарада Сторін

Київського протоколу (м. Бонн, 2013 р.), консультації та обмін думками щодо розробки та укладення двосторонніх і багатосторонніх договорів у сфері запобігання зміні клімату, участь у роботі міжнародних та регіональних організацій, публікації документів на основі щорічного моніторингу та аналізу стану зміни клімату.

Актуальність полягає у тому, що феномен механізму кліматичного співробітництва перебуває на стадії становлення. Отже, практична і наукова значущість зумовлені потребою удосконалення міжнародного механізму співпраці у протидії зміні клімату та новому погляді на дослідження науки міжнародного права навколишнього середовища через призму глобальної зміни клімату.

Окремі питання міжнародної співпраці у сфері зміни клімату висвітлені у працях А. Адлера, І. Баума, С. Бруннера, Т. Брюера, Г. Веня, Д. Віктора, Дж. Гупта, М. Конте Гранда, А. Міхаєлової, М. Патерсона, К. Рамакрішної, Дж. Саволайнена, Ю. Сокона, Дж. Цзоу.

Мета статті полягає у визначенні особливостей удосконалення міжнародного механізму із запобігання зміні клімату.

Міжнародно-правовий механізм співробітництва у протидії зміні клімату – сукупність інституційних та інструментних механізмів, інакше кажучи це злагоджене поєднання міжнародних інституцій, діяльність яких спрямована на боротьбу із зміною клімату та міжнародно-правових документів, що закріплюють уніфіковані норми щодо запобігання зміні клімату, регламентують діяльність конвенційного механізму, регулюють відносини між державами в контексті кліматичного співробітництва. Попри значну кількість діючих міжнародних організацій та низку міжнародно-правових документів міжнародно-правовий механізм кліматичного співробітництва є неідеальним.

Тому шляхами удосконалення міжнародної співпраці із запобігання

зміни клімату можуть стати: надання зобов'язуючого характеру документам міжнародних організацій у галузі охорони навколишнього середовища; створення єдиної універсальної організації, яка б носила універсальний характер і регулювала відносини між державами в галузі кліматичного співробітництва; створення єдиного універсального міжнародного судового органу; прийняття Міжнародної Екологічної Конституції; прийняття національних стратегій по адаптації наслідків зміни клімату; гарантування мінімального стандарту екологічних прав людини.

По-перше, надання зобов'язуючого характеру документам міжнародних організацій у галузі охорони навколишнього середовища має на меті створити необхідну правову базу у галузі протидії зміні клімату. Так, більшість джерел міжнародного екологічного права відносять до «soft law», норми якого, на відміну від так званого «hard law», не є юридично обов'язковими, а лише визначають загальні правила поведінки держав в галузі охорони навколишнього середовища. Порушення державами норм «soft law» щодо запобігання зміні клімату не породжує настання значимих юридичних наслідків для суб'єктів міжнародного екологічного права. Наразі, склалася ситуація, коли держава з широким колом екологічно необов'язкових прав нівелює межі завдання так званої «допустимої шкоди» навколишньому середовищу. Це одна із основних проблем, яка існує на шляху до удосконалення міжнародного механізму співробітництва держав у боротьбі із зміною клімату. Держави, переслідуючи, перш за все, економічні цілі, продовжують нехтувати нормами, які не покладають жодної відповідальності на порушника. Отже, слід змінити вектор міжнародної співпраці і виходити не із закріплення екологічних прав держав, а з визначення їх обов'язків і встановлення відповідальності. Закріплення відповідного переліку кліматичних зобов'язань

держави у документах «hard law» разом із встановленням міжнародної відповідальності за порушення норм, створять передумови для подолання наслідків глобальної зміни клімату в межах нормотворчої діяльності.

По-друге, створення єдиної універсальної організації, яка б носила універсальний характер має на меті регулювання відносин між державами в галузі кліматичного співробітництва. Серед вітчизняних науковців висловлюється думка про необхідність створення єдиної міжнародної екологічної організації. Зокрема Ю. Шемшученко, Ю. Туниця, М. Костицький пропонують створити Світову екологічну організацію (далі – СЕО), Раду екологічної безпеки (далі – РЕБ), Міжнародний екологічний суд (далі – МЕС), Міжнародну екологічну поліцію (далі – МЕП), Міжнародний екологічний банк (далі – МЕБ). У цій інституційній структурі РЕБ – постійно діючий нормотворчий і контролюючий орган на кшталт Ради Безпеки ООН, рішення якого повинні бути обов'язковими для всіх суб'єктів міжнародного права й мати обов'язкову юридичну силу. МЕП, оснащена сучасними технічними засобами виявляла б екологічні правопорушення в усіх країнах світу. МЕС розглядав би справи про екологічні порушення й міждержавні суперечки з приводу забруднення довкілля або інших форм деструктивного впливу на природні ресурси. А на рахунках МЕБ акумулювалися б кошти від комерційної екологічної діяльності, добровільних внесків і пожертв, штрафів та стягнень за екологічні правопорушення тощо [3, С. 82–83].

Водночас, існує потреба у створенні єдиної, відмежованої від міжнародних екологічних організацій, вузькоспеціалізованої організації, універсального характеру, яка буде здатна регулювати відносини між державами в галузі кліматичного співробітництва. Прикладом може слугувати Всесвітня організація з питань зміни клімату (далі – ВОЗК).

ВОЗК має функціонувати в системі спеціалізованих органів ООН, оскільки вагомий внесок у протидію зміни клімату було зроблено під егідою саме цієї організації. Вона діятиме як форум, де економічно розвинені країни та країни, що розвиваються на рівних обговорюватимуть, дискутуватимуть, вирішуватимуть глобальні кліматичні проблеми та прийматимуть загальнообов'язкові рішення для держав світу.

Створення ВОЗК полягатиме у зменшенні екологічних і правових наслідків глобальної зміни клімату, сприятиме розвитку міжнародного механізму співробітництва держав щодо запобігання зміни клімату, слугуватиме механізмом встановлення відповідальності за порушення норм міжнародного екологічного права у боротьбі зі зміною клімату, слідкувати за дотриманням мінімального міжнародного стандарту екологічних прав людини.

У інституційній структурі ВОЗК Рада з питань зміни клімату виконувала б роль законодавчого органу, Комітети або Робочі групи – виконавчого органу, Секретаріат – адміністративного органу та Міжнародний екологічний суд – судового органу. Фінансування даної організації відбувалося б за підтримки ООН, а саме обов'язкових щорічних внесків, добровільних внесків і пожертвувань держав-членів організації або за рахунок коштів Групи Світового банку.

По-третє, запровадження єдиного універсального міжнародного судового органу. За словами Ю. Шемшученка «на сьогодні немає завершеної спеціальної міжнародної системи екологічного судочинства. Є тільки її окремі елементи (Європейський суд з прав людини, Міжнародний трибунал з морського права, ін.). В інших випадках справи екологічного характеру розглядаються загальними судовими чи арбітражними органами відповідно до визначених для них процедур (Міжнародний суд ООН, Постійний арбітражний суд тощо)» [4, с. 671]. Отже, Міжнародний суд

ООН (далі – МС ООН) – єдиний судовий орган на універсальному рівні, рішення якого юридично обов'язкові для сторін, і невиконання тягне за собою міжнародно-правову відповідальність. МС ООН розглядав справи екологічного характеру в контексті інших видів справ і за загальною процедурою. Але у зв'язку зі збільшенням таких справ у складі МС ООН в 1993 р. було утворено спеціальну камеру з питань охорони навколишнього середовища, яка спеціалізується на розгляді саме екологічних справ. Однак, з часу її створення була розглянута незначна кількість справ [2, С. 11–12]. Відтак, реформування сучасного екологічного судочинства може бути реалізоване шляхом створення єдиної і чіткої системи міжнародного екологічного судочинства, збільшення диференційованості спеціалізації судів і суддів залежно від специфіки інститутів міжнародного екологічного права (з питань морського права, повітряного права, права біоетики, фауністичного права, космічного права, надзвичайних екологічних ситуацій, зокрема глобальної зміни клімату), підвищення оперативності і відкритості доступу до міжнародних судових структур у сфері вирішення екологічних спорів країн, включаючи країни, що розвиваються, розширення суб'єктного кола (держави, фізичні та юридичні особи, транснаціональні корпорації, міжнародні організації), аполітизація винесених рішень [5, с. 18].

Тому, для подолання прогалин у екологічному судочинстві доречно було б створити МЕС, що дозволило б удосконалити міжнародний механізм співробітництва у галузі запобігання зміни клімату. МЕС розглядав би екологічні спори, не тільки міждержавного характеру, а й індивідуальні заяви (наприклад, заяви про порушення екологічного комплексу прав людини). Відповідно до проекту Міжнародної Екологічної Конституції, МЕС буде конвенційним органом даного документи, яка закріпить по-

ложення про правовий статус, юридичну природу рішень, склад, коло суб'єктів та порядок звернення до суду.

По-четверте, прийняття Міжнародної Екологічної Конституції (далі – МЕК) стане логічним продовженням процесу удосконалення міжнародного механізму співробітництва у протидії зміні клімату. У квітні 1992 р. на міжнародній конференції в Університеті Гофстра (м. Нью-Йорк) українська делегація (Ю. Туниця, Ю. Шемшученко, М. Костицький, С. Кравченко, Ф. Бурчак) поставила питання про необхідність прийняття на рівні ООН МЕК) – основного правового документа, що визначатиме обов'язкові норми поведінки у стосунках між світовою спільнотою і природою для всіх без винятку країн світу [3, с. 72]. МЕК повинна закріпити на договірному рівні основні, принципові засади міжнародного співробітництва держав у кліматичній сфері суспільних відносин, в тому числі і положення про кліматичне співробітництво; визначити комплекс екологічних прав людини (наприклад, вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища, здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів, вільне отримання відповідної інформації, участь у прийнятті рішень з екологічних питань та участь у проведенні екологічної експертизи на національному і міжнародному рівнях, одержання екологічної освіти); кодифікувати міжнародні екологічні принципи в єдиний документ – МЕК; уніфікувати еколого-правову термінологію; встановити правові засади функціонування МЕС та інших конвенційних органів, покликаних гарантувати та виконувати положення МЕК, тощо.

По-п'яте, прийняття стратегій на державному рівні по адаптації наслідків зміни клімату є необхідною складовою реформування міжнародного механізму кліматичної співпраці держав. Держави, усвідомлюючи невідворотність негативних наслідків

зміни клімату, починають на національному рівні приймати і впроваджувати державні стратегії з адаптації зміни клімату. Зокрема, країни Центральної Азії (Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменістан) розроблюють та приймають державні стратегії із адаптації зміни клімату. Європейські країни також не стоять осторонь. У 2013 р. Європейська Комісія прийняла комюніке «Стратегія ЄС з адаптації зміни клімату», що включає декілька елементів підтримки країн-членів ЄС у процесі адаптації до зміни клімату, зокрема: надання консультацій та фінансування, пропагування нових знань та обміну інформацією, посилення опірності окремих найбільш вразливих секторів життєдіяльності [6]. Стратегія містить перелік негативних впливів, зумовлених зміною клімату, а також передбачає заходи та дії реагування на адаптацію до такої зміни клімату. Вона закликає до вжиття чітко визначених комплексних або галузевих заходів подолання наслідків зміни клімату на рівні ЄС або країн ЄС. Щодо України, то в 2011 р. було прийнято Національний план адаптації до зміни клімату на період до 2020 р. У 2012 р. було підписано План першочергових заходів з адаптації до зміни клімату на 2012 р. У рамках виконання цього Плану 2012 р. створена експертна група з питань адаптації до зміни клімату при Міжвідомчій комісії із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, яка, серед іншого, забезпечує доопрацювання проекту Національного плану заходів щодо адаптації до зміни клімату [1, с. 39].

Відтак, держави мають розробити національні механізми попередження зміну клімату – це відповідний інструментний і інституційний механізми, спрямовані на попередження, адаптацію до зміни клімату, а також органи (установи), на які покладатиметься виконання та контроль за дотриманням норм кліматичного законодавства. Саме злагоджений діалог міжнародного та національного спів-

робітництва дозволить досягти позитивного результату.

По-шосте, існує необхідність вирішення проблем фінансування діяльності міжнародних організацій у протидії зміни клімату. Проблема фінансування діяльності міжнародних організацій, установ та органів у боротьбі із запобіганням зміни клімату – суттєвий чинник гальмівних процесів удосконалення міжнародного механізму кліматичної співпраці держав. Труднощі фінансування зумовлені тим, що держави не хочуть інвестувати кошти у сферу, яка не дає прибутку, натомість, коли можна інвестувати у економічний сектор і отримати не тільки прибуток, але й підвищити рівень економіки. Так, якщо розвинені країни усвідомлюють наслідки зміни клімату і намагаються надавати донорську підтримку, робити членські внески в міжнародних організаціях, залучати приватний сектор в інвестування в екологічний сектор, то країни, які розвиваються та найменш розвинені країни зосереджені виключно на економічному зростанні та прибутках. Важко виділяти немалі гроші на екологічну галузь, коли економіка держави нестабільна та слабка. Сьогодні фінансування проектів кліматичного співробітництва реалізується виключно завдяки фінансовій допомозі міжнародних організацій. Так, Глобальний екологічний фонд об'єднує зусилля урядів 182 держав-членів у партнерстві з міжнародними організаціями і приватним сектором для вирішення глобальних екологічних проблем; Північна екологічна фінансова корпорація зосереджує свою діяльність на проектах, що забезпечують економічно-ефективне покращення стану навколишнього середовища у регіоні; фінансові організації групи Світового банку (Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Міжнародна фінансова корпорація) забезпечують фінансову складову кліматичної співпраці держав.

По – сьоме, гарантування мінімального стандарту кліматичних

прав людини. В науці міжнародного права екологічні права людини відносять до четвертого покоління прав людини. Оскільки, це права нового покоління, то в доктрині міжнародного права не існує визначення «мінімального стандарту екологічних прав людини». Враховуючи, постійне і систематичне порушення екологічних прав людини в усьому світі існує необхідність встановлення і правового регламентування «мінімального стандарту» на міжнародному рівні з подальшим імплементаванням у національне законодавство країн. Так, «мінімальний стандарт екологічних прав людини» – «мінімально допустимий консенсус» міжнародного співтовариства, яким може бути встановлено перелік загальновизнаних прав, зафіксовано їх необхідний обсяг, мінімальний рівень, на якому останні мають реалізовуватись та гарантовано їхній захист. Зокрема, до такого переліку можна віднести найважливіші екологічні права людини: право на доступ до питної води, право на екологічну безпеку, право на санітарію, право на сприятливе навколишнє природне середовище, право на охорону життя і здоров'я від несприятливих природних умов і

природно-антропогенних факторів здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів, право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища та вільне отримання відповідної інформації, право на екологічну освіту та ін.

Отже, проблема глобальної зміни клімату – проблема міжнародного права навколишнього середовища, яка за надзвичайно короткий термін стала першочерговою проблемою для міжнародного співтовариства. Враховуючи вищевикладені шляхи удосконалення міжнародного механізму співробітництва держав в контексті боротьби із зміни клімату, варто зазначити, що кліматична співпраця держав ґрунтується на недосконалому правовому підґрунті. Зволікання у реформуванні міжнародного механізму кліматичної співпраці ставить під сумнів усвідомлення державами нагальності та серйозності проблеми зміни клімату. Тільки виважений підхід в удосконаленні інституційного та інструментного механізмів у боротьбі із зміни клімату дозволить досягти позитивний результат в подоланні та адаптації до зміни клімату.

### Список використаних джерел

1. *Адаптація до зміни клімату*. Навчальний посібник. – Карпатський Інститут Розвитку Агентство сприяння сталому розвитку Карпатського регіону «ФОРЗА», 2015. – 85 с.
2. *Балюк Г. І.* Екологічне право України. Конспект лекції у схемах (Загальна і Особлива частина): Навч. Посібник / Г. І. Балюк – К.: Юрінком Інтер, 2006, – 192 с.
3. *Екологічна Конституція Землі*. Методологічні засади. / За ред. акад. НАН України, д-ра екон. наук, проф. Ю. Ю. Туниці. – Львів: РВВ НЛТУ України, 2011. – 440 с.
4. *Екологічне право України*. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с.
5. *Міжнародне екологічне судочинство* / Р. В. Яцишин // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2011. – № 3. – С. 14–18.
6. *European Commission*, 2013, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “An EU Strategy Adaptation ClimateChange», COM (2013) 216. [Electronic resource]. – Access mode: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-216-EN-F1-1.Pdf>.

**Харчук О. О., Озерова К. О. Особливості удосконалення міжнародно-правового механізму співробітництва держав в контексті запобігання зміни клімату**

Авторами розглянуто глобальну проблему зміни клімату в міжнародному екологічному праві. Проаналізовано міжнародно-правовий механізм кліматичної співпраці держав. Наведено перелік пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення міжнародно-правового механізму співробітництва держав в контексті запобігання зміни клімату.

**Ключові слова:** зміна клімату, міжнародне право, навколишнє середовище, удосконалення міжнародного співробітництва.

**Харчук А. А., Озерова Е. А. Особенности совершенствования международно-правового механизма сотрудничества государств в контексте предотвращения изменения климата**

Авторами рассмотрена глобальная проблема изменения климата в международном экологическом праве. Проанализирован международно-правовой механизм климатического сотрудничества государств. Приведен перечень предложений и рекомендаций по усовершенствованию международно-правового механизма сотрудничества государств в контексте предотвращения изменения климата.

**Ключевые слова:** изменение климата, международное право, окружающая среда, совершенствование международного сотрудничества.

**Kharchuk O., Ozerova K. Features of improving international legal mechanism for cooperation among States in the context of climate change prevention**

The authors considered the global problem of the climate change in international environmental law. Analyzed international legal mechanism of "climate" cooperation of States. The list of proposals and recommendations for the improvement of international cooperation of the mechanism in the context of climate change prevention.

**Key words:** climate change, international law, environment, improving international cooperation.