

Ю. ШЕМШУЧЕНКО

ЕКОЛОГІЧНА КОНСТИТУЦІЯ ЗЕМЛІ: ВІД ІДЕЇ ДО ПРАКТИЧНОГО ВТІЛЕННЯ

Сьогодні загально визнано, що подальше поглиблення екологічної кризи здатне привести до глобальної катастрофи, яка становитиме загрозу для самого існування людства. Однак заходи, що вживаються для протидії цій небезпеці, залишаються недостатньо ефективними і нескоординованими у міждержавних відносинах, загалом неадекватними.

Як же змінити цю ситуацію? Причому радикально, адже ми вже підступаємо до межі, за якою деградація довкілля може набути незворотного характеру. Суттєво допомогти тут міг би міжнародний правовий акт, який забезпечуватиме і гарантуватиме узгодження практики господарювання із законами природи. Понад п'ятнадцять років тому українські науковці ініціювали розробку і прийняття такого акту, який названо Екологічною конституцією Землі. Істотний внесок зробили вітчизняні вчені в наукове обґрунтування цієї унікальної ідеї, про що розповідалося на сторінках нашого видання у статті «Екологічна Конституція Землі: сутність і концептуальні засади» («Вісник НАН України», 2005, №11, с.32-42). На часі — узагальнення теоретичних наробок і практичні кроки з метою введення в дію цього потрібного всьому людству документу. Ця тема порушена у запропонованій статті, автор якої брав участь в українській делегації, яка на початку 1992 року на конференції у Нью-Йорку вперше виступила з ідеєю створення Екологічної конституції Землі.

Історія міжнародно-правових актів природоохоронного характеру сягає своїм корінням другої половини XIX століття. Одним з перших документів у цій сфері вважають міжнародну Угоду про охорону морських котиків, яка була підписана у 1879 р.

Далі у зв'язку з ускладненням і заостренням екологічних проблем спостеріга-

лося поступове нарощування масиву як національного, так і міжнародного екологічного права. Особливо це стало помітно у другій половині XX століття. Після Стокгольмської конференції ООН з навколишнього середовища (1972 р.) людство у правовій сфері перейшло з концепції «охорони природи» на концепцію «охорони навко-

© ШЕМШУЧЕНКО Юрій Сергійович. Академік НАН України. Директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України (Київ). 2007.

лишнього середовища». Було також започатковано міжнародну організацію — Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП).

Станом на 2003 р. список міжнародних багатосторонніх договорів екологічного характеру, який веде ЮНЕП, налічує 238 назв. Крім того, діє кілька тисяч двосторонніх угод та угод, якими регулюються екологічні суспільні відносини.

На жаль, розширення сфери міжнародного екологічного права адекватно не відбувається 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. За умов загального зростання населення Землі викликає тривогу зростання темпів вичерпування неповновлених природних ресурсів як в окремих регіонах, так і в глобальному вимірі загалом.

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 відповідних проблем. Воно, зокрема, належним чином не систематизоване і не кодифіковане. У його системі відсутній базовий правовий акт, який би цементував цю правову нішу і забезпечував комплексний підхід в екологічній сфері.

Означену проблему не вирішують чинні міжнародно-правові акти загального характеру — Стокгольмська декларація з навколишнього середовища, Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середови-

ща і розвитку (1992 р.), Всесвітня хартія природи (1982 р.). Ці документи не мають обов'язкової юридичної сили і не є системоутворювальними 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.

Міжнародна спільнота, таким чином, підійшла до необхідності розробки і прийняття головного для галузі міжнародного екологічного права акту. Це може бути Екологічна конституція Землі, відповідний Кодекс чи Конвенція ООН з безпеки навколишнього середовища. Ми віддаємо перевагу Конституції як актові політико-правового характеру і правовій формі закріплення екологічних прав людини.

Пріоритет в ініціюванні розробки і прийняття Екологічної конституції Землі належить українським ученим. Уперше така ідея була офіціалізована українською делегацією (Ф. Бурчак, М. Костицький, С. Кравченко, Ю. Туниця, Ю. Шемшученко) на Міжнародній науковій конференції з проблем федералізму у нью-йоркському університеті «Хофстра» (1992 р.). Тут прийнято резолюцію «Про створення нових організаційних структур міжнародного екологічного співробітництва». Конференція також підтримала ідею прийняття на рівні ООН Всесвітньої екологічної конституції.

У червні 1997 року з трибуни 19-ї спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН фактично про це говорив і тодішній Президент України Л. Кучма: «Вже сьогодні слід починати розробку глобального міжнародно-правового акта, покликаного гарантувати екологічну безпеку всіх країн

світу. Такого акта, який би визначав допустимі норми екологічної поведінки усіх держав в інтересах виживання й процвітання цивілізації у XXI-му столітті»^{*}.

Ідею прийняття відповідної Конституції нещодавно підтримав і міністр закордонних справ України А. Яценюк, виступаючи на сесії Генеральної Асамблеї ООН.

На користь прийняття Екологічної конституції Землі у липні 2007 року на слуханнях проблем змін глобального клімату у штаб-квартирі ООН висловився голова Національного агентства екологічних інвестицій України В. Нахлупін. На його думку, у цій Конституції мають бути узагальнені і систематизовані усі раніше прийняті угоди у сфері захисту навколишнього середовища і сталого розвитку.

В Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України проведені теоретичні дослідження концептуальних засад Екологічної конституції Землі. Про деякі з них мова піде нижче. Вони можуть бути покладені в основу майбутньої концепції відповідного міжнародно-правового акту^{**}.

1. Насамперед принагідно застерегти від надмірної деталізації Конституції і намагання врегулювати нею усе різноманіття екологічних відносин. Міжнародний досвід (зокрема, кодифікації міжнародного морського права) свідчить, що такого роду акти, як правило, мають рамковий характер. У цьому зв'язку майбутня Екологічна конституція Землі повинна закріпити основні, принципові засади, що стосуються міжнародного співробітництва держав у відповідній сфері суспільних відносин.

^{*} Див.: Виступ Президента України Л. Кучми на 19-й спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН для всебічного огляду та оцінки ходу здійснення «Порядку денного на 21-е століття» // Урядовий кур'єр. — 1997. — 26 червня.

^{**} Див.: Екологічне право України. Академічний курс / За ред. Ю.С. Шемшученка. — К., 2005. — С. 763.

2. Ключовою ідеєю для визначення змісту і структури Конституції, на наш погляд, має стати доктрина про право людини на безпечне навколишнє середовище. Справа у тому, що про це право нічого не сказано ні в Загальній декларації прав людини (1948 р.), ні у Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини (1950 р.), ні у міжнародних Пактах про громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права (1966 р.). Тільки побічно йдеться про це право у Стокгольмській декларації з навколишнього середовища та Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку. Оминули це питання і в інших міжнародно-правових актах екологічного характеру.

Національний досвід в даному випадку виявився попереду досвіду міжнародного. Концепція права людини і громадянина на безпечне (сприятливе) навколишнє середовище теоретично була розроблена у 70—80-х роках минулого століття правознавцями-екологами Росії, України, Білорусії та Казахстану. Після розвалу СРСР концепція отримала практичну реалізацію. Зараз право людини і громадянина на безпечне навколишнє середовище включене до нових конституцій держав, що виникли на пострадянському просторі, а також низки країн Середньої і Східної Європи.

Право людини на безпечне навколишнє середовище є відправною точкою для формування усіх інших екологічних прав людини, а його забезпечення — головною метою міжнародного екологічного співробітництва держав. Виходячи з цього, дане право має знайти належне відображення саме в Екологічній конституції Землі.

3. Слідом за ним доцільно закріпити й інші екологічні права людини: здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища та 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 тощо.

4. На забезпечення цих прав має бути спрямована екологічна політика держав та світової спільноти в цілому. Ефективність цієї політики багато в чому залежатиме від її універсальних принципів. Зараз вони «розкидані» по різних міжнародно-правових актах і належним чином не класифіковані.

В Екологічній конституції Землі слід закріпити систему відповідних принципів, а саме: раціонального і бережного використання ресурсів; неприпустимості забруднення навколишнього середовища і комплексної оцінки його стану; забезпечення екологічної безпеки та сталого розвитку економіки; обов'язкової екологічної експертизи проектів будівництва; збереження біологічного різноманіття; заборони воєнного або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на навколишнє середовище; співробітництва держав в екологічній сфері; вільного обміну екологічною інформацією; запобігання екологічній шкоди та вирішення еколого-правових спорів мирними засобами; застосування міжнародно-правової відповідальності держав за завдану екологічну шкоду і порушення права людини на безпечне навколишнє середовище тощо. Важливими також є принципи регіоналізму при вирішенні регіональних відповідних екологічних проблем і питань, що стосуються «загальної спадщини людства» (морів та океанів за межами національної юрисдикції, космічного простору, природної спадщини).

5. Під кутом зору підвищення ефективності міжнародного екологічного співробітництва на особливу увагу заслуговують визначені Конституцією форми і методи такого співробітництва за конкретними його видами. Кожному з цих видів доцільно присвятити окремий розділ. Ідеться, зокре-

ма, про міжнародне співробітництво держави щодо: узгодження планів і проектів природокористування, наприклад, що стосуються природних ресурсів, які поділяють дві і більше держав; узгодження заходів, пов'язаних із попередженням забруднення навколишнього середовища, ліквідацією природних і техногенних катастроф, забезпеченням безпечного для життя і здоров'я людини навколишнього середовища; оцінки стану навколишнього середовища та проведення екологічної експертизи проектів господарського будівництва; здійснення екологічного моніторингу та контролю; обміну екологічною інформацією; реалізація спільних навчальних і наукових програм екологічного характеру тощо.

6. Окремо слід виділити міжнародне співробітництво в галузі розвитку міжнародного і національного екологічного права. Йдеться, зокрема, про: уніфікацію еколого-правової термінології; опрацювання міжнародних і узгоджених з ними національних стандартів якості навколишнього середовища; гармонізацію міжнародного і національного екологічного права; вивчення практики досвіду реалізації екологічних міжнародних договорів та відповідних актів національного законодавства тощо.

7. Не менш важливим є питання організаційних механізмів забезпечення реалізації Екологічної конституції Землі. Формально цю функцію можна було б покласти на ЮНЕП. Але сьогодні ця організація переживає серйозну кризу. Про недостатню ефективність її діяльності неодноразово говорилося на різних екологічних форумах і з трибуни ООН.

У цьому зв'язку обговорюється питання про зміну формату цієї міжнародної організації чи створення замість неї нового відповідного органу. Зокрема, на вже згадуваній 19-й спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН було оголошено спільну заяву Бразилії, Німеччини, Сінгапуру і Південної Аф-

рики. У ній міститься заклик радикально реформувати і посилити екологічну програму ООН та утворити новий орган ООН з питань навколишнього середовища.

На наш погляд, таким органом могла б стати Рада Екологічної Безпеки на зразок Економічної і Соціальної Ради ООН для економічної та соціальної сфери. Цю Раду можна було б утворити шляхом реформування теперішнього ЮНЕП. Раді Екологічної Безпеки доцільно було б надати статус міжнародної спеціалізованої організації, наділивши її широкими повноваженнями із забезпечення безпечного навколишнього середовища, координації міжнародного екологічного співробітництва, а також контролю за виконанням Екологічної конституції Землі.

Складовою частиною механізму забезпечення реалізації Конституції має стати її судовий захист. Зараз міжнародні судові спори екологічного характеру розглядаються переважно загальними судами. Це, зокрема, Міжнародний суд ООН, Міжнародний арбітражний суд, Європейський суд з прав людини. Діють також деякі спеціалізовано-галузеві судові органи – Міжнародний трибунал з морського права, Міжнародний морський і річковий арбітражний суд.

У 1994 р. була зроблена спроба утворення Міжнародного екологічного суду. З ініціативи вчених-екологів на міжнародній установчій конференції у Мехіко було засновано судовий орган під назвою «Міжнародний суд екологічного арбітражу та примирення». До його складу увійшли вчені-екологи з 24 країн.

Але з цього нічого не вийшло. Суд фактично виявився бездіяльним. Проте ідея залишилася. Її реалізація зараз пов'язана зі створенням спеціалізованого Міжнародного екологічного суду під егідою ООН. Це сприяло б підвищенню ефективності застосування міжнародної відповідальності за екологічні правопорушення, в тому числі і за порушення вимог Екологічної конституції Землі.

Таким чином, запропонована Конституція може вирішити низку важливих для світової спільноти і кожного її члена загальних проблем: сформувати систему екологічних прав людини і закріпити її право на безпечне навколишнє середовище; визначити напрями світової екологічної політики, а також екологічного співробітництва держав та міжнародних організацій; заповнити прогалини у міжнародно-правовому регулюванні екологічних відносин та зробити системнішою галузь міжнародного екологічного права; утворити додаткові міжнародні організаційно-правові та судові гарантії забезпечення екологічного правопорядку у світі; сприяти узгодженому розвитку національних систем екологічного законодавства.

Україна не повинна втратити ініціативу у цьому питанні. Нам слід домагатися скликання у рамках ООН спеціальної міжнародної конференції для розробки і прийняття Екологічної конституції Землі. Це не абстрактна ідея, а реальна відповідь на екологічні виклики ХХІ століття, з якими пов'язана подальша доля всього людства.