

УДК 341.09

Т.Р. Короткий,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародного права та міжнародних відносин
Національного університету «Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ МОРСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА ВІД ЗАБРУДНЕННЯ З НАЗЕМНИХ ДЖЕРЕЛ

Анотація. У статті розглянуто поняття «забруднення з наземних джерел». Проаналізована система регулювання захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел. Розкриті особливості регламентації забруднення з наземних джерел Конвенцією з морського права 1982 р. Досліджені регіональні інструменти запобігання забрудненню з наземних джерел.

Ключові слова: прибережні райони (смуги), морське середовище, Світовий океан, забруднення з наземних джерел, Програма ООН з навколишнього середовища.

Постановка проблеми. На забруднення морського середовища з суші припадає основна частка, що складає близько 80% всього обсягу забруднення Світового океану [1; 2, с. 423]. Найбільш від забруднення морського середовища з наземних джерел страждають прибережні райони, які характеризуються високою біологічною продуктивністю [2, с. 423], що має особливо пагубні наслідки для людини і морських живих ресурсів [3, с. 302]. Проблема забруднення морського середовища з суші є найбільш серйозною не тільки у зв'язку зі значним масштабом такого забруднення, а й тому, що забруднення з наземних джерел впливає безпосередньо на прибережні райони (смуги) [4, с. 28], які мають найбільш тісний контакт з людиною, з одного боку, і є місцем

перебування 90% морських біоресурсів — з іншого¹. Саме прибережні райони (coastal regions), а в українському законодавстві — прибережні смуги [6; 7] є об'єктом самостійного правового регулювання, у зв'язку зі значним внеском у забруднення морського середовища. Забруднення морського середовища з суші є найбільш значним і відчутним в щільно населених регіонах, як, наприклад, уздовж узбережжя Середземного і Балтійського морів [3, с. 302]. Азовське та Чорне моря також характеризуються незадовільним екологічним станом, зумовленим значним перевищенням обсягу надходження забруднюючих речовин над асиміляційною здатністю морських екосистем, що призвело до бурхливого розвитку евтрофікаційних процесів, значного забруднення (в тому

¹ Людська діяльність в прибережних районах призвела до деградації водно-болотних угідь, заплав, водорослей і коралових рифів [1; 2, с. 423].

числі мікробіологічного) морських вод, втрати біологічних видів, скорочення обсягу рибних ресурсів, зниження якості рекреаційних ресурсів, виникнення загрози здоров'ю населення [7]. Для України ця проблема є досить актуальною у зв'язку зі значною протяжністю узбережжя та значним антропогенним навантаженням прибережних районів [7].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання міжнародно-правових стандартів захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел розглядалися в працях О.В. Задорожнього, Д.Л. Вандера, В.В. Кононов, К. Кумарі, М.О. Медведєва, Цвага, А. Павуєра.

Постановка завдання. Основним завданням статті є аналіз міжнародно-правових стандартів захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел.

Виклад основного матеріалу. До джерел, розташованих на суші, належать річки, трубопроводи, каналізаційні системи, водовідвідні споруди. Як вказує К. Кумарі, понад три чверті забруднювачів потрапляють в море в результаті змиву безпосередньо з землі або через річки або через атмосферу. 60% забруднювачів, таких як токсичні відходи, промислові відходи, ядерні відходи і вибухові речовини, побутові відходи та сільськогосподарські стоки (добрива і пестициди), джерелом яких є діяльність людей на суші. Основними причинами є відсутність каналізаційної інфраструктури, інтенсивне сільське господарство і промисловість. Близько 70% відходів, що скидаються в океани, попередньо не обробляються відповідно до Програми ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП). Так, за даними ЮНЕП, 1,7 мільярда кубічних метрів комунально-побутових стічних вод

скидаються безпосередньо в Середземне море, з яких три чверті становлять необроблені води [5]. Отже, можливо зробити висновок про те, що забруднення морського середовища з наземних джерел є загальною проблемою забруднення навколишнього середовища, та зменшення кількості відходів, очищення каналізаційних стоків та екологізація сільськогосподарського виробництва автоматично приведуть к вирішенню проблеми забруднення морського середовища з наземних джерел, що є сферою регулювання деяких міжнародно-правових інструментів міжнародного права навколишнього середовища. Але, в умовах невіршеності загального забруднення з суші важливе значення мають саме спеціальні механізми захисту морського середовища з наземних джерел, які є об'єктом регулювання як національного, так і міжнародного права.

Незважаючи на те, що забруднення з наземних джерел має негативний вплив, перш за все, на середовище прибережних морських акваторій, особливо тих, які розташовані в замкнутих або напівзамкнутих морях, класичним прикладом якого є Азовське та Чорне моря [7; 8], або біля берегів високоіндустріальних держав, з огляду на значну кількість викидів відходів в море та переміщення морських водних мас, воно, безперечно, може розглядатися як глобальна проблема, яка загрожує екологічній рівновазі всього Світового океану. Саме тому, дана проблема не могла залишатися поза увагою урядів і наукових спільнот, фахівців-міжнародників [9] і потребувала вирішення, у тому числі, шляхом відповідної міжнародно-правової та національної регламентації.

Проте, оскільки джерело і безпосередні наслідки забруднення знахо-

дяться під юрисдикцією конкретних держав, то встановлення міжнародно-правових стандартів захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел почалося дещо пізніше і менш активно, ніж міжнародно-правова регламентація захисту морського середовища від забруднення з суден. При цьому, цей вид забруднення є одночасно найменш врегульованим на глобальному рівні: на сьогодні не укладено жодного спеціального універсального міжнародного договору з питань забруднення морського середовища з наземних джерел.

Поняття «забруднення з наземних джерел» досить широке і охоплює забруднення з муніципальних, індустріальних та сільськогосподарських джерел, відходи з яких потрапляють у морське середовище шляхом скидання безпосередньо з берега, через ріки, канали та інші водойми, включаючи підземні, а також забруднення зі стаціонарних або рухомих прибережних установок, розташованих в межах юрисдикції держави [10, р. 536]. Таке забруднення безпосередньо пов'язане з життєдіяльністю населених пунктів, виробництвом та сільським господарством, тобто з діяльністю, здійснюваною в межах юрисдикції держав, яка, до того ж, зачіпає їхні економічні інтереси. Часто висловлюється теза, що держави не бажають обмежувати свій суверенітет у регулюванні промисловості та сільського господарства, беручи на себе зобов'язання щодо забруднення морського середовища з наземних джерел. Поширеною є думка, що заходи з контролю над забрудненням морського середовища з наземних джерел мають потенційно негативні наслідки для національної економіки [11, р. 40]. Окрім вищезазначених причин, універсальне ре-

гулювання боротьби зі забруднення з наземних джерел ускладнюється обмеженістю наукових даних щодо наслідків забруднення у цілому та ефекту окремих забруднювачів [11, р. 38]. Більше того, кожне джерело забруднення вимагає прийняття специфічних правил, що робить комплексне регулювання цього питання досить складним [10, р. 548]. На сьогодні система регулювання захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел складається з: 1) норм загального характеру, вміщених у Конвенції ООН з морського права 1982 р.; 2) численних регіональних інструментів; 3) норм міжнародного м'якого права, які створені як на універсальному, та й на регіональному рівні. Тобто особливість міжнародного регулювання захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел є, по-перше, відсутність спеціального міжнародно-правового договору з питань захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел; по-друге, наявність міжнародно-правових норм загального характеру, які містяться, перш за все, у Конвенції 1982 р.; по-третє, розгалуженою системою регіональних угод, як загального відносно джерела забруднення, так й спеціальних, присвячених захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел; 4) наявністю як універсальних, так й регіональних документів міжнародних організацій, що мають необов'язковий характер, проте створюють умови для співробітництва держав та прийняття загальних заходів та здійснення загальних дій на універсальному, регіональному, двосторонньому та національному рівнях. Тому варто говорити саме про міжнародно-правові стандарти, маючи на увазі як юридично обов'язкові міжнародно-правові

інструменти, так і у ряді випадків не менш ефективні міжнародні стандарти, які містяться у нормах актів міжнародного м'якого права.

Враховуючи обставини, що на початок діяльності III Конференції ООН з морського права (1973 р.) усі міжнародно-правові документи, спрямовані на захист морського середовища від забруднення з наземних джерел, належали до регіональних, на відміну від регламентації таких джерел забруднення морського середовища, як судноплавство чи захоронення відходів, ця обставина враховувалася і в період діяльності III Конференції ООН з морського права при формулюванні відповідних статей Конвенції 1982 р., які, безперечно, випробували на собі вплив існуючих на той момент регіональних угод.

Положення ч. XII Конвенції 1982 р., які відносяться до забруднення з суші, сформульовані в досить загальній формі. Так, ст. 194 передбачає, що заходи, які вживаються для запобігання, скорочення або збереження під контролем забруднення морського середовища, спрямовані, зокрема, на зменшення у максимально можливій мірі викиду токсичних, шкідливих або отруйних речовин, особливо стійких, із джерел, які знаходяться на суші. Це дуже загальне зобов'язання конкретизується у ст. 207 і 213 Конвенції 1982 р., які прямо стосуються забруднення із джерел, які знаходяться на суші.

Стаття 207 Конвенції 1982 р. зобов'язує держави ухвалювати закони та правила задля попередження, зменшення та контролю над забрудненням морського середовища з наземних джерел, «беручи до уваги правила, стандарти та рекомендовану практику, узгоджені на міжнародному рівні», тоді як подібні норми щодо інших

джерел забруднення зобов'язують ухвалювати закони та правила, не менш ефективні, ніж загальноновизнані міжнародні стандарти. Фактично ця норма є «слабшою», адже не вимагає від держав імплементації міжнародних стандартів, а лише закликає брати їх до уваги [10, р. 542-543]. Тобто ця норма відсилає до актів міжнародних міждержавних організацій, які є стандартоутворюючими акторами у цій сфері. Ця стаття також зобов'язує держави намагатися гармонізувати свої внутрішні правила на регіональному рівні та співробітничати на універсальному та регіональному рівнях задля вироблення узгоджених правил щодо контролю над цим видом забруднення. Стаття 213 Конвенції 1982 р. містить зобов'язання вживати необхідні правозастосовні заходи та заходи примусу на виконання правил щодо забруднення з наземних джерел.

Основний масив юридично обов'язкових норм щодо запобігання забрудненню з наземних джерел міститься в численних регіональних інструментах. Розробка регіональних інструментів розглядається як більш доцільний режим регулювання з декількох причин: по-перше, у різних регіонах пріоритет віддається різним джерелам забруднення, залежно від стану забруднення та негативних наслідків для конкретних морських екосистем; по-друге, регіональний підхід дозволяє врахувати різний ступінь економічного розвитку держав і, відповідно, їхні реальні можливості щодо вжиття природоохоронних заходів [10, р. 549]. Регіональне співробітництво з цього питання тісно пов'язане з реалізацією Програми регіональних морів під егідою ЮНЕП [2, р. 444-445]. Норми щодо регулювання забруднення з наземних джерел містяться або в регіональних угодах, укладених у рамках

Програми регіональних морів, або у додаткових протоколах до цих угод. На сьогодні питання забруднення з наземних джерел регулюються більш ніж двадцятьма регіональними договорами, зокрема, Гельсінською конвенцією про захист морського середовища Балтійського моря 1992 р., Конвенцією про захист морського середовища Північно-Східної Атлантики 1992 р. (Конвенція ОСПАР), Конвенцією про захист Чорного моря від забруднення 1992 р.; окрім цього, укладено сім протоколів, присвячених безпосередньо цим питанням, серед яких Кіотський протокол щодо захисту Південно-Східної частини Тихого океану від забруднення з наземних джерел 1983 р., Бухарестський протокол щодо захисту морського середовища Чорного моря від забруднення з наземних джерел 1992 р., Сіракузький протокол про захист Середземного моря від забруднення з наземних джерел 1996 р. [10, р. 550-552].

Вказані регіональні угоди можливо розділити на дві групи: 1) які містять загальні зобов'язання держав вживати заходів щодо захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел; 2) спеціально спрямовані на боротьбу з цим видом забруднення. До перших належать такі міжнародні угоди, як Конвенція про захист морського середовища району Балтійського моря 1974 р., Барселонська конвенція про охорону Середземного моря від забруднення 1976 р., Кувейтська регіональна конвенція про співробітництво в галузі охорони морського середовища від забруднення 1978 р., Абіджанська конвенція про співробітництво в галузі захисту та освоєння морського та прибережного середовища регіону Західної та Центральної Африки

1981 р., Лімська конвенція про захист морського середовища та прибережних районів Південно-Східної частини Тихого океану 1981 р., Регіональна конвенція про збереження морського середовища Червоного моря і Перської затоки 1982 р. Згодом були прийняті Конвенція про захист морського середовища району Балтійського моря 1992 г. (нова редакція Конвенції про захист морського середовища району Балтійського моря 1974 р.), Конвенція про захист Чорного моря від забруднення 1992 року та інші. До других належать Паризька конвенція про запобігання забруднення морського середовища з наземних джерел 1974 р., Афіньський протокол про захист Середземного моря від забруднення з наземних джерел 1980 р. і Лімський протокол про запобігання забрудненню з наземних джерел 1983 р.

Регіональні інструменти містять багато спільних рис. Наприклад, останнім часом до цих конвенцій та протоколів вносяться зміни щодо підходу до обмеження та заборони забруднення: якщо на початкових етапах регулювання забруднювачі поділялися на ті, які заборонялися повністю, та ті, викиди яких обмежувалося (т. зв. «чорні» та «сірі» списки), то наразі намітилися тенденції до введення цілковитої заборони і на ті забруднювачі, використання яких раніше лише обмежувалося [10, р. 553-558]. Іншою спільною рисою є включення принципу перестороги як юридичного зобов'язання [10, р. 558-560]. Регіональні інструменти зазвичай не містять переліку конкретних заходів з попередження, обмеження та контролю над забрудненням: їхнє вжиття віддається на розсуд держав-учасниць, орієнтиром для яких є загальноприйняте посилення на

«найкращі доступні технології» та «найкращі природоохоронні практики». Окрім розумного обмеження розсуду держав, звернення до цих концепцій має на меті встановити певний стандарт належної обачності, який має важливе значення у випадку міжнародно-правової відповідальності держав за екологічну шкоду. У той же час, використання найкращих доступних технологій та природоохоронних практик залежить від стану економічного розвитку держав, і для держав, що розвиваються, дотримання відповідного зобов'язання можливе тільки при отриманні належної фінансової та технічної допомоги [10, р. 563, 565]. Серед конкретних зобов'язань, які містяться у більшості регіональних інструментів — положення щодо оцінки впливу на навколишнє середовище: держава зобов'язана про-

вести таку оцінку потенційно шкідливої діяльності та повідомити про результат оцінки всі держави, на інтереси яких може вплинути ця діяльність. Схожим є контрольний механізм, що включає подання сторонами звітів та їхній розгляд спеціально створеним договірним органом — наявність такого механізму характерна для міжнародних природоохоронних договорів у цілому.

За відсутності спеціалізованого універсального договору щодо попередження, обмеження та контролю над забрудненням з наземних джерел важко переоцінити значення наявних норм м'якого права: особливо слід виділити Монреальські керівні принципи щодо захисту морського середовища від забруднення з наземних джерел 1985 р. та Глобальну програму дій щодо захисту морського середовища від наземної діяльності 1995 р.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мировой океан и международное право: Защита и сохранение морской среды. — М. : Наука, 1990. — 248 с.
2. Powers A., Vander Zwaag D.L. The Protection of the Marine Environment from Land-Based Pollution and Activities: Gauging the Tides of Global and Regional Governance. — International Journal of Marine & Coastal Law, № 23. — 2008. — С. 423-452.
3. Задорожній, О.В. Міжнародне право навколишнього середовища : підруч. для ВНЗ / О.В. Задорожній, М.О. Медведєва ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Ін-т міжнар. відносин. — К. : Видав. дім «Промені», 2010.
4. Прибережна (морська) смуга / Т.Р. Короткий // Юрид. енцикл. — 2003. — Т. 5. — С. 79; Прибережна (морська) смуга / Юридична енциклопедія юнацтва / за ред. С.В. Ківалова, Ю.М. Оборотова. — О. : Юрид. літ., 2006. — 404 с.
5. Kumari K. An Introduction to Marine Pollution / K. Kumari [Electronic resource]. — Available at: papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm?abstractid=969593.
6. Кононов В.В. Поняття прибережних захисних смуг за законодавством України // Часопис Київського університету права. 2011. — № 3. — С. 236-239.
7. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів» від 22 березня 2001 р. № 2333-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 28. — Ст.135.
8. Короткий Т.Р. Морские просторы Украины: какие они? / Т.Р. Короткий // Судоходство. — 2006. — № 7-8 (122-123). — С. 72-73; Короткий Т.Р. Правовой статус Азовского моря и проблемы нормативно-правового обеспечения сотрудничества Украины и Российской Федерации в сфере охраны и использования ресурсов Азовского моря / Т.Р. Короткий // Экономико-экологические проблемы Азовского моря : монография / за ред. Б.В. Буркинського, В.М. Степанова, С.В. Берднікова. — О. : Фенікс, 2009. — 532 с. — Гл. 12. — С. 344-389; Анцелевич Г.А. Актуальные проблемы современного международного морского права. — К.: Украинская академия внешней торговли, 2006. — С. 184-185; Щипцов А.А., Анцелевич Г.А.,

Высоцкий А.Ф. Современное международное морское право и практика его применения Украиной / А.А. Щипцов, Г.А. Анцилевич, А.Ф. Высоцкий [и др.]. — К. : Наук. думка, 1995. — С. 228-229; Шемякин А.Н. Право пользования морем (генезис структуры и содержания): монография. — Одесса: Астропринт, 2004. — С. 203-208.

9. Покрещук А.А. Международно-правовая охрана морской среды от загрязнения с суши // Охрана окружающей среды. — К., 1982. — С. 201-202; Он же. Международно-правовые проблемы охраны морской среды от загрязнения из источников, расположенных на суше : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — К., 1983. — С. 24; Kempf R. Les aspects juridiques de la pollution des cours d'eau par les entreprises industrielles. P., 1954; Amato A.D., Hargrove J.L. Environment and Law of the Sea: A report of the working group on ocean environment // Amer. Soc. Intern. Law. Stud. Transnat. Legal Policy. 1975. № 5; Burchi S. International legal aspects of pollution of the sea from river // Italian yearbook of international law, 1977. P. 115-142; Weiss F.T., Bruce K. Environmental aspects of produced water disposal: Oceans conf.: (Proceedings), Oct. 17-19, 1977. Los Angeles; N.Y., 1977; Hickley J.E. Custom and land-based pollution of the high seas // San Diego Law Rev. 1978. Vol. 15. P. 409-475; Goering K.W. Mediterranean protocol on land-based sources: Regional response to a pressing transnational problem // Cornel Intern. Law J. 1980. Vol. 13. P. 329-349; Bingham D.A. Pollution from land-based sources // Mar. Pollut. 1980; Kunig Ph. Pollution from sources other than oil: The impact of marine pollution — international law and practice. 1980; Prawnomiedzynarodowe problemy ochrony srodowiska morskiego przed zanieczyszczeniemi pochodzenia ladowego // Prz. stosunkow miedzynar. 1982. N 13. S. 79-95; Brodecki X. Ochrona srodowiska: Konwencja ONZ o prawie tnorsa // Techn. i gospodarka morska. 1983. № 9; Odpowiedzialnosc za zanieczyszczenia morza. Gdansk, 1983. S. 102-116; Jasudowisz T. International legal problems of the protection of the maritime environment against land-based pollution // Polish yearbook of international law. Wroclaw, 1984. P. 155-176; Churchill R.R., Loewe A.V. The law of the sea. Manchester, 1985. P. 244-249; Goldberg E.D. The oceans as waste space // Ocean Yb. 1985. Vol. 5. P. 150-161; Tyszecki A. Chore morze. W-wa, 1986; Meng Quing-nan. Land-based marine pollution. L.; Norwell, 1987.

10. Tanaka Y. Regulation of Land-Based Marine Pollution in International Law: A Comparative Analysis Between Global and Regional Legal Frameworks. — ZaöRV, № 66. — 2006. — P. 535–574.

11. Hassan D. Protecting the Marine Environment from Land-Based Sources of Pollution: Towards Effective International Cooperation. — Ashgate Publishing Ltd. — 2006. — 239 p.

Короткий Т.

Международно-правовые стандарты защиты морской среды от загрязнения из наземных источников.

Аннотация. В статье рассмотрено понятие «загрязнение из наземных источников». Проанализирована система регулирования защиты морской среды от загрязнения из наземных источников. Раскрыты особенности регламентации загрязнения из наземных источников Конвенцией по морскому праву 1982 г. Исследованы региональные инструменты предотвращения загрязнения из наземных источников.

Ключевые слова: прибрежные районы (полосы), морская среда, Мировой океан, загрязнение из наземных источников, Программа ООН по окружающей среде.

Т. Korotky

International legal standards for the protection of the marine environment from pollution from land sources.

Summary. The article discusses the concept of “pollution from land-based sources”. The system of regulation of protection of the marine environment from pollution from land-based sources is analyzed. The features of regulation of pollution from land-based sources are revealed by the Convention on the Law of the Sea, 1982. Regional instruments for the prevention of pollution from land-based sources have been investigated.

Keywords: coastal regions, marine environment, pollution from land sources, United Nations Environment Program.