

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ АЛЬПІЙСЬКОЇ ТА КАРПАТСЬКОЇ КОНВЕНЦІЙ З ОХОРОНИ І СТАЛОГО РОЗВИТКУ ГІРСЬКИХ РЕГІОНІВ

*Рассмотрены характеристики и особенности международного механизма реализации рамочных конвенций по охране и устойчивому развитию горных регионов. Анализируется действующий механизм обеспечения исполнения Альпийской конвенции. Выделены элементы международно-правового механизма реализации Карпатской конвенции, находящегося на стадии формирования, и определены его основные упущения.*

*The article is concerned with characteristics and peculiarities of compliance mechanisms of Alpine and Carpathian framework conventions. Special attention is devoted to the analysis of the current Alpine convention compliance mechanism. The elements of Carpathian convention compliance mechanism under formation are defined, as well as its major omissions.*

Конвенція про охорону Альп<sup>1</sup> і Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат<sup>2</sup> (Альпійська та Карпатська конвенції) є першими та єдиними чинними на сьогодні міжнародними договорами, які повністю присвячені питанням охорони і розвитку конкретного гірського регіону. Численні обставини, пов'язані з особливостями змісту і виконання міжнародних договорів з охорони довкілля, специфікою гірських екосистем як об'єктів міжнародно-правового регулювання<sup>3</sup> тощо, актуалізують питання запровадження ефективних механізмів реалізації цих конвенцій. Дослідження Альпійського механізму реалізації дає змогу виділити його позитивні сторони і недоліки та використати досвід Альпійських держав для реалізації Карпатської конвенції в Україні.

Загалом реалізація міжнародного договору відбувається на двох рівнях – міжнародному та національному. Відповідно механізм реалізації договору як сукупність засобів для його здійснення поділяють на міжнародний та національний, кожен з яких складається з інституційної та правової компоненти. Міжнародний інституційний (організаційний) механізм включає держави, організації та органи, які здійснюють діяльність шляхом переговорів, консультацій, зустрічей, конференцій, погоджувальних комісій, судочинства<sup>4</sup>. Міжнародні спеціальні органи і структури для реалізації міжнародного природоохоронного договору можуть створюватися положеннями самого договору або рішенням вже існуючого органу. Міжнародний правовий (конвенційний) механізм реалізації міжнародного договору включає: 1) нормотворчість для забезпечення виконання договірних норм, конкретизацію договірних норм; 2) тлумачення договірних норм, яке здійснюється як в процесі нормотворчості, так і правозастосування; 3) міжнародний контроль, метою якого є встановлення фактичних обставин та їх оцінка з точки зору відповідності договірним нормам; 4) правозастосування, тобто індивідуальну чи колективну діяльність держав та інших суб'єктів із забезпечення реалізації норм у конкретних ситуаціях<sup>5</sup>.

Основою міжнародно-правового механізму реалізації багатьох сучасних міжнародних договорів у сфері охорони довкілля (у тому числі Альпійської кон-

---

© СУХОРОЛЬСЬКИЙ Петро Михайлович – асистент Національного університету «Львівська політехніка»

венції) є механізм забезпечення виконання (compliance mechanism). Включаючи, крім перелічених елементів правового механізму реалізації, також допомогу договірним країнам, базуючись на використанні особливих органів і процедур, він здатний забезпечити у багатьох випадках найбільш ефективну реалізацію природоохоронних договорів. Метою запровадження механізмів забезпечення виконання є передусім відхід від традиційних конфронтаційних процедур та вирішення питань, які виникають у процесі реалізації міжнародних договорів, на основі сприятливих, недискримінаційних, несудових, зорієнтованих на допомогу процедур. На відміну від механізмів вирішення спорів механізми забезпечення виконання спрямовані на уникнення спорів, відстеження і вирішення міжнародних ситуацій, які можуть призвести до виникнення спору, на ранніх стадіях. Зважаючи на ці переваги, механізми забезпечення виконання вже діють або розробляються у рамках багатьох міжнародних договорів з охорони довкілля.

Механізм забезпечення виконання відрізняється у різних договорах і може зосереджуватися як на допомозі країнам, які з певних причин не в змозі виконувати положення договору, так і на відстеженні випадків невиконання і вжиття відповідних заходів. Цікавим у цьому контексті є приклад механізму забезпечення виконання Кіотського протоколу, який передбачає створення комітету із забезпечення виконання, що складається із двох підрозділів: перший призначений для допомоги і сприяння у справі виконання протоколу країнам, що розвиваються, другий здійснює моніторинг за виконанням і у випадку невиконання застосовує відповідні санкції<sup>6</sup>.

Загалом більшість механізмів забезпечення виконання прямо чи опосередковано передбачають виконання трьох завдань – з'ясування змісту норм і стандартів, що містяться у договорі, сприяння розвитку цих норм і стандартів та вирішення спірних питань серед держав-членів. Незважаючи на те, що різні механізми забезпечення виконання базуються на положеннях різних міжнародних договорів та рішень органів міжнародних договорів, можна виокремити наступні їхні спільні риси: 1) Більшість механізмів базуються на процедурі звітування сторін договору – держави-члени подають регулярні звіти щодо виконання договору згідно з наперед визначеними критеріями. При здійсненні міжнародно-правової охорони навколишнього середовища такі процедури звітування часто є більш доцільними, ніж суворі процедури моніторингу і зумовлюють активну участь держав-членів договору, національних і міжнародних організацій у справі підтримки виконання міжнародного договору<sup>7</sup>. 2) Процедури механізму мають консультативний характер, базуються на принципах співпраці, неконфронтаційності, прозорості. 3) При розробці й функціонуванні механізму забезпечення виконання враховуються принципи поваги до державного суверенітету та невтручання у внутрішні справи держав. 4) Прийняття рішень, які містять заходи внаслідок невиконання чи неналежного виконання стороною договору, покладається здебільшого на Конференцію сторін міжнародного договору. 5) Для діяльності механізму створюють спеціальний орган, який складається із представників сторін договору чи незалежних експертів<sup>8</sup>. 6) Крім офіційних органів, ефективність діяльності механізму суттєво залежить від співпраці з приватним сектором (неурядовими організаціями, ЗМІ тощо)<sup>9</sup>.

До повноважень спеціального органу (як правило, комітету), передбаченого механізмом забезпечення виконання, входить: періодичний огляд дотримання сторонами своїх зобов'язань на основі представлених звітів; розгляд заяв будь-

якої сторони про недотримання нею договору з метою забезпечення конструктивного розв'язання проблеми; надання зацікавленим сторонам рекомендацій щодо процедурних, технічних чи адміністративних способів вирішення проблем виконання і дотримання; підготовка звітів про виконання і дотримання договору для Конференції сторін; розгляд заяв про невиконання договору іншою стороною; збір і вивчення інформації щодо виконання договору, із використанням при цьому незалежних джерел та послуг наукових експертів<sup>10</sup> тощо.

На шостій Конференції сторін Конвенції про охорону Альп (Альпійська конференція) було прийнято рішення про заснування робочої групи для розробки пропозицій щодо регулярної оцінки реалізації Альпійської конвенції. Ці пропозиції мали стосуватися механізму аналізу і оцінки поданих звітів, підтримки договірних сторін, які зіштовхуються із труднощами у реалізації Конвенції, та механізму узгодженого вирішення проблемних питань. На основі пропозицій робочої групи 19 листопада 2002 р. резолюцією сьомої Альпійської конференції був прийнятий Механізм забезпечення виконання Альпійської конвенції<sup>11</sup>.

Загалом норми, які створюють механізм забезпечення виконання міжнародного договору, можуть міститися у самому договорі, доповненні/протоколі до нього або у рішенні органу міжнародного договору (як правило, Конференції сторін). Перший випадок є найбільш ефективним, оскільки положення щодо механізму набувають чинності разом із самим договором і є обов'язковими для усіх держав-учасниць договору. Однак включення таких положень до міжнародного договору може суттєво продовжити і ускладнити процедуру його погодження, підписання і ратифікації.

Оскільки в Альпійській конвенції положення про запровадження механізму забезпечення виконання відсутні, то такий механізм можна було створити шляхом укладання спеціального протоколу або рішенням Конференції сторін. Перевагою укладання додаткового протоколу є те, що положення протоколу, як і положення Конвенції, є обов'язковими для усіх його учасників. Отже, процес створення механізму супроводжувався б процесом створення договірних норм міжнародного права. Однак сторони Альпійської конвенції прийняли механізм забезпечення виконання Конвенції резолюцією Конференції сторін. Це дало змогу уникнути тривалої процедури ратифікації і забезпечити швидке впровадження механізму для усіх держав-учасниць Конвенції, але змусило розробляти механізм у межах існуючих правових норм Альпійської конвенції і її протоколів.

Правовою основою механізму забезпечення виконання Альпійської конвенції стали її положення щодо звітування, зокрема ст.5.4., ст.6.g Альпійської конвенції та відповідні статті ч. IV усіх тематичних протоколів. У своєму рішенні про створення механізму забезпечення виконання Альпійська конференція, як і передбачено у вищезазначених статтях Конвенції та протоколів, конкретизувала загальні положення про звітування та визначила тему, зміст і час подання інформації. Правовою основою прийняття рішень у рамках механізму стали ст.7 і ст.8.7 Альпійської конвенції про прийняття рішень Конференцією сторін та Постійним комітетом.

Метою механізму забезпечення виконання Альпійської конвенції є здійснення регулярного огляду виконання Конвенції і протоколів та надання підтримки договірним сторонам у виконанні їхніх обов'язків. Основою механізму є процедура звітування, яка полягає у поданні сторонами Конвенції кожних чотири роки звіту до Наглядного комітету. Резолюцією Альпійської конференції про запроваджен-

ня механізму визначено загальний зміст звітів держав. Зокрема вони повинні містити інформацію про здійснені та плановані заходи на виконання Конвенції і протоколів; про виконання зобов'язань, які містяться у Конвенції і протоколах; про виконання резолюцій та рекомендацій Альпійської конференції тощо.

Інституційною основою механізму забезпечення виконання Альпійської конвенції є Наглядний комітет, створений як постійна робоча група згідно з положеннями Альпійської конвенції. Він складається із представників держав-членів Конвенції. Спостерігачі, представлені у Постійному комітеті Альпійської конвенції, можуть надсилати до двох своїх представників на засідання Наглядного комітету. Правила процедури Постійного комітету<sup>12</sup> застосовуються до діяльності Наглядного комітету.

Згідно з резолюцією Альпійської конференції про запровадження механізму Наглядний комітет виконує наступні функції: 1) перевіряє звіти держав та додаткову інформацію, може витребувати додаткову інформацію у держав-учасниць Конвенції та одержувати інформацію з інших джерел; 2) на прохання договірної сторони надає їй допомогу в реалізації Конвенції та протоколів; 3) на прохання договірних сторін чи спостерігачів займається розслідуванням випадків невиконання Конвенції та протоколів; 4) інформує відповідні договірні сторони про результати своєї роботи; 5) розробляє звіти про виконання Конвенції та протоколів, пропонує проекти резолюцій та рекомендацій; 6) пропонує заходи для покращення процедур звітування та виконання Конвенції і протоколів.

На основі звітів Наглядного комітету Альпійська конференція приймає резолюції та рекомендації, які можуть включати наступні заходи: надання допомоги та підтримки, зокрема у створенні стратегії виконання Конвенції та протоколів, договірній стороні; організація консультацій з експертами для допомоги відповідній договірній стороні; проведення досліджень на місці з метою визначення проблем та можливих способів їх вирішення при умові згоди відповідної договірної сторони; надання підтримки для співробітництва договірних сторін із державними та недержавними міжнародними організаціями; формулювання вимог до відповідної договірної сторони щодо розробки стратегії виконання Конвенції та графіку виконання.

Рішення у Альпійській конференції у рамках механізму забезпечення виконання приймаються згідно з ст.7.1 Альпійської конвенції – одноголосно або, якщо неможливо досягнути одноголосності у питаннях, що стосуються окремих функцій, і головуючий спеціально встановив цей факт, рішення приймається кваліфікованою більшістю у три четверти голосів сторін, що присутні на засіданні та голосують. У резолюції про запровадження механізму передбачено прийняття рішень консенсусом, однак у цьому випадку в контексті передбаченої Конвенцією процедури прийняття рішень одноголосно<sup>13</sup>, процедуру консенсусу слід вважати способом досягнення одноголосного голосування. При здійсненні голосування кожна договірна сторона має один голос, а при розгляді справ, які стосуються реалізації відповідних протоколів, голосують лише сторони відповідного протоколу.

Враховуючи викладене, виділимо ознаки і особливості механізму забезпечення виконання Альпійської конвенції на основі наступних критеріїв<sup>14</sup>: 1) склад спеціального органу – до Наглядного комітету входять урядові представники; представники громадськості та незалежні експерти присутні як спостерігачі або виконують допоміжну роль. Надання можливості спостерігачам брати участь у роботі Комітету спричинене значною роллю організацій, які є спостерігачами, у

процесі створення та реалізації Конвенції<sup>15</sup>; 2) розмір спеціального органу – до Наглядового комітету завдяки невеликій та обмеженій кількості держав-учасниць Конвенції входять представники усіх держав-членів. Це дає змогу врахувати позиції усіх сторін та загалом підвищити ефективність усього механізму; 3) повноваження спеціального органу – Наглядовий комітет наділений широким колом повноважень, притаманних для подібних органів, що підкреслює його активну роль у процесі забезпечення виконання Конвенції. Він перевіряє національні звіти, може витребувати додаткову інформацію, проводити власні дослідження на основі незалежних даних, а також проводити дослідження на місцях, однак лише після надання на це згоди відповідною державою; 4) природа контрольної діяльності спеціального органу – Наглядовий комітет здійснює свою діяльність з власної ініціативи (у процесі розгляду звітів сторін), а також з ініціативи інших сторін Конвенції та спостерігачів. Здійснення діяльності Комітетом з ініціативи інших приватних осіб не передбачене; 5) обов'язки держав-учасниць механізму – сторони Альпійської конвенції зобов'язані подавати звіти, додаткову затребувану Комітетом інформацію, коментарі та інформацію щодо планованих заходів у відповідь на проєкт звіту Комітету, інформацію про здійснення згаданих заходів. Обов'язок надавати доступ до місць, пов'язаних з порушенням Конвенції, не передбачено; 6) причини невиконання – Альпійський механізм розрізняє випадки невиконання Конвенції через нестачу можливостей та внаслідок свідомого порушення через брак політичної волі. У першому випадку передбачена можливість для сторони самій здійснити заходи для виправлення ситуації без прийняття рішень Альпійською конференцією та скористатися допомогою, передбаченою механізмом. У другому випадку передбачено прийняття Альпійською конференцією рішень, у яких містяться відповідні вимоги до сторони; 7) наслідки виявлення випадків невиконання – у відповідь на невиконання положень Конвенції приймаються резолюції та рекомендації Альпійською конференцією, які, залежно від причин невиконання, містять заходи допомоги або вимоги до відповідної сторони. У процесі розробки механізму розглядалася можливість впровадження більш жорстких санкцій у відповідь на невиконання Конвенції – наприклад, позбавлення права голосу. Однак ці положення не були включені до механізму, зважаючи на необхідність перебувати у правових рамках Альпійської конвенції<sup>16</sup>.

Слід також зазначити, що рисою Альпійського механізму є його прозорість на усіх рівнях. Доступ громадськості до його процедур забезпечується обов'язковою публікацією звітів держав, звітів Наглядового комітету та резолюцій і рекомендацій Альпійської конференції.

Загалом необхідною умовою для подальшого ефективного функціонування механізму є довіра між усіма зацікавленими сторонами, а особливо між державами-учасницями між собою та між державами-учасницями та Наглядовим комітетом, безсторонність і надійність Наглядового комітету. Це сприятиме становленню своєї культури виконання договору серед його учасників. Водночас виникнення такої довіри і культури багато в чому залежить від функціонування самого механізму<sup>17</sup>.

Станом на 2009 р. спеціальний механізм забезпечення виконання Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат не запроваджений. Однак окремі елементи такого механізму передбачені документами, прийнятими на різних рівнях.

Процедура звітування сторін самою Конвенцією не передбачена. Отже, це питання залишено для врегулювання у протоколах. У першому прийнятому Прото-

колі про збереження та стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття передбачено періодичну звітність сторін Протоколу згідно із графіком і форматом, визначеними Конференцією, та права спостерігачів надавати інформацію та звіти щодо здійснення та виконання Конвенції<sup>18</sup>.

Окремі функції щодо забезпечення виконання Карпатської конвенції виконує допоміжний орган – Комітет з реалізації. Серед іншого на нього покладено а) здійснення збору, оцінки та аналізу інформації, яку подають сторони та спостерігачі щодо реалізації Карпатської конвенції і протоколів, та б) здійснення моніторингу за виконанням договірними сторонами положень Конвенції та протоколів<sup>19</sup>. У Протоколі також передбачено здійснення вищезгаданим Комітетом збору, оцінки та аналізу інформації, моніторинг за виконанням сторонами положень Протоколу та подання відповідних рекомендацій Конференції. Крім того, Протокол передбачає прийняття Конференцією сторін Стратегічного плану дій для свого здійснення. У нього, серед іншого, мають бути включені норми, які регламентують згадану процедуру звітування, а саме – формат, структуру і час подання державами звітів.

Однак згадані положення не можуть повною мірою замінити механізм забезпечення виконання, подібний до механізму Альпійської конвенції, через наступні причини: процедура звітування не передбачає двосторонньої взаємодії між сторонами Протоколу та Комітетом з реалізації; Комітет не наділений достатніми повноваженнями в процесі аналізу звітів, зокрема не передбачена можливість затребування додаткової інформації у сторін, проведення досліджень на місцях, залучення експертів та використання інформації з незалежних джерел; положення щодо моніторингу Комітетом виконання положень протоколу є неконкретними і потребують деталізації; не передбачена процедура розслідування випадків невиконання Протоколу за зверненнями інших сторін та спостерігачів; у згаданих положеннях не розмежовано випадки невиконання протоколу залежно від причин невиконання і не передбачено механізм допомоги державам-учасникам, які в процесі виконання зіштовхнулися із адміністративними, фінансовими та іншими труднощами.

Крім того, як і у рамках Альпійської конвенції, у Карпатській конвенції відсутній механізм реагування на невиконання Конвенції, зокрема механізм застосування конкретних санкцій до держав-учасниць, які не виконують взяті на себе зобов'язання. Для впровадження такого механізму необхідно приймати доповнення до Конвенції або додатковий протокол. Загалом недоліком Карпатської системи на даному етапі є те, що усі положення щодо забезпечення виконання Конвенції стосуються лише однієї сфери – охорони і сталого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, а прийняття та набрання чинності відповідними протоколами у інших сферах може зайняти тривалий час. Одним із способів розв'язання цієї проблеми могло б стати прийняття протоколу про механізм забезпечення виконання Конвенції, який стосувався б усіх сфер, передбачених Конвенцією.

1. *Convention on the protection of the Alps (Alpine Convention)* // Official Journal of the European Communities. C278, 05/10/1994, P, 0008. 2. *Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (Карпатська конвенція)* // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 32. 3. *Сухорольський П.М.* Гірські екосистеми як об'єкт міжнародно-правового регулювання та охорони // Держава і право. Вип. 31. – К., 2006. –

C.472–476. **4.** *Игнатенко Г.В., Тиунов О.И., Суворова В.Я.* Международное право. – М., 1999. – С.185. **5.** Там само. – С. 198. **6.** *Training Manual on International Environmental Law*, UNEP, 2007. – С.44. **7.** *Administrative and expert monitoring of international treaties / Edited by Paul C. Szasz.* – Transnational Publishers, Inc. Ardsley, New York, 1999. – С.121. **8.** *Enderlin T.* Alpine Convention: A different compliance mechanism // *Environmental Policy and Law*. Vol. 33(3-4) – Amsterdam: IOS Press, 2003 – С. 156. **9.** *Administrative and expert monitoring of international treaties.* – С. 258. **10.** *Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж.* Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Львів, 2002. – С. 198. **11.** *Compliance Mechanism adopted by the 7th Alpine Convention in Merano, Italy on 19 November 2002 // Environmental Policy and Law*. Vol. 33(3-4) – Amsterdam: IOS Press, 2003 – P.179–180. **12.** *Geschäftsordnung für den Ständigen Ausschuss der Konferenz der Vertragsparteien (Alpenkonferenz) // Official site of the Alpine Convention – www.alpconv.org.* **13.** *Galle Edward.* Das Ubereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und seine Protokolle. Alpine Umweltprobleme. Teil XXXIX. – Berlin: Erich Schmidt, 2002. – С. 172. **14.** *Administrative and expert monitoring of international treaties.* – С. 256. **15.** *Enderlin T.* Opt. cit. – С. 159. **16.** *Enderlin T.* Ibid. – С. 158. **17.** *Administrative and expert monitoring of international treaties.* – С. 259. **18.** *Protocol on conservation and sustainable use of biological and landscape diversity to the Framework Convention on the protection and sustainable development of the Carpathians done in Kiev on 22 May 2003 // Official site of the Carpathian Convention – www.carpathianconvention.org.* – Ст. 28. **19.** *A Collection on the Carpathian Convention.* – EURAC research. European Academy of Bolzano. Alpine Convention-IMA Coordination Unit, Bolzano-Italy, 2008. – С. 61.