

M. O. МЕДВЕДЕВА

Марина Олександрівна Медведєва, кандидат юридичних наук, асистент кафедри Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**ОДНОСТОРОННІ АКТИ ДЕРЖАВИ
В СФЕРИ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**

На сьогоднішній день в науковій літературі розгортається гаряча дискусія з приводу правомірності односторонніх актів держави (або унілатералізму – від англ. *unilateralism*), які застосовуються з метою охорони навколишнього середовища, а також можливості визнання їх джерелами міжнародного права. Проблема є особливо актуальною для міжнародного права навколишнього середовища, оскільки внаслідок застосування односторонніх актів може підвищуватися або, навпаки, знижуватися ефективність реалізації міжнародних природоохоронних угод. Питання правомірності односторонніх актів держави висвітлена не на достатньому рівні у вітчизняній науковій літературі, на відміну від зарубіжної. Загальні питання унілатералізму досліджувалися в роботах таких вчених, як С. Мельник, Х. Берберіс, І. Бройтц, Дж. Гарнер, В. Деган, А. Джерсон, П.-М. Дюпуй, Ж.-П. Жаке, Р. Каламкарян, С. Карбоне, Ч. Кісс, А. МакНейр, Ф. Пфлюгер, М. Рейсман, А. Рубін, В. Седеньо, Ф. Франционі, К. Чінкін; питання унілатералізму в галузі охорони навколишнього середовища – в роботах переважно зарубіжних науковців: М. Баєrsa, Д. Боданського, Дж. Брунні, Б. Чазорнеса. Дослідивши різноманітні погляди різних науковців на означену проблему, ми спробуємо викласти своє її розуміння, поставивши за мету – якомога більш об'єктивно та зважено проаналізувати історичні приклади односторонніх актів держав у сфері охорони навколишнього природного середовища з точки зору їх відповідності нормам та принципам міжнародного права.

Як в доктрині, так і в міжнародній договірній та судовій практиці відсутній єдиний та однозначний підхід до питання правомірності односторонніх актів держав у сфері охорони навколишнього середовища. Наприклад, принцип 12 Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку 1992 р. лише вказує на те, що державам слід утримуватися від односторонніх дій по вирішенню екологічних проблем поза межами юрисдикції країни, яка здійснює імпорт, і що заходи у зазначеній сфері повинні, наскільки це можливо, ґрунтуватися на міжнародному консенсусі¹. В Йоханнесбурзькій декларації зі сталого розвитку 2002 р. держави-учасниці також висловили свою прихильність зміцненню багатосторонності². У деяких справах, розглянутих органами з вирішення спорів СОТ, наприклад, US-Tuna-Dolphin I (1990), US-Tuna-Dolphin II (1994), US-Shrimp-Turtle (1998), практика односторонніх актів США, які обмежували міжнародну торгівлю з метою збереження природних ресурсів, засуджується. Проте під час перегляду рішення по справі US-Shrimp-Turtle (1998) – US-Shrimp-Turtle (2001), Апеляційний орган СОТ прийшов до протилежного висновку.

«Керівні принципи, що застосовуються до односторонніх заяв держав, здатних привести до виникнення юридичних зобов'язань», ухвалені Комісією міжнародного права ООН у 2006 р., у випадку їх остаточного схвалення у формі міжнародного договору регулюватимуть лише один з видів односторонніх актів держав – односторонніх актів *stricto sensu*, т.б. лише актів у формі офіційних заяв, сформульованих державою з наміром взяти на себе зобов'язання згідно з міжнародним правом. Такі заяви не повинні покладати будь-яких зобов'язань на інші держави³. Проте у сфері охорони навколишнього середовища трапляються випадки, коли держави шляхом односторонніх дій беруть на себе не стільки зобов'язання, скільки закріплюють за собою певні права щодо охорони чи експлуатації природних ресурсів поза межами національної юрисдикції, тим са-

мим покладаючи зобов'язання на інші держави, або, навпаки, взагалі відмовляються від виконання взятих на себе зобов'язань по міжнародному договору чи-то з метою природоохоронною, чи-то з протекціоністською. Не зважаючи на те, що такі види односторонніх актів, на перший погляд, протирічать міжнародному праву, вони ж отримують неоднозначну оцінку та викликають гострі дискусії в наукових колах.

Односторонні акти держав у сфері охорони навколошнього середовища можна розділити на декілька видів: 1) ті, які породжують нові міжнародно-правові зобов'язання і 2) ті, які націлені на імплементацію існуючих міжнародно-правових норм⁴. Щодо перших, то прикладом таких актів, які не викликають сумнівів з приводу своєї «нормативності» та зобов'язуючого характеру з точки зору міжнародного права, можна назвати обіцянку вищих посадових осіб Франції, дану публічно в односторонньому порядку, припинити проведення подальших випробовувань ядерної зброї в атмосфері на південному Тихоокеанському узбережжі, яке Міжнародний Суд ООН визначив як міжнародно-правове зобов'язання у справі про випробовування ядерної зброї 1974 р⁵. Або ж обіцянка Японії, дана перед Міжнародним трибуналом з морського права, про припинення експериментальної програми з рибальства до серпня 1999 р., про яку згадав Трибунал у своєму рішенні по справі щодо південного блакитного тунця 1999 р⁶.

Прикладами односторонніх актів держав, які викликають сумніви з приводу своєї «нормативності» та зобов'язуючого характеру з точки зору міжнародного права, можуть слугувати:

А) Декларації про проголошення суверенітету на райони та природні ресурси, які знаходяться поза межами національної юрисдикції. Такі декларації, як правило, носили утилітаристський характер, тобто проголошувались не стільки з метою охорони природних ресурсів, скільки з метою їх ефективного використання. Прикладом може слугувати Прокламація Трумена 1945 р. стосовно природних ресурсів морського дна континентального шельфу, в якій США проголосили державний суверенітет та юрисдикцію над районами, прилеглими до узбережжя США, таким чином порушивши раніше встановлену міжнародно-праву норму про право держави розповсюджувати свій контроль на природні ресурси континентального шельфу в межах 12 морських миль. У зв'язку з тим, що ряд держав активно наслідували приклад США, даний односторонній акт став першим етапом у формуванні спочатку звичаєвої, а потім і договірної норми, яка знайшла своє остаточне оформлення у Женевській конвенції про континентальний шельф 1958 р. При розгляді справи про континентальний шельф Північного моря 1969 р. МС ООН відзначив, що Прокламація Трумена має особливий статус; вона стала точкою відліку у формированні позитивного права стосовно континентального шельфу⁷. Інший, більш ранній приклад – декларація США про право охороняти морських котиків у районах поза межами 3-мільної зони (на яку в ті часи розповсюджувався державний суверенітет), яка стала приводом для розгляду спору між США та Великобританією в міжнародному арбітражі у 1893 р. Актом Конгресу 1868-1873 рр. було покладено заборону на виловлювання морських котиків на островах Прибілова та в прилеглих водах, при цьому не надано будь-якого визначення таких «прилеглих вод». В 1886 р. США захопили декілька британських суден, які здійснювали промисел котиків у цих водах на відстані 60 миль від берега, т.б. у відкритому морі. США стверджували, що вони мають право захищати котиків за межами 3-мільної зони шляхом обмеження діяльності, пов'язаної з іхнім промислом, в якості законного власника цих тварин та опікуна законної індустрії в США. Великобританія відстоювала своє право на свободу рибальства у відкритому морі. Арбітраж виніс рішення на користь Великобританії і зобов'язав США відшкодувати іншій стороні нанесену шкоду⁸. В 1902 р. арбітраж виніс ще одне подібне рішення по справі, проте сторонами у ній виступали США та Росія. Хоча арбітраж в обох випадках виніс рішення на захист свободи відкритого моря, вони мали позитивне значення для розвитку міжнародного екологічного права: в 1911 р. Великобританія, Японія, США і Росія уклали Конвенцію про заходи щодо збереження та захисту морських котиків у Північній частині Тихого океану.

Б) Акти законодавства, спрямовані на охорону (а не використання!) природних ресурсів поза межами національної юрисдикції, та заходи, застосовані для їх імплемен-

тації. Канадський закон про попередження забруднення арктичних вод 1970 р. не претендував на встановлення суверенітету, однак наділяв канадський уряд широкими повноваженнями щодо регулювання судноплавства в районі 100 морських миль від канадсько-го арктичного узбережжя (аж до затримання іноземного судна у випадку скидання заборонених відходів, порушення правил плавання по зонам безпеки або мінімальних технічних стандартів для суден). Закон не відповідав існуючим міжнародно-правовим звичаєвим нормам, які стосувалися статусу арктичних морів, викликав протест з боку США, однак внаслідок мовчазної чи ясно вираженої підтримки з боку більшості держав сприяв появлі нової звичаєвої норми, яка знайшла своє остаточне закріплення у ст.ст. 220 і 234 Конвенції ООН з морського права 1982 р⁹. Інший приклад – Канадський закон про внесення змін до Закону про охорону прибережних рибних ресурсів 1994 р., який дозволяв урядовим органам здійснювати арешт іноземних суден у випадку порушення природоохоронних заходів, що затверджувалися державами-членами Північно-атлантичної організації з рибальства (англ. – NAFO) або Канадою в односторонньому порядку. Таким чином, дії Канади означали розширення повноважень держави за межі 200-мильної виключної економічної зони, що протирічило положенням Конвенції ООН з морського права 1982 р. і спричинило ряд протестів з боку інших держав. В 1995 р. на підставі даного закону Канада арештувала іспанське судно, яке займалося рибальством у 245 милях від канадського узбережжя, що послугувало приводом до порушення справи в МС ООН (справа про розмежування юрисдикції в сфері управління рибними ресурсами 1998 р. між Іспанією та Канадою). Суд ухвалив рішення, що він не має юрисдикції по даній справі¹⁰. В 1995 р. було укладено Угоду про здійснення положень Конвенції ООН з морського права від 10 грудня 1982 р., які стосуються збереження транскордонних рибних запасів і запасів далеко мігруючих риб та управління ними, 1995 р., яка дозволила державам-учасницям здійснювати огляд та інспекцію іноземних суден у відкритому морі, а також направляти судна до порту, якщо є всі підстави вважати, що воно порушує природоохоронні заходи, встановлені регіональною або субрегіональною організацією з рибальства. Таким чином, ця угода засвідчила правомірність односторонніх дій Канади у 1994–1995 рр.

В) Активні дії з метою охорони навколишнього середовища, вжиті не на основі актів законодавства, наприклад, бомбардування у відкритому морі британськими повітряними силами лівійського танкера «Торрі Каньон» з метою попередження розливу нафти на британському і французькому узбережжях в 1967 р. В результаті цього інциденту було ухвалено багатосторонню угоду – Конвенцію про втручання у відкритому морі на випадок аварій, що призводять до забруднення нафтою, 1969 р., яка дозволила державам вживати у відкритому морі такі заходи, які виявляються необхідними для попередження, зменшення чи подолання серйозної небезпеки забруднення або загрози забруднення моря нафтою внаслідок морської аварії.

Г) Заборона імпорту продуктів і товарів іноземного походження, процес чи метод виробництва або спосіб видобування яких не відповідає вимогам національного природоохоронного законодавства (т.б. заходи екстериторіального характеру). Приклади – рішення СОТ у справах US-Tuna-Dolphin I (1990), US-Tuna-Dolphin II (1994), US-Shrimp-Turtle (1998) та US-Shrimp-Turtle (2001), які концентрувалися на аналізі питання про можливість виправдання природоохоронних односторонніх дій США (охорона дельфінів і черепах поза межами національної юрисдикції) положеннями торговельних угод СОТ, а саме, ст. XX ГАТТ. В останньому рішенні зазначалось, що незважаючи на вжиті США односторонні дії, тривалі та серйозні зусилля доброї волі, продемонстровані американським урядом у досягненні багатосторонньої угоди щодо охорони морських черепах, є повністю виправданими в сенсі ст.ХХ ГАТТ. Розглянені в рамках СОТ спори Shrimp-Turtle 2001 р. та Tuna-Dolphin 1994 р. послугували укладенню міжнародних угод: Меморандуму про взаємопорозуміння стосовно збереження та управління популяціями морських черепах і охорони місць їх існування в Індійському океані та Південно-Східній Азії під егідою Боннської конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин 1979 р. та Угоду щодо зниження смертності дельфінів у Східній частині Тихого океану 1994 р. Деякі дослідники відзначають позитивний вплив такого роду актів торго-

во-економічного характеру на розвиток міжнародного права навколошнього середовища. Наприклад, Поправка Пеллі, ухвалена Конгресом США у 1971 р., яка дозволяє президенту застосовувати торгове ембарго проти держав, чиї дії знижують ефективність заходів в рамках Міжнародної конвенції з регулювання китобійного промислу 1946 р. або Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, що знаходяться під загрозою зникнення, 1973 р., сприяла новим природоохоронним ініціативам та припиненню практики, яка шкодить екології: приєднанню інших країн до конвенцій та зняттю ними своїх застережень до них¹¹.

Що стосується групи односторонніх актів держав, які націлені на імплементацію існуючих міжнародно-правових норм, то серед них є такі, котрі не викликають сумнівів з приводу своєї правомірності. Наприклад, це заборона імпорту особливо небезпечних хімічних речовин, прийнята державою в односторонньому порядку на основі положень Роттердамської конвенції щодо процедури попередньої обґрунтованої згоди стосовно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі, 1998 р., або небезпечних відходів – на основі Базельської конвенції щодо контролю за транспордом перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням 1989 р., або стійких органічних забруднювачів – на основі Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі 2001 р. Відмова держави ратифікувати багатосторонню угоду, спрямовану на боротьбу з глобальним забрудненням навколошнього середовища (наприклад, відмова США ратифікувати Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 1997 р. та Картхенський протокол з біобезпеки до Конвенції про охорону біорізноманіття 2000 р.), – односторонній акт держави, котрий може розглядатися як такий, що підриває основи міжнародного правопорядку. Разом з тим, неприєднання США до ключових багатосторонніх угод з охорони навколошнього середовища і прийняття односторонніх природоохоронних дій знаходить пояснення в американській науковій літературі: міжнародне право обмежує національний суверенітет, не приймає до уваги внутрішні особливості конкретної країни, а після подій 11 вересня відбулося зміщення пріоритетів зовнішньої політики США в бік всестороннього забезпечення національної безпеки¹². З іншого боку, відмова США ратифікувати, наприклад, Кіотський протокол може розглядатися як позитивна стимулююча природоохоронна ініціатива: згідно з резолюцією Сенату, ухваленою з цього питання, США не приєднуватимуться до цього договору, поки в його текст не будуть включені також зобовязання країн, що розвиваються, по скороченню викидів парникових газів.

Таким чином, унілатералізм – не завжди неправомірне явище; інколи односторонні дії держав в умовах неминучої загрози навколошньому середовищу більш бажані, ніж довготривалі неефективні багатосторонні переговори з укладенням відповідної угоди, тим більше їм надається перевага перед бездіяльністю, яка може сприяти деградації довкілля. Деякі вчені-теоретики й політики вважають, що краще звернутися до односторонніх дій для врегулювання термінової екологічної проблеми, ніж не вживати ніяких заходів взагалі внаслідок відсутності міжнародно-правових домовленостей у певній сфері. Тим більше, що унілатералізм інколи породжує мультилатералізм (багатосторонність): як правило, односторонні акти засвідчували наявність важливої і термінової проблеми, спонукали уряди зацікавлених держав до пошуку універсальних ефективних механізмів співпраці, наприклад, у формі укладення міжнародного договору. З іншого боку, унілатералізм визначається одним із чинників фрагментації та однією з перепон до ефективної реалізації міжнародного права взагалі і міжнародного права навколошнього середовища зокрема. На сьогоднішній день превалює думка про те, що унілатералізм небажаний у міжнародному праві, протирічить основам міжнародного правопорядку, тому повинен бути заміщений багатосторонніми формами співробітництва.

В певних, чітко зумовлених випадках односторонні акти держав можуть породжувати міжнародно-правові зобов'язання, проте це не означає, що вони є джерелами міжнародного права. У крайньому випадку такі акти можуть розглядатися в якості початкового етапу становлення міжнародно-правового звичаю – формування постійної однomanітної загальної практики (у формі мовчазної згоди або ж активної підтримки такої практики), яка потребує подальшого визнання з боку держав в якості юридично обов'яз-

кової (*opinio juris sive necessitatis*). Унілатералізм тісно пов'язаний з поняттям крайньої необхідності, яка здатна виправдати звернення держави до односторонніх дій, однак при дотриманні чітко визначених умов. Посилання сторін спору на стан крайньої необхідності в екологічних питаннях у тому сенсі, в якому вона відображеня у Проекті статей Комісії міжнародного права про відповіальність держав за міжнародно-противправні діяння 2001 р., по-різному розцінювалося міжнародними судовими та арбітражними установами*. Трактування «істотного інтересу» держави, якому загрожує серйозна і неминуча небезпека, в тому числі в галузі охорони навколишнього середовища, повинно здійснюватися в кожному конкретному випадку з врахуванням певних обставин справи. Однозначної відповіді на питання, чи є унілатералізм законним, чи ні, не існує. Так чи інакше, унілатералізм – це реалізація суверенітету держави, що проявляється в праві останньої приймати рішення стосовно своєї внутрішньої і зовнішньої політики, в односторонньому порядку. Питання лише в тому, чи має право держава в конкретному випадку діяти односторонньо, чи вона зобов'язана вступити в багатосторонні переговори по вирішенню певної проблеми. Односторонні акти держав, будучи протиправними в процесуальному плані, можуть бути виправданими у зв'язку з їх законною метою чи позитивним досягнутим результатом. При цьому необхідною умовою їх визнання є принцип співрозмірності досягнутих цілей/результату і методів/наслідків для інших держав, світової спільноти та глобально екології¹³. Односторонні акти прямо не заборонені міжнародним правом, однак вони повинні відповідати основним принципам міжнародного права і не протирічити основоположним принципам міжнародного права навколишнього середовища та існуючим домовленостям на міжнародному рівні.

¹ Действующее международное право: в 3-х т. / [сост. Колосов Ю. М., Кривчикова Э. С.]. – М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1999. – Т. 3. – 832 с. – С. 687-692.

² Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию, 4 сентября 2002 г. [Электронный ресурс] / Комиссия ЕС. – Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116827.pdf

³ Односторонние акты государств: Доклад Комиссии международного права Организации Объединенных Наций на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Дополнение № 10 (A/61/10). Приложение Е [Электронный ресурс] / Комиссия международного права. – С. 368-387. – Режим доступа: <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2006/russian/annexes.pdf>

⁴ De Chazournes B. L. Unilateralism and environmental protection: Issues of perception and reality of issues / B. L. de Chazournes // European Journal of International Law. – 2000. – Vol.11, No.2. – P. 317.

⁵ Nuclear tests case (Australia v. France): Judgment of International Court of Justice, 20 December 1974 [Electronic resource] / International Court of Justice // ICJ Reports. – 1947. – P. 267. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/files/59/6159.pdf>

⁶ Southern bluefin tuna cases (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan): Order of the International Tribunal for the Law of the Sea: Requests for provisional measures, 27 August 1999 [Electronic resource] / International Tribunal for the Law of the Sea. – Mode of access: http://www.itlos.org/start2_en.html

⁷ De Chazournes B. L. Вказана праця.

⁸ Behring Fur Seals Arbitration (Great Britain v. United States), 1893 [Electronic resource] // Reports of International Arbitral Awards. – 1893. – Vol.XXXVIII. – P. 263-276. – Mode of access: http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_XXVIII/263-276.pdf

⁹ Byers M. Reciprocity and the making of international environmental law [Electronic resource] / M. Byers. – Mode of access: <http://www.law.duke.edu/news/papers/strategyandpersuasion.pdf>

¹⁰ Fisheries Jurisdiction Case (Spain v. Canada), (Estai Case): Judgment of International Court of Justice, 4 December 1998 [Electronic resource] / International Court of Justice // ICJ Reports. – 1998. – P. 432. – Mode of access: <http://www.icj-cij.org/docket/files/96/7533.pdf>

¹¹ O'Connell K. Whaling update: higher quotas and additional species targeted [Electronic resource] / K. O'Connell // Whales Alive! – Vol. XVI, No. 1 – January 2007. – Mode of access: <http://csiwalesalive.org/csi07102.html>

* Див. рішення арбітражного трибуналу у справі про озеро Лану 1957 р., рішення арбітражного трибуналу у справі про тихоокеанські морські котики 1893 р., рішення МС ООН у справі Габчиково-Надьмарош 1997 р., рішення МС ООН у справі щодо розмежування юрисдикції в сфері управління рибними ресурсами 1998 р.

¹² Brunnee J. The United States and International Environmental Law: Living with the elephant / J. Brunnee // European Journal of International Law. – 2004. – Vol. 15, No.4. – P. 630-631.

¹³ Bodansky D. What's so bad about unilateral action to protect the environment / D. Bodansky // European Journal of International Law. – 2000. – Vol.11, No.2. – P. 345-346.

Резюме

В статье исследуются исторические примеры односторонних актов государств в сфере охраны окружающей природной среды с точки зрения их соответствия нормам и принципам международного права. Автор осуществляет классификацию этих актов, а также выражает свое мнение касательно взаимосвязи между унилатерализмом и мультилатерализмом в международном праве и международном экологическом праве в частности.

Ключевые слова: односторонние акты государства, международное право окружающей среды, охрана окружающей среды, международное право, унилатерализм.

Summary

The article considers some historical examples of states' unilateral acts in the field of environmental protection from the point of view of their consistency with international law rules and principles. The author classifies these acts and expresses her view concerning the correlation between unilateralism and multilateralism in international law and international environmental law in particular.

Key words: unilateral acts of a state, international environmental law, environmental protection, international law, unilateralism.

Отримано 1.10.2009

Н. Б. ТОЛКАЧОВА

Наталія Богданівна Толкачова, аспірант Київського університету права НАН України

СИСТЕМА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Питання прав і свобод людини на сьогодні є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики усіх держав світової спільноти. Саме стан справ у сфері забезпечення прав і свобод, їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави і суспільства в цілому.

Однією з реалій сучасного міжнародного правопорядку є визнання прав людини складником предмета міждержавних відносин: ставлення держави до її громадян вже не вважається справою виключної внутрішньої юрисдикції. Права і свободи людини є визначеним нормативним виміром її соціально-культурної діяльності. Більш того, вони виступають як одна з найбільших культурних цінностей. До того ж права людини є складним, багатовимірним явищем. У різні епохи проблема прав людини, незмінно залишається політико-правовою, набуваючи релігійно-етичного, філософського звучання.

Поняття, проблеми сутності, стану, практичного застосування, удосконалення та перспектив розвитку прав людини привертали увагу багатьох вчених-правників всього світу, серед яких Р. А. Мюллерсон, С. Н. Крижанівський, В. Л. Погорілко, П. М. Рабинович, В. Г. Буткевич, А. І. Дмитрієв, С. Є. Федик. Зокрема, необхідно відзначити дослідження провідних науковців стосовно специфіки права Європейського Союзу, а саме І. А. Грицяка, А. І. Дмитрієва, І. І. Лукашука, Л. Д. Тимченко, М. Костроміна, В. І. Муравйова, М. М. Микієвича, Л. А. Луць, М. Л. Ентіна, В. Посольського тощо. Крім того, варто звернути увагу і на профільні дослідження закордонних фахівців, а саме Э. Бредлі, Д. Гом'ен, М. Дженніс, Л. Зваак, В. Кернза, Р. Кей, Ф. Ліч, Д. Харріс та ін.

© Н. Б. Толкачова, 2009