

ЗАСТОСУВАННЯ КОНТРЗАХОДІВ І САНКЦІЙ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Аналізуються міжнародно-правові санкції, які здійснюються в порядку самопомоги та застосовуються в рамках міжнародних організацій, на прикладі міжнародного права навколишнього середовища. Доведено, що в певних випадках санкції виявляються єдиною можливою і дієвою засобом примусу на поведінку держав.

Ключові слова: контрзаходи, санкції, міжнародне право навколишнього середовища, реалізація.

Анализируются международно-правовые санкции, осуществляемые в порядке самопомощи и в рамках международных организаций, на примере международного права окружающей среды. Доказано, что в некоторых случаях санкции оказываются единственным возможным и действенным способом принуждения на поведение государств.

Ключевые слова: контрмеры, санкции, международное право окружающей среды, реализация.

The issue considers international sanctions enforced in the form of self-help and in the framework of international organizations in the field of international environmental law. The author concludes that in some cases sanctions appear to be the only possible and effective method of coercion on state conduct.

Key words: countermeasures, sanctions, international environmental law, implementation.

Нині такі традиційні методи забезпечення дотримання міжнародних природоохоронних угод, як застосування контрзаходів і санкцій є малопродатними та малоєфективними, оскільки вони не сприяють ефективній реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища, не вирішують проблеми деградації довкілля та його забруднення. Недотримання міжнародних природоохоронних договорів, яке породжує відносини міжнародної відповідальності та застосування санкцій, пов'язане не стільки з небажанням держави виконувати свої зобов'язання, скільки з нездатністю робити це (відсутність фінансових ресурсів, науково-технічного потенціалу тощо). У зв'язку з цим у рамках багатьох угод з охорони довкілля перевага віддається застосуванню неконфронтаційних процедур, які ставлять за мету, з одного боку, попередити виникнення міждержавних спорів, і з другого – не покарати, а допомогти державі, що «провинилася», виконати свої зобов'язання, тим самим сприяти досягненню мети природоохоронного договору. Водночас значення санкційних засобів впливу на поведінку держав-правопорушниць зберігає своє значення в механізмі міжнародно-правового регулювання та в окремих випадках залишається дієвим, а інколи – навіть єдиним засобом дозволеного в міжнародному праві примусу, який поряд з добровільними засобами реалізації міжнародно-правових норм є необхідною гарантією належної їх реалізації. Відомі ґрунтовні роботи вітчизняних вчених, які стосуються права міжнародної відповідальності та міжнародно-правових санкцій (В. А. Василенко, М. О. Ушаков), однак вони не могли врахувати всіх особливостей застосування примусових засобів реалізації природоохоронних норм з огляду на відносну «молодість» галузі міжнародного права навколишнього середовища, її стрімкий розвиток та динамізм. Досліджувана проблематика знайшла висвітлен-

ня переважно в роботах зарубіжних фахівців: Х. Сверріссона, Д. Гілфойля, Р. Рейф'юз, Н. Каламіті, Дж. Свона, Т. Янга, П. Сенда, Р. Рів, Дж. Верксмана, Л. Дженкінгса, З. Тайлера, Р. Омури та ін. Водночас інколи цим роботам бракує комплексності та системності, до того ж зарубіжні вчені під санкціями часто розуміють також застосування односторонніх торгових обмежень, які не відповідають класичному розумінню санкцій у міжнародному праві. Отже, з'ясуємо особливості механізму застосування санкцій у міжнародному екологічному праві.

Вітчизняні науковці класифікують санкції на два види: 1) міжнародно-правові санкції, які здійснюються в порядку самопомоги; 2) міжнародно-правові санкції, які застосовуються в рамках міжнародних організацій¹.

Санкції в порядку самопомоги, або контрзаходи. У Проекті статей Комісії міжнародного права про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. вживається термін «контрзаходи», що відповідає праву потерпілої держави застосовувати певні заходи проти держави-порушниці з метою спонукати цю державу виконати свої зобов'язання, які випливають з відповідальності за міжнародно-протиправне діяння. Отже, контрзаходи стосуються двосторонніх відносин між потерпілою державою та державою-порушницею і є односторонніми діями, які здійснює потерпіла держава. При цьому можливість застосовувати контрзаходи державою іншою, ніж потерпіла держава, зі сфери дії Проекту виключається через суперечливість та недостатність практики держав у цій сфері². Однак охорона навколишнього середовища, яке визнається «спільною турботою всього людства», дає підстави деяким ученим говорити про можливість застосування концепції *erga omnes* у питаннях прикликання до відповідальності та накладення санкцій за екологічну шкоду³. Питання застосування контрзаходів з природоохоронною метою порушувалося в практиці Міжнародного Суду ООН у справі Габчиково-Надмарш 1997 р., зокрема Суд визначив критерій їх правомірності – пропорційності. На жаль, деякі справи, рішення у яких могли б дати відповідь на питання щодо правомірності контрзаходів, які вживаються з метою охорони живих природних ресурсів у районах за межами національної юрисдикції, – справа щодо рибної юрисдикції між Канадою та Іспанією 1998 р. (МС ООН) та справа про меч-рибу 2001 р. (СОТ і Міжнародний трибунал з морського права) – не були розглянуті по суті. Обидві справи порушують питання правомірності контрзаходів, що здійснюються однією державою у формі огляду, інспекції та арешту іноземних суден у відкритому морі, а також заборони відвантажувати виллов у своїх портах щодо інших держав, які здійснюють рибальство у відкритому морі, але на порушення природоохоронних принципів Конвенції ООН з морського права чи ухвалених в рамках регіональних організацій з рибальства заходів охорони. Думки вчених відрізняються: дехто визнає подібні заходи примусу ефективними контрзаходами і законними інструментами у боротьбі проти незаконного рибальства⁴, а дехто вважає, що застосування таких заходів порушує одну з фундаментальних свобод відкритого моря – свободу рибальства і не може бути виправдане як контрзаходи⁵. На нашу думку, говорити про правомірні контрзаходи можна лише в тому разі, якщо держава, судно якої здійснює рибальство на порушення вимог регіональних риболовних організацій, є членом цієї організації, учасницею відповідної регіональної домовленості або, якщо цієї умови не дотримано, принаймні приєдналась до Угоди про здійснення положень Конвенції ООН з морського права, які стосуються збереження транскордонних рибних запасів та запасів далеко мігруючих риб і управління ними (1995 р.), оскільки вона дозволяє

такі контрзаходи за умови дотримання принципу пропорційності. Інакше виникне ситуація, за якої санкції використовуються проти держави, що не є порушницею, оскільки вона не брала на себе будь-яких міжнародно-правових зобов'язань. Якщо йдеться про контрзаходи у відповідь на порушення екологічних зобов'язань за багатостороннім договором – Конвенцією ООН з морського права, – то в такому разі суду доведеться оцінювати співвідношення зобов'язань держав з міжнародного торгового та природоохоронного права, іншими словами, встановлювати баланс інтересів щодо забезпечення свободи рибальства і принципу природоохоронного співробітництва.

В основному заходи примусу, які застосовуються державами в межах регіональних організацій з рибальства, обмежуються торговими заходами (штрафи, позбавлення ліцензій, відмова входу в порт і заборона відвантажувати вилов, конфіскація вилову і незаконних засобів рибальства тощо)⁶. Проте, як зазначалось вище, дискусійним питанням залишається право держави–учасниці регіональної домовленості з рибальства вживати контрзаходів у відповідь на деструктивну рибальську практику держави-неучасниці. Наприклад, заходи з охорони та їх застосування, ухвалені Організацією з рибальства в Північно-Західній Атлантиці на виконання вимог відповідних положень Конвенції 1978 р., передбачають право її членів інспектувати судна держав – не членів Організації у зоні дії Конвенції, процедуру внесення суден, що займаються незаконним рибальством, до спеціального списку, а також певні контрзаходи у відповідь на відмову держави-неучасниці співпрацювати з Організацією і припинити свою деструктивну практику рибальства. Ухвалення таких досить жорстких заходів зумовлюється гостротою глобальних екологічних проблем, зокрема проблеми перевилу морських живих ресурсів, підвищенням рівня правової та екологічної свідомості сучасного суспільства, однак дає підстави науковцям оспорювати їх правомірність з огляду на традиційні принципи загального міжнародного права.

Стаття 60 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. передбачає ще один вид правомірного застосування контрзаходів: істотне порушення двостороннього договору одним з його учасників дає право другому учасникові посилатись на це порушення як на підставу для припинення договору або зупинення його дії в цілому або в частині; істотне порушення багатостороннього договору одним із його учасників дає право іншим учасникам призупинити або припинити дію договору у відносинах між собою і державою, яка порушила договір, або у відносинах між усіма учасниками. Однак такі «відплатні» взаємні заходи зазвичай є неефективними, коли виконання договору переслідує мету – досягнення спільного блага, наприклад, захист прав людини, охорона навколишнього середовища, оскільки взаємне невиконання призводить до нових порушень і погіршення первинного стану⁷.

Розглянемо як приклад санкцій в порядку самопомоги торгівлі санкції, які застосовуються державами на виконання та підвищення ефективності норм багатосторонніх природоохоронних угод. При цьому слід відрізнити цю ситуацію від ситуації застосування односторонніх актів державами за умови відсутності міжнародного договору з охорони довкілля задля реалізації свого національного природоохоронного законодавства, що має екстериторіальну дію, правомірність яких є сумнівною згідно з нормами сучасного міжнародного права. У практиці діяльності органів Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що знаходяться під загрозою зникнення (1973 р.) (далі – СІТЕС) отримала схвалення й поширення практика прийняття державами односторонніх актів у

формі обмежень торгівлі з державами, які підривають ефективність цього договору. Наприклад, у 1971 р. у США було ухвалено Поправку Пеллі, що дозволяє президентові застосовувати торгове ембарго проти держав, чії дії знижують ефективність заходів у рамках міжнародних програм з охорони рибних ресурсів, Міжнародної конвенції з регулювання китобійного промислу або СІТЕС. У деяких випадках справа до торгових санкцій не доходила, оскільки сертифікована держава «виправлялась». Так, у 1974 р. були сертифіковані Японія та СРСР, у 1978 р. – Чилі, Перу і Південна Корея⁸. Торгові санкції, застосовані державами в односторонньому порядку проти держав – порушниць СІТЕС, довели свою ефективність та дієвість.

Санкції в рамках міжнародних організацій. Як зазначалось вище, в рамках багатосторонніх природоохоронних угод створюються спеціальні неконфронтаційні механізми з дотримання цих угод, які є своєрідною альтернативою застосуванню норм права міжнародної відповідальності та санкцій. Ці процедури передбачають пріоритетне застосування таких заходів, як надання технічної чи фінансової допомоги, передача технологій, інформаційна підтримка; інколи до держави висувається вимога надати відповідний план дотримання договору, рідше і як крайній засіб застосовуються попередження, призупинення прав і привілеїв, а також фінансові чи торгові санкції. У цьому зв'язку важливим є питання про співвідношення процедури з питань дотримання і права міжнародної відповідальності та санкцій. Відповідь можна знайти у ст. 55 Проекту статей про відповідальність, яка зазначає, що загальні правила міжнародної відповідальності не застосовуються, якщо питання складу міжнародно-протиправного діяння і імплементації відповідальності регулюються спеціальними нормами міжнародного права. Отже, правила механізмів з питань дотримання діють як *lex specialis* щодо звичаєвих норм права міжнародної відповідальності. Водночас санкції організаційного характеру, що впливають з участі в багатосторонніх природоохоронних угодах (позбавлення прав та привілеїв, права голосу, виключення з органів), практично не застосовуються, оскільки їх ефективність є сумнівною з огляду на те, що вони не спрямовані на досягнення мети екологічного договору, адже не дають змоги державі-порушниці виконати свої міжнародно-правові зобов'язання, від чого страждають інтереси не стільки самої цієї держави, скільки колективний інтерес усього міжнародного співтовариства в забезпеченні охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів.

Розглянемо механізм застосування колективних торгових санкцій на прикладі СІТЕС. Стаття 14 Конвенції дозволяє сторонам вживати жорсткіших заходів, ніж передбачені нею. Хоча можливості накладення на держави торгових санкцій у самому тексті СІТЕС не передбачено, в рішеннях Конференції Сторін такі санкції неодноразово рекомендувались⁹, а Постійний комітет СІТЕС неодноразово рекомендував Сторонам застосовувати ст. 14 колективно, що фактично означає застосування механізму колективних торгових санкцій проти держав – постійних порушниць Конвенції. Такий механізм було реалізовано щодо учасниць СІТЕС: у 1985–1990 рр. – Об'єднаних Арабських Еміратів, у 1991–1992 рр. – Таїланду, в 1991–1993 рр. – Італії¹⁰. При цьому порушення держав-учасниць, за які наставляли санкції, мали різноманітні форми: неадекватне національне законодавство, що імплементує положення Конвенції, проблеми з наданням регулярних доповідей, порушення правил міжнародної торгівлі видами. У 2007 р. на 14-й Конференції Сторін сторони схвалили остаточну редакцію керівних принципів щодо процедури з питань дотримання, в якій, серед іншого, визначено, крім позитивних заходів

сприяння дотриманню Конвенції, також негативні: у разі якщо справа держави щодо недотримання не вирішена за допомогою позитивних заходів, коли держава «не демонструє наміру досягти виконання» або коли держава-учасниця, що фактично здійснює торгівлю видами з державою-учасницею, не надає необхідних документів згідно зі ст. 10 Конвенції, Постійний комітет може ухвалити рішення про призупинення комерційної чи будь-якої торгівлі одним чи більше видами, внесеними до списків СІТЕС¹¹. Ці правила не є юридично обов'язковими, однак фактичне застосування торгових обмежень колективно проти держави-порушниці в більшості випадків виявлялось ефективним інструментом реалізації СІТЕС, оскільки змінювало поведінку цих держав у такий спосіб, що вони врешті-решт виконували свої зобов'язання. Вчені порушують питання про співвідношення між торговими санкціями СІТЕС та правом міжнародної відповідальності: наскільки колективні торгові обмеження відповідають звичасвим нормам міжнародного права про відповідальність і санкції. Такі колективні дії сторін СІТЕС, на думку П. Сенда, можна виправдати положеннями, закріпленими у статтях 48 і 54 Проекту статей про відповідальність, які стосуються прикликання до відповідальності та застосування контрзаходів державою іншою, ніж потерпіла держава¹². З цим твердженням можна погодитись, але лише щодо торгових санкцій проти держав-учасниць СІТЕС. Питання правомірності застосування торгових санкцій щодо держав, які не брали на себе зобов'язань за Конвенцією, залишається відкритим, оскільки зачіпає принцип суверенної рівності держав і право кожної держави самостійно вирішувати, до яких міжнародних договорів їй приєднуватись.

Менш активно механізм торгових санкцій застосовується в рамках інших багатосторонніх природоохоронних угод, хоча і передбачений у відповідних рішеннях конференцій сторін цих угод. З іншого боку, можемо стверджувати, що одна лише загроза застосування торгових санкцій в низці випадків сприяла ефективності реалізації природоохоронних норм. Процедура з питань дотримання Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар (1987 р.) до Віденської конвенції про охорону озонового шару (1985 р.) передбачає застосування таких конфронтаційних заходів, як призупинення прав і привілеїв, включаючи ті, які стосуються права на промислове виробництво, споживання, торгівлю озоноруйнівними речовинами, передачу технологій, використання фінансових механізмів (зокрема доступу до ресурсів Багатостороннього Фонду). Цікаво, що з початку укладення Монреальського протоколу механізм з питань дотримання і механізм застосування торгових санкцій розглядалися окремо один від одного. І лише пізніше сторони дійшли згоди, що саме торгові санкції є одним з найбільш ефективних способів впровадження положень Протоколу, в результаті чого заходи у відповідь на недотримання договору включають і торгові обмеження¹³. Однак у практиці діяльності Комітету з дотримання не було жодного випадку застосування примусових санкцій; всі справи обмежувались позитивними заходами сприяння сторонам у виконанні їх зобов'язань за договором. Інший приклад – застосування економічних санкцій щодо України в рамках процедури з дотримання Кіотського протоколу в 2011 р. Внаслідок невиконання своїх зобов'язань за Протоколом Україна була позбавлена можливості здійснювати торгівлю викидами і проекти спільного впровадження до виправлення ситуації зі своїм кадастром викидів парникових газів. Лише після того, як Україна надала всі необхідні дані, санкції було знято 9 березня 2012 р.

Отже, можемо зробити декілька узагальнень. У міжнародному праві навко-

лишнього середовища відсутня достатня договірна та судова практика щодо застосування міжнародно-правових санкцій, які здійснюються в порядку самодопомоги, тобто контрзаходів – у відповідь на міжнародно-протиправне діяння іншої держави. Практика регіональних рибних організацій, практика діяльності органів СІГЕС, а також рішення МС ООН у справі Габчиково-Надьмарош – чи не єдині випадки. Більш розповсюдженою є практика застосування односторонніх торгових обмежень, які не є контрзаходами або колективними санкціями, дозволеними сучасним міжнародним правом, оскільки використовувалися або щодо держав, що не була «порушницею», або державами, що не були «потерпілими» в сенсі Проекту статей Комісії з міжнародного права про відповідальність. Відплатні взаємні заходи, передбачені ст. 60 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, є неефективними, оскільки виконання багатосторонніх природоохоронних угод переслідує мету – досягнення спільного блага, а взаємне невиконання призведе до нових порушень і погіршення первинного стану. Щодо міжнародно-правових санкцій у рамках міжнародних організацій, то вони також практично не застосовуються: їх ефективність є сумнівною з огляду на те, що вони не спрямовані на досягнення мети екологічного договору, адже не дають змоги державі-порушниці виконати свої міжнародно-правові зобов'язання, від чого страждають інтереси не стільки самої цієї держави, скільки колективний інтерес усього міжнародного співтовариства. Практика застосування контрзаходів проти держав – не учасниць міжнародного природоохоронного договору неоднозначно оцінюється в науці міжнародного права, оскільки, з одного боку, сприяє природоохоронним цілям, у досягненні яких зацікавлене все людство, проте з іншого – суперечить основоположним принципам сучасного міжнародного права. Водночас випадки застосування торгових санкцій, відомі міжнародному праву навколишнього середовища, свідчать про те, що саме економічні інструменти впливу на поведінку держав є найбільш дієвим та ефективним засобом реалізації багатосторонніх природоохоронних угод.

1. *Василенко В.А.* Ответственность государства за международные правонарушения. – К.: Вища школа, 1976. – С. 78. 2. *Draft articles on responsibility of states for internationally wrongful acts, with commentaries, 2001 // The Yearbook of the International Law Commission.* – 2001. – Vol. II, Part Two. – P. 57. 3. *Кужушкіна А. В.* Становление принципа экологической безопасности в современном международном праве // Московский журнал международного права. – 1994. – № 4. – С. 86–98; *Ragazzi M.* The concept of international obligations erga omnes. – Oxford: Clarendon Press, New York: Oxford University Press, 1997. – P. 154-162. 4. *Rayfuse R.* Countermeasures and high seas fisheries enforcement // *Netherlands International Law Review.* – 2004. – Vol. 51, No. 1. – P. 41-76; *Orellana M.* The law on highly migratory fish stocks: ITLOS jurisprudence in context // *Golden Gate University Law Review.* – 2010. – Vol. 34, Issue 3. – P. 459-495. 5. *Guilfoyle D.* Interdicting vessels to enforce the common interest: Maritime countermeasures and the use of force on the high seas // *International and Comparative Law Quarterly.* – 2007. – Vol. 56, No. 1. – P. 69-82. 6. *Swan J.* Regional fishery bodies and governance: Issues, actions and future directions / *International institutions and Liaison Service, FAO Fisheries Department.* – FAO Fisheries Circular No. 959. – FAO: Rome, 2000. – P. 32. 7. *Yang T.* International treaty enforcement as a public good: Institutional deterrent sanctions in international environmental agreements // *Michigan Journal of International Law.* – 2006. – Vol. 27. – P. 1131-1184. 8. *Charnovitz S.* Environmental trade sanctions and the GATT: An analysis of the Pelly Amendment on foreign environmental practices // *The American University Journal of International Law and Policy.* – 1994. – Vol. 9, Issue 3. – P. 751-807. 9. *Hoffmann U.* Specific trade obligations in multilateral environmental agreements and their relationship with the rules

of the multilateral trading system – A developing country perspective [Electronic resource]. – Mode of access: http://r0.unctad.org/trade_env/test1/publications/TER2003eversion/Lead1.htm. **10.** *Sand P.* Commodity or taboo? International regulation of trade in endangered species // *European Journal of International Law*. – 1997. – Vol. 8, No. 1. – P. 29-58. **11.** *CITES* compliance procedures, Resolution Conf. 14.3. Fourteenth meeting of the Conference of the Parties [Electronic resource]. – The Hague (Netherlands), 3–15 June 2007. – Mode of access: www.cites.org/eng/res/14/14-03C15.shtml. **12.** *Sand P.* Opt. cit. **13.** *Werksman J.* Trade sanctions under the Montreal Protocol // *Review of European Community and International Environmental Law*. – 1992. – Vol. 1, Issue 1. – P. 69-72.